

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações
Internacionais- Puc-SP/UNESP/UNICAMP**

**O Protocolo de Kyoto: a União Européia na
Liderança do Regime de Mudanças Climáticas**

Nicole de Paula Domingos

**São Paulo
2007**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

**Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações
Internacionais- Puc-SP/UNESP/UNICAMP**

**O Protocolo de Kyoto: a União Européia na
Liderança do Regime de Mudanças Climáticas**

Nicole de Paula Domingos

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação da Profa. Doutora Flávia de Campos Mello.

São Paulo

2007

O Protocolo de Kyoto: a União Européia na Liderança do Regime de Mudanças Climáticas

Nicole de Paula Domingos

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação da Profa. Doutora Flávia de Campos Mello.

Data da Aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Flávia de Campos Mello (orientadora)
Puc-SP

Prof. Dr. Jacques Marcovitch
USP

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser
PUC-SP

Prof. Dr. Tullo Vigevani
UNESP

Agradecimentos

Ao Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em relações internacionais e a todos os seus professores;

À CAPES, pela contribuição financeira.

À Flávia de Campos Mello, pela dedicação e paciência durante todo o desenvolvimento desta dissertação. Sua orientação minuciosa foi crucial para o meu avanço;

Ao professor Reginaldo Mattar Nasser, pelo incentivo geral desde a graduação e por ter participado da minha qualificação;

Ao professor Tullo Vigevani, pelas contribuições durante a qualificação;

Ao professor Gylvan Meira, pela gentil colaboração e, principalmente, por ter facilitado a minha participação em alguns encontros de profissionais da área de mudanças climáticas;

Ao professor Jacques Marcovitch, pela rapidez em aceitar o meu convite para compor a banca julgadora deste trabalho;

À Silvia do Observatório de Relações Internacionais da PUC-SP, pelo auxílio e amizade desde os tempos da graduação;

À minha família e às pessoas que estiveram ao meu lado, não só pelos momentos de diversão, mas também por estarem dispostos a ouvir as minhas mais variadas histórias.

Abreviaturas

- ALTENER- Diretiva no campo das energias renováveis
- AOSIS - *Alliance of Small Island States*
- CAN - *Climate Action Network*
- CE- Comunidade Européia
- CEE- Comunidade Económica Européia
- CERs- *Certified Emission Reductions*
- CFCs- Clorofluorcarbonos
- COP- Conferência das Partes
- DG- *Directorates-General*
- ETS - *European Emissions Trading Scheme*
- EURATOM - Comunidade Européia de Energia Atômica
- GEE- Gases de Efeito Estufa
- GCC - *Global Climate Coalition*
- IPCC - *International Panel on Climate Change*
- JI- *Joint implementation*
- MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
- OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- OMC- organização Mundial do Comércio
- ONGs - Organizações não-governamentais
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PEDs - Países em Desenvolvimento
- PESC- Política Externa e de Segurança Comum
- REIO - Organização Regional de Integração Económica (sigla em inglês)
- SAVE- Diretiva sobre eficiência energética
- TCE - Tratado da Comunidade Européia
- UE - União Européia
- UNFCCC - *United Nations Framework Convention on Climate Change*

Resumo

Esta pesquisa analisa os fatores que levaram a União Européia a adotar uma estratégia de liderança nas negociações multilaterais sobre mudanças climáticas, principalmente após a recusa dos Estados Unidos em ratificar o Protocolo de Kyoto no ano de 2001. O trabalho aponta que o posicionamento da UE, aparentemente paradoxal, deve ser compreendido a partir de duas dimensões centrais. A primeira discute o cenário econômico-energético do bloco e sugere que esta postura pró-Kyoto sofre influência não só do aprofundamento da integração econômica, mas também da necessidade de garantir segurança energética no continente europeu. A segunda dimensão se utiliza de debates sobre política internacional para mostrar que esta estratégia pode ser interpretada como forma de consolidar a capacidade de atuação internacional dos europeus enquanto bloco. Em particular, deve-se destacar que a liderança da UE tem se consolidado especialmente em áreas onde os norte-americanos têm se desengajado progressivamente.

Palavras-chave: Protocolo de Kyoto, União Européia, liderança, regimes internacionais

Abstract

This research analyzes the factors that led the European Union to adopt a strategy of leadership during the multilateral negotiations on climate change issues, especially after the United States' refusal to ratify the Kyoto Protocol in 2001. This dissertation points out that the European position should be understood by two central dimensions. The first discusses the economic-energetic context of the bloc and suggests that the pro-Kyoto posture is influenced not only by the deepening economic integration, but also by the necessity of improving the security of energy supply in the European continent. The second dimension makes use of international political debates to demonstrate that this strategy could be perceived as a form to consolidate the Europeans' international capacity to act as a bloc. Particularly, it is remarkable that the European leadership has been taking place especially in areas where the North-Americans have been progressively disengaged.

Keywords: Kyoto Protocol, European Union, leadership, international regimes

SUMÁRIO

Introdução.....	9
 I- Antecedentes	
1.1 O aquecimento global e sua aparição pública.....	19
1.2 Histórico das conferências internacionais sobre meio ambiente.....	21
1.3 A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas.....	31
1.4 O Protocolo de Kyoto.....	34
1.5 O problema das mudanças climáticas a partir do contexto europeu.....	39
 II- Questões econômico-energéticas no âmbito interno da UE.....	
50	
1. O debate sobre aquecimento global antes de Kyoto.....	51
1.1 Histórico das tentativas da criação de uma política comum.....	53
1.2 O desafio do princípio da subsidiariedade.....	56
2. A crescente integração econômica e as políticas climáticas na UE.....	58
2.1 O discurso da Comissão Europeia e a aposta em vantagens comparativas.....	61
2.2 Comércio de emissões: uma nova realidade	66
3. A UE e a segurança energética: uma preocupação vital.....	71
 III- A influência da política internacional na implementação do protocolo	
1. Negociações internacionais.....	78
1.1 A Conferência de Haia.....	80
1.2 Os EUA e o Protocolo de Kyoto.....	84
1.3 UE, da desunião à coordenação política	91
2. Novo cenário	
2.1 A continuação do Regime sem os Estados Unidos.....	94
2.2 Razões para uma liderança explícita, multilateralismo e relações transatlânticas.....	99
2.3 A atuação internacional da UE.....	109
 Considerações Finais.....	
118	
 Referências Bibliográficas.....	
124	

Introdução

O tema do meio ambiente na agenda política internacional ganha verdadeiro destaque principalmente após os anos 70. Os processos de globalização e de democratização, que também se acentuam a partir deste período, são fenômenos importantes que contribuem para a emergência das “relações internacionais” contemporâneas¹. O debate sobre segurança, ainda que central para a disciplina, deixa de ser uma preocupação exclusiva entre os estudiosos desta área. Diante de um cenário em transformação, o conceito da interdependência se fortalece e corrobora com a visão de que problemas transnacionais só poderiam ter solução eficaz por meio da cooperação multilateral. É partir desta época, e particularmente após o término da Guerra Fria, que uma conexão estreita entre as decisões políticas domésticas e as diretrizes de organizações internacionais se estabelece.

Além dos problemas de degradação ambiental, o avanço da ciência e da tecnologia sem precedentes colaboraram com a percepção de que todos nós pertencemos a um só planeta. Ao mesmo tempo, a tecnologia também tem sido apontada como parte significativa da solução dos problemas da humanidade. No entanto, em uma época repleta de incertezas, escolhas políticas, muitas vezes, devem ser feitas antes mesmo de se ter conhecimento completo de fatos ou consequências. Um exemplo é o próprio caso das mudanças climáticas: ao mesmo tempo em que ele não está imune a controvérsias de especialistas, exige, segundo diversos líderes políticos, ação imediata.

Se o meio ambiente tem se apresentado ser um tema cada vez mais de destaque na agenda pública, ele também tem sido uma boa forma de problematizar as relações internacionais enquanto disciplina. Em linhas gerais, esta dissertação se propôs a analisar o posicionamento da União Européia nas negociações internacionais sobre o Protocolo de Kyoto. Com o objetivo de regular as emissões

¹ Para uma discussão sobre os novos temas que compõem o que se chama de “relações contemporâneas”, ver CORDELLIER, 2002.

de gases causadores do efeito estufa, o protocolo é um instrumento político produzido a partir de negociações internacionais multilaterais. Sob uma forte liderança dos europeus, este regime foi sendo desenvolvido ao longo da década de 90 de forma polêmica e em meio a diversas dificuldades técnicas. De forma breve, o acordo estipula metas quantitativas de redução de emissões, majoritariamente, para os países desenvolvidos. Programado para encerrar sua primeira fase de compromissos em 2012, uma nova fase posterior a esta data já está em negociação. Isto pode, inclusive, significar que os países em desenvolvimento (PEDs) podem vir a ter metas pré-estabelecidas. Entretanto, ainda que o teor das discussões acarrete um alto grau de tecnicidade, questões de política internacional são cruciais para a dinâmica do processo. Essa é uma das razões pela qual este tema pode ser tratado no âmbito dos estudos de relações internacionais.

Assim, as Nações Unidas, por meio das Conferências das Partes (COP) - reuniões anuais que debatem o problema climático - visam minimizar os efeitos negativos do aquecimento global. Para tanto, as principais ações têm se concentrado no controle de emissões de gás carbônico, maior responsável pelo efeito estufa. Acordou-se, com base no conceito da responsabilidade histórica, que este processo deveria ser liderado pelos países desenvolvidos. A retórica política geral sustenta que os Estados precisam agir em conjunto, já que os perigos são interpretados como globais e as economias estão cada vez mais interligadas. No entanto, a tradicional concepção acadêmica de um sistema internacional “anárquico” e de natureza pouco cooperativa tem sido um dos maiores desafios para os que propõem uma governança global. Não somente o exemplo do efeito estufa, mas outras questões ambientais (proteção da biodiversidade, desertificação, escassez de recursos hídricos, etc.) têm sido cada vez mais utilizadas na construção de justificativas para estratégias coletivas.

É evidente, entretanto, que mesmo classificando determinados fenômenos de “ameaças globais” não se deve ignorar o nível de desigualdade entre os países. Isto é, aqueles que já atingiram um caráter de desenvolvimento avançado dispõem de mais recursos e capacidade técnica para lidarem com novos desafios. Enquanto que os países mais vulneráveis sofrem duplamente. Primeiro por já

estarem em um nível de pobreza muito superior ao dos países desenvolvidos, além de deficitários nos variados índices qualitativos internacionais. Em segundo lugar, dificilmente possuem recursos financeiros ou recursos humanos para desenvolver tecnologias de amparo ao meio ambiente. Frequentemente, é a exploração dos recursos naturais que forma a base da economia local. Uma das conseqüências é que este grupo de países não conseguem ter medidas de fiscalização e regulação satisfatórias. Em suma, ao se negociar em fóruns internacionais muitas disputas surgem, uma vez que o que está em jogo são interesses conflitantes e realidades domésticas distintas.

Desta forma, o caso da criação do Protocolo de Kyoto pode se relacionar com teorias de relações internacionais² e ao mesmo tempo desafiá-las. Ou seja, a questão da formação do interesse nacional, conceito muito utilizado nas correntes teóricas mais tradicionais, inserido no contexto da problemática ambiental, é vista como menos homogênea. Logo, a tarefa de definir um único “interesse nacional” dentro de um Estado parece se tornar cada vez mais complexa e difícil. Historicamente, a partir da formação dos Estados, a constante busca por mais segurança era tida como elemento central nas relações entre as nações. Impulsionada pela lógica de Hobbes, a perspectiva da “guerra de todos contra todos”, é o que introduz os estudos sobre o sistema internacional, contribuindo para a visão de anarquia e falta de autoridade central. Neste contexto, a disciplina das relações internacionais tem sido separada de outros campos da ciência política, em grande medida, devido à percepção de que o sistema internacional é radicalmente diferente da política doméstica. As leis nacionais que, por sua vez, constroem fontes de autoridades e visam manter a ordem, são exemplos que induzem esta percepção (MILNER, 1998).

Após o fim da era bipolar, acompanhamos um período não necessariamente mais pacífico, mas que não se caracterizava pela divisão ideológica. Ou seja, não se tratava mais de lutar contra as ameaças do comunismo ou do capitalismo. Ao

² Para uma análise crítica a respeito do problema das mudanças climáticas e seu entendimento a partir de estudos teóricos de RI, ver PATERSON, 2001. Já para um trabalho que, através da questão ambiental, problematiza esta disciplina consultar PLATIAU *et al.* 2004 e HURREL, 1995.

contrário, passou-se a refletir sobre quais seriam as melhores maneiras de se lidar com emergentes questões sociais, econômicas, ambientais e até mesmo culturais. Além disso, a época do desenvolvimento atrelado diretamente à busca de um crescimento econômico desenfreado começa a enfrentar limites, sendo necessário reavaliá-la. Em particular, a temática do meio ambiente contribuiu para percepção de um desafio: obter um desenvolvimento econômico qualitativo. Assim, é a partir desta perspectiva que o problema das mudanças climáticas se insere.

O Protocolo de Kyoto tornou-se notório, principalmente na mídia, após a recusa dos Estados Unidos em ratificar o documento e de suas negociações globais. Objetivamente, o acordo compromete uma série de nações industrializadas, chamadas de países do anexo I, a reduzir suas emissões em 5,2% - em relação aos níveis de 1990 – no período entre 2008 e 2012. Por um lado, através da liderança dos europeus, este assunto não só chama a atenção por levantar questões sobre a cooperação internacional, mas também sobre o papel da União Européia no sistema internacional contemporâneo. Já por outro, não se pode esquecer que as fontes energéticas mundiais estão no cerne deste debate, o que impacta, majoritariamente, em questões econômicas e de segurança.

No ano de 2001, o presidente americano George W. Bush declarou, primeiramente, que seu país não faria parte de nenhum acordo internacional que fosse prejudicial à economia dos Estados Unidos. Em segundo lugar, adicionou que seria injusto fazer parte de esforços globais na busca por reduções de gases de efeito estufa, uma vez que países em desenvolvimento, tais como a China, Índia e Brasil, não eram obrigados, segundo o protocolo, a terem metas quantitativas de reduções. Por último, o próprio aquecimento global enquanto fenômeno físico teria sido colocado em dúvida. O conjunto destes argumentos é que justificou a retirada americana das negociações internacionais. Esta atitude, juntamente com outros dois exemplos, o da recusa do Tratado Antimísseis Balísticos e do Tribunal Penal Internacional configuraram-se como os casos mais notórios de uma resistência americana à perda de autonomia em favor do multilateralismo. Fatos que, juntamente ao contexto da guerra no Iraque e da luta contra o terrorismo, contribuíram com um aumento explícito de sentimentos anti-americanistas,

manifestados por críticas de líderes mundiais e de manifestações da sociedade civil ao redor do mundo.

Em outro extremo, temos uma situação inversa: a União Européia e seu apóio explícito ao Protocolo de Kyoto. Tecnicamente, a fim de entrar em vigor, o acordo deveria ser ratificado por governos que juntos contabilizassem, no mínimo, 55% das emissões de CO₂ mundiais calculados segundo os níveis de 1990. Desta forma, com a retirada americana das negociações, muitos foram os que declararam a morte de Kyoto, uma vez que a maior potência mundial, também o maior poluidor, se recusava a fazer parte do protocolo. Neste raciocínio incluísse os próprios EUA, que também não acreditavam na possibilidade de o acordo se tornar uma realidade. Em momentos cruciais das negociações, Japão, Austrália, Canadá e Nova Zelândia também demonstravam sérias restrições quanto aos compromissos estipulados e diminuía ainda mais as chances desta iniciativa multilateral funcionar.

Após longos esforços diplomáticos, e contra a maioria das previsões, o dia 16 de fevereiro de 2005 ficou marcado como a data em que o Protocolo de Kyoto finalmente passa a ser válido. Os países do chamado Grupo Guarda-Chuva (*“Umbrella group”*), especificamente, Japão, Canadá e Nova Zelândia mudam de idéia e aceitam colaborar. Mas, é a ratificação russa, em especial, que torna possível o alcance da meta dos 55%. Entretanto, é a partir de tal cenário e do estudo das negociações climáticas é que se constata um paradoxo. Se Kyoto, por um lado, era apontado por diversos países como prejudicial às suas economias e, por outro, não dispunha do apoio da maior potência mundial: por que os europeus se mostram determinados a liderarem o regime de mudanças climáticas?

Em geral, os países em desenvolvimento também foram relutantes em aceitar a adoção de metas quantitativas. Logo, quais são os fatores mais relevantes para se compreender o posicionamento da UE quanto ao desafio das mudanças climáticas? Em que contexto suas decisões foram definidas? Quais foram os principais entraves das negociações internacionais que envolvem o tema do aquecimento global? Como a estrutura institucional européia desafia uma

política climática comunitária? Em que medida a posição dos norte-americanos, de se retirar das negociações globais sobre clima, pode ter influenciado a estratégia da União Européia de se consolidar como líder do Protocolo de Kyoto?

Em específico, esta dissertação visa compreender o posicionamento europeu diante das complexas negociações internacionais sobre mudanças climáticas. Pretende-se compor uma análise a respeito das razões que levaram a União Européia à liderança do regime de mudanças climáticas, principalmente pelo fato de um posicionamento de forte apoio ao Protocolo de Kyoto parecer ter se consolidado após a recusa dos Estados Unidos em permanecer nas negociações multilaterais. Logo, por este contexto sugerir um paradoxo é que esta problemática foi proposta. Adicionalmente, a escolha do tema se justifica pela sua extrema atualidade e pela interação das mudanças climáticas com mais variadas temas da agenda pública: saúde, economia, transportes, energia etc. Por outro lado, a União Européia foi enfatizada devido a uma razão clara: é ela quem vem liderando medidas mais ambiciosas contra o aquecimento global. Além disso, é provável que futuras definições sobre medidas de controle de gases de efeito estufa surjam a partir das experiências na Europa, justamente pelo caráter pioneiro de suas ações.

Desta forma, este trabalho é composto por três capítulos. O primeiro foi utilizado não só para descrever aspectos técnicos sobre as negociações multilaterais, mas também contextualizar a temática a partir do cenário europeu. O segundo capítulo discutirá a primeira dimensão desta pesquisa: as questões econômico-energéticas no âmbito interno da UE. Percebe-se, que o aprofundamento do bloco, principalmente em termos econômicos, influenciou iniciativas regulatórias internas referentes ao meio ambiente e, por consequência, às mudanças climáticas. Esta parte do trabalho mostrará que o entendimento europeu em relação à necessidade de se reduzir emissões não se baseia em uma visão excessivamente onerosa. Ao contrário da posição americana, que ressaltava os altos custos econômicos do protocolo, a UE defende uma perspectiva de múltiplos benefícios futuros, capazes de superarem os custos atuais.

No caso da dimensão que trata do contexto sobre energia, percebemos que ela reflete os planos de desenvolvimento dos europeus a longo prazo. Assim, a postura de defesa de esforços globais pela maior utilização de fontes de energias renováveis engloba a meta de, *a posteriori*, a UE garantir sua segurança energética. Somente para citar, esta seria ainda uma nova forma de se reduzir a probabilidade de conflitos³, já que a produção de petróleo se concentra, notavelmente, em regiões politicamente instáveis.

No entanto, mesmo com a presença de argumentos defensores dos benefícios econômicos e ganhos estratégicos, mostraremos que as primeiras tentativas da UE de formular uma política climática comunitária enfrentaram dificuldades. Graças à co-relação entre as ações de redução de gases de efeito estufa e as políticas do setor energético-fiscal, houve de início uma forte resistência ligada à perda de soberania em favor de instituições supranacionais. Constatamos que os primeiros discursos sobre vantagens econômicas atreladas a uma política energética comum, partiram, majoritariamente, da Comissão Européia. Isto porque, era ela a responsável pela implementação de uma agenda liberalizante aliado a um cenário propício à harmonização das economias dos membros que evitasse distorções de mercado.

Por outro lado, o terceiro capítulo encerra esta dissertação fazendo uso de análises específicas sobre política internacional. Ou melhor, serão debatidos períodos específicos das negociações internacionais, como a Conferência de Haia, e possíveis razões para o fato de UE ter se caracterizado como o motor do regime de Kyoto. Veremos que a liderança do bloco foi favorecida pelo desengajamento dos EUA, apontando que a UE vem se destacando especialmente em áreas onde ela tem tido oportunidades e, acima de tudo, condições de exercer poder. Constata-se também que a formulação da estratégia pró-Kyoto, foi consolidada, em partes, devido ao desejo da UE de se estabelecer como um ator internacional coeso e unido.

³ Ver ROSS, 2004 para 13 estudos de caso específicos sobre a relação da escassez de recursos naturais e a possibilidade de conflitos armados.

Diante de uma Europa, inicialmente, incapaz de “falar com uma só voz” muitas foram as críticas que a acusavam de atrapalhar o andamento das negociações, particularmente, durante a Conferência de Haia em 2000. Ao longo das pesquisas para esta dissertação, foi identificado que a relação entre o bloco e o Protocolo representa um exemplo típico de “competência compartilhada”. O que significa dizer que a tomada de decisão é dividida entre as instituições da UE e os países membros. Portanto, sabe-se que, ao se formular propostas sobre Kyoto, um alto grau de coordenação política foi requerido independentemente de regras institucionais. Neste contexto, o capítulo três sugere que a estratégia europeia pode ter sido influenciada por dois fatores principais. O primeiro relaciona a decisão dos EUA de abandonarem as negociações multilaterais com a persistência da UE em tornar o acordo uma realidade. Já o segundo, através de outra perspectiva, aponta que o fato do bloco ter se estabelecido líder do regime de clima pode ser reflexo do objetivo dos europeus de consolidarem e fortalecerem sua capacidade de atuação internacional enquanto bloco.

Justificativa

A escolha do tema desta pesquisa se justifica pela constatação de um paradoxo, capaz de evidenciar uma transformação significativa no curso das negociações internacionais sobre mudanças climáticas. É, principalmente, a partir de 2001 que se evidencia um posicionamento mais coeso por parte da União Europeia e uma clara estratégia pró-Kyoto. Dispostos a negociar em três níveis (o nacional, o europeu e o internacional), os europeus foram os grandes responsáveis pela entrada em vigor do protocolo e pela sinalização de um sistema de comércio de emissões cada vez mais abrangente.

Por outro lado, diante de tantas controvérsias e percepções distintas sobre os custos de se limitar as emissões de gases-estufa, este trabalho visa compreender como fazer parte de um acordo nos moldes de Kyoto pode ser, ao mesmo tempo, benéfico em termos econômicos. Em especial, de que forma esta visão passou a ser defendida pela União Europeia e ganhou destaque considerável

na agenda doméstica. Como evidência, em janeiro de 2007, diversos veículos da mídia noticiaram o desejo da Comissão em reduzir as emissões de gases poluentes até 2020 em "pelo menos" 20% em relação aos níveis de 1990. Comparando com os 5% propostos pelo tratado de Kyoto e os 8% designados para a UE, esta é a mais rígida meta já anunciada no mundo. Apesar disso, ainda observamos negociações realizadas pelos europeus na intenção de convencer os países industrializados a alcançarem a alta meta de 30 % na diminuição da emissão de poluentes. Segundo o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, durante a apresentação de um pacote de medidas de combate ao aquecimento global, a aplicação destas políticas "caso adotada, será de longe a política mais ambiciosa, não só na Europa mas em todo o mundo, de combate à mudança climática" ⁴.

Esta sinalização, indica que o desenvolvimento do regime de mudanças climáticas tem implicações diretas para todos os países, inclusive àqueles que ainda não fazem parte do sistema de metas quantitativas. Portanto, diante da possibilidade de novas regras a serem implementadas e de uma forte interação da economia global, é pertinente que o acompanhamento do tema seja feito. Além do que, a questão energética também se apresenta como uma dimensão estratégica relevante para todos os países. O consumo de energia está diretamente relacionado ao desenvolvimento econômico e, caso se tenha alta excessiva nos preços ou mesmo dificuldades de fornecimento, as metas por melhores performances econômicas são as primeiras a serem prejudicadas.

Em geral, a mídia, ao explicar a estratégia europeia em relação ao problema do clima, dá conta de três aspectos centrais: o de reduzir os preços de energia na Europa; o de melhorar a segurança energética e o de combater as mudanças climáticas⁵. Segundo matéria veiculada na revista *The Economist*, os preços de energia variam até 100 % entre os Estados membros da UE e, seguindo as políticas atuais, a dependência europeia em relação aos combustíveis importados

⁴ Jornal *El País*, "Bruxelas propõe reduzir em 20% as emissões de CO2 até 2020" 11 de janeiro de 2007.

⁵ *The Economist*, "A sparky new policy", Jan. 11 de Janeiro de 2007.

tende a passar dos 50% atuais para 65% em 2030⁶. Pode-se perceber que as discussões dirigidas ao grande público, na maior parte das vezes, não levam em consideração análises sobre a dinâmica das relações internacionais. É esta lacuna que este trabalho visa preencher.

Em suma, esta dissertação buscará compor uma análise que visa explicar uma suposta contradição na estratégia europeia para o clima. Em geral, nota-se que o tema do aquecimento global oferece uma oportunidade de reflexão, não só sobre disputas internacionais, mas também sobre padrões de consumo na atualidade⁷. Em particular, buscou-se apontar que o problema do clima e o posicionamento europeu se relacionam com o papel da União Europeia no sistema internacional e com suas ambições político-econômicas de longo prazo. No entanto, advertimos que os desafios de uma Europa unida não estão imunes a choques de credibilidade, de um lado, pelos seus próprios cidadãos e, por outro, pela comunidade internacional que cada vez mais clama por ações práticas e não retóricas. Neste sentido, o apoio explícito ao Protocolo de Kyoto e as ambiciosas iniciativas europeias de controle de gases de efeito estufa podem se apresentar como uma tentativa inicial de partir em direção à ação. Tudo isso, claro, sem esquecer de incluir objetivos estratégicos no campo da política e da economia.

⁶ Ibidem.

⁷ Consultar DUPAS, 2005 para uma análise a respeito dos desafios do capitalismo na nova ordem global, principalmente, em termos de sua legitimação. Neste sentido, ver, particularmente, o capítulo dois ("O contrapoder da sociedade civil") sobre o papel do "consumidor consciente".

Capítulo 1 – Antecedentes

1.1 O aquecimento global e sua aparição na agenda pública

Não faz muito tempo que o tema do aquecimento global era praticamente desconhecido ou de pouca relevância. Para além da comunidade acadêmica, das iniciativas de alguns líderes políticos e do engajamento de ativistas, pouco se dizia ou fazia. O problema se caracterizava como excessivamente complexo, além de incapaz de chamar a atenção para suas consequências no presente. Se o fenômeno em questão encontrava dificuldades de se demonstrar como sério e real, o que dizer das medidas internacionais que o envolviam?

Nos ouvidos do público mais geral, não se pode dizer que os termos “Protocolo de Kyoto” eram comuns. No entanto, arriscamos a propor que isto mudou. O que não significa afirmar que alcançamos um nível de informação ideal. Raramente passamos uma semana sem que algum veículo da mídia chame a atenção para o assunto. A despeito do risco de criar-se um certo “modismo” sobre o tema, este fato é positivo na medida em que a informação, maior ferramenta para a ação, circula não só em pequenos círculos de especialistas. Principalmente nos países em desenvolvimento, onde a população tende a ter carências econômicas e sociais mais significativas, é crucial criarmos uma consciência ambiental na sociedade. Novos limites impostos pelo meio ambiente já são uma realidade imediata e, não, algo a ser resolvido nas futuras gerações.

Diante disso, não podemos deixar de ressaltar que uma onda de eventos climáticos atípicos foi uma das maiores “vitrines” para a evidência do tema. Enchentes severas; verões mortais na França, Inglaterra e Itália em 2003; incêndios em florestas de Portugal, Espanha, Grécia e EUA em 2004; o furacão Katrina em 2004; secas inesperadas na Amazônia no final de 2005 e derretimento das calotas polares foram os exemplos recentes mais notáveis do fenômeno. A

grande divulgação destes eventos é o que tem colaborado para uma maior preocupação pública e para com iniciativas dos líderes.

É sabido que o efeito estufa é um dos principais causadores das mudanças climáticas. Suspeitas sobre este efeito foram observadas pela primeira vez em 1827 por um filósofo francês chamado Fourier. Em 1896, Svante Arrhenius foi um dos primeiros a criar um modelo para estudar a influência do gás carbônico residente na atmosfera sobre a temperatura da Terra. Já o climatologista David Keeling, foi o responsável pelo primeiro estudo que revelava a curva de crescimento de dióxido a partir da Revolução Industrial, através da análise de bolhas de gelo polar que puderam comprovar sua tese (MARCOVITCH, 2006: 27).

Hoje, a visão dominante entre os cientistas estudiosos do clima é que ocorre um aquecimento global no século XX, sendo este causado, em grande medida, pelo excesso de emissões antrópicas de gases (como o dióxido de carbono). Apesar de algumas dúvidas ainda pairarem sobre a comunidade científica, a maior parte dos cientistas não é capaz de negar a existência de um aquecimento global proveniente da ação humana no planeta. Desta forma, o Protocolo de Kyoto fundamenta-se a partir da visão da maior parte da comunidade científica internacional⁸, representada pelo IPCC⁹ (Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática). Neste contexto, não podemos ignorar a divulgação do quarto relatório do IPCC, maior e mais recente estudo sobre o clima, responsável por um impacto significativo na mídia mundial. O curioso é que muito do que ali consta já havia sido apresentado publicamente em outras oportunidades. Mas, segundo Luiz Pinguelli Rosa, a maior novidade contida neste relatório foi a redução do grau de incerteza sobre a influência do homem no aquecimento global (ROSA, 2007).

Em geral, a degradação ambiental não pode ser caracterizada como algo absolutamente novo. O fenômeno da Revolução Industrial foi emblemático e

⁸ Não é objetivo deste trabalho discutir as divergências científicas que englobam o problema do aquecimento global, mas para uma leitura sobre os principais cientistas opositores às teses sobre o aquecimento global provocado pelo homem, ver MARCOVITCH, 2006 (Parte I).

⁹ Órgão das Nações Unidas que reúne os principais cientistas do mundo responsáveis pelo acompanhamento da evolução climática e por relatórios capazes de traduzirem a dimensão do problema do aquecimento global.

mostra como podemos perceber a existência da poluição desde o século XIX. Entretanto, a partir da explosão demográfica e do aumento exponencial das atividades econômicas globais o problema ambiental se mostrou transnacional.

O modelo de desenvolvimento adotado se baseou no uso dos combustíveis fósseis (como o petróleo, o carvão e o gás). Não se considerava a possibilidade destes recursos serem finitos e, menos ainda, que eles seriam capazes de representarem danos de tamanho alcance¹⁰. Somente com o desenvolvimento da ciência é que se descobriu como tais recursos eram limitados e danosos. Vejamos agora como a problemática ambiental tem evoluído ao longo das últimas três décadas.

1.2 Histórico das conferências ambientais internacionais

A Conferência de Estocolmo

O ano de 1972 pode ser considerado um marco para o meio ambiente. É nesta época que ocorre a primeira iniciativa internacional e multilateral na qual se buscava estabelecer um sistema de coordenação dos problemas ambientais de alcance mundial. Este evento é significativo pois, na medida em que se tornou um fato histórico e marcou a política ambiental global através do estabelecimento de princípios, instituições e programas que foram referência para os trinta anos seguintes. (GREENE, 2001). Os resultados deste encontro são notáveis, já que praticamente todos os grandes temas ambientais da agenda internacional surgiram neste período. Incluímos aqui o das mudanças climáticas.

As consequências deste processo foram marcantes e numerosas. A primeira refere-se ao surgimento de diversos princípios que, mais tarde, foram fundamentais para nortear as negociações ambientais. O exemplo mais importante é o acordo sobre responsabilidades distintas entre países desenvolvidos e em

¹⁰ Para dados científicos sobre o aquecimento global consultar: www.ipcc.ch

desenvolvimento foi resultado deste período. A partir da conceitualização sobre a responsabilidade histórica, ficou decidido que cabe aos países desenvolvidos as iniciativas de medidas capazes de amenizar efeitos negativos de anos de degradação. Criava-se o princípio conhecido como o das responsabilidades comuns porém diferenciadas. Neste contexto não se pode deixar de destacar o surgimento de uma polarização Norte-Sul, na qual se aceita que a degradação ambiental era um problema dos países desenvolvidos.

Diante de alertas para uma crise ambiental global, é relevante para a disciplina de relações internacionais o fato de que o conceito de soberania esteja sendo questionado. Contudo, quanto a este ponto (por meio da criação de 26 princípios de direito internacional), ficou reconhecido em Estocolmo que os países são soberanos frente aos recursos naturais dispostos em seus territórios. Mas, estipulou-se também que estes têm a responsabilidade de garantir que atividades sob seu controle e jurisdição não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou em áreas além dos limites de sua jurisdição nacional.

Em segundo lugar, devido a capacidade de atrair visibilidade, a conferência propiciou um aumento significativo no número de organizações ambientais não-governamentais. Como ainda se verifica hoje, seus principais objetivos eram o de pressionar os líderes responsáveis pelas políticas dos Estados em favor do meio ambiente e, também, estabelecer uma rede de contatos que fosse capaz de trocar informações em escala global. Logo, a década de 70 dá início a uma tendência, fortalecida claramente após o fim da Guerra Fria, de participação de atores não-estatais nas relações internacionais.

Por último, queremos lembrar que o Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente (PNUMA) também é fruto deste encontro em Estocolmo. Seu papel, mais tarde, será fundamental no que concerne a formação de consensos científicos que auxiliam nas negociações internacionais e no desenvolvimento de uma agenda que ligasse o meio ambiente a outros problemas centrais, como o da igualdade de gêneros. Um órgão específico das Nações Unidas focado no Meio Ambiente, como o PNUMA, deveria servir para auxiliar os países a gerirem por si

próprios os programas estipulados, além de coordenar políticas e medidas a fim de se ter maior eficiência. Verifica-se, a partir disso, um importante processo de institucionalização das políticas ambientais globais. Em termos domésticos, percebe-se também um estímulo à realização de transformações. A criação de ministérios e agências responsáveis pelo tratamento do meio ambiente são os casos mais ilustrativos.

No entanto, mesmo diante de diversos progressos, os anos posteriores a Estocolmo evidenciaram algumas dificuldades para o PNUMA alcançar efetivação. A falta de peso institucional, vital para executar a coordenação entre as agendas ambientais e de desenvolvimento do sistema ONU, é a primeira delas. Este problema causava grande preocupação, majoritariamente, para os Países em Desenvolvimento (GREENE, 2001; 456). É neste contexto que em 1987, em busca de uma solução, as Nações Unidas optaram pela criação da Comissão Brundtland. A comissão se chama desta forma, pois deriva do sobrenome da primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, presidente da comissão.

A função deste comitê era o de apresentar um relatório que discutisse temas variados e reformas institucionais que pudessem amenizar o problema da falta de integração entre as agendas ambientais e desenvolvimentistas. Após três anos de trabalho, em 1987 o relatório sob o título “Nosso Futuro Comum” foi apresentado.

“Aprovado por unanimidade, obtive o mais amplo consenso até aquele momento entre cientistas e políticos de todas as regiões do Planeta. Isso o converteu em um ponto de referência para todos os debates posteriores sobre problemas globais relativos ao desenvolvimento e ao meio ambiente...Em contraste com a tradicional política para o desenvolvimento preconizada pelas nações industriais e concebida, basicamente, como uma assistência baseada em projetos de cooperação para encurtar as distâncias com Sul e adequá-lo aos padrões do Norte, o relatório Brundtland postula um novo estilo de desenvolvimento (desenvolvimento sustentável), que incluía uma reorientação nas próprias nações industrializadas e o consequente reordenamento das relações Norte-Sul em seu conjunto. Ao contrário da política ecológica tradicional, o Relatório Brundtland, ao fazer um diagnóstico impressionante da situação do planeta, destaca a necessidade de se atuar em escala global.” (MÁRMORA, 1992:25).

É neste contexto, portanto, que o conceito mais utilizado hoje na área de meio ambiente foi criado. O desenvolvimento sustentável, como citado, promove uma reformulação na forma de se pensar e entender a relação entre as gerações e o seu ambiente físico. Segundo Mármora, a conclusão da Comissão responsável por este relatório é que os países periféricos não podem se orientar pelo estilo de produção e consumos dos países avançados. Assim, ficou oficialmente decidido que o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Ao se criar esta definição, buscava-se encontrar um meio que promovesse o desenvolvimento econômico e social, mas sem provocar danos ao meio ambiente. Portanto, não se tratava de priorizar uma ou outra ação, mas sim de conciliar estas três vertentes.

Contudo, mesmo diante da relevância deste conceito e do relatório em si, não se pode ignorar as críticas que tanto o relatório como o próprio conceito sofreram. No caso específico do conceito do “desenvolvimento sustentável”, diante da popularidade do termo e das dificuldades de se apresentar uma definição consensual, corre-se o risco de simplificá-lo ao extremo¹¹. De toda forma, este debate se insere nas discussões sobre a necessidade de “qualificar” o desenvolvimento. Isto é, ao se avaliar o desenvolvimento não basta verificar exclusivamente as taxas de crescimento econômico, mas, sim, o conjunto de outras variáveis amplas e complexas.

É nesta onda que os preparativos para uma nova conferência se iniciaram. Desejava-se reavaliar as transformações dos últimos 20 anos e, para tanto, fica agendado para 1992 a Cúpula da Terra ou a Conferência para o meio ambiente e desenvolvimento. Este evento, sediado pelo Rio de Janeiro, é o segundo marco para a política ambiental global. Seu maior avanço dá-se na criação de convenções internacionais. Entre elas, destacamos a Convenção-Quadro sobre Mudanças climáticas.

¹¹ Para uma leitura sobre os pontos fracos do relatório, “Nosso Futuro Comum”, ver: MÁRMORA, 92, p.30. Já para um debate sobre a relação entre a globalização, neoliberalismo e o desenvolvimento sustentável, ver: MELLO, 1996.

Antes de se debater a Rio-92, é relevante fazer uma observação. O problema do aquecimento global já era discutido timidamente entre os cientistas da área desde a década de 50. Como vimos, não significa que os estudos iniciaram-se somente neste período. A criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), em 1988, foi central para o avanço das negociações sobre clima na Rio-92. Resultado de uma iniciativa da Organização Meteorológica Mundial (WMO) e do PNUMA, este órgão ficou responsável pela preparação de estudos internacionais que pudessem dar maior homogeneidade e legitimidade aos pareceres científicos.

Seu primeiro relatório foi publicado em 1990 e apresentava um considerável grau de incerteza em relação à influência humana no aquecimento global. Neste mesmo ano, representantes de 137 países se reuniram em Genebra para a participar da Segunda Conferência Mundial do Clima. Ficou decidido, com base no primeiro relatório do IPCC, que era necessário criar uma Convenção internacional referente ao problema. Foi desta maneira que as negociações avançaram e a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas ficou disponível para assinaturas durante a Cúpula da Terra.

Com o passar dos anos, os estudos do IPCC foram se apresentando cada vez mais pessimistas. Da mesma forma, aumentava o grau de certeza sobre a relação entre as emissões antrópicas de Gases-estufa (GEE) e as mudanças climáticas. Mesmo assim, alguns cientistas ainda insistiam em contrariar ou questionar as conclusões do IPCC. Entretanto, não é objeto deste trabalho discutir a validade e as polêmicas destes estudos. A União Européia assume como verdadeiro a existência de um aquecimento global e que, por esta mesma razão, deve ser combatido urgentemente¹², principalmente após a divulgação do quarto relatório do IPCC no início de 2007¹³.

¹² A fim de compreender as ações da UE no campo das mudanças climáticas, dois documentos podem ser consultados. O primeiro é o Programa Europeu de Mudanças Climáticas. Lançado em 2000, ele enfatiza planos de ação que deveriam ser executados visando a redução de poluentes. Além disso, este documento discute propostas para a ratificação de Kyoto. No ano de 2005, o mesmo documento é novamente divulgado, porém em uma nova versão. Mais abrangente, a central

A Cúpula da Terra- Rio 92

A Conferência sobre Meio ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, foi um encontro de impacto. Com a presença de mais de 45.000 pessoas, o evento atraiu grande visibilidade e atenção da mídia. Pela primeira vez, uma onda de informações sobre questões ambientais se espalhou, atingindo grande parte da sociedade civil. Dentre seus resultados mais significativos, podemos citar a criação da Agenda 21 (amplo documento que pretendia prover um programa de ação para a aplicação do desenvolvimento sustentável) e a Declaração do Rio (27 princípios gerais que guiariam as ações envolvendo meio ambiente e desenvolvimento).

Dois destes princípios devem ser explicados. O primeiro é o Princípio 7. Ele afirma que os Estados em desenvolvimento quando comparados aos desenvolvidos possuem “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” na tarefa de proteger o meio ambiente. Como já explicado, este raciocínio reflete a divisão entre os países emergentes que acusam os do Norte de terem se desenvolvido às suas custas.

O segundo é o de número 15, referente ao princípio da precaução. Este termo garante que a falta de certeza científica não pode ser usada como

preocupação é definir como os países membros irão cumprir suas metas estipuladas por Kyoto, uma vez que este entra em vigor.

¹³ “*The EU notes the recent results from the IPCC Fourth Assessment report that provides more certainty on the link between greenhouse gas emissions and climate change. The EU underlines the urgency and seriousness of climate change and stresses the need for the implementation of the commitments of all parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the need for an urgent political solution aiming at defining a post 2012 international climate change regime at the latest by 2009 in order to avoid any gap after 2012. The next meeting of the Conference of the Parties to the UNFCCC and Kyoto Protocol in Bali should therefore aim for a decision for beginning a negotiating process for a global and comprehensive post-2012 agreement by 2009.*” Declaração da presidência da UE, por Stephan Contius, na Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas - Reunião preparatória intergovernamental: mudanças climáticas. 28 de fevereiro de 2007. Referência: PRES07-028EN
Disponível em: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_6851_es.htm (acessado em março 2007)

justificativa para a inação ou adiamento de medidas que previnam a degradação ambiental. É evidente que este princípio, até hoje, enfrenta críticas por não ter conquistado uma definição oficial e consensual. No caso específico europeu, a Comissão Europeia indica que este princípio deve ser empregado em “casos em que os dados científicos sejam insuficientes, pouco conclusivos ou incertos”, mas que estudos preliminares tenham indicado efeitos potencialmente perigosos para o ambiente, para a saúde das pessoas, dos animais bem como para a sanidade vegetal.¹⁴

A Cúpula da Terra foi o segundo grande marco para a política ambiental global. É nesta ocasião que as principais convenções internacionais foram disponibilizadas para assinatura dos países membros das Nações Unidas. Aquecimento global, biodiversidade e desertificação eram os temas centrais. Concentrar-nos-emos, é claro, nos desdobramentos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Após a assinatura de 153 países, ela entra em vigor no dia 21 de março de 1994. Antes de detalharmos mais este assunto, veremos alguns aspectos da última grande conferência internacional sobre meio ambiente responsável pelo fechamento de um ciclo, a Rio +10.

RIO+10

Já em fins de 2001 ganhava corpo a idéia de congregar governos e sociedade no Rio de Janeiro para uma cerimônia que resgatasse o que se convencionou chamar de "Legado do Rio" e, ao mesmo tempo, marcar a passagem simbólica desse legado à cidade de Joanesburgo. O "Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável: de Estocolmo a Joanesburgo - Rio + 10 Brasil" reuniu, no Museu da Arte Moderna do Rio de Janeiro, cerca de 1200 participantes entre chefes de Estado, representantes governamentais, de

¹⁴ Definição encontrada no glossário do site da União Europeia.
http://europa.eu/scadplus/glossary/precautionary_principle_pt.htm (acessado em dezembro de 2006)

instituições multilaterais, organizações não-governamentais, empresários e ambientalistas. Embora estivesse presente a idéia de celebrar trinta anos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, e dez anos da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, o evento ganhou contornos mais expressivos devido aos impasses observados no processo preparatório da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável (CMDs), que gerou um grande sentimento de frustração a respeito da agenda discutida em Joanesburgo. Mais do que uma passagem simbólica da Conferência para a cidade de Joanesburgo, a Rio+10 Brasil foi um encontro dos diversos atores que participaram do processo preparatório da Cúpula Mundial na África do Sul.

Do ponto de vista conceitual, o Seminário do Rio de Janeiro se insere num roteiro iniciado em 1972, em Estocolmo, onde o foco das discussões se concentrava no ambiente humano, em especial na dimensão planetária dos problemas ambientais, conduzindo à idéia de que tínhamos uma só Terra, sobre a qual se imputavam impactos não devidamente considerados dos processos de crescimento econômico. Posteriormente, em 1986, o Relatório Brundtland introduziu as bases de um novo paradigma, ao afirmar que compartilhamos um futuro comum e que, portanto, se fazia necessário dotar nossas atividades de princípios e critérios de sustentabilidade.

A partir de então, o desafio do desenvolvimento sustentável tornou-se o foco das discussões em 1992, no Rio de Janeiro, onde foi realizada a maior das Conferências das Nações Unidas até então. Em 1997, a Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, encarregada de avaliar os cinco anos da Conferência do Rio, reconheceu que, apesar do enorme avanço que representaram as discussões e os acordos celebrados por aquele evento, pouco havia de implementação efetiva. O aprofundamento dessa constatação permitiu que, em dezembro de 2000, fosse convocada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, programada para se realizar em Joanesburgo em

agosto e setembro de 2002, voltada para os desafios da implementação dos acordos e compromissos assumidos ao longo desse processo.

Ao término das medidas preparatórias para a Cúpula de Joanesburgo, a sensação dominante foi de perplexidade e frustração. Os resultados produzidos foram extremamente tímidos diante da expectativa que se tinha quanto da convocação da Cúpula. Os documentos preliminares produzidos nas esferas oficiais de negociação não avançaram, como se esperava, na formulação de decisões orientadas à ação. Pelo contrário, grande parte da perplexidade que se verificou no Rio de Janeiro foi devido à constatação de que os esforços estiveram concentrados no sentido de se evitar retrocessos em relação às conquistas de 1992, e não no sentido de promover avanços significativos na implementação daquelas idéias.

Convenções e princípios acordados na Rio-92 foram questionados e o impasse entre as posições dos países desenvolvidos e em desenvolvimento nunca foi tão explícito e de tão difícil conciliação. Dentro do mesmo bloco de negociações, os impasses dificultam a adoção de posições comuns. Um exemplo dessa situação refere-se à redução de emissões de efeito estufa, onde países industrializados juntaram-se aos países produtores de petróleo para bloquear propostas efetivas de substituição de combustíveis fósseis por fontes renováveis de energia. Princípios que constituem o "Legado do Rio", como o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, são novamente questionadas por alguns países industrializados, dificultando o desejo que se tinha de tornar o Protocolo de Kyoto uma realidade nesta ocasião.

As dificuldades desse processo evidenciam, em parte, o esgotamento do ciclo de grandes conferências das Nações Unidas, iniciado com a Rio-92 e seguido pelas Conferências sobre Desenvolvimento Social (Copenhague-1993), População (Cairo-1994), Mulheres (Beijing-1995), entre outras. O que a Cúpula de Joanesburgo mostrou foi que, mais do que grandes conferências ou novas convenções internacionais, o desafio que foi imposto é a gestão e implementação do enorme conjunto de medidas que já foram acordadas nos últimos anos. O déficit

de implementação dessas medidas revela a fragilidade do sistema das Nações Unidas, que não tem conseguido se mostrar efetivo tanto na implementação de decisões quanto na indução desse processo.

Isso é agravado pela forma com a qual alguns atores do sistema interferem nas decisões, que são condicionadas à unanimidade. Trata-se de desafio de grandes proporções, pois envolve a ação articulada de diversos atores com interesses e motivações distintas, fato esse que requer esforços de engenharia institucional e financeira, adicionais a todas as propostas já apresentadas para reforma no sistema das Nações Unidas

O momento atual, porém, requer empenho muito além daquele que os governos e a sociedade civil organizada tradicionalmente podem promover, devendo envolver o setor empresarial, crescentemente incitado a assumir maiores responsabilidades sociais e ambientais, o setor científico e o acadêmico, posto serem eles elementos fundamentais num mundo onde as incertezas científicas continuam sendo invocadas como obstáculos à tomada de decisões na área ambiental. Contemplar uma reforma institucional global deve, necessariamente, incluir uma reflexão sobre os mecanismos que permitam incluir esse complexo conjunto de atores, forças e interesses no processo decisório global que, em última análise, se reflete sobre a vida de cada cidadão do planeta.

O período que sucedeu à Rio-92 evidenciou uma evolução que, num primeiro momento, pensou-se que o mais importante e urgente seria adoção de decisões que conduzissem a um modelo sustentável de desenvolvimento. Tal idéia refletiu na produção de convenções e tratados que, de certa maneira, promoviam a mudança dos padrões de produção e consumo, como é o caso das negociações sobre mudanças climáticas. Apesar desse ímpeto, a avaliação unânime de governos e da sociedade em relação à preparação para a Rio +10 revelou resultados insatisfatórios.

Às vésperas de Joanesburgo, foi impossível escapar da constatação de que muitos dos compromissos assumidos no Rio, em 1992, perderam força e adesão, reabrindo debates sobre aspectos já amplamente aceitos na agenda global. À luz

desde cenário desanimador, as projeções quanto ao fracasso do Protocolo de Kyoto eram ainda mais fortes. Logo, o fato de que muito esforço diplomático foi requerido para fazer vigorar o regime de mudanças climáticas fica evidente. Mesmo diante de desafios consideráveis, “o meio ambiente se tornou uma problemática inter/transgeracional e a regulação dos problemas ecológicos globais impôs-se de modo definitivo” (MILANI, 1998).

1.3 Convenção Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas

Diante das preocupações com o clima, a Convenção-Quadro sobre mudanças climáticas estabelecia princípios, objetivos, instituições e procedimentos que pudessem, mais tarde, serem desenvolvidos a fim de negociar um acordo para o problema. Como indicado pelo artigo 2¹⁵, o documento almejava a estabilização dos gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que prevenisse interferência antropogênica perigosa no sistema climático. De toda forma, reconhecendo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, ficou acordado que os países desenvolvidos deveriam liderar o processo que reduzisse suas emissões aos níveis de 1990, visto que estes eram os maiores responsáveis pelos níveis de poluição acumulados desde o passado.

Entretanto, estas obrigações não eram legalmente válidas ou expressas em objetivos quantitativos. Relatórios regulares sobre a situação nacional de emissões (*Greenhouse gas emissions*), de suas projeções (*emissions projections*) e de suas políticas para lidar com o problema (*policy and measures*) de cada Estado foram as únicas obrigações acordadas na convenção. Estes relatórios, chamados de inventários, eram revisados e avaliados internacionalmente. O objetivo deste

¹⁵ Artigo 2 da Convenção: “*achieve a stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner*”.

processo era o de estimular futuras negociações e promover a implementação de metas nacionais (GREENE, 2001).

A Conferência das Partes (COP) foi o órgão estabelecido para que, através de reuniões anuais, os países pudessem se encontrar e negociar o problema das mudanças climáticas. A primeira COP (COP-1) ocorreu em Berlim em 1995 e desde então já existiram 12 reuniões, sendo a última delas em Nairóbi, no Quênia em 2006. É natural que processos de negociações, principalmente sobre temas de grande complexidade política e de alto grau técnico, sejam caracterizados como lentos. Porém, a COP-1, decidiu que um Protocolo para a Convenção deveria ser negociado, estando pronto para aprovação até dezembro de 1997, na ocasião da COP-3, em Kyoto no Japão. Desta forma, a construção do Protocolo de Kyoto foi feita a partir do que se convencionou chamar: Mandato de Berlim.

Finalmente, como previsto, em 1997 durante a COP-3 adota-se o Protocolo de Kyoto como o principal documento das negociações sobre clima. Serve, ao mesmo tempo, como o maior e mais ambicioso acordo multilateral na área de meio ambiente, graças à admissão de prazos e limites concretos. Os países do Anexo I¹⁶, responsáveis pelo cumprimento de metas quantitativas no âmbito do Protocolo de Kyoto, enfrentaram muitos conflitos. Por exemplo, a proposta inicial dos EUA era de atingir emissões equivalentes ao nível de 1990 entre os anos de 2008 e 2012. Já a União Européia, por outro lado, pressionava pela redução de 15% em relação aos níveis de emissões de 90 em 2010. A Austrália, por sua vez, só concordaria com a parte do acordo que dizia respeito à permissão de um crescimento razoável das emissões de GEE, segundo o Ministro Alexander Downer, em julho de 1997¹⁷.

Os chamados países insulares conhecidos pela sigla AOSIS, (*Alliance of Small Island States*), ameaçados pela suposta elevação do nível do mar,

¹⁶ Os países do Anexo I, também chamados de “Partes Anexo I”, correspondem aos membros da OCDE e os países do antigo bloco soviético, que são chamados de países em transição para economia de mercado. Este grupo, portanto, é o que tem metas quantitativas de redução de emissões no âmbito do Protocolo de Kyoto

¹⁷ <http://www.peg.apc.org/~acfenv/ghfact8.htm> (acessado em julho de 2006)

propuseram metas bastante rigorosas de redução de emissões de GEE, consideradas impossíveis de serem alcançadas por todos os outros países. Quanto aos países não-Anexo I, o Brasil, a China e a Índia, diferentemente do Chile e da Argentina, mostraram não serem favoráveis à adoção de metas quantitativas.

O Senado americano recomendou que o presidente dos EUA, Bill Clinton, só assinasse o acordo de limitação ou redução de GEE, caso os países não-Anexo I também concordassem com algum compromisso de limitação ou redução no mesmo período¹⁸. Curiosamente, o reconhecimento público de Clinton, em 22 de outubro de 1997, em relação ao fato de que os EUA são responsáveis por mais de 25% dos GEE emitidos mundialmente, apesar de representarem apenas 5% da população mundial, foi um acontecimento político importante para o debate sobre o clima. Em seu discurso, foi enfatizado que é *obrigação moral* dos EUA apresentarem alternativas ao padrão de uso energético no país. No entanto, somente a assinatura do Protocolo por parte do governo americano não foi suficiente para sua concretização. A ratificação necessária por parte do Senado Americano, como era previsível, não ocorreu. Ao contrário, em 2001, quando sob o comando de um novo presidente (George W. Bush), os Estados Unidos se retiraram oficialmente das negociações.

¹⁸ "Remarks by the President on Global Climate Change," National Geographic Society, Washington, D.C., October 22, 1997 (<http://library.whitehouse.gov/PressReleases.cgi?date=0&briefing=5>).

1. 4 O Protocolo de Kyoto

O Protocolo de Kyoto é uma espécie de braço da Convenção do Clima. Aberto para assinatura em 16 de março de 1998, ele estabelece que os países do Anexo I devem reduzir, na média, 5,2% seus níveis de emissões de gases poluentes em relação ao ano de 1990. A data para verificação de resultados é o período entre 2008 e 2012¹⁹. Ficou acordado que os países em desenvolvimento não teriam metas quantitativas de redução de emissões no chamado primeiro período de compromisso. Isto é, entre os anos de 2008 e 2012. Se em 1997 o protocolo é assinado, muitos pontos ainda ficam indefinidos e sujeitos a negociações futuras. Dois exemplos podem ser destacados. O primeiro se refere às definições de sanções àqueles que não cumprem os compromissos. O segundo diz respeito às condições de utilização de mecanismos de flexibilidade entre os países do Anexo-I e não-Anexo I. Sobre este ponto, mais detalhes serão discutidos adiante.

A COP-3, realizada na cidade de Kyoto no Japão, contou com cerca de 10.000 participantes, incluindo representantes de mais de 160 governos. Além disso, a conferência contou com depoimentos de 125 Ministros, além da presença de organizações não governamentais, organizações intergovernamentais e imprensa. Após uma semana e meia de intensas negociações formais e informais, as Partes²⁰ da UNFCCC (sigla em inglês para a Convenção do Clima) assinaram, finalmente, o que hoje é denominado Protocolo de Kyoto. Na ocasião, somente 39 países desenvolvidos assinaram este regime. Entretanto, estabeleceu-se que ele só vigoraria após a adesão de um somatório de países desenvolvidos que, juntos, emitissem pelo menos 55% do total das emissões mundiais.

Uma vez que EUA e Rússia representavam cerca de 55% das emissões globais em 1990, nota-se a relevância destes dois países para a possibilidade de o acordo entrar em vigor. Dado que é o conjunto dos Países Anexo I que deve

¹⁹ A leitura do documento na íntegra e em português pode ser feita no site do Ministério da Ciência e Tecnologia: http://www.mct.gov.br/upd_blob/12425.pdf

²⁰ “Partes”, aqui, deve ser entendido como cada Estado signatário do Protocolo.

reduzir emissões em 5,2%, diferentes metas foram definidas para cada Parte²¹. Com exceção dos países ex-socialistas, pelo colapso econômico atual, do Reino Unido, pela substituição do carvão pelo gás natural, e da Alemanha, devido à sua unificação, os países do Anexo I da Convenção enfrentam dificuldades para cumprirem o acordo de Kyoto. Por outro lado, teoricamente, os países em transição poderão emitir GEE acima dos níveis identificados nos anos 90 por apresentarem taxas de crescimento econômico negativas. Neste sentido, destaca-se que as emissões efetivas em 1997 dos países da ex-União Soviética já eram menores que 70% das emissões de gás carbônico em 1990.

Mecanismos de Flexibilidade

Diante de dificuldades para se reduzir emissões de gases-estufa, principalmente pelos altos custos, instrumentos econômicos foram arquitetados com o objetivo de facilitar esta tarefa. Tais instrumentos ficaram conhecidos como: mecanismos de flexibilidade. Iremos brevemente descrevê-los para auxiliar a compreensão do leitor a respeito de um dos pontos mais polêmicos das negociações internacionais²².

Como dito, as metas de cada país foram estabelecidas para o primeiro período de compromisso. Após a entrada em vigor do acordo, no ano de 2005, elas deveriam ser revisadas, a fim de fazer adaptações para um segundo período de compromisso. Vale destacar que uma das sanções previstas no protocolo, caso não haja o cumprimento das metas, é justamente a limitação do uso dos instrumentos de mercado. Assim, os três mecanismos que iremos comentar são: o Comércio de Emissões, a Implementação Conjunta (JI, em

²¹ Após a entrada em vigor de Kyoto, os países que eram nomeados Anexo I, passam a serem chamados de Anexo B. Mas, por questões práticas, nesta pesquisa continuaremos nomeando os países com metas quantitativas de Anexo I. Consultando o site da Convenção sobre Mudanças Climáticas - http://unfccc.int/kyoto_protocol/background/items/3145.php- (acessado em dezembro de 2006), é possível saber as metas específicas de cada Parte.

²² Para uma discussão sobre como o meio ambiente pode influenciar o processo de construção da ordem mundial, com especial atenção ao fenômeno da regulação pelo mercado, ver: MILANI, 1998.

inglês), e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)²³. Dissemos que estas ferramentas foram desenvolvidas para auxiliar os países a reduzirem suas taxas de poluição atmosférica da forma menos custosa. No entanto, a utilização destas opções pelos países Anexo I não pode ser feita sem que haja, ao mesmo tempo, uma comprovação de que ações domésticas suplementares estejam sendo executadas.

De forma sucinta, o comércio de emissões consiste em permitir que as partes comprem e vendam cotas de gás carbônico. Isto é, países que poluem em excesso podem comprar "créditos" de outros menos poluentes e que, portanto, tenham ultrapassado a meta estipulada durante as negociações multilaterais. Dentre as opções de comercialização, temos a Implementação Conjunta (JI, sigla em inglês). Esta modalidade diz respeito a projetos que reduzam emissões somente entre países do Anexo I. Por exemplo, estes projetos podem ser de eficiência energética ou de reflorestamento²⁴.

Por outro lado, a lógica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) é similar a da Implementação Conjunta. A principal diferença entre estes dois instrumentos consiste em eleger os países em desenvolvimento (PEDs) como os únicos receptores de projetos de corte de emissões. Além da busca pela diminuição geral da poluição atmosférica, outro objetivo está implícito neste instrumento: auxiliar o desenvolvimento sustentável nas regiões desfavorecidas economicamente. Em particular, o Brasil foi um dos países que obteve destaque durante as negociações que culminaram na criação do MDL. Embora o setor privado e financeiro, normalmente, indicarem que este mecanismo de flexibilidade precise de regras mais claras, não se pode negar que hoje ele é uma realidade.

²³ As informações aqui descritas foram consultadas a partir do site do Ministério da Ciência e Tecnologia do Brasil e do site da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas. Para um trabalho específico sobre a caracterização do mercado de carbono e, particularmente, sobre as possibilidades da participação brasileira neste novo negócio ver: ROCHA, 2003.

²⁴ As regras da Implementação Conjunta podem ser conferidas no artigo 6 do Protocolo.

Assim, a Proposta Brasileira em Kyoto , que ganhou o apoio do G77, foi de estabelecer uma penalidade aos países do Anexo I, conforme a contribuição de cada um para o aumento da temperatura global da Terra acima de limites autorizados, de modo a criar um Fundo de Desenvolvimento Limpo destinado aos países em desenvolvimento. Este Fundo evoluiu para o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. A Proposta Brasileira foi inovadora²⁵ por não se ater , unicamente, às emissões de gases de efeito estufa de cada país relativos a 1990 , mas, sim, incorporar a quantificação das concentrações desses gases e o aumento da temperatura em consequência destas concentrações. Esta proposta leva à uma análise das emissões referentes ao passado de cada país, uma vez que o tempo de permanência dos gases é bastante elevado. Com isso, as responsabilidades de redução diriam respeito, também, ao modelo de crescimento de cada país no passado e não só às suas emissões em 1990. A contribuição dos países do Anexo I, em termos de emissões, de concentrações e de aumento da temperatura global, é substancialmente superior à contribuição dos países não-Anexo I.

Tratando-se exclusivamente dos países desenvolvidos, verifica-se que Estados Unidos e Rússia lideram o quadro de emissões seguidos por Japão, Alemanha e Reino Unido. De acordo com a simulação da Proposta Brasileira, o Reino Unido mudaria de quinto para segundo lugar caso levássemos em conta, na contribuição para o aumento de temperatura, as emissões passadas de forma cumulativa, incluindo a concentração de CO2 em 1990.

As decisões tomadas durante todas as Conferências das Partes, principalmente após a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, sinalizam para transformações econômicas profundas. Uma vez que o desenvolvimento econômico na atualidade é baseado no uso de combustíveis fósseis e provoca uma poluição atmosférica sem precedentes, novas fontes energéticas deverão ser

²⁵ Muitos especialistas consideram a proposta brasileira interessante devido à idéia de contabilizar as emissões históricas, mas consideram difícil aceitar o conceito de "responsabilidades comuns mas diferenciadas" dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, previsto na proposta.

priorizadas. No curto prazo, este cenário implica não só em difíceis decisões políticas, como também em mudanças nos padrões de consumo das sociedades. Ou seja, torna-se imperativo para os Estados, em conjunto com o setor privado, investir em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias “sustentáveis”.

A fim de evitar críticas quanto à falta de eficácia, o Protocolo de Kyoto foi dotado de “dentes”. Ou seja, há um comitê responsável pelo acompanhamento dos compromissos (*Compliance Committee*) e dois outros órgãos, o *facilitative branch* e o *enforcement branch*, que são responsáveis pelo auxílio no cumprimento das metas e pela aplicação das sanções àqueles que descumprirem o protocolo. Em caso de descumprimento das normas, estipulou-se que: o país que não atingir os objetivos deve fazê-lo no segundo período de compromisso, porém deverá adicionar 30% no valor de suas metas. Além disso, fica proibido o uso dos mecanismos de flexibilidade. Por último, um plano de ação capaz de identificar quais serão as ações para que os objetivos sejam atingidos deve ser apresentado.

Invariavelmente, o cumprimento das metas estipuladas pelo Protocolo de Kyoto, será o verdadeiro termômetro do acordo. No entanto, mesmo que os processos de institucionalização e os regimes tenham se mostrado cada vez mais complexos, com órgãos de fiscalização e medidas punitivas claras, não podemos desconsiderar os limites da política e do direito internacional. Em outras palavras, não há como obrigar os países a cumprirem o estabelecido.

1.5 O problema das mudanças climáticas a partir do contexto europeu

Os “pilares” europeus

A União Europeia tem sido objeto de variados estudos graças ao seu ineditismo quanto à sua organização institucional²⁶. Não sendo nem uma federação, como os Estados Unidos, e nem um conglomerado de países soberanos, como as Nações Unidas, sua definição fica dificultada. Devemos dizer que mesmo diante disto, os países membros da UE permanecem sendo soberanos. O que ocorre, no entanto, é que parte desta soberania é cedida às instituições supranacionais. Uma das razões, apontada pela própria União, é a possibilidade de ganhar força e influência mundial.²⁷ A fim de darmos continuidade ao nosso debate, é necessário antes falarmos sucintamente sobre os “pilares” da UE e, brevemente, sobre o papel das instituições europeias. Sobre estas últimas, as três principais são:

- O **Parlamento Europeu**, onde os cidadãos europeus elegem diretamente seus representantes.
- O **Conselho da União Europeia**, lugar onde os países membros estão individualmente representados. Também é conhecido por “Conselho dos Ministros”.²⁸

²⁶ Este trecho desenvolverá especificamente algumas considerações sobre os “pilares” da UE. No entanto, para uma análise especializada, incluindo uma reflexão sobre a reorganização do poder na UE na atualidade, consultar: CAMARGO, 2004.

²⁷ “The countries that make up the EU (its ‘member states’) remain independent sovereign nations but they pool their sovereignty in order to gain a strength and world influence none of them could have on their own. Pooling sovereignty means, in practice, that the member states delegate some of their decision-making powers to shared institutions they have created, so that decisions on specific matters of joint interest can be made democratically at European level.” Comissão Europeia, *How the European Union works -Your guide to the EU institutions*. Disponível em: http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/53/en.doc (acessado fevereiro de 2007)

²⁸ O Conselho da UE é o que mais tem seu nome confundido, dado que existem ainda: O Conselho Europeu (reuniões que envolvem os chefes-de-Estado e o presidente da Comissão) e o Conselho da Europa (organização intergovernamental, não se caracterizando como uma instituição da UE.).

- A **Comissão Européia**, responsável pelos interesses coletivos da UE.

Estas três instituições são comumente chamadas de “triângulo institucional” e pode-se dizer que juntas elas são responsáveis pelas leis e políticas da União Européia. Em geral, é a Comissão que propõe novas leis. Mas, são o Parlamento e o Conselho que têm a função de sancioná-las. De toda maneira, outros órgãos e agências colaboram com o funcionamento da UE.²⁹ Os poderes e responsabilidades, notavelmente, do “triângulo” são estabelecidos através dos tratados do bloco. Estes são acordados pelos presidentes e primeiro-ministros de todos os países, seguidos de ratificação de seus parlamentos domésticos. A noção de “pilares”, normalmente, faz referência ao Tratado da União Européia, também conhecido como Tratado de Maastricht (válido a partir de 1993). A construção da União Européia, ao longo dos últimos cinquenta anos, foi, e continua sendo, um processo lento, repleto de avanços e retrocessos. Sua história vem sendo registrada através dos principais tratados do bloco.

Historicamente, o ano de 1951 marca o estabelecimento da Comunidade do Carvão e do Aço. Dando sequência à integração dos mercados regionais, em 1957, a Comunidade Econômica Européia é criada por meio de um tratado popularmente chamado de “Tratado de Roma”. Na mesma época, a Comunidade Européia de Energia Atômica (EURATOM) também é designada. Ou seja, estes três regimes eram claramente dedicados a assuntos econômicos e ao gerenciamento de recursos como o aço, o ferro e a energia nuclear. Gradualmente, em meio a transformações regionais e mundiais, novas perspectivas foram sendo incorporadas. Questões sociais, ambientais e imigratórias são os mais importantes exemplos de temas que surgem e desafiam a construção da UE. Por um lado, são assuntos sensíveis aos governos e, por outro, exigem um grau de coordenação política elevado. Inevitavelmente, o sistema de tomada de decisões nos moldes da

²⁹ Como exemplo, temos: A Corte de Justiça, o Comitê Europeu Econômico e Social, o Banco Europeu de Investimento e o Banco Central Europeu.

votação por unanimidade trazem dificuldades significativas ao aprofundamento político.

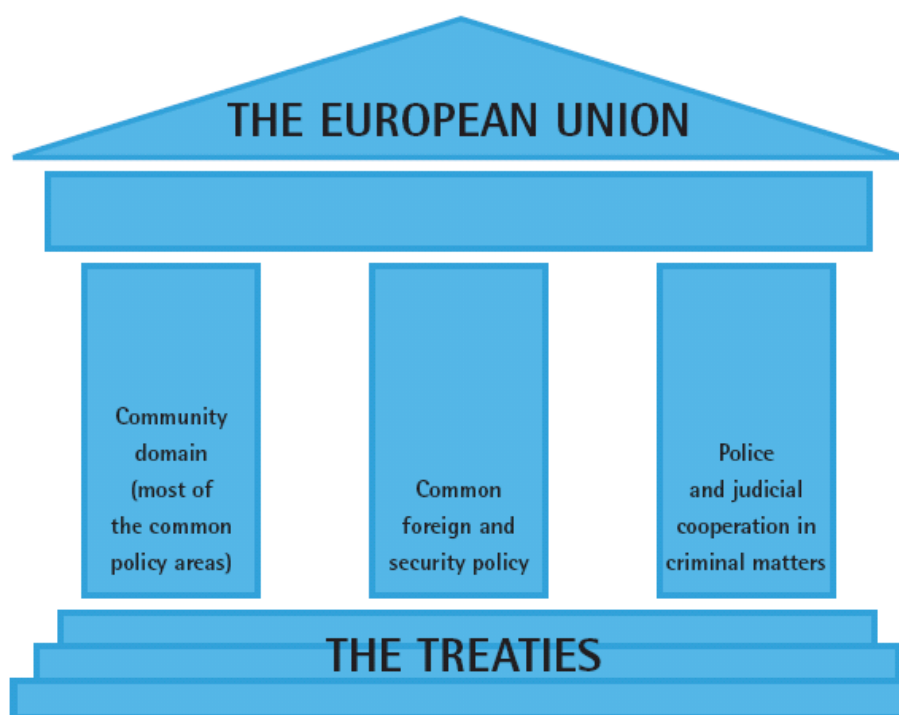
Visando a superação destes impedimentos, o Tratado de Maastricht nomeia a “Comunidade Européia”. Por decisão dos Estados membros, a principal consequência deste tratado é a criação da PESC (Política Externa e de Segurança Comum). Assim, mesmo diante de questões altamente sensíveis aos governos nacionais, ficou decidido que a UE buscava debater coletivamente temas considerados da “alta diplomacia”, como as questões políticas e militares. Logo, um novo sistema de tomada de decisão foi inserido. É neste contexto que uma nova estrutura, caracterizada pela implementação dos “três pilares”, é consolidada³⁰.

O primeiro pilar é o comunitário e corresponde às três comunidades: a Comunidade Européia, a Comunidade Européia da Energia Atômica (EURATOM) e a antiga Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) (primeiro pilar). O segundo é consagrado à Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Por último, a cooperação judicial e policial em matéria penal compõe o terceiro pilar. Sobre este último, o Tratado de Amsterdã, ao permitir a livre circulação de pessoas, transferiu uma parte dos domínios do terceiro pilar para o primeiro. Como dito, a diferença entre eles é o procedimento de tomada de decisões: procedimento comunitário para o primeiro pilar e procedimento intergovernamental para os outros dois. Ou seja, no primeiro pilar, só a Comissão pode apresentar propostas ao Conselho e ao Parlamento, e a maioria qualificada é suficiente para a adoção de medidas.

Entretanto, no âmbito dos segundo e terceiro pilares, este direito de iniciativa é partilhado entre a Comissão e os Estados-Membros, e a unanimidade é geralmente necessária. Notavelmente, o projeto do Tratado da Constituição Européia prevê uma reformulação total deste sistema. Os três pilares seriam unificados, ainda que se mantivessem procedimentos específicos no domínio da PESC, incluindo a política de defesa. Todavia, é sabido que após a recusa da França e Holanda em ratificar este novo regime, novos limites e desafios se

³⁰ Ver ARCHIBUGI-KOENIG, 2004 para uma análise específica sobre a questão das instituições européias e seus processos de reforma.

apresentaram ao aprofundamento político da UE. Segundo o bloco, a figura ideal da configuração dos pilares após Maastricht é a seguinte³¹:



*The European Union is founded on its treaties.
Its three 'pillars' represent different policy areas
with different decision-making systems.*

É importante enfatizar, neste trabalho, o papel da Comissão europeia, uma vez que é esta instituição a maior responsável pela implementação das decisões do Parlamento e do Conselho. É ela, portanto, que representa o interesse geral. Em outras palavras, é ela quem cuida do dia-a-dia da UE. Em termos práticos, a cada cinco anos novos “comissários” são designados para executar as funções. Atualmente, o grupo designado trabalhará até 2009 e seu presidente é o português José Manuel Barroso.

³¹ Figura disponível em: http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/53/2006-en.pdf , pág. 5 (acessado em fevereiro de 2007)

É ao Parlamento Europeu que a Comissão deve prestar contas. Suscintamente, ela tem quatro funções principais:

1. Propor legislações ao Parlamento e ao Conselho;
2. Gerenciar e implementar políticas e o orçamento da União;
3. Garantir o cumprimento das leis comunitárias (em conjunto com a Corte de justiça). Daí surge a expressão “Guardiã dos Tratados”;
4. Representar a UE internacionalmente, como em negociações de novos acordos;

O *staff* da Comissão é organizado em forma de diversas diretorias (Directorates-General, DG). Cada DG é responsável por áreas específicas, tais como meio ambiente, assuntos regionais, empresa e indústria, transporte e energia etc.

Arriscaríamos afirmar que a principal instituição da UE, em termos de tomada de decisão final, é o Conselho da União Européia. A cada seis meses é feito um rodízio entre os membros para a presidência e é ela que expressa o posicionamento do bloco nos temas de política externa e segurança. Isto inclui em organizações e conferências internacionais. As tarefas do presidente recebem auxílio do atual representante da PESC, senhor Javier Solana. Visto que a presidência é rotativa, cabe à Comissão dar continuidade aos trabalhos.

Ainda que esta construção política seja inédita, devemos lembrar que todos os países membros têm plenos direitos de representação em organismos multilaterais. Contudo, a partir de 1992 com a criação da PESC, aumentou-se o grau de coordenação política. É possível que o fato de adotar posições comuns tenha trazido maior peso aos Estados participantes. Por exemplo, na ONU a presença da Comissão facilita ainda mais o senso coletivo. Porém, por ela participar enquanto observadora, o poder de voto não lhe é concedido. A exceção se dá no âmbito da Organização para agricultura e alimento (FAO), da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Banco Europeu para a

reconstrução e Desenvolvimento, onde a Comissão pode votar em nome da UE, particularmente nos campos do comércio, agricultura e pesca³².

Em suma, a Comunidade Européia (CE) é dotada de personalidade jurídica, podendo ser signatária de acordos internacionais em áreas de sua exclusiva competência. Isto não se aplica à UE. Entretanto, nos casos de “competência compartilhada”³³ a CE assina os acordos multilaterais em conjunto com os Estados membros.

A evolução da política ambiental européia

O Tratado de Roma (1957), responsável pela origem da construção do bloco europeu, não faz referência à proteção ambiental. Como comentamos, o tema só ganha destaque real a partir de 1972 com a conferência de Estocolmo. Já dissemos também que esta conferência demonstrou ser significativa, pelo fato de causar impactos globais e, ao mesmo tempo, iniciar um debate sobre a maneira de se alcançar o desenvolvimento. Claramente, este debate ecoa nas discussões sobre crescimento econômico que passa a considerar os limites dos recursos naturais. Os primeiros reflexos de Estocolmo foram notados pelas ações domésticas realizadas no período pós-conferência. Aqui, expandiremos o caso específico da região européia tentando descrever a evolução da sua política ambiental.

Assim, é a partir desta fase posterior a 1972 que os países pertencentes à Comunidade Econômica Européia (CEE) percebem a necessidade de políticas comuns. Por isso, em 1973, lançam o primeiro Programa de Ação em matéria de meio ambiente³⁴, em que as diretrizes e ações para um período de cinco anos

³² Sobre a atuação da UE na ONU, consultar o site oficial do bloco: <http://europa-eu-un.org> (acessado em dezembro 2006).

³³ Sobre a “competência compartilhada”, ver mais detalhes no capítulo 3.

³⁴ Em inglês “*Environmental Action Programme*”.

foram estabelecidas. As diretivas³⁵, através de padrões de regulação, e mecanismos financeiros eram os principais meios de se aplicar as decisões neste período inicial. Logo, é nesta época que se nota um esforço em criar posicionamentos comuns, inclusive, diante da comunidade internacional. Em 1975, durante a convenção de Paris, para a Prevenção de Poluição Marinha por Fontes Terrestres, é que esta tendência se acentua chegando a ser considerado como a primeira vez que a Comunidade Econômica se apresenta como ator internacional no que se refere à agenda mundial (COUTTO, 2003).

O segundo (1977-81) Programa de Ação em matéria de meio ambiente, seguia as mesmas recomendações que o primeiro, mas enfatizava o princípio do poluidor-pagador (COLLIER, 1996). Já o terceiro programa (1982-86) foi o pioneiro em recomendar a integração de políticas de proteção ambiental a outras áreas, indicando a insuficiência de medidas regulatórias isoladas. Aqui, o autor Ute Collier (1997) lembra, particularmente, o caso dos efeitos danosos causados pela Política Agrícola Comum (PAC). No quarto (1987-92), temos a ligação entre a proteção do meio ambiente e ganhos econômicos, notavelmente, a criação de empregos e a possibilidade de crescimento econômico.

O quinto, foi aprovado em 1993 pelo Conselho. Sua principal distinção em relação aos planos anteriores foi o planejamento voltado ao longo prazo e focado em uma abordagem global. Seus dizeres foram responsáveis pela formação da agenda ambiental europeia pelo período de uma década. Dois princípios são cruciais: a integração das políticas gerais aos objetivos ambientais; e o da responsabilidade compartilhada entre vários atores (governos, indústrias, população). Para atingir esta meta, os instrumentos em destaque são: a criação de legislação que estabeleça padrões ambientais desejáveis, uso de instrumentos econômicos para encorajar a produção e utilização de produtos e processos

³⁵ As diretivas são determinações jurídicas delineadas no âmbito das instituições comunitárias e contêm instruções aos Estados membros sobre um tema específico. Entretanto, cabe às instâncias nacionais decidirem quanto à forma e aos meios de se fazer respeitar tais normas domesticamente.

ambientalmente sustentáveis, medidas que dispersem informações e educação e, por último, medidas de apoio financeiro (fundos)³⁶.

O sexto programa, adotado em 2002 com prioridades até 2010, tende a ir além de ações reguladoras, mas não abandona o que já vinha sendo estabelecido. A meta continua visando envolver o maior número de atores possível e de maneira estratégica. Destaca-se o esforço de uma mais abrangente colaboração com o mercado, enquanto ações que visam modificar o comportamento dos cidadãos são delineadas. Instrumentos tributários também não são descartados, ainda que sejam polêmicos e de difícil aceitação.

As políticas ambientais europeias são uma das áreas com maior tendência a integração. Este tema tem sido apofundado na medida em que avança a construção da UE, isto é na medida em que novos tratados são criados. Em termos de meio ambiente, o Tratado de Amsterdã (1997), que consolida avanços obtidos no Tratado de Maastrich, acrescenta o artigo 6º: “As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da Comunidade..., em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável”. (D’ARCY, 2002:116)

Ao longo dos tempos, “a política do meio ambiente passou por medidas reguladoras que visassem corrigir deficiências do mercado, ou seja externalidades negativas da produção prejudicando o meio ambiente. Daí uma legislação abundante em matéria de gestão dos resíduos, de poluição da atmosfera e da água, de proteção contra o ruído, de proteção das espécies animais e vegetais, bom como de riscos naturais e tecnológicos.” (D’ARCY, 2002:116)

O processo decisório de questões ambientais é feito por maioria qualificada no Conselho e em sistema de co-decisão com o Parlamento (aplicação do art. 251, Tratado da Comunidade Europeia -TCE). Ou seja, questões de meio ambiente se encaixam no primeiro pilar da União Europeia. Mas, veremos mais detalhes nos capítulos dois e três, onde explicaremos algumas complicações no sistema de tomada de decisão, principalmente, no exemplo das mudanças climáticas.

³⁶ Os programas completos podem ser acessados em: <http://ec.europa.eu/environment/actionpr.htm> para ter acesso aos programas completos. (última visita março de 2007)

A percepção dos problemas ambientais pelos cidadãos europeus: um fator a considerar

Desde os anos 70, com o surgimento das grandes conferências internacionais sobre meio ambiente, verificou-se um aumento na atuação de organizações não-governamentais, entre outras, por meio de intervenções formais durante as reuniões, participação em reuniões informais e discussões com os negociadores oficiais. Além disso, é comum as ONGs criarem eventos paralelos aos encontros oficiais visando discutir pontos específicos ou polêmicos. Relatórios e análises das negociações também se configuram como parte de seus objetivos, uma vez que estas buscam informar e tornar questões complexas mais acessíveis ao público geral.

Focando em problemáticas de grande relevância para os cidadãos, as ONGs, normalmente, conseguem conquistar maior confiança pública quando comparadas aos setores privados, por exemplo. Mesmo não sendo isto uma regra, elas muitas vezes se consolidam como a maior fonte de informação da sociedade civil. Por consequência, os eleitores tendem a inclinarem-se pelas políticas propostas por estes grupos, geralmente, mais propensas a padrões de regulação rígidos. Por outro lado, os políticos, pressionados e preocupados com suas eleições, sentem-se obrigados a adotar medidas que visem à proteção dos consumidores (BERNAUER; CADUFF, 2004).

Em específico, durante as negociações sobre o clima, ONGs ambientalistas foram de extrema relevância. Mesmo que competindo com o setor privado pela atenção da mídia, elas puderam exercer influência considerável. Neste sentido, um fator de destaque foi a utilização de novas tecnologias, pois elas acabaram por colaborar, em grande parte, com o fortalecimento desses novos atores. Através da criação do conhecimento, eles puderam fortalecer as bases para a cooperação. Segundo Keohane e Nye, o efeito mais claro da revolução da informação é o de mudar o processo político de uma maneira que o poder brando (*soft power*) se torna mais importante em relação ao poder bruto (*hard power*). Neste sentido,

credibilidade se torna um poder crucial tanto para governos como para ONGs, proporcionando uma organização mais aberta e transparente (KEOHANE; NYE, 2001).

Desde a COP-3 e, mais ainda, a partir da COP-6, um dos objetivos gerais destes encontros tem sido o de achar formas de aumentar a percepção pública quanto aos perigos do aquecimento global. Esta tarefa tem sido auxiliada pela constante apresentação de estudos e fatos científicos. Aqui, cabe lembrar a divulgação do último relatório do IPCC em janeiro de 2007 que foi capaz de atrair consideravelmente a atenção da mídia e, logo, da população em geral.

Na COP-6, estes esforços continuaram crescendo de forma relevante. O envolvimento das ONGs se diversificou e incluiu o aconselhamento de políticas para as delegações. Nesta ocasião, surge o “*Climate Action network*” (CAN) e sua publicação ECO. Ou seja, uma maior profissionalização das ONGs, assim como um aumento de especialistas e técnicos no assunto, é notada. Curiosamente, cria-se também o prêmio “Fóssil do dia”, entregue ao país que mais obstruísse as negociações³⁷. Sobre esta conferência em Haia, veremos mais detalhes no capítulo três, mas já adiantaremos agora que ela foi um grande marco para as discussões acerca da evolução do regime de mudanças climáticas. Na época, ano 2000, os relatórios do IPCC eram alarmantes e, até, pessimistas. Todavia, foram principalmente os eventos climáticos atípicos, como inundações na Europa, que ajudaram a colocar o tema do aquecimento global em evidência para esta região e, conseqüentemente, para os eleitores.

Assim, enquanto naquele continente o tema vinha se consolidando como um assunto típico de “alta política”, nos Países em Desenvolvimento, em boa parte

³⁷ Vale lembrar que na COP-12 o Brasil ganha este prêmio por ter dificultado a revisão do artigo 9 do protocolo. A rede internacional CAN atribui o prêmio ao Brasil “por sua argumentação dura e espúria contra o uso do Artigo 9 do Protocolo de Quioto para fortalecer e ampliar os esforços globais de proteção do clima no período pós-2012. Apesar da urgência da questão e da inadequação das respostas existentes, o Brasil está insistindo numa interpretação legalista e estreita do texto do Protocolo, buscando fragmentar as discussões sobre os vários caminhos de negociação e atrasar qualquer discussão mais séria sobre como as nações emergentes poderiam contribuir para uma estratégia abrangente de uso do Protocolo de Quioto e da Convenção Clima”. Fonte: (http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/press_clima_2.pdf)

devido à falta de recursos humanos e financeiros, o tema não ganhara tanto destaque. Desta forma, pode-se afirmar que a pressão da opinião pública era relevante para a tomada de decisão dos líderes europeus. É claro que uma série de fatores precisam ser analisados ao se tentar explicar o posicionamento da UE, não permitindo que este aspecto sozinho dê sentido a estratégia de buscar a liderança e a implementação do regime de mudanças climáticas.

No últimos 30 anos, temos visto, principalmente nos países industrializados, um aumento nos padrões ambientais e, conseqüentemente, uma maior incidência de regulações que visam diminuir riscos aos consumidores. Uma percepção comum é de que grupos ambientais vêm exigindo dos grupos industriais que adotem padrões rígidos de regulação ou que não comercializem produtos que agredam o meio ambiente. Saber em que medida atores não-estatais influenciam o debate sobre o aquecimento global é uma pergunta importante.

Na Europa, há outro elemento que não pode ser ignorado: a influência dos partidos verdes na política doméstica. Esta condição permitiu que o tema do aquecimento global se inserisse na agenda europeia. Segundo Prestowitz, contrariamente ao que ocorreu nos Estados Unidos, a esquerda europeia, após o fim da Guerra fria, encontrou nas causas “verdes” o seu lugar. Seguindo seu raciocínio, o ambientalismo europeu seria conveniente por diversas razões. Primeiro, proteger o meio ambiente poderia ser diretamente associado à proteção do bem. Segundo, ele serviria para justificar a necessidade de um Estado forte e regulador, o que acabava favorecendo uma parcela da sociedade que era normalmente anti-globalização e anti-corporações. Assim, com a tomada do poder por um número crescente de “verdes”, este movimento se apresentava como sendo fortemente ideológico. No entanto, é preciso dizer que ambientalistas europeus ocupavam cargos de chefia em vários órgãos das Nações Unidas, inclusive, na época da Rio-92. Logo, a inserção de temas ambientais na agenda política global acabou sendo favorecida (PRESTOWITZ, 2003:123).

Capítulo 2-

Questões econômico-energéticas no âmbito interno da UE

“A visão de unidades produtoras de energia baseadas em combustíveis fosseis com emissão zero apresentadas aqui pelo Conselho Consultivo da plataforma tecnológica propõe que a Europa deveria avançar de forma diferente nesse importante campo. Essa visão tem o potencial de induzir novos produtos e serviços, e fornecer um diferencial competitivo para a Europa no mercado global. Ao mesmo tempo, asseguraria à Europa e aos seus cidadãos um fornecimento elétrico eficiente e ambientalmente compatível. Esses fatores fazem dessa plataforma e de sua estratégia proposta um importante elemento no caminho para se atingir a maior economia baseada em conhecimento do mundo.” Janez Potočnik, Comissário para Ciência e Pesquisa³⁸

A degradação ambiental e, particularmente, o aquecimento global têm sido símbolos de um desafio significativo para a sociedade do século XXI. Foi dito na introdução deste trabalho que a problemática proposta seria analisada a partir de duas dimensões principais. Assim, o objetivo deste capítulo é debater questões econômico-energéticas, visando incorporar elementos do contexto interno da UE. Será discutido, portanto, o cenário no qual as negociações internas sobre políticas ambientais e energéticas comunitárias foram construídas, assim como alguns aspectos sobre as condições de fornecimento de energia na Europa. Estas considerações permitirão constatar, por um lado, que existe uma relação entre a evolução do mercado único europeu e o aumento de regulações ambientais. Por outro, que para se entender a posição do bloco nas questões sobre clima é relevante conhecer a realidade energética da região. Em outras palavras, este capítulo sugere que a defesa do Protocolo de Kyoto e os esforços a favor de uma liderança neste regime não podem ser descolados do processo de construção de um mercado único e, principalmente, do objetivo de se melhorar a segurança energética dos países membros da UE.

³⁸ “A vision for zero emission fossil fuel power plants”, Relatório da Comissão Europeia, 2006, pág.7 Documento disponível http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/zero_emission_ffpp_en.pdf (Acessado 8 de janeiro de 2007). Tradução da autora.

1. O debate sobre o aquecimento global antes de Kyoto

Os membros da UE vinham, desde 1986, tentando desenvolver medidas que lidassem, ao mesmo tempo, com o problema do aquecimento global e com as questões de segurança energética. Nota-se que o aprofundamento do bloco em termos econômicos (notavelmente as questões sobre concorrência e a competitividade no mercado interno), influenciou diretamente as políticas de meio ambiente e energia. Sobre o corte de emissões, é sabido que nem todos os setores de uma economia podem ganhar com as primeiras iniciativas. No entanto, percebe-se que na medida em que a percepção sobre possíveis vantagens na criação de uma indústria pioneira em tecnologia limpa aumenta, a proposta de liderança europeia se fortalece. Logo, discursos sobre a modernização e dinamização de um novo mercado ganhavam espaço, contribuindo positivamente.

Em paralelo, existe um projeto da UE de, no longo prazo, dissociar o fornecimento de combustíveis provenientes de reservas de petróleo localizadas em áreas instáveis. Os exemplos mais importantes desta categoria são as relações comerciais com o Oriente Médio e a Rússia. Tentativas de democratização e de implementação de práticas de boa governança nos principais países fornecedores de petróleo indicam que, além do desejo de lutar contra o aquecimento global, a liderança europeia nesta temática visa à melhoria de sua própria segurança energética.

Historicamente, a questão das mudanças climáticas já recebia destaque na agenda política europeia, ainda que com menos visibilidade na mídia, desde a década de 80. É somente nos anos 90 que o assunto se estabeleceu como prioritário. A percepção do problema climático como elemento estratégico, possibilita o estabelecimento de relações com diversos setores. Sem dúvida, os mais notáveis são os de energia e os de políticas fiscais. A incerteza sobre os custos relativos às medidas atenuadoras do aquecimento global, aliada às preocupações econômicas, ao lobby industrial e a falta de uma liderança efetiva foram determinantes para a visão de que as políticas climáticas deveriam ser vistas

como parte de um todo. Mesmo assim, a bibliografia que antecede a criação do Protocolo de Kyoto (1997) aponta para uma expressiva falta de vontade e coordenação política no tratamento do problema que fosse capaz de avançar eficazmente (COLLIER, 1996).

O aquecimento global, assim como outros problemas ambientais de grande magnitude, ainda enfrenta um alto grau de incerteza quanto aos seus reais impactos no planeta. A Convenção do Clima, visando combater a possibilidade de inação graças a esta dificuldade, adotou a precaução como um princípio. Na ocasião da Rio-92, a Comunidade Européia assinou o tratado, se responsabilizando, portanto, por uma estratégia conjunta de corte de emissões. Os detalhes das metas só seriam negociados mais tarde por meio de um protocolo específico (Hoje, o Protocolo de Kyoto). No entanto, em 1990, a Comissão Européia já havia proposto a primeira estratégia conjunta para o bloco, porém sem atingir sucesso significativo. É sobre esta iniciativa e seus obstáculos que falaremos agora.

Segundo os relatórios do IPCC e suas previsões para 2030, a demanda por energia tende a crescer. A dificuldade maior é que a predominância dos combustíveis fósseis como principal fonte energética mundial permanece sendo uma realidade. Claro está que as consequências negativas provenientes do aquecimento global tendem a crescer. Mesmo diante de avaliações econômicas e de debates científicos internacionais recheados de incertezas, através da nossa pesquisa, foi possível notar uma transformação na maneira como o tema é percebido. Curiosamente, a idéia de que reduzir emissões de gases-estufa implicaria necessariamente em altos custos econômicos, passa a ser revista. Constatamos a existência de argumentos a favor de uma economia que caminhasse cada vez mais em direção a diminuição do uso de combustíveis fósseis. Ao contrário de perdas, os discursos valorizavam múltiplos benefícios.

Com efeito, vimos no capítulo um que os instrumentos de mercado são uma das maiores apostas do Protocolo de Kyoto. Foram eles que impulsionaram, de certa forma, a concretização de um acordo internacional de tamanha magnitude.

Difícilmente seria possível visualizar um regime desta natureza sem a utilização de tais instrumentos, pois muitas são as divergências entre os países. Ao mesmo tempo em que eles são importantes, são também polêmicos. Alguns Estados, ambientalistas e cientistas criticam em tom de denúncia uma suposta mercantilização do meio ambiente. Os países emergentes acreditam estar sendo impedidos de continuar se desenvolvendo. Ou seja, eles temem que os países industrializados continuem se desenvolvendo às suas custas e permaneçam poluindo. Porém, onde é mais barato e possui padrões ambientais menos rígidos.

1.1 Histórico das tentativas da criação de uma política comum

Em 1988, através de um comunicado da Comissão para o Conselho dos Ministros ficava marcado o começo de uma série de medidas que tratavam sobre o estado das emissões de gases de efeito estufa na região. Em seguida, em 1990, o Conselho de Ministros do Meio ambiente e de Energia se reuniram em conjunto pela primeira vez para acordar uma meta coletiva. O objetivo era apresentá-la na segunda Conferência Mundial Sobre o Clima. Neste período, enquanto alguns países já haviam estabelecidos suas metas, outros não tinham ao menos iniciado. Se buscava, no ano 2000, alcançar metas iguais as dos anos 90, permitindo os países menos desenvolvidos (Portugal, Grécia, Espanha e Irlanda) terem metas mais flexíveis. Dinamarca, Alemanha e Holanda, por outro lado, eram os países que estavam dispostos a regulações mais rígidas. No entanto, curiosamente, o Reino Unido, hoje um dos maiores incentivadores de medidas contra o aquecimento global, se recusava a aceitar o ano 2000 como data de verificação dos resultados. Diferentemente, sua proposta se baseava no ano de 2005. Assim, este período inicial ficou marcado por uma grande discórdia e uma imensa dificuldade de se estabelecer compromissos específicos e, particularmente, executar ações concretas. Por esta razão, as proposições iam sendo esvaziadas e a maior consequência era comprometimento de seu rigor (COLLIER, 1997; GRUBB; GUPTA, 2000; OTT, 2001).

Visando medidas conjuntas, a Comissão lança um documento intitulado “A Community strategy to reduce CO2 emissions”. Nele encontramos quatro propostas para a redução de gases-estufa. É a partir destas quatro propostas que o debate na UE nos anos 90 será guiado. São elas:

1. Uma diretiva sobre eficiência energética (SAVE)
2. Uma diretiva sobre a combinação de uma taxa para as emissões
3. Uma decisão sobre ações no campo das energias renováveis (ALTENER)
4. Uma decisão sobre o monitoramento de emissões

Deve-se destacar que os mecanismos de comércio de emissões, hoje instrumento relevante para a política para o aquecimento global na Europa, não estão entre estas propostas. Diferentemente, as maiores expectativas estavam depositadas nos programas de eficiência energética (SAVE) e taxação de energia. Contudo, em 1995, pouco progresso havia sido feito (COLLIER, 1996). A proposta de taxação de energia havia sido bloqueada. O programa SAVE havia se transformado em uma diretiva que levantava dúvidas sobre sua eficiência e o programa de energias renováveis (ALTENER) não dispunha de metas obrigatórias. Ou seja, políticas que estavam sendo discutidas desde os anos 80 pareciam fracassar. Vejamos o porquê.

Dizem os especialistas que o objetivo de taxar o uso de energia é o de internalizar alguns dos custos externos. Esta proposta surgiu, como indica Collier, da ameaça de países líderes neste processo (Dinamarca, Alemanha e Holanda) de aplicar unilateralmente taxas no âmbito doméstico. Esta ameaça pressionava a UE, uma vez que tal fato prejudicaria os planos da Comissão em harmonizar as regras de taxação visando um adequado funcionamento do mercado único europeu. Mesmo que a iniciativa de preparar as economias européias para uma transformação econômica importante, não se pode afirmar que a opção de aderir ao comércio de emissões era uma alternativa.

Inversamente, um lobby expressivo das indústrias foi organizado, sendo acompanhado de um tom ameaçador em relação a mudança de suas bases para territórios fora da Europa. Como resultado, uma série de concessões tiveram de ser feitas, enfraquecendo a proposta das taxas. Por este assunto ter se caracterizado como fiscal no âmbito da UE a votação por unanimidade era requerida. Desta vez, o Reino Unido se apresentou como o maior opositor público desta iniciativa. Por outro lado, a França desejava uma taxa exclusiva para as emissões de carbono, visando a proteção de sua indústria Nuclear. O resultado é que após quatro anos de discussão e uma enorme polêmica a questão da taxa ficou sendo voluntária. Entretanto, ela só foi aderida pela Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda e Suécia. Ainda assim, as grandes indústrias não eram afetadas de forma significativa. O uso de tecnologia renovável é uma das maiores apostas de medidas que visem a redução de GEE. No caso do programa SAVE, seu surgimento se deu através de uma Diretiva-quadro (*framework directive*). Isto significa que a UE estabelece princípios gerais, mas não as formas específicas de como implementar tais princípios.

Em breve será visto que o princípio de subsidiariedade foi a grande razão para que esta iniciativa contasse com um alto grau de flexibilidade, permitindo a cada país designar seu próprio plano de ação na busca por eficiência energética. No ano de 1996, a Comissão estava em processo de lançamento de um SAVE II, mas seus resultados ainda eram incertos. Logo, vimos que as duas principais iniciativas políticas que buscavam combater os efeitos do aquecimento global nos anos 80-90 não foram bem sucedidas. A questão das taxas foi abandonada e o investimento em eficiência energética enfraquecido. Já o programa sobre energias renováveis, o ALTENER, dispunha de um baixo orçamento e era relativamente ineficiente. Além dos diferentes contextos e da divergência de interesses, argumenta-se que dois pontos foram cruciais para este fracasso.

Primeiro, a falta de definição em relação às competências da EU, especificamente, nas áreas de energia e política fiscal. Em segundo, notou-se uma coordenação problemática em termos de medidas energéticas (COLLIER, 1996). A dificuldade era justamente o fato de não se ter uma política energética comum. Por

exemplo, enquanto países como a Áustria, Irlanda, Itália e Grécia são explicitamente contra o uso de energia nuclear, a França se utiliza em grande medida desta fonte energética. Variações em relação a setores de energia privatizados e públicos também ocorrem. Desta forma, a tarefa de encontrar denominadores comuns ficou dificultada.

1.2 O desafio do princípio da subsidiariedade

Na Europa, a política ambiental acompanhou o processo de integração regional a partir de um processo lento. Em 1987 o Ato Único foi o primeiro tratado a mencionar legalmente a questão do meio ambiente. Seguindo a tendência de aprofundamento desta área, em 1993 o Tratado de Maastricht, que dá origem ao que chamamos hoje de União Européia, introduz o sistema de votação de maioria qualificada também para a política ambiental e estabelece o crescimento sustentável e o respeito ao meio ambiente como objetivo. A discussão sobre o conceito “desenvolvimento sustentável” não será estendida neste trabalho, ainda que seu significado não seja consensual. Aqui, entenderemos a expressão como a tentativa de alcançar um desenvolvimento econômico qualitativo, preocupando-se com as questões ambientais e sociais em paralelo. Ou seja, não se trata de obter um crescimento econômico desenfreado e a qualquer custo. Visões de longo prazo e estratégicas são imperativas. Assim, entendemos também que as políticas direcionadas às mudanças climáticas demonstram o alto grau estratégico, principalmente, pela necessidade de integração com diversas áreas da economia: transportes, energia, política fiscal, meio ambiente etc. Integração de políticas é a chave para se alcançar eficiência. Sem coordenação e liderança política esta tarefa fica dificultada. No caso dos países europeus, o quesito integração é central por motivos óbvios.

Neste contexto, a política ambiental no âmbito da União Européia tem se desenvolvido ao longo dos anos de acordo com a evolução do aparato jurídico e institucional do bloco. Ainda que ela seja apontada como uma das áreas de maior

sucesso, é notável a presença de inúmeros desafios e obstáculos. Nesta seção, nos preocuparemos em investigar os debates que, após a conferência da Rio-92, moldaram as tomadas de decisões em relação ao combate de emissões de gases poluentes. Assim, ao longo da leitura especializada no tema, foi possível perceber a relevância do chamado “princípio da subsidiariedade” para o assunto, principalmente por tratar da relação entre ações comunitárias e decisões autônomas dos Estados. De acordo com ele, as decisões da comunidade devem ser tomadas no nível “mais adequado”.

De forma específica, tal princípio possui dois objetivos centrais. Por um lado, permite a ação da Comunidade se o problema, não somente ambiental, não puder ser tratado de maneira isolada pelos Estados membros. Por outro, ele busca dar autoridade aos Estados quando estes percebem que podem resolver as dificuldades sozinhos e mais eficientemente. A definição que mais utilizada para o princípio da subsidiariedade é trazer o processo de tomada de decisão dentro da Comunidade o mais próximo possível do cidadão. Logo, ele envolve uma divisão de poderes entre diversos níveis de autoridades que são típicos da forma institucional criada para Estados federados.³⁹

Sobre o meio ambiente, este princípio torna-se problemático, pois Estados que não fossem particularmente ativos em termos ambientais poderiam justificar sua inação e prejudicar o coletivo. Por outro lado, o clima de desregulação e liberalização típica do período posterior à ratificação do Tratado de Maastricht – responsável pelo estabelecimento de um mercado único europeu- também são fatores importantes para análises sobre a evolução de políticas ambientais na UE.

No caso da recusa britânica em taxar o setor energético, verifica-se que o princípio da subsidiariedade fora utilizado. Ação identificada como uma estratégia para não ceder poderes à UE, preservando sua soberania e preservando um setor tão importante quanto é o fiscal. Outros membros, como Portugal, Espanha e Luxemburgo também apoiavam medidas que mantivessem a competência fiscal

³⁹ Fonte: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_en.htm (acessado janeiro 2007)

nas mãos de seus governos. No entanto, este fato não significa que o princípio da subsidiariedade seja prejudicial à preservação ambiental. Isto porque a comunidade deve estar altamente envolvida no planejamento de medidas que englobem o meio ambiente e o consumo de recursos naturais. O problema está na visão de que o princípio pode ser empregado como uma justificativa de inação ou como uma forma de adiamento de discussões profundas. Segundo Dahl, a subsidiariedade tem sido usada no fortalecimento do poder dos Estados membros para dar maior legitimidade ao processo de integração europeu (DAHL, 1999).

Em suma, vimos que os debates iniciais no âmbito da União Européia estavam, de certa maneira, subordinados às questões econômicas prioritárias. Assim, a meta de reduzir GEE no ano 2000 aos níveis de 1990, ficou comprometida. Na realidade, questões ambientais são tratadas de maneiras distintas em cada membro da UE e caso alguns países não fossem “forçados” pelas instituições européias dificilmente tomariam decisões ambientalmente significativas. Por fim, os grandes esforços iniciados na década de 80 a favor de medidas ambientais rígidas podem ser entendidos através dos anseios da política no nível da União Européia. Entretanto, os principais obstáculos podem ser atribuídos à relutância em perda de soberania nacional no setor energético, área diretamente compreendida como ligada às questões climáticas (DAHL, 1999).

2) A crescente integração econômica e as políticas climáticas na UE

No fim dos anos 90 a UE demonstrava ser cética em relação ao sistema de comércio de emissões. Durante as negociações internacionais, era clara a falta de preferência dos países europeus pelos instrumentos de mercado⁴⁰. Todavia, em 2003, a criação de uma diretiva sugere o surgimento de uma nova fase. A confirmação aparece, então, em 2005 quando o mercado europeu de emissões de

⁴⁰ De fato, como será discutido o capítulo três, a UE sofre uma mudança em relação ao seu posicionamento quanto ao uso de mecanismos de mercado na solução de problemas ambientais. No entanto, para um estudo que questiona o verdadeiro grau de utilização de mecanismos financeiros por parte da Comissão na política ambiental, ver: RITTBERGER *et al.* 2003.

GEE fica programado para ser implementado com ou sem Kyoto. Esta mudança nos chamou a atenção e nos motivou ainda mais para compreender a estratégia europeia para o clima. Afinal, o que proporcionou esta transformação?

Uma das respostas encontradas indica a teoria do “*path-dependence*” ou Institucionalismo histórico como possível fator explicativo. Esta teoria sugere que alguns acontecimentos resultam do processo histórico de tomada de decisão. Ou melhor, ela reconhece que as escolhas, dentre diversos instrumentos políticos possíveis, levam em consideração o quanto cada alternativa desvia dos arranjos institucionais já desenvolvidos ao longo do tempo. No caso específico europeu, argumenta-se que esta mudança comportamental advém de pressões internas (como é o caso do papel pioneiro da Comissão Europeia) e, por outro lado, de pressões externas (caso da retirada americana das negociações) (WOERDMAN, 2004).

Este raciocínio, mostra que a ideia de ganho de eficiência com o sistema de comércio ganhou espaço e quebrou fortes barreiras culturais, visto que este tipo de solução era temida. Além do mais, como veremos no capítulo 3, a liderança europeia sem o apoio dos EUA tinha como única saída, ao tentar implementar Kyoto, ceder à aceitação destes mecanismos de flexibilidade. Isto é, os custos de alterar os arranjos internacionais que já estavam sendo construídos em favor do comércio de emissões, com grande inspiração da experiência americana, seriam muito altos. Esta é uma das razões para que houvesse uma transformação na percepção dos formuladores de políticas públicas. O que não significa uma necessária mudança nos valores pessoais destes líderes. Neste sentido, o autor Woerdman discorda das afirmações que classificam o esquema de emissões europeu como simples cópia da experiência americana. Ou seja, ele sustenta que por meio de interações culturais, aliadas à análises sobre custos e vantagens destes mecanismos financeiros, os europeus tiveram melhores condições de entenderem e, principalmente, implementarem um sistema de comércio de emissões.

Primeiro, a capacidade de resolução dos planejamentos europeus em relação às políticas e medidas (*policies and mesures- PAMs*), através da tradição regulatória, do uso de taxas e acordos voluntários acabou sofrendo uma relevante pressão. Adicionalmente, a falta de resultados, em termos do alcance de metas, por volta do ano 2000 colaborou com a visão de que medidas tradicionais não estavam sendo eficazes. Segundo, a idéia de que a Europa perderia oportunidades de diminuir custos através do uso de mecanismos de flexibilidade se impôs.⁴¹

Neste sentido, atores interessados na lucratividade deste mercado se organizaram e fizeram pressão. Em terceiro lugar, a disseminação de informações sobre estes mecanismos para os formuladores de políticas melhorou, fazendo com que os líderes investissem mais tempo nos estudos destes processos. Por último, não só a saída dos americanos, mas também barganhas de países como o Canadá e Japão induziram os europeus a incluírem instrumentos de mercado no protocolo. Assim, a fim de se manterem e consolidarem os maiores líderes da implementação de Kyoto, seguindo seus objetivos ambientais, mas também político-estratégicos, os europeus foram obrigados a ceder. No mais, outro ator importante para o funcionamento de Kyoto, a Rússia, também se demonstrou um agente capaz de acelerar a escolha da Europa em favor do sistema de emissões, fato sustentado por diversos membros do Parlamento Europeu.⁴²

Nesta época, acreditava-se também que tais ações possibilitariam o retorno dos americanos para a mesa de negociações. Sabemos, hoje, que este cálculo diplomático não foi bem sucedido. Como dito, acordos sobre política fiscal necessitavam de uma votação de caráter unânime para ser aprovado. Inversamente, o sistema de emissões, pelo fato de ser um tema ambiental, requisitava votação por maioria qualificada em processos de co-decisão entre o Conselho de Ministros (meio ambiente) e o Parlamento Europeu.⁴³

⁴¹ Esta percepção se consolida principalmente por meio de documentos da Comissão Européia. Em específico, destaca-se o *Green Paper* do ano 2000.

⁴² *Financial Times*. "The EU paves the way for emission trading". 26 de junho de 2003.

⁴³ Ver: CHRISTIANSEN ; WETTESTAD, 2003

2.1 O discurso da Comissão Europeia e a aposta em vantagens comparativas

“A Influência da UE nos padrões ambientais internacionais contribuiu com a criação de um campo para os negócios europeus e promoveu o potencial exportador das nossas tecnologias limpas”⁴⁴

O problema das mudanças climáticas tem se destacado como um dos temas que mais tem recebido influência de analistas econômicos nas negociações internacionais. Independente disso, devemos ressaltar que a participação de economistas na questão do clima é uma difícil tarefa, principalmente, pelas discórdias causadas pelo uso de modelos metodológicos distintos. Inclusive, a percepção do risco é determinado pelos avisos da ciência que, por sua vez, também não está livre de posicionamentos controversos (ainda que relatórios, como os do IPCC, sejam realizados a fim de legitimar a produção científica diante deste tema). Logo, devido à necessidade da política mover-se antes de certezas científicas, a competição entre teorias e prospecções sobre o futuro fazem parte de uma estratégia, onde cada ator tende a ser favorável às idéias que maximizem seus ganhos estratégicos (HOURCADE et al. 1999).

O papel da diplomacia, nestes casos, tem sido o de garantir que as negociações não fiquem travadas e possam sempre avançar, mesmo que timidamente. No contexto das negociações sobre as mudanças climáticas, a tomada de decisão se dá considerando três fatores importantes (HOURCADE et al. 1999) :

- *“issue-linkages”* – As tomadas de decisão, normalmente, levam em consideração diversos objetivos públicos ao mesmo tempo. No caso do problema do clima e da estratégia europeia, busca-se soluções com múltiplos benefícios, tais como: evolução da tecnologia, criação de

⁴⁴ Comissão Europeia, *Green Paper* 2006.

empregos, preocupação ambiental, segurança energética, prevenção contra futuros choques do petróleo e fatores geopolíticos, incluindo o fortalecimento da União Européia na política mundial. Por um lado, estes benefícios incentivam as negociações. Por outro, devido a contextos distintos de cada Estado ou bloco, as negociações podem ser dificultadas.

- Tradição diplomática- Os resultados de negociações internacionais seguem a tradição de serem, costumeiramente, irreversíveis. Ou seja, aquilo que foi conquistado não deve voltar a ser negociado, mesmo que novas divergências surjam.
- Consideração dos princípios de equidade e justiça (*fairness*)- Por este motivo é que diferentes padrões de desenvolvimento e contribuição histórica são levados em consideração, assim como possibilidades de distorção da competitividade internacional.

Estes três fatores não diminuem a importância do fator econômico. No caso do aquecimento global, a grande questão é: qual o grau de disposição dos países em pagar pela precaução e quais são as opções menos custosas? O tratamento do problema do aquecimento global, em termos econômicos, não é visto de maneira consensual. Diferentes modelos econômicos, interesses políticos distintos, somados a um alto grau de incerteza resultam em interpretações distintas sobre a verdadeira extensão de benefícios ou custos. Todavia, há um crescente número de estudos que defendem a importância de agir no presente a fim de evitar custos muito superiores no futuro. Um exemplo é o relatório escrito por Nicholas Stern⁴⁵, que já foi economista-chefe do Banco Mundial, divulgado em outubro de 2006. Este relatório, com quase 700 páginas, chamou a atenção por ter sido escrito por um economista e não um cientista, o que é inédito. Seu principal alerta é sobre os impactos negativos à economia mundial devido ao aquecimento global. Em suma,

47 Para ler a íntegra do relatório Stern, acessar : http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm (acessado dezembro de 2006) .

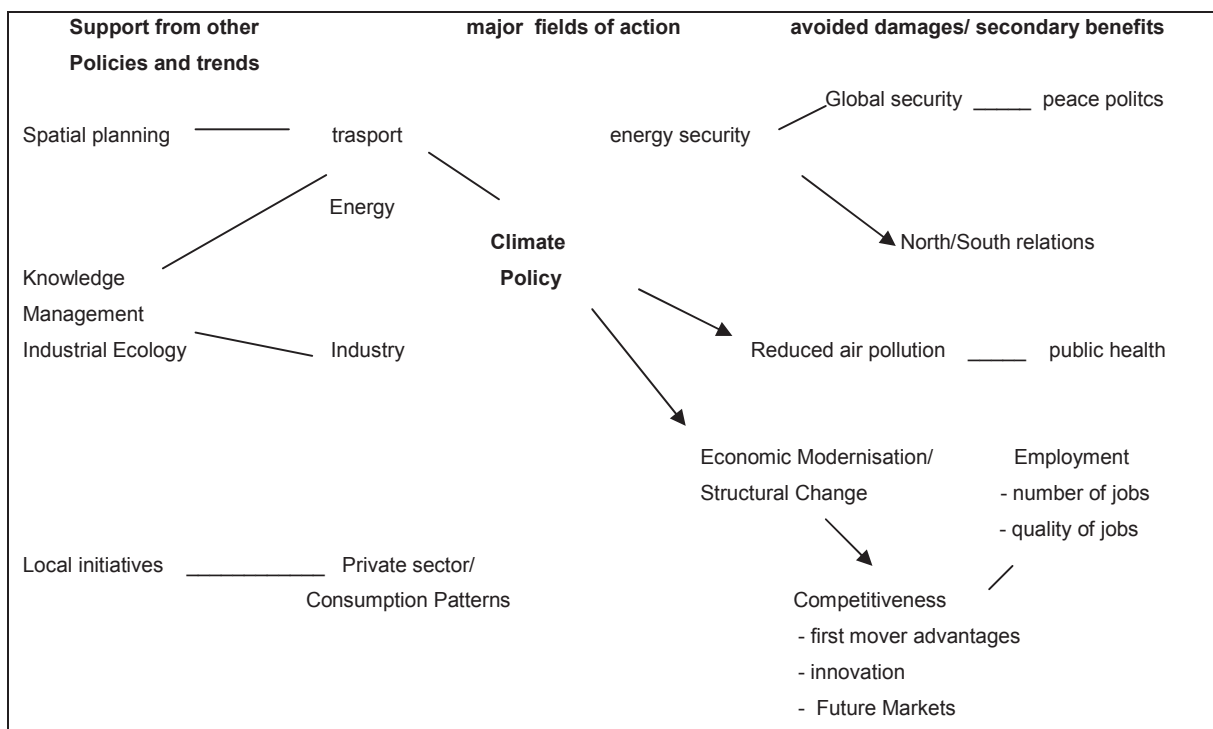
sua conclusão é que com um investimento de apenas 1% do PIB mundial se pode evitar a perda de 20% do mesmo PIB num prazo de estudo de 50 anos. Ou seja, se nada for feito para se combater a mudança de clima, todas as pessoas do mundo teriam 1/5 a menos do que teriam tido sem a questão climática.

Diante dos resultados destas pesquisas, iremos expor a influência das idéias que eram a favor da criação de políticas e medidas de enfrentamento ao problema das mudanças climáticas no âmbito europeu. Veremos que o objetivo de se alcançar múltiplos benefícios econômicos é sustentado e que esta argumentação fortaleceria a estratégia europeia de se consolidar como líder nas negociações internacionais. Com efeito, uma liderança, quando apoiada por um maior número de setores, se legitima enfrentando menos obstáculos. Por esta razão, a tentativa de conectar a estratégia climática com outros objetivos da agenda pública traria coerência aos tomadores de decisão, tornando mais provável o apoio da sociedade. Essa conexão é o que se acaba chamando de “issue linkage”.

Inicialmente, no fim dos anos 80 e começo dos 90 a retórica dos líderes europeus apoiava iniciativas unilaterais. Visavam alcançar vantagens graças ao pioneirismo destas ações (“*first mover advantages*”). Havia, portanto, uma forte ligação ao estabelecimento de uma agenda para o desenvolvimento sustentável vinculada aos benefícios econômicos. No entanto, como explicado, alguns Estados membros e determinados setores privados, questionaram as ações concretas com mais chances de implementação. O exemplo da taxação de emissões ilustra esta resistência e a evocação do princípio de subsidiariedade, favorecendo a competência do nível nacional, acaba sendo utilizado. A liberalização e desregulamentação dos setores de energia tendem a complementar este cenário.

Diante disso, uma contradição se desenha: de uma lado, a UE estabelecia metas rígidas e apostava nos benefícios econômicos advindos destas ações. Mas, de outro, a tentativa de se estabelecer como líder unilateral foi fracassada, falhando no estabelecimento de ações concretas. (JUNG, LOSCKE; 1999)

Abaixo veremos um quadro das ligações mais evidentes entre a política para o clima e seu impacto em outras áreas além da ambiental. Em geral, este planejamento é o que, de certa forma, se caracteriza como “desenvolvimento sustentável”. Temas mais comuns na interconecção de políticas:



Fonte: JUNG, LOSCKE; 1999. p.159

Este quadro sugere a importância de se atrelar questões que não atinjam exclusivamente o campo ambiental. As dificuldades econômicas que dominaram a década de 90, mais um cenário de desemprego crescente e uma grande preocupação com relação à segurança internacional contribuíram para este processo de atrelação estratégica. Dentre as evidências mais importantes a favor de uma política ativa na luta contra o aquecimento global, destacamos:

- Uma crença na modernização da economia, particularmente no campo das energias renováveis, mas também em técnicas de diminuição de desperdício de recursos e formas mais inteligentes e baratas de se transportar produtos e serviços. Esta evidência ganha força através da

tendência de uma série de empresas que caminham na direção de maiores investimentos em energias renováveis. O caso mais notável é a transformação no posicionamento de uma coalizão de empresas, anteriormente, contrárias a medidas regulatórias mas que, depois, se tornam atores importantes nas negociações. Caso das empresas Shell e British Petroleum.

- Aposta não só nos benefícios quantitativos da criação de novos empregos, mas também em seu aspecto qualitativo.
- Uma política climática efetiva deve diminuir a dependência do petróleo e, portanto, também os riscos de conflitos em áreas tradicionalmente instáveis.

Estas ações, através de uma liderança diretiva (“directional leadership”), teriam a intenção de se expandir mundialmente. Além do mais, devemos lembrar que este debate deve ir além das questões tecnológicas e englobar o tema do consumo “consciente”. (JUNG, LOSKE;1999).

- A relação com a eco-eficiência
- Formação de empregos (estudos da OCDE)
- Questão dos subsídios (segundo alguns autores, polêmico mas necessário)
- Política climática e paz (questões sobre segurança) – Resumindo, luta por recursos possibilitam guerras e os efeitos do aquecimento podem gerar muitos refugiados e, portanto, mais disputas por recursos escassos.

2.2 Comércio de emissões: uma nova realidade

O objetivo do Protocolo de Kyoto é o de impor metas quantitativas às emissões de gases poluentes. No entanto, as exigências ambientais dos países que fizessem parte de um acordo restritivo como este incitaram, por exemplo, o medo de que as indústrias destas regiões migrassem para países em que tivessem menos regulações e menores custos. Com frequência, debates sobre os altos custos de se reduzir emissões permeavam as negociações e continuam sendo um ponto relevante para novos acordos. Os Estados Unidos sempre se caracterizaram como um país majoritariamente preocupado com o cálculo do custo-benefício ao se falar em cortes de GEE.

Neste sentido, a visão de que a redução de emissões é prejudicial ao desenvolvimento econômico se consolida entre alguns atores, como o próprio EUA, os países em desenvolvimento e o Grupo Guarda-Chuva em geral. Como, em partes, este capítulo busca analisar o posicionamento europeu em relação a este ponto, ele irá sistematizar, majoritariamente, os argumentos que não concordam com a visão de que reduzir emissões é prejudicial à economia como um todo. Como a maioria dos especialistas que utilizamos para a nossa pesquisa⁴⁶, de alguma maneira, influencia a formulação das políticas públicas nesta área, acreditamos que é possível compreender o raciocínio que está por trás das iniciativas européias.

Michael Grubb, pouco conhecido entre os autores de relações internacionais, mas um grande especialistas em Protocolo de Kyoto e política internacional, tem muitas publicações que nos são importantes. Sobre a pouca probabilidade de migração de indústrias para regiões menos reguladas ele tem três considerações principais. De forma sucinta, a primeira mostra que, em geral, se subestima a capacidade de renovação tecnológica que teremos no futuro capaz de lidar com os problemas ambientais que, hoje, não temos solução. Isto é, as

⁴⁶ Especialmente: GRUBB, YAMIN, OTT, WETTESTAD, GUPTA e HOURCADE.

tendências de alguns centros tecnológicos mostram que novas formas de se reduzir a intensidade de emissões de GEE são cada vez mais uma realidade. Aqui, poderíamos destacar como exemplo novas tecnologias que prometem sequestrar carbono da atmosfera e enterrar em oceanos.

Em segundo lugar, Grubb acredita que se ignora a dimensão do desenvolvimento dos regimes ambientais no longo prazo, pois ele tenderiam a ficar mais abrangentes. Normalmente, os primeiros passos são dados pelos países desenvolvidos para que, em seguida, um maior grupo de países possam fazer parte dos arranjos institucionais. É sabido que as metas de Kyoto foram estabelecidas, inicialmente, para os países desenvolvidos, o chamado “primeiro período de compromisso”. Após o ano de 2005, acordou-se que as negociações caminhariam no sentido de definir o futuro do regime após 2012 (ano do término deste primeiro período). Por isso, não é impossível que os Países em Desenvolvimento tenham metas quantitativas em um provável segundo período de compromisso.

Por último, análises convencionais ignoram o fato de que tecnologias e estruturas institucionais (incluindo reformas políticas) se difundem internacionalmente. Economias modernas estão interligadas pela contínua expansão de fluxos de comércio, de investimentos, de pessoas e de idéias. Assim, tecnologias e escolhas de uma região irão inevitavelmente serem afetadas pelo desenvolvimento de outras áreas (GRUBB, 2000). Por outro lado, para Grubb, o esquema do Protocolo de Kyoto, a de dividir as metas quantitativas entre desenvolvidos e não desenvolvidos, não passaria de um reflexo da estrutura das Nações Unidas. Ele acredita que tal divisão produz alguns frutos indesejáveis, como, por exemplo, o foco excessivo na necessidade de se estabelecer metas para os PEDs.

Esta tendência acaba ignorando os efeitos positivos que já estão ocorrendo nestes países, mesmo sem as metas pré-estabelecidas. Isto é, reduções voluntárias e a percepção de que as políticas públicas devem levar em consideração a redução de GEE vêm ganhando espaço. Neste sentido, os estudos

sobre a real indução de desenvolvimento tecnológico se tornaram um tópico considerável para as pesquisas econômicas. Elas se mostram igualmente importantes para as questões do clima e desenvolvimento sustentável, já que tais assuntos envolvem planejamentos de larga-escala e de longo prazo. Neste sentido, transformações técnicas através do “*learning-by-doing*” e efeitos setoriais através do “*spillover*” devem ser considerados como plausíveis, principalmente, por gerarem um “ciclo virtuoso”.

Além do mais, em termos de difusão geográfica, demandas por produtos mais eficientes e com tecnologias com baixa intensidade de carbono (“low carbon”), ainda que hoje sejam em sua maioria vendidos em países desenvolvidos, impactariam nas linhas de produtos globais das indústrias. Assim, pode-se destacar os efeitos do aprendizado tecnológico e político nas vantagens de se reduzir as emissões.

Especificamente, sobre a não participação dos PEDs através de metas quantitativa e a consequente falta de eficácia do regime de mudanças climáticas, Grubb conclui que esta visão não é somente politicamente ingênua, como economicamente equivocada, exatamente pelos efeitos da difusão tecnológica e de políticas a favor de medidas “*carbon free*”. Adicionalmente, o Mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) é um dos mais importantes exemplos de envolvimento dos PEDs. Entretanto, ainda que esta análise possa ser otimista, o autor não nega a necessidade de maiores estudos quantitativos para se analisar com mais precisão o verdadeiro impacto desta difusão de ações que favorecem o meio ambiente. De toda maneira nas palavras da Comissão Européia, tecnologia ambientalmente limpas fazem sentido financeiro:

“ A Eco-Inovação e as tecnologias “verdes” não são só boas para o meio ambiente. Elas também oferecem oportunidades para o crescimento econômico –fazendo sentido econômico e dando às companhias européia uma boa plataforma de competitividade. O mercado global para produtos e serviços ambientais foi estimado em mais de 500 bilhões de euros em 2003. Isto o torna comparável em tamanho às indústrias áreas e farmacêuticas. E, com uma taxa de crescimento por volta dos 5% ao ano, este mercado

está crescendo mais rápido que a economia da UE. Ele também cria novos empregos. A UE está aproveitando ao máximo estas novas oportunidades. A Europa já tem vantagens devido ao seu pioneirismo (*"First-mover advantages"*) em tecnologia eólica. O Plano Ambiental de Ação Tecnológica tem por objetivo dar à UE as mesmas condições de desenvolvimento para outras tecnologias ambientais. O plano torna mais fácil a obtenção de financiamento para novas tecnologias, além de validar suas performances. Ele também promove melhores práticas e encoraja os governos e autoridades locais a "comprar o verde". Proteger o meio ambiente pode, assim, ser um positivo SPUR para o progresso econômico e social. É uma estratégia "ganha-ganha".⁴⁷

O comércio de emissões europeu como resultado prático

Na prática o que ocorre é que, após anos de esforços políticos e negando as expectativas gerais, a UE dá um passo importante: resolve criar o seu próprio mercado de emissões⁴⁸. Com apoio da Inglaterra e Dinamarca, a Europa começa a designar um sistema que envolve as indústrias de energia, aço, cimento, papel e vidro previsto para iniciar no ano de 2005, mesmo que Kyoto não entrasse em vigor. Apesar da inicial resistência em utilizar esta ferramenta, o processo de implementação foi razoavelmente rápido. Deve-se destacar, portanto, que este fato se deve majoritariamente aos esforços da Comissão e a sua iniciativa (WETTESTAD, 2005:2)

O caráter pioneiro de um sistema próprio acarreta argumentos políticos de que governos e empresas por todo o mundo teriam interesse em aprender com a experiência europeia, trazendo, caso haja sucesso, vantagens comparativas a sua economia.⁴⁹ No entanto, uma liderança efetiva só ganharia legitimidade por meio de ações concretas. Em particular, a iniciativa de criar o *"Emissions Trade Scheme"*

⁴⁷ Trecho da publicação "Quality Environment- How the EU is contributing". Comissão Europeia (2005, p.12). Tradução da autora.

⁴⁸ Para uma análise detalhada sobre a guinada no posicionamento europeu em relação ao comércio de carbono, consultar: CHRISTIANSEN; WETTESTAD, 2002. Já para um estudo específico sobre as razões pelas quais a Alemanha aceita implementar o comércio de emissões, ver WATANABE, 2005.

⁴⁹ "European Initiative could be world trend-setter". *Financial Times*, Londres, 16 de outubro de 2003.

(ETS) ou Sistema de emissões europeu, buscava superar as críticas contra a suposta hipocrisia da UE. Assim, a Comissão espera que este sistema possa estimular a inovação e incentivar as empresas a reduzirem suas emissões. Cada país membro deverá ter um plano nacional (*National Allocation Plan* –NAP), que deve ser aprovado pela Comissão. As empresas que excederem suas quotas, poderão comprar créditos de outras. A cada tonelada de excesso, as empresas serão obrigadas a pagar 40 euros, subindo para 100 em 2008. Para se ter uma idéia, atualmente, o preço da tonelada do carbono tem variado de 8-30 euros.⁵⁰

Durante as negociações sobre este tipo de comércio, uma série de concessões tiveram de ser feitas. Alguns setores altamente poluidores, incluindo os de transportes e o de construção, não estão incluídos nestas metas. Além do mais, há cláusulas que permitem a saída individual de indústrias e, em casos extremos, permissões adicionais de quotas de emissões podem ser concedidas pelos governos nacionais. Um exemplo onde isto poderia ocorrer, seria um inverno muito rigoroso. De toda maneira,

A iniciativa da UE ao criar o ETS é interpretada de diversas formas, variando segundo grupos e setores. Ainda que o comportamento empresarial pareça ter mudado quanto a sua visão em relação a importância de medidas contra o aquecimento global, críticas de alguns grupos privados permanecem. Seus argumentos principais se referem às iniciativas da UE de liderar sozinha medidas que acabam impondo custos unilaterais à Europa. É evidente que a ausência dos EUA nos acordos multilaterais é o maior incômodo e fortalece àqueles que temem perda de competitividade.

Grandes companhias de energia estão pressionando pela maior utilização dos mecanismos de flexibilidade de Kyoto no comércio interno europeu. A reclamação é de que procedimentos burocráticos e interpretações restritivas estão atrapalhando o seu uso. Além da hipocrisia, outras críticas foram objeto de reflexão na Comissão que acabou sendo obrigada a reagir criando um grupo de

⁵⁰ Para mais detalhes ver: <http://www.euractiv.com/en/sustainability/eu-emissions-trading-scheme/article-133629> (acessado fevereiro de 2007).

especialistas no campo do meio ambiente, energia e competitividade⁵¹. Por outro lado, já foi citado o relatório do antigo economista-chefe do Banco Mundial, Nicholas Stern, que chega à conclusão de que os benefícios de ações preventivas e rígidas no presente superarão claramente os custos da inação. Esta posição tem sido aceita, por exemplo, no Reino Unido.

Já os grupos ambientais que apóiam a liderança europeia, se desapontaram com as emissões de 2005, onde os países encerraram o ano com créditos de sobra. Segundo a WWF, os membros da UE “abusaram” do esquema de comércio pelas seguintes razões:

- Garantiram permissões generosas durante o primeiro período do ETS, 2005-2007, levando a metas relativamente fáceis de serem alcançadas e fazendo com que os preços da tonelada do carbono caíssem.
- As metas foram acordadas assumindo as emissões futuras e não baseadas nas emissões “históricas”, dando aos grandes poluidores incentivo a exagerarem suas projeções.
- Leilões foram pouco utilizados na distribuições das permissões.

Finalmente, a maioria das ONGs foram contra a utilização dos mecanismos de flexibilidade por acharem que pouca ação seria feita no território europeu.

3) A UE e a segurança energética: uma preocupação vital

A Comissão Europeia, principalmente após o Ato Único Europeu, dispõe de duas grandes metas: a promoção de uma agenda liberalizante e o encorajamento de construção de redes/interconexões. Grande parte desta ação surge da

⁵¹ Informações sobre este ponto, podem ser encontradas em: <http://www.euractiv.com/en/energy/energy-competitiveness-environment/article-156933> (disponível em fevereiro 2007)

constatação de pouco dinamismo econômico europeu, principalmente, quando comparado com a performance americana. Assim, o “*White Paper*” de 1986 dá origem à agenda liberalizante. No caso do setor energético dificuldades políticas influenciaram significativamente o debate, uma vez que havia resistência por parte dos Estados combinado ao debate geral sobre o próprio processo de integração europeu. O princípio da subsidiariedade, ligado às questões de cessão de soberania a órgãos supranacionais se faziam presentes, impedindo avanços. Inicialmente, os mais resistentes eram França e Alemanha. Mais tarde, vimos, gradualmente, que a Inglaterra liberalizou seu setor energético em um plano concretizado em 1999, juntamente com a Alemanha em 1998 e iniciativas em todos os outros países. A França, até hoje, se apresenta como a exceção.

O resultado das iniciativas da Comissão em aumentar a competitividade energética na Europa nos moldes dos anos 90, devido ao processo de grandes fusões e consequente diminuição de atores, não mais se torna possível. Diretivas fracas e a permissão destas grandes fusões foram as principais razões. Assim, houve uma falta de conexão entre a política que visava a criação de um mercado interno europeu em energia e a facilitação de fusões em nome da competitividade. Segundo Helm, outra resposta política para este fracasso teria sido a mudança de foco para a preocupação com a segurança de fornecimento energético.

A Comissão, no ano 2000⁵², mostra que em 2010 a Europa terá 60% do seu gás importado, além de ter suas emissões de GEE aumentadas significativamente. Esta dependência do gás tem um significado político, já que sua maior fonte será no território Russo e, em menor escala, na Noruega. Portanto, vimos que estas questões necessitam de grande grau de envolvimento das instituições européias em busca de uma integração coerente entre suas políticas e área como a do meio ambiente, energia e transportes.

Diversos ocorridos econômicos e geopolíticos na primeira década do século XXI aumentaram a percepção européia de vulnerabilidade em relação ao suprimento de energia. O contínuo conflito no Iraque e o confronto diplomático

⁵² *Green Paper*, 2000

sobre o programa nuclear do Irã intensificaram a preocupação em relação ao fornecimento de petróleo do Golfo Pérsico. Por outro lado, as altas taxas de crescimento econômico da China e da Índia contribuíram para uma maior competição por estes recursos. Estas transformações no mercado energético, atreladas a diminuição da capacidade de refinamento e baixos níveis de investimentos, levaram a um aumento de preços do óleo e gás⁵³. Nos dias de hoje, a UE paga pelo petróleo importado e o produzido internamente por volta de \$250 bilhões de euros por ano. Ou seja, 2,3% do PIB (BAHGAT, 2006). Estes valores são mais um incentivo para o desenvolvimento de uma política energética europeia comum.

Ao se falar da questão energética na Europa, automaticamente, deve-se lembrar da Rússia (maior exportadora de gás natural e segunda de petróleo). Os conflitos entre os países da ex-URSS interferem diretamente no suprimento da Europa. Em janeiro de 2006, por exemplo, a disputa entre Ucrânia e a Rússia em relação aos preços do gás natural ilustraram esta dependência. Mais recentemente, tivemos um desentendimento similar com a Bielorrússia⁵⁴. Acerca deste assunto, o jornal *Financial Times* publicou uma declaração do presidente da Comissão Europeia, José Manuel Barroso, afirmando que o caso de fato fortaleceu o objetivo de se ter uma maior auto-suficiência energética.⁵⁵

Estes episódios acarretam uma visão europeia negativa em relação a sua dependência russa. Isto é, diversos oficiais europeus entendem as atitudes da Rússia nestes conflitos como uma forma de usar o gás como uma arma política

⁵³ No entanto, vale ressaltar que no dia 23 de janeiro de 2007 houve queda no preço do petróleo graças ao aumento das temperaturas dos invernos na Europa e nos EUA, que acabou exigindo menos combustíveis para calefação. Este fato, de certa maneira, contribui para o fortalecimento das teses sobre o aquecimento global e incentiva políticas de combate ao problema.

⁵⁴ Em janeiro de 2007, uma disputa entre Rússia e Bielorrússia cortou o fluxo de petróleo para Alemanha e Polônia. O principal motivo foi a cobrança de uma taxa pela passagem do óleo no território da Bielorrússia.

⁵⁵ Nas palavras do jornal: *"Europe has an addiction to energy and it's even worse when you rely on someone else for that addiction," he said. Mr Barroso said Russia's decision to shut down oil supplies to Europe passing through Belarus strengthened the case for greater self-sufficiency.* *Financial Times*, "EU readies for battle over energy markets", por George Parker. 10 de janeiro de 2007.

para chantagear os consumidores vizinhos. (BAHGAT, 2006). Em março de 2006 a Comissão europeia lança mais um *Green Paper* (“*A European strategy for sustainable, competitive and secure energy*”).

Este documento enfatiza a necessidade de uma política energética comum. Suas seis prioridades são:

1. Complementar os mercados internos de eletricidade e gás;
2. Encorajar a solidariedade entre os membros;
3. Estabelecer um mais sustentável, eficiente e variado conjunto de energias;
4. Colaborar com uma abordagem integrada para tratar do problema do clima;
5. Encorajar um plano estratégico de energia;
6. Criar uma política externa energética coerente.

Estas metas, obviamente, se encaixam em um contexto específico. Após a crise do petróleo na década de 70, os europeus se comprometeram em adotar medidas que melhorassem a eficiência energética, refletindo uma mudança estrutural nas economias locais. Contudo, nos anos 90 quando os preços de petróleo estavam relativamente mais baixos e estáveis este comprometimento se enfraqueceu. Mas, logo na primeira década deste século, a nova alta de preços renovou este projeto. A grande dependência europeia de combustíveis fósseis reflete o padrão global e esta característica não parece mudar radicalmente nas próximas décadas, como indica a Agência Internacional de Energia (IEA). O petróleo continuará sendo o combustível mais importante em escala mundial, ainda que sua fatia de mercado reduza progressivamente. Por outro lado, o gás natural tende a ter sua demanda aumentada.⁵⁶

Metade da energia consumida na Europa é importada. Uma das razões para isso é a sua baixa capacidade de produção interna. A UE possui somente 0.6%

⁵⁶ Para mais informações, consultar: <http://www.iea.org/> (Agência Internacional de Energia).

das reservas de petróleo mundiais e 2% das de gás natural⁵⁷. Entretanto, a maior parte destas reservas se concentra, principalmente, na Noruega, na Holanda e no Reino Unido. Os recursos da Noruega durante muitos anos deixaram de ser explorados devido às suas regiões inóspitas e de difícil exploração. Diante deste contexto, a Comissão, através do *Green Paper* 2006, estabeleceu que a UE deveria:

- Diversificar suas fontes de energia, assim como suas fontes e rotas que suprem o mercado.
- Dar preferência ao uso de energias renováveis competitivas.
- Criar um cenário favorável ao estímulo de investimentos que possibilitem o atender o aumento da demanda energética.
- Melhor se equipar para em casos de emergências.
- Melhorar as condições de empresas européias que busquem acesso aos recursos globais.
- Assegurar que empresas e cidadãos tenham acesso à energia.

Em suma, desde o primeiro *Green Paper*, em 2000, a situação energética na Europa não contou com transformações significativas. O que se percebe é que, em geral, os esforços estão todos concentrados na diversificação de fontes e de recursos energéticos. Consumidores e produtores estão unidos pela busca de estabilidade e previsibilidade do mercado de energia, ou seja, pela segurança energética⁵⁸. O que fica claro é que a UE enfrenta dificuldades para conseguir manter seus altos padrões de qualidade de vida diante de um cenário energético dependente do mercado externo. A meta é utilizar tanto seu poder econômico como político ao lidar com problemas comuns com parceiros energéticos ao redor do mundo. Dentre estes parceiros, destacamos

⁵⁷ Ver: www.eia.doe.gov Energy Information Administration, Regional indicators: European Union.

⁵⁸ Para uma discussão sobre a definição do conceito de segurança energética, ver: BAHGAT, 2006:965.

principalmente a Rússia, os países da região do mar Cáspio (Azerbaijão, Cazaquistão, Turcomenistão) e o Oriente Médio. Ou seja, diante deste contexto, não há dúvidas de que o tema de segurança energética é preocupação constante das instituições da UE, notavelmente, da Comissão (BENITO; SODUPE, 2001)⁵⁹.

Para finalizar, vale dizer que as décadas de 80 e 90 ficaram marcadas pela crescente participação do setor privado no provimento de infra-estrutura, refletindo uma mudança na política econômica mundial e, em particular na Europa. Este fato reflete o processos de liberalização da economia, o que altera, em partes, o papel do Estado. Tal transformação estava embebida em uma esperança de se ter serviços mais eficientes e competitivos, beneficiando os consumidores através de melhores preços e condições. Em 1980 a rede de infra-estrutura europeia era toda provida pelo Estado sob condições de monopólio. Portanto, era o governo o grande responsável pela segurança e suprimento dos serviços. Após a grande demanda do período pós-Guerra, estes sistemas se desenvolviam de acordo com o planejamento individual de cada país. Entre o período de 80 e 90, no entanto, esta estrutura sofreu grandes abalos.

No caso do setor energético, a queda no preço do petróleo e sua relativa abundância mudaram o foco dos investimentos. A largada pela busca de menor preços estava dada. Com o aumento do desemprego na década de 80 e uma tomada do poder por parte de governos conservadores -voltados para uma agenda de corte de taxas -configuraram um cenário que incentivava ainda mais a participação do setor privado. Algumas vantagens foram alcançadas devido a estas transformações, mas os efeitos das privatizações em grande parte da Europa têm sido complexos (HELM, 2001). Devemos lembrar que não faz parte do nosso objetivo, discutir esta problemática a fundo. Somente queremos contextualizar estas questões por acreditarmos que sua história influi na formulação de políticas climáticas após a criação de Kyoto.

⁵⁹ Estes autores debatem, especificamente, os limites e oportunidades da cooperação energética por meio de um regime (*Energy Charter Treaty*).

Atualmente, há um debate sobre as desvantagens que este novo modelo trouxe à Europa. Isto porque, o reconhecimento sobre a necessidade de intervenção governamental em projetos de infra-estrutura (como os que visam importar gás da Rússia) aumentou. A Comissão Europeia tem demonstrado esta preocupação desde o ano 2000 por meio de seu *Green Paper* (HELM, 2001). Para sermos mais precisos sobre o debate da relação entre o Estado e o setor privado precisaríamos de mais teoria econômica e, este esforço não será feito neste trabalho por não fazer parte do objetivo central.

Assim, sobre este tópico, deve-se dizer que a Alemanha e a França são os dois membros mais preocupados com as iniciativas da Comissão em lidar com “sérios problemas de competitividade” no setor de energia.⁶⁰ Na verdade, estes “sérios problemas” se referem a combinação de empresas que, ao mesmo tempo, sejam fornecedores de energia e responsáveis pelos sistemas de distribuição (*grids/pipelines*). A instituição argumenta que os dois setores juntos no controle de um mesmo grupo não incentiva à competitividade.

⁶⁰ Financial Times, “*EU readies for battle over energy markets*”, por George Parker. 10 de janeiro de 2007.

Capítulo 3-

A dimensão da política internacional e a implementação do Protocolo de Kyoto

1) Negociações Internacionais

No fim dos anos 60 até o começo dos 80, durante a primeira fase do ambientalismo internacional, os Estados Unidos se destacavam por liderarem as iniciativas internacionais de proteção ao meio ambiente. Pioneiro em modernos sistemas de regulações no nível doméstico, este país se tornou um grande exportador de modelos e práticas. No entanto, ao se estudar a política ambiental internacional, uma constatação salta aos olhos. Enquanto os EUA, nas décadas de 70 e 80, costumavam propagar a inação dos europeus no campo ambiental, hoje é a UE que se apresenta como líder (FALKNER, 2006). Invertendo a situação por completo, hoje, é este bloco que costuma criticar os americanos por não se engajarem nos esforços multilaterais. Assim, esta pesquisa é capaz de ilustrar um exemplo que sustenta esta constatação.

Neste sentido, é importante destacar que a trajetória das negociações internacionais sobre o Protocolo de Kyoto adquiriu um forte caráter simbólico. Marcado pela politização do tema, o regime passou por diversas fases. Segundo Viola, o acordo “foi liderado por EUA e a União Européia entre 1989 e 1991, pela União Européia entre 1991 e 1995, por EUA, a União Européia e Japão entre 1995 e 1997, e apenas pela União Européia desde 1998.” (LEIS; VIOLA 2002:15). Ainda que a União estivesse sempre presente, de forma progressiva, ela acaba se isolando e consolidando-se como o verdadeiro motor do Protocolo. Atualmente, é inegável que a os países europeus sejam os maiores incentivadores de um sistema internacional de regulação de gases de efeito estufa.

O objetivo deste capítulo é compor uma análise que retome o paradoxo apresentado na introdução do ponto de vista da política internacional. Em

específico, diante do apoio incondicional a Kyoto por parte da UE, será discutido em que medida a retirada unilateral do governo Bush em 2001 pode ter impactado em seu posicionamento. Haveria uma relação entre um sistema caracterizado pela unipolaridade e a estratégia europeia? Em que medida o estudo deste caso empírico agrega conhecimentos sobre as características da atuação internacional do bloco?

Até agora, esta dissertação desenvolveu sua problemática a partir da dimensão econômico-energética doméstica, além de ter considerado a importância da atuação de ONGs e da preocupação dos cidadãos europeus nas questões sobre clima. O presente capítulo, levará em conta alguns aspectos específicos das negociações internacionais e a COP-6, ocorrida em Haia em 2000, será enfatizada. Em seguida, após a percepção de um novo cenário, um conjunto de hipóteses sobre as razões que levaram a UE a seguir sozinha em defesa do regime⁶¹ deverá ser delineado. Inevitavelmente, as relações transatlânticas e o papel do multilateralismo na atualidade formarão um debate relevante, onde considerações sobre a identidade europeia e sua condição enquanto ator não devem ser ignoradas. Argumenta-se que o estudo do Protocolo de Kyoto permite a exploração de temas que vão além das questões ambientais mais diretas. Em outras palavras, esta pesquisa pretende explorar alguns debates do campo das relações internacionais, chamando a atenção para a forma em que um novo sistema de regulação internacional vem se consolidando e de que maneira a União Europeia influencia neste processo.

A escolha da UE e do Protocolo de Kyoto como objetos de estudo se torna mais interessante por se tratar de um típico caso de competência “compartilhada”. Ou seja, ao contrário das decisões comerciais, as instituições europeias lidam com o tema das mudanças climáticas em conjunto com os Estados membros. Por este motivo, um alto grau de coordenação política é exigido, já que a Comissão não dispõe de plenos poderes. Entretanto, ao longo da nossa pesquisa, vimos que os países enfrentavam uma grande dificuldade na busca por coesão durante as

⁶¹ Para estudos especializados no tema de regimes internacionais, ver: HASENCLEVER *et al*, 2000; KRASNER, 1994 e STRANGE, 1983.

negociações internacionais. O período mais marcante foi no ano 2000, na ocasião da Conferência das Partes 6 (COP-6). Nesta época, disputas entre os membros da UE eram claramente notadas e dificultavam um posicionamento conjunto. Portanto, pode-se afirmar que uma das nossas motivações para a construção deste capítulo ocorreu, em grande medida, devido aos desdobramentos da COP-6 em Haia, na Holanda. Portanto, é central ressaltar que esta conferência ficou marcada por um fracasso generalizado e pela dificuldade em alcançar a cooperação. Logo na época posterior às dificuldades de Haia, uma maior coesão entre os países da UE foi notada. Assim, pode-se afirmar que este foi um dos grandes motivos que permitiu o estabelecimento de um paralelo entre a saída dos EUA e a reformulação da estratégia europeia. Ao liderarem os esforços diplomáticos na busca pela implementação do Protocolo de Kyoto, sugere-se que a UE ambicionava implementar o sistema de Kyoto mesmo sem a maior potência mundial, indicando seu apoio ao multilateralismo e defendendo uma normatização do sistema internacional.

1.1 A Conferência de Haia

Em geral, nesta parte do trabalho o tema central é a evolução das negociações internacionais sobre mudanças climáticas. Em específico, a Conferência de Haia funcionará como uma espécie de marco para a percepção de uma nova fase do regime de mudanças climáticas. Historicamente, o encontro da Conferência das Partes da Convenção Quadro de Mudanças Climáticas⁶² ocorreu 12 vezes. O primeiro deles (COP-1) foi em Berlim em 1995. Nesta ocasião, foi estabelecido o chamado “Mandato de Berlim” que, entre outras questões, tinha como principal objetivo o fortalecimento dos compromissos assumidos em 1992 pelas Partes do Anexo I, através da adoção de um protocolo ou de algum outro instrumento legal. Para encaminhar essa discussão, foi criado um grupo Ad

⁶² As Conferências das Partes, chamadas de “COP”, são reuniões internacionais da ONU que desde 1995, anualmente, traduzem-se como o fórum multilateral mais importante para as negociações do Protocolo de Kyoto.

Hoc.Ou seja, é a partir desta decisão em Berlim que os trabalhos de arquitetar um sistema mundial de regulação internacional sobre poluentes atmosféricos se iniciam. O resultado é o desenvolvimento do acordo ambiental mais ambicioso da história. Disponível para assinatura em 1997 durante a COP-3 em Kyoto, no Japão, o protocolo é batizado.

Na sequência, na ocasião da COP-4, em 1998 na cidade de Buenos Aires, o presidente dos EUA, Bill Clinton, assinou o acordo sinalizando a intenção dos Americanos em cooperar. No entanto, este aspecto pode ser entendido como uma estratégia da diplomacia americana, dado que a resistência por parte do senado em ratificar Kyoto era significativa. Ainda assim, mesmo após seu desengajamento oficial, os EUA sempre foram importantes para a caracterização dos instrumentos financeiros, representados através dos mecanismos de flexibilidade. É relevante que os moldes nos quais estas ferramentas poderiam ser usadas foram significativamente polêmicos e responsáveis por grandes impasses.

Assim, a COP- 6, realizada em Haia na Holanda no ano 2000, se propunha a dar um grande passo em direção a sustentabilidade, mas as negociações entre líderes e representantes políticos de todo o mundo fracassou, abafando as esperanças de ratificação do Protocolo de Kyoto. Por um lado, ela é o exemplo mais importante para ilustrar um momento de crise geral. A conferência chegou a ser suspensa e reconvocada posteriormente sob o nome de COP-6 *bis*. Por outro, o caso simbolizou a falta de coordenação política dentro do bloco europeu. Logo, muitas análises se propuseram a debater o que havia ocorrido na Holanda e, para os céticos, este período acabou evidenciando a natureza pouco cooperativa do sistema internacional (GRUBB;YAMIN, 2001).

O estudo de Grubb e Yamin, ao analisarem a COP-6, sugere algumas constatações. A primeira delas diz que preocupação pública evidente e certeza científica não garantem negociações exitosas. Na época da conferência, os relatórios do IPCC⁶³ eram alarmantes e, até, pessimistas. Adicionalmente,

⁶³ Órgão das Nações Unidas que reúne os principais cientistas do mundo responsáveis pelo acompanhamento da evolução climática e por relatórios capazes de traduzirem a dimensão do problema do aquecimento global.

episódios climáticos atípicos também já ocorriam na Europa, tal como as inundações que ajudaram a colocar o tema do aquecimento global em evidência para a sociedade. O capítulo um fala sobre isso quando trata da preocupação da sociedade europeia em relação ao aquecimento global. Entretanto, é possível ver agora que este aspecto não parece ter sido suficiente para compreender a liderança europeia no exemplo de Kyoto.

A partir de outra perspectiva, durante as negociações do ano 2000, os países menos desenvolvidos não pareciam estar preparados para questões altamente complexas em termos técnicos e políticos.⁶⁴ A segunda constatação se refere, portanto, aos limites das negociações intergovernamentais. Dado a imensa complexidade dos temas do aquecimento global, os assuntos em Haia eram altamente politizados para que os tecnocratas pudessem resolver, mas igualmente muito técnicos para que os políticos pudessem entender (GRUBB; YAMIN, 2001: 267). Por exemplo, a questão do uso de mecanismo de flexibilidade⁶⁵ foi um grande fator de divergência entre europeus e americanos. Os primeiros encaravam tais ferramentas como uma forma de fraqueza ambiental. Já, os americanos

⁶⁴ Neste caso, vale fazer uma ressalva quanto à participação do Brasil nas negociações internacionais. A Proposta Brasileira em Kyoto, que ganhou o apoio do G77, foi de estabelecer uma penalidade aos países do Anexo I, conforme a contribuição de cada um para o aumento da temperatura global da Terra acima de limites autorizados, de modo a criar um Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDM) destinado aos países em desenvolvimento. Este Fundo evoluiu para o chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), hoje um tema altamente relevante para o regime e seu futuro. A proposta brasileira foi inovadora por não se ater, unicamente, às emissões de gases de efeito estufa de cada país relativos a 1990, mas sim incorporar a quantificação das concentrações desses gases e o aumento da temperatura em consequência das concentrações. Esta proposta leva a uma análise das emissões referentes ao passado de cada país, uma vez que o tempo de permanência dos gases na atmosfera é bastante elevado. Com isso, as responsabilidades de redução diriam respeito ao modelo de crescimento de cada país no passado e não só às suas emissões em 1990. Muitos especialistas consideraram a posição brasileira interessante devido à idéia de contabilizar as emissões históricas. É isto, também, que daria base para o importante conceito previsto na proposta das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. O MDL objetivava, além de ajudar os países com metas quantitativas, incentivar a participação dos Países em Desenvolvimento nestes esforços e poder contribuir, através de transferência de tecnologias, com o desenvolvimento limpo dos mesmos. Vale ainda ressaltar que as negociações de Kyoto foram tidas como um dos poucos sucessos diplomáticos brasileiros, em termos de coordenação entre os setores empresariais, políticos e científicos. Sobre este aspecto ver LISBOA, 2002.

⁶⁵ Aqui, o exemplo mais importante é o comércio de créditos de carbono como ferramenta para atingir metas estipuladas no acordo.

insistiam nesta fórmula como maneira mais eficiente e barata de redução de gases poluentes.

Resumindo, as principais divergência entre americanos e europeus nesta época podem ser divididos em quatro pontos (LEAF *et al.* 2003). O primeiro se refere às perspectivas científicas. Enquanto a Europa aceitava a premissa sobre a relação das emissões antrópicas de gases e uma verdadeira ameaça ao planeta, os EUA questionavam sua veracidade. A segunda, já comentada, diz respeito ao desejo dos Americanos de usar o máximo de mecanismos financeiros capazes de reduzir custos das reduções. Os Europeus, por outro lado, temiam que estes instrumentos prejudicassem a execução de medidas nos territórios nacionais, prejudicando a eficácia do regime. O terceiro lembra que UE não desejava um atraso nas iniciativas entre os países desenvolvidos pelo fato de os PEDS não terem metas quantitativas. Já os EUA apontam a não participação deste grupo de países como uma das razões para não fazerem parte do protocolo. Finalmente, o último ponto é sobre a utilização de “sinks” ou sumidouros⁶⁶. Os americanos pressionavam para o uso destes mecanismos, mas os europeus ressaltavam que a ciência ainda era incerta sobre a verdadeira capacidade destes sumidouros. Assim, a UE preferia que eles fossem considerados no segundo período de compromisso do acordo (após 2012).

Em relação a perspectiva americana, Hermann Ott, em seu texto “Climate change an important foreign policy issue”, explica que, segundo os EUA, os “ambientalistas fundamentalistas” europeus tiveram grande culpa pela falta de sucesso nas negociações, pois obstruíram tentativas de se chegar a um acordo. O analista aponta ainda que a falta de cálculo com relação ao tempo foi outro significativo agravante, uma vez que o clima de aparente falta de urgência predominava, assim como uma atrapalhada atuação da UE (OTT, 2001).

⁶⁶ Sumidouros podem ser florestas, oceanos ou alguns solos em condições especiais que sejam capazes de absorver carbono.

1.2 Os EUA e o Protocolo de Kyoto

Neste trecho, exploraremos o posicionamento dos Estados Unidos em fóruns multilaterais. O objetivo é avaliar qual a relação destes estudos com a tomada de decisão americana de abandonar o regime de Kyoto. Esta parte nos será útil para melhor avaliar a relação do comportamento americano com a atitude dos europeus. Para tanto, teremos como base principal um estudo de Rosemary Foot, Neil Macfarlane e Michael Mastanduno que escreveram um livro intitulado: *“Hegemonia americana e organizações internacionais – Os EUA e as instituições multilaterais”*.⁶⁷ Com esta obra, os autores pretendem explicar o comportamento dos EUA em relação às organizações internacionais e, ao mesmo tempo, examinar o impacto deste país para a criação de cada uma delas. Os autores lembram que não pretendem caracterizar como benéfica toda ação multilateral, condenando, por consequência, as medidas unilaterais. Sobretudo, suas metas consistem em avaliar e explorar as possíveis tensões ocasionadas pela percepção pública de um país hegemônico, particularmente, na era da globalização.

Este livro abarca a questão do unilateralismo americano e tenta dar uma visão mais ampla sobre a relação dos EUA com as organizações internacionais. Ainda que esta discussão possa contribuir enormemente para o nosso trabalho, ela não faz parte desta pesquisa de maneira aprofundada. Pelo fato de este ser um assunto de alta complexidade e não ser o nosso foco, iremos abordar somente alguns aspectos que nos possibilitem contextualizar o episódio de Kyoto na política americana.

De início, há um paradoxo capaz de estimular mais ainda o interesse por este assunto. Historicamente, os EUA são um dos países que mais impulsionaram a criação de organizações internacionais e, logo, mecanismos de regulação externos. Contudo, o paradoxo consiste em exemplos, como o da Liga das Nações,

⁶⁷ No original: “US Hegemony and International Organizations –The United States and Multilateral Institutions”.

em que a contraditória retirada americana não é condizente com o seu papel de criador das “regras do jogo”. Mas, quais seriam as explicações para esta constatação? A resposta para esta pergunta passa por diversos aspectos e, por isso, sabemos que ele é complexo. Temas como o do comércio internacional, particularmente o do protecionismo e o das regras na OMC, teriam grande importância na composição da explicação. Uma frase nos chamou a atenção: os EUA são, acima de tudo, formadores de regras, mas não necessariamente seguidores delas.⁶⁸ De toda forma, estudos na área de segurança e economia internacional seriam importantes para complementar estas análises. Porém, pelo fato de o nosso objetivo ser somente o de dar ênfase aos aspectos da política internacional ambiental, exploraremos o comportamento americano de acordo com o nosso problema de pesquisa. Assim, ainda que passemos por diversos assuntos, enfatizaremos particularidades do unilateralismo americano em relação a temas do meio ambiente.

Assim, outra curiosidade nos chama a atenção. Os Estados Unidos são reconhecidos mundialmente pelo seu pioneirismo em movimentos ambientalistas e medidas avançadas de proteção ambiental. No entanto, de forma paradoxal, agora os EUA são vistos pela comunidade internacional como um dos maiores inimigos do clima (PRESTOWITZ, 2003). Stephen Hopgood, autor do capítulo sobre meio ambiente do livro que nos serve de base, defende que a evolução de perspectivas multilaterais nos EUA reflete uma divisão fundamental na arena política americana. De um lado, há os ativistas que buscam promover regulações multilaterais e aprofundar a participação americana. Por outro, há a linha de políticos que defendem o mínimo de regulação possível e dão preferência às soluções de mercado. Hopgood conclui, diferentemente do que o senso comum vem apontando, de que ainda que os céticos sejam influentes, os americanos estão cada vez mais envolvidos em acordos multilaterais na área do meio ambiente (HOPGOOD, 2003). Antes de aprofundar este tema, veremos, brevemente, como se dá a relação dos EUA com as organizações internacionais ao longo da história.

⁶⁸ “The United States is a rule maker rather than a rule taker in the WTO”. (FOOT; MACFARLANE; MASTANDUNO, 2003:21)

O fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética foram dois fenômenos que muito contribuíram para mudanças no sistema internacional nos anos 90. No caso dos EUA, Edward Luck defende que este contexto proporcionou a expressão de um “excepcionalismo” americano dentro das organizações internacionais e um momento para testar os limites da capacidade deste país (LUCK,2003:25). Para este autor, alguns aspectos são destacados no sentido de classificar os EUA como “excepcional” no âmbito das organizações internacionais. São eles:

1. A vontade de agirem sozinhos em uma gama de assuntos, com uma aparente imunidade a críticas e pressões dos outros;
2. A compreensão de que seus valores nacionais são universais, assim como suas práticas. Este ponto acarretaria, portanto, julgamentos morais.
3. Uma forte tendência em valorizar o interno, se espelhando em políticas nacionais ao definirem estratégias usadas internacionalmente.
4. Uma crença, por parte de formuladores de políticas e legisladores, que eles teriam outros meios de alcançar as soluções, sendo o multilateralismo uma opção e não uma obrigação.

Este analista sustenta que, na realidade, os Estados Unidos são pragmáticos e avaliam as situações caso a caso na escolha de ferramentas de política externa. Ele defende, ainda, que até sua relutância em aceitar medidas multilaterais, visando manter altos graus de flexibilidade, reflete este senso de excepcionalismo. Segue afirmando que os EUA têm preferências por fontes de legitimidade internas, ao invés de externas. Finalmente, ele sugere que as atitudes em fóruns multilaterais das administrações Clinton e Bush, diferem mais agressivamente em níveis retóricos e não substantivos (LUCK, 2003: 48)⁶⁹.

Seguindo esta linha de argumentação, a conclusão mais geral de Rosemary Foot, Neil Macfarlane e Michael Mastanduno é que não é possível identificar uma tendência clara dos EUA, em termos de preferências pelo unilateralismo ou multilateralismo como forma de negociação. A posição hegemônica americana

⁶⁹ Esta afirmação foi feita a partir de Coral Bell, “*American Ascendancy and the Pretense of Concert*”, *The National Interest*, 57 (outono 1999), 60.

daria espaço para escolhas, permitindo um privilégio chamado de “multilateralismo instrumental”. Trata-se, antes de mais nada, de uma análise entre os custos e os benefícios. Em relação aos diferentes temas, os autores evidenciam maior número de ações unilaterais nas áreas de segurança do que na área de cooperação econômica. Tanto para democratas quanto para republicanos, há indícios de que as instituições multilaterais serão apoiadas ou criadas quando estas puderem ajudar na conquista de seus objetivos. Portanto, não há razões, como sugerem alguns acadêmicos, para afirmar que uma ordem internacional unipolar leva inexoravelmente ao unilateralismo.

Por outro lado, instituições internacionais, particularmente as Nações Unidas, não são inúteis. Ao contrário, elas têm um papel importante: legitimar o poder americano. No mais, as instituições serviriam como mecanismos de transmissão de esforços pela universalização dos valores americanos, como a democracia e reformas de mercados (FOOT; MACFARLANE; MASTANDUNO, 2003:267). Aqui, é notável o exemplo do uso do FMI para promover privatizações e desregulamentações financeiras.

Já o analista Robert Falkner mostra a importância de reflexões que relacionem os estudos sobre “hegemonia” à política ambiental internacional e a diplomacia ambiental americana. A percepção dos Estados Unidos quanto à possibilidade de o meio ambiente proporcionar “ordem” no sistema internacional, segundo ele, não tem sido favorável. Diferentemente de políticas comerciais e financeiras, políticas ambientais internacionais não têm feito parte de seus esforços. (FALKNER, 2005:2). Para exemplificar, sua pesquisa neste campo de estudos se dá em três partes. A primeira, trata do conceito de hegemonia. A segunda busca evidenciar contradições que, aparentemente, existem na política externa americana em relação ao meio ambiente. Por último, Falkner tenta desvendar aspectos domésticos que impactam no comportamento internacional dos EUA no caso específico das mudanças climáticas.

Ele indica que boa parte do debate neste campo de estudos, concentra-se nas argumentações sobre a validade das explicações de teorias tidas como “estruturais” (o que significa dizer que grandes potências e, particularmente, as hegemônicas determinam as construções dos regimes). Entretanto, através de diversos exemplos⁷⁰, foi possível notar que inúmeros acordos foram estabelecidos sem a aprovação ou suporte dos EUA. Aqui, o Protocolo de Kyoto, se define como a melhor ilustração.

O importante é que estas constatações permitem contrariar as premissas de que hegemonia é uma condição necessária para a formação de regimes (FALKNER, 2005). Assim, para Falkner, não há uma ligação direta entre a posição dos EUA no sistema internacional e seus objetivos ambientais. A influência dos grupos competidores domésticos e a natureza fragmentada da política externa americana são amplamente responsáveis pelas variações em suas tomadas de decisões nos fóruns multilaterais nos diversos temas ambientais (FALKNER, 2005:5). Confirmando o que já havíamos visto antes, este autor também defende que a escolha por vias multilaterais pelo EUA é vista majoritariamente como um instrumento e não como um princípio.

Na época em que o governo Clinton assinou o protocolo de Kyoto, sabe-se que ele não constava com nenhum apoio político interno. Logo, uma real possibilidade de ratificação do documento era claramente inviável. Mais tarde, com a nítida saída dos americanos do processo de negociação, os europeus decidem definitivamente tomar a dianteira e dar um caráter cada vez mais político e ideológico às negociações. Para esta dissertação, este episódio é central. Afinal, diante da ausência dos EUA, de incertezas científicas, da falta de metas quantitativas por parte dos PEDs e das dificuldades econômicas diante da necessidade de reduzir emissões; por que a UE opta por permanecer no regime? Ou melhor, como se pode compreender sua estratégia de promover o acordo até sua implementação em 2005? Ao longo da leitura deste trabalho, estes dois questionamentos devem

⁷⁰ Ver YOUNG, 1994:117

estar em mente. Isto porque foram eles que guiaram a composição e organização desta pesquisa.

1. 3 UE, da desunião à coordenação política

Este trabalho já mostrou que durante a COP-6 a União Européia sofreu inúmeras críticas por não saber exercer um papel de líder eficaz nas negociações. Inclusive, foi culpada por fracassos de conferências internacionais graças ao seu alto grau de discordância interna. No entanto, após a retirada oficial americana no ano de 2001 das negociações internacionais do Protocolo de Kyoto, uma maior união dos países do bloco europeu parece ter vindo à tona. É como se a União Européia tivesse assumido o papel de grande responsável pela implementação do acordo a qualquer custo. Disposta, igualmente, a superar suas divergências domésticas.

Logo, é a UE que se esforça para cooptar países, até então resistentes à participação do acordo, como os do Grupo “Guarda-Chuva” (Canadá, Japão, Estados Unidos, Austrália, Noruega, Islândia, Rússia, Ucrânia, Cazaquistão e Nova Zelândia). Seguindo as regras do Protocolo, mesmo sem a ratificação dos EUA era possível tornar o acordo uma realidade. As cláusulas demandavam que os países que ratificassem o tratado, juntos, somassem 55 % das emissões mundiais. Este aspecto parece ter sido essencial para a estratégia européia que visava o apoio de países cruciais, com a Rússia, Japão e Canadá.

Foi comentado que os acordos quanto ao tema dos mecanismos de flexibilidade eram o alvo de maior divergência entre europeus e americanos. Durante a COP-2, quando se iniciam as negociações sobre Kyoto, os EUA lideram os debates e sugerem ser urgente a criação de medidas flexibilizadoras ao se buscar o corte nas emissões. Ou seja, fica introduzido o tema de comercialização de cotas. Segundo Viola e Leis:

“Este conceito baseava-se na experiência nacional americana com as cotas de emissão de enxofre e material particulado comercializáveis entre as usinas elétricas por bacias aéreas.

Esta experiência já tinha 4 anos de funcionamento e tinha se mostrado muito mais efetiva que os clássicos mecanismos de comando e controle na redução de emissões. A proposta americana foi em termos gerais rejeitada por três razões: em primeiro lugar existia a dificuldade de compreensão já que nenhum outro país além dos EUA tinha experiência nacional com esse mecanismo; em segundo lugar, existia a rejeição por razões de princípio contra o uso de mecanismos de mercado para a proteção ambiental; em terceiro lugar existia a rejeição por associação com outro componente da proposta norte-americana que implicava compromissos por parte dos países emergentes de reduzir a taxa futura de crescimento das emissões. Finalmente a COP-2 concordou em iniciar imediatamente as negociações para estabelecer um Protocolo que tornaria obrigatórias a redução de emissões por parte dos Países do Anexo 1, e que tentaria estudar e estabelecer mecanismos complementares para a redução das emissões.” (LEIS; VIOLA 2002: 14)

A União Européia, como já comentado, temia que através destes instrumentos de mercado pouca ação real fosse tomada nos países signatários. No mais, os cidadãos europeus criticavam fortemente o chamado “direito de poluir”, pressionando pela restrição destas medidas. A preocupação maior era sobre o quanto eles poderiam favorecer países poderosos na contínua utilização de combustíveis fósseis sem que políticas transformadoras fossem implementadas. Contudo, visando à entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, a UE parece não ter tido outra saída senão flexibilizar sua posição quanto ao uso destes mecanismos⁷¹. Este fato, mais tarde, se consolidaria como uma das maiores ironias envolvendo o

⁷¹ “Para obter o apoio dos outros países do Grupo Guarda-chuvas, a U.E. teve que ceder significativamente em varias áreas: reconhecimento de créditos por sequestro de carbono através do manejo das florestas e do solo, não colocar restrições ao uso dos mecanismos flexibilizadores, e regime fraco de sanções. Nas três dimensões o acordo obtido em Bonn em julho de 2001 é bastante mais fraco que o que o governo Clinton tinha proposto em Haia em novembro de 2000 e tinha sido rejeitado pela U.E. Em outra frente, para conseguir o apoio ativo dos países não pertencentes ao Anexo 1, a União Européia mobilizou o apoio de Canada, Japão, Noruega, Suíça, Nova Zelândia e Islândia para prometer financiamentos adicionais somados de pelo menos ½ bilhão de dólares por ano para o desenvolvimento de capacidades institucionais e transferencia de tecnologias limpas, a partir de 2005. Depois da retirada dos EUA a posição negociadora da U.E. esteve baseada no principio de que um mínimo acordo era melhor que a morte do Protocolo de Kyoto. A arrogante retirada de Bush em março, colocou o Protocolo de Kyoto num dos primeiros lugares da agenda da política exterior da União Européia. O Protocolo de Kyoto deixou de ser operado centralmente nos ministérios de meio ambiente da U.E. e passou a ser operado pelos chefes de governos e seus ministros das relações exteriores. Também por causa da arrogante retirada de Bush, o restante dos países do mundo passaram a considerar a aprovação de Kyoto como um emblema em favor de uma ordem mundial baseada na negociação multilateral e contra o crescente unilateralismo do governo Bush.” (LEIS; VIOLA 2002: 19)

problema do aquecimento global. De um lado, os EUA, um dos maiores arquitetos das propostas referentes aos instrumentos de mercado, deixam o acordo. De outro, os europeus se vêem obrigados a adotar a maioria das propostas que antes eles se colocavam como opositores.

Realmente, os europeus seguiram na liderança do regime de mudanças climáticas mesmo sem os EUA. Entretanto, vale acrescentar um breve comentário sobre uma das análises em relação às negociações. Os analistas Ward *et al.* chamam a atenção para um aspecto: líderes só podem forçar mudanças no ritmo dos mais “lentos” ou dos menos cooperativos⁷².

O protocolo, devido a saída dos americanos e sua considerável importância para um regime nos moldes de Kyoto, acabou sofrendo um pacote de concessões. Feitas a fim de manter os outros países no processo negociador, elas foram uma das formas de se manter vivas as negociações. De toda maneira, ainda que este ocorrido possa ter prejudicado a eficácia do regime e a implementação de um sistema de governança, o processo de sua construção não foi cancelado. (FALKNER; 2006). Assim, importantes questões surgem e a necessidade de compreender a natureza deste caso específico de cooperação internacional é evidente.

Em geral, o estudo feito por esta dissertação pode indicar que, quando a UE insiste em liderar o regime, ambições além das ambientais estavam em jogo. Curiosamente, uma interpretação possível é a de que a diplomacia européia teria calculado que, ao fazer tais concessões, as chances de atrair setores de negócios nos EUA e reengajar o país seriam maiores. Objetivamente, o antes e depois de Haia, evidenciam o surgimento de uma UE mais coesa e disposta a assumir tarefas pioneiras. A criação de seu próprio esquema de emissões (*European Emissions trading scheme- ETS*) programado para funcionar com ou sem Kyoto, reflete um

⁷²Precisamente: “...even if leaders can make side-payments to players opposed to progressive change, the interaction between veto-power, side-payments, and leadership-competition makes it extremely unlikely the we will observe progress beyond what the most conservative lead-actor wants”. (WARD *et al.* 2001:438)

ponto crucial da estratégia europeia. Sobre este mercado na Europa, resultado dos instrumentos financeiros, John Vogler afirma que ele pode representar, na prática, um primeiro modelo de governança ambiental, desempenhando um papel fundamental no cumprimento dos compromissos⁷³ estabelecidos. Sobre o papel de líder da União Europeia, diversas razões se mostraram favoráveis. Primeiro, seu peso político e econômico. Segundo, sua experiência em negociações diplomáticas visando à cooperação e a construção de coalizões domésticas, devido ao processo de aprofundamento da UE e o alto grau de disparidade entre os membros. Este aspecto pode ser caracterizado como experiência em negociações de três - níveis.

O Protocolo de Kyoto e seus desdobramentos demonstram que houve esforços a fim de alcançar um determinado consenso entre os países da União Europeia sobre a necessidade de se reduzir as emissões em conjunto (ou em forma de “bolha”, como é chamada pelos europeus). Este mecanismo de “bolha” passou a ser uma das maiores estratégias europeias, pelo fato de poderem negociar no nível da UE a melhor forma de alocar as emissões. Porém, muitas divergências sobre quais seriam as melhores formas de se atingir tais objetivos surgiram. O que quer dizer que dentro do bloco também há interesses divergentes quanto a isso. Podemos até afirmar que há o que chamamos de divisão entre os países do Sul e do Norte. De um lado, os menos desenvolvidos (Espanha, Portugal, Grécia) querem metas menos rígidas. Por outro, Alemanha, Inglaterra e Holanda, por exemplo, exigem cortes mais significativos. Estas divergências, entretanto, parecem ter sido amenizadas após uma maior utilização de mecanismos de mercado como instrumentos de redução de gases poluentes. Neste caso, é notável a importância do “*Emissions Trade Scheme*” (ETS)⁷⁴.

A Comissão Europeia, admite que o desenvolvimento do ETS foi resultado de trocas de experiências significativas com americanos. Na verdade, trata-se mais

⁷³“Multilevel environmental governance is more often talked about than studied but the development of carbon trading may represent the first working model. The Community's proposed emissions trading system which to be precise is a 'cap and trade' system is designed to play a central role in meeting the EU's Kyoto commitment” (VOGLER, 2002).

⁷⁴ Mercado Europeu para a compra e venda de créditos de carbono criado de forma independente do Protocolo de Kyoto para já instaurar este mecanismo de flexibilidade e ajustar as economias a este sistema.

de como é relevante a capacidade dos EUA em transformar suas propostas, a de uso de mecanismos de mercado, em realidade mesmo não fazendo parte das negociações multilaterais⁷⁵. Trataremos este ponto com mais detalhe adiante. Nesta conjuntura, sabendo que seria possível, mesmo sem os EUA, fazer com que o tratado vigorasse, coube aos europeus a atração de países-chave para o acordo. Dois exemplos devem ser destacados: o do Japão e o da Rússia. Os dois países teriam interesses na ratificação do protocolo. O primeiro graças, em partes, a um objetivo simbólico, visto que o acordo leva o nome de uma grande cidade imperial japonesa e representa uma grande conquista diplomática⁷⁶.

Por outro lado, sobre a Rússia, já foi dito que ela é um ator essencial para este trabalho. Primeiro, porque foi este país que, através de sua ratificação, permitiu a entrada em vigor do regime. Segundo, porque suas reservas de gás e petróleo são cruciais para os Europeus. Finalmente, porque questões políticas importantes estão em jogo, como o grau de democracia nesta região. Ou seja, resolver o problema ambiental russo e aumentar a eficácia da cooperação ambiental internacional estão fortemente ligados à democratização (pré-requisito para expor e defender interesses ambientais). Estas considerações são particularmente importantes no caso da Rússia, pois a consciência e a vontade política de líderes neste tema ainda tendem a ser fracas. Por isso, ainda que a assistência financeira ocidental seja importante, ela não é suficiente na conquista de avanços reais em termos ambientais (KOTOV; NIKITINA, 1995).

É marcante ainda que os esforços diplomáticos por parte dos Europeus envolveram longas negociações com os russos. Como a entrada em vigor de Kyoto dependia da ratificação da Rússia, a UE via neste país a sua maior chance de tornar o regime uma realidade. Para tanto, dois recursos principais foram utilizados a fim de os convencer. De um lado, o bloco ofereceu grandes investimentos na área de energia, notavelmente nos setores ligados ao gás e petróleo. Por outro, a União, em troca do suporte para o Protocolo, ofereceu apoio a candidatura russa

⁷⁵ Para uma análise crítica a esse respeito, consultar BETSILL, 2006.

⁷⁶ Ainda que este argumento seja encontrado na maioria da literatura que trata do assunto, em conversas informais com membros do governo japonês (agosto, 2006), foi possível descobrir que esta idéia não é unânime.

no processo de adesão à OMC (BAHGAT, 2006). As negociações foram bem sucedidas e finalmente o Protocolo de Kyoto passou a vigorar em 2005. Em suma, após longas negociações o regime de mudanças climáticas entra em vigor. Porém, sem os EUA, a maior potência mundial.

2) Novo cenário

2.1 A continuação do regime sem os Estados Unidos

Inúmeras vezes esta pesquisa citou o termo “liderança”. Mas, em que sentido se emprega esta expressão? Para Grubb e Gupta há três categorias de liderança: estrutural, diretiva (*directional*) e instrumental. Para eles, quando um regime está em processo de formação, suas regras estão sendo estabelecidas e a divisão de responsabilidades entre os países ainda é objeto de negociações difíceis, há espaço para a atuação de um “líder” (GRUBB, GUPTA, 2000: 17). Esta observação é pertinente, pois no período da conferência de Haia muitos pareciam ser os obstáculos que colocavam em risco a continuação de um acordo internacional sobre as reduções de gases poluentes. Uma polarização entre americanos e europeus era evidente, proporcionando, inclusive, críticas da maioria dos outros países que se sentiam excluídos do debate.

Resumidamente, a liderança estrutural seria aquela que usa incentivos baseados em poder político e econômico. A instrumental, por sua vez, visaria construir estruturas e aplicar habilidades diplomáticas para criar “coalizões” que favorecessem um determinado posicionamento. Por último, a diretiva buscaria usar idéias e realizações domésticas para influenciar a percepção de outros países sobre o que é desejável e possível.⁷⁷ Na visão dos organizadores do livro, estas três perspectivas não são excludentes, mas sim complementares.

⁷⁷ GRUBB;GUPTA 2000: 23. Ver na mesma fonte, comparações destas definições com outros autores, como Young, Underdal e Malnes.

A fim de tornar Kyoto um acordo real, todas elas deveriam ser colocadas em prática. Como mostrado nesta dissertação, o tratamento do problema do aquecimento global deve ser interpretado como uma pequena parte de um problema mais abrangente. Trata-se de associá-lo à eficiência energética, inovação tecnológica, modernização econômica, política internacional e meio ambiente. Por isto é que as interconexões com outros temas da agenda pública (emprego, competitividade industrial, saúde) devem ser feitas. Assim, eles defendem que uma política climática seria mais bem sucedida quando fosse caracterizada como uma “política econômica”, “uma política fiscal”, “de emprego”, “social” ou até mesmo “de relações internacionais”. Tudo para que novos atores e novas coalizões favorecessem sua implementação baseado em novos conhecimentos, tendências culturais e movimentos sociais ativos. De toda forma, estes aspectos já foram discutidos com mais detalhes no capítulo dois.

Logo, o livro *“Climate Change and European Leadership – A sustainable role for Europe”* é uma fontes relevante para esta dissertação, pois trata especificamente da liderança europeia no caso de Kyoto, além de reunir os maiores conselheiros para políticas climáticas na Europa. No entanto, esta obra, organizada por Michael Grubb e Joyeeta Gupta, é do ano de 2000 e, logo, anterior ao episódio da saída americana. Por um lado, seu conteúdo nos é importante por oferecer análises de diversos especialistas e, acima de tudo, de diferentes áreas. Por outro, não foi possível constatar, nas recomendações finais desta obra, um tom de competitividade em relação aos americanos. Supostos conflitos transatlânticos, portanto, são pouco explorados. Ao contrário, para trazer de volta os EUA para o regime, recomendava-se uma aproximação diplomática, desencorajando o isolamento deste país. Porém, caso esta estratégia falhasse, na época, aconselhava-se que a UE seguisse em frente, ainda que sozinha. Hoje, pode-se dizer que todas estas recomendações do livro, direcionadas à Comissão Europeia, ocorreram.

Todavia, deve-se dizer que as medidas e políticas que envolvem as mudanças climáticas permanecem, em grande parte, sendo responsabilidade dos Estados membros da UE. Ou melhor, o caso de Kyoto chama a atenção, pois ele

apresenta um grau limitado de supranacionalidade⁷⁸ no âmbito das decisões políticas nas instituições europeias. Visto que assuntos com estas características, normalmente, geram polêmicas entre os Estados membros, este trabalho encontra mais uma justificativa para entender o fato de a UE ter buscado se apresentar à comunidade internacional de forma unida e coesa.

A cada vez maior participação do bloco da União Europeia em termos de ator das relações internacionais, contribui com o aumento de estudos que visem compor explicações sobre suas características e limites. Em geral, não é possível entender o papel internacional da UE e sua trajetória nas negociações sobre clima sem que se compreenda a evolução de seu sistema institucional doméstico. A introdução do voto de maioria qualificada no Conselho, por exemplo, colaborou com a remoção do direito soberano dos Estados membros de exercer o veto. Por consequência, uma maior necessidade e habilidade de se formular políticas comuns se impuseram.

A ambição europeia por um papel significativo na política mundial pode ser constatada, através do Tratado da UE, no artigo 2. Nele, passa a ser uma meta apresentar-se à comunidade internacional de forma unida e com uma identidade mais coesa. Vogler (2002) defende a idéia de que o desempenho como ator, de quem quer que seja, depende de três fatores: “presença, oportunidade e capacidade”. Como exemplo, ele aponta o envolvimento formal da União Europeia em diversas instituições internacionais como a sendo a primeira evidência capaz de sustentar um papel ativo dos europeus na construção de uma governança global. A segunda contribuição dos europeus neste processo seria através da disseminação de suas políticas, práticas e padrões. Incluindo, a incorporação de “*outsiders*”, uma vez que países que não fazem parte formalmente da União Europeia podem, também, participar dos programas de cooperação da Agência Ambiental Europeia.

Historicamente, o crescimento da formulação de políticas comuns internas coincidiu com o momento de a Conferência de Estocolmo em 1972. Portanto, este

⁷⁸ O que significa dizer, resumidamente, ter votação por maioria, alto envolvimento da Comissão Europeia e do Parlamento, assim como prevalência das leis comunitárias ao invés das nacionais.

período é considerado embrionário em termos de transformação de paradigmas no que diz respeito a percepção do meio ambiente relacionado ao desenvolvimento. No começo dos anos 90, inicia-se o processo de desengajamento americano, até então tido como o principal ator no desenvolvimento de uma governança global ambiental. Vogler afirma ainda que, para a Europa, este fato significou tanto um desafio, como uma oportunidade, pois a participação formal deste bloco no campo da cooperação internacional levanta questões legais sobre seu status e sua real capacidade em agir com eficácia.

É interessante citarmos uma particularidade dos regimes ambientais das últimas décadas. O Protocolo de Montreal, muitas vezes apontado como um sucesso em termos de cooperação internacional, é talvez símbolo de um período de transição na governança ambiental global. Isto porque, durante as negociações deste protocolo, os papéis eram invertidos. Ou seja, eram os americanos que pressionavam a comunidade internacional pela adoção de princípios acordados globalmente sobre emissões de gases CFCs. No entanto, as tentativas de comparar os dois acordos, explicitando o sucesso de Montreal, enfrentam algumas fraquezas. A principal delas é que o problema da camada de ozônio contou com outros elementos que facilitaram muito as negociações e o cumprimento das normas. Como exemplo, os gases que eram regulados no Protocolo de Montreal não são, como os gases- estufa, presentes no processo produtivo geral. Eles eram sim produtos de algumas atividades industriais específicas.⁷⁹ Sobre este assunto, Peter Hass afirma que:

"Mudança climática era simplesmente um problema político muito mais intratável, com menor certeza científica, maior custo econômico diante das soluções sugeridas, e ajustamentos sociais mais dolorosos requeridos por parte dos cidadãos do que no caso do problema da camada de ozônio. O caso da chuva ácida nesse aspecto, situa-se entre os casos do ozônio e da mudança climática, e as organizações internacionais envolvidas conduziram as respostas internacionais em um ritmo situado entre ambos os casos. Conseqüentemente as variáveis manipuláveis associadas às diferentes instituições e suas capacidades para conduzir o gerenciamento ambiental multilateral pode ser mais fácil de

⁷⁹ Para uma análise aprofundada sobre este ponto ver OBËRTHUR, 2000.

evocar nos casos que são estruturalmente mais próximos ao do ozônio e da chuva ácida, do que o da mudança de clima" (HASS, 2000: 567).

Em suma, queremos chamar a atenção para como as decisões sobre reduções de gases-estufa necessitam de um alto grau de coordenação política. Ao mesmo tempo que elas fazem parte do pilar comunitário europeu (pois se refere às questões ambientais), são também encaixadas nos casos em que o bloco divide esta competência com os Estados, principalmente pelo envolvimento de elementos de política energética e fiscal.

Em partes, o processo no qual a liderança ambiental europeia se constrói tem origem tanto no aumento das evidências científicas, como na preocupação pública em relação à gravidade dos problemas (VOGLER, 2002). Com a evolução e evidência das questões ambientais ao longo dos tempos, emerge a oportunidade de se desenvolver uma identidade comunitária ambiental, assim como a capacidade de atuação internacional através da diplomacia. Basicamente, estas oportunidades se dão por dois meios: o fim da Guerra Fria e a abdicação dos EUA em liderar regimes ambientais multilaterais. Os exemplos mais notáveis são os regimes que lidam, obviamente, com as mudanças climáticas, mas também os de biodiversidade, organismos geneticamente modificados, transporte de cargas perigosas e negociações sobre controle de armas.

Sobre a relação do contínuo alargamento da União Europeia, Vogler destaca uma posição da Comissão Europeia, que aponta ser este fenômeno uma das maiores contribuições da UE para o desenvolvimento sustentável. Essa visão é baseada nas prováveis transformações que ocorrerão graças à expansão de políticas comuns em toda a região. Ao mesmo tempo, no entanto, Vogler lembra que este fato também poderia significar um risco para a manutenção da coerência nas políticas comuns, assim como um aumento na complexidade das negociações.

Aqui vale lembrar os casos da recusa pela França e Holanda do Tratado de Constituição⁸⁰.

De toda maneira, é fato que políticas ambientais não poderiam ser eficientes sem um processo de integração bem coordenado. Nestes termos, há uma relação direta entre aprofundamento da UE e a expansão de medidas regulatórias comuns, principalmente, em relação ao compromisso comunitário em consolidar uma economia de mercado. Neste sentido, Vogler acredita que é a partir das negociações na OMC que os Europeus têm a verdadeira chance de demonstrar sua real contribuição para uma governança ambiental internacional.

2.2 Razões para uma liderança explícita, multilateralismo e relações transatlânticas

“Pela primeira vez na história contemporânea uma questão que não é das clássicas de segurança ou economia ocupou um lugar principal na agenda dos principais países do mundo. Para usar uma fórmula clássica das relações internacionais, a mudança climática passou da baixa política para a alta política. Também pela primeira vez depois da segunda guerra mundial, os EUA e a Europa Ocidental estiveram enfrentados numa questão de alta relevância da arena internacional.” (VIOLA, LEIS, 2002:20)

O destaque dado pela União ao tema das mudanças climáticas foi um fator determinante para a composição desta dissertação. Durante a pesquisa bibliográfica, após a consolidação da problemática deste trabalho, foi encontrado um artigo que interrogava, similarmente, por que outros países do Anexo I insistiram no Protocolo de Kyoto sem os EUA (HOVI *et al.*, 2003). A leitura deste texto corroborou com diversas constatações que já haviam sido desenvolvidas durante este trabalho. A metodologia escolhida pelos autores Hovi *et al.*, culminou em quatro hipóteses, sendo as últimas duas consideradas mais relevantes.

⁸⁰ O estudo intitulado “Por que não uma constituição?” pode agregar conhecimentos sobre este tema. Em particular, o artigo “parte da hipótese de que a criação de uma ‘identidade coletiva europeia’ é um dos projetos de fortalecimento da supranacionalidade da União e tanto a cidadania europeia quanto a Constituição são instrumentos desse projeto.” (TOSTES, 2006:1)

Respeitando a ordem escolhida por estes analistas, a primeira delas afirma que, apesar da saída dos americanos, a redução das emissões de gases poluentes por meio do protocolo superariam os custos de implementação do regime. No entanto, ficou concluído que esta hipótese teria pouco valor explicativo, já que os ganhos ambientais são irrisórios, enquanto que os econômicos seriam consideráveis.

A segunda hipótese, indica que as Partes, pela implementação do regimes, esperavam induzir os países relutantes a aderirem às regras posteriormente. No entanto, há poucas evidências de que a vigoração de Kyoto tenha motivado, principalmente os EUA, a cortarem suas emissões para além do que eles já teriam previsto ou feito sem uma regulação internacional. Daí, a fraqueza desta idéia. Neste sentido, os autores Grubb e Gupta (2000) chegam a mencionar que este raciocínio teria sido feito pela UE. Como se soube mais tarde, esta estratégia se caracterizou como absolutamente equivocada.

As duas outras hipóteses foram importantes para esta análise, pois englobam especificamente a União que é identificada como “o único grande ator com determinação política suficiente e habilidade para salvar o Protocolo de Kyoto”.⁸¹ De acordo com os autores, é possível sugerir que as políticas e medidas que vinham sendo executadas desde o fim dos anos 80 restringiram as opções da UE, mesmo diante do episódio com os EUA. Esta hipótese foi então nomeada “institutional momentum” e tem raízes na teoria neo-funcionalista e no “institucionalismo histórico”. Ou seja, na primeira valoriza-se o conceito do “spillover”, onde uma reação em cadeia ocorreria através da integração de políticas. Já a segunda, se utiliza da descrição do “path dependence” e segue a mesma direção de parte dos argumentos do capítulo dois. Isto é, quando um programa de governo trilha um determinado caminho, torna-se difícil e custoso mudar o seu curso. As políticas climáticas desenvolvidas na UE desde os anos 80, aliadas aos objetivos e responsabilidades da Comissão e a uma perspectiva de novas oportunidades de mercado, teriam se consolidado como as principais razões para esta dificuldade de adaptação a um novo cenário.

⁸¹ “...The only major actor with sufficient political determination and ability to save the Kyoto Protocol”. (HOVI *et al.* 2003:20)

A quarta e última hipótese toca na questão da liderança européia. Para o estudo que estamos descrevendo, a persistência da UE no regime tem raízes que superam a preocupação ambiental. Isto é, sua estratégia teria visado unificar e fortalecer a política externa européia, identificando-se como líder internacional de mudanças climáticas. Anteriormente à saída dos EUA, os europeus já dispunham de uma imagem de incentivadores do protocolo. No entanto, segundo HOVI *et al*, isto deve ser relativizado. Quer dizer, o bloco tinha grande ambição em liderar, mas na prática uma baixa capacidade de realmente exercer este papel. Como já foi dito no início deste capítulo, o alto grau de controvérsia interna por parte dos países membros é a maior causa para esta constatação.

Neste sentido, o histórico da proposta da Comissão em propor uma taxação nas emissões de carbono foi um fator determinante para as disputas domésticas no âmbito da UE. Assim, dado que a liderança européia enfrentou críticas em uma fase inicial, este foi um meio de se restabelecer, ainda que às custas de uma perda de eficiência de Kyoto. O termo empregado por estes autores para descrever esta situação é “window of opportunity”. Ou seja, uma janela de oportunidade aberta após a saída do país hegemônico. Para concluir, o texto assume ter utilizado a perspectiva da “lógica da consequência”: os países, ao tomarem suas decisões, pensaram nos efeitos de suas ações e não no que é “certo”.

Acredita-se que todas estas considerações agregaram elementos importantes para este trabalho. Entretanto, há outras perspectivas a serem incorporadas. À luz desta discussão, debates sobre a construção de regimes sem a presença do país hegemônico, assim como às reações dos europeus ao suposto unilateralismo americano, devem se fazer presentes. Antes de as iniciar, é útil fazermos referência ao artigo de Ikemberry. Nele, a questão é: estaria o multilateralismo americano em declínio? Para o especialista, a política externa americana parece ter tomado uma direção unilateral marcante⁸². Segundo ele, ainda que o unilateralismo não seja novo, alguns analistas têm o concebido como uma “nova orientação estratégica” ou um “novo unilateralismo”. Contudo, esta

⁸² “*American foreign policy appears to have taken a sharp unilateral turn.*” (IKEMBERRY, 2003:533).

visão ou conceito seria, em partes, o produto de um “novo multilateralismo”, onde cláusulas de escape ou poderes de veto não são tão frequentes como no passado. Em outras palavras, ele reduziria as oportunidades de os EUA exercerem controle ou escapar das obrigações legais delineadas internacionalmente. Logo, não estaríamos diante do fim do multilateralismo, mas sim testemunhando uma luta sobre seu escopo e caráter⁸³.

O autor entende o multilateralismo de duas formas. De um lado, ele envolve a coordenação da relação entre três ou mais Estados no estabelecimento de regras e princípios. De outro, pode ser visto em termos do compromisso que estas regras e princípios estabelecem, guiando as relações interestatais. Há algumas formas de multilateralismo. Para Ruggie (1992), por exemplo, uma ordem econômica internacional “aberta” e “liberal” é multilateral em sua forma. De toda maneira, Ikemberry defende que a unipolaridade não é uma explicação adequada para as recentes atitudes unilaterais da política americana. Assim, a questão central não passaria pela pesquisa se o governo Bush é mais ou menos unilateral do que administrações anteriores, mas sim pelo questionamento sobre em que medida o acúmulo destas recusas debilita a lógica organizacional do multilateralismo no ocidente e no sistema global. Sua visão é de que há pouca evidência de que este sistema de ordenamento esteja sob ataque. Certo é que forças e incentivos profundos mantêm os EUA no caminho do multilateralismo, enraizado em interesses econômicos, gerenciamento de poder e tradição política.

A idéia de apresentar estas considerações é expandir a contribuição deste trabalho sobre a relação entre o unilateralismo americano e uma hipotética reação européia. É notável a variedade de casos em que negociações multilaterais foram causas de relações transatlânticas estremecidas. Os mais famosos são os de negociações sobre controle de armas, o da Corte Internacional de Justiça, do Protocolo de Cartagena, além, obviamente, do caso de Kyoto. Caroline FehI (2006) é outra analista que explorou um tema nos moldes desta dissertação. Ao invés da área ambiental, ela escolheu a problemática do controle de armas e, igualmente,

⁸³ “We are witnessing not end to multilateralism but a struggle over its scope and character.” (IKEMBERRY, 2003:534).

analisou a reação européia ao unilateralismo americano. Dentre os autores estudados em sua pesquisa, ela considera três perspectivas sobre as razões para a existência para tais reações. Em suma, são elas: o interesse em contrapor o poder americano, o ato de defender uma ordem baseada em normas e a expressão simbólica da liderança européia somada a uma imagem de independência dos EUA.

A fim de complementar o debate, cinco hipóteses são desenvolvidas com o objetivo de indicar os cenários mais propícios para uma reação européia contra o unilateralismo. Deve-se notar que seu estudo se insere na área de segurança e sua conclusão é que uma rivalidade específica entre EUA e UE não pode ser confirmada. Seu estudo de caso, indica, ao contrário, que a resistência da UE foi maior em um caso onde sua divisão interna era mais significativa. Em geral, boa parte de suas hipóteses foram formuladas de sorte que alguns paralelos com o caso de Kyoto puderam ser traçados. A partir da literatura contrutivista, encontra-se o argumento de que a UE deseja defender uma ordem internacional onde nenhum Estado pode permanecer “acima da lei” ou ditar a política internacional. Nesta linha encontram-se a idéia de “poder normativo” e construção de uma identidade européia, assunto que será discutido posteriormente nesta dissertação.

Dentre as hipóteses propostas, a terceira obteve destaque. Ela afirma que os negociadores europeus resistirão ao unilateralismo americano se o tema em questão for altamente politizado. Ora, ao se estudar as mudanças climáticas, o alto grau de politização das negociações é reiterado (CARPENTER, 2001; FALKNER, 2005; GUPTA, 2002; GUPTA; GRUBB, 2000). Por isso, de certa forma, esta pesquisa pode fortalecer esta hipótese. Por outro lado, a quarta diz que, se o grau de politização é baixo, negociações baseadas no consenso terão mais chances de ocorrer. Em outras palavras, em casos de pouca visibilidade as decisões européias não serão baseadas em interesses políticos competitivos (FEHL, 2006:26). A quinta e última hipótese considera um aspecto importante, mas

não desenvolvido a fundo neste trabalho: a influência das ONGs. Ou seja, a resistência também tende a ser maior quando estas exercem forte pressão⁸⁴.

Para finalizar, é indispensável se estabelecer uma diferença entre o estudo de caso de Fehl e o desta dissertação. Após a retirada dos EUA das negociações do Protocolo de Armas Biológicas, uma das razões constatadas para a não continuação da UE nos moldes de Kyoto é a visão de que não é possível fazer algo no campo da segurança sem a participação dos EUA (FEHL, 2006:27). Tal diferença indica que um dos argumentos desta pesquisa faz sentido: a UE vem liderando temáticas onde os EUA têm se desengajado progressivamente e onde ela tem condições estruturais.

Os Estados Unidos se consolidaram como uma potência mundial sem precedentes. Joseph Nye em sua obra “O Paradoxo do Poder Americano” reflete sobre qual o papel que os EUA devem ter no mundo. Este questionamento é ainda mais relevante após os ataques terroristas do 11 de setembro. Preocupado com os desafios que uma política externa americana pouco cooperativa impõe a seu país, Nye sustenta que o poder tradicional (força militar) deverá ser cada vez menos útil para os impasses do século XXI. Para ele, os EUA devem fazer uso do “soft power” ou poder brando.

Sobre o regime de mudanças climáticas o especialista afirma: “Quanto ao Protocolo de Kyoto, o presidente Bush se recusou a negociá-lo e o declarou definitivamente ‘morto’. A consequência foi uma reação internacional de frustração e irritação que nos minou poder brando” (NYE, 2002: 252). Assim, em geral, a percepção de que os Estados Unidos se sentem cada vez mais tentados a agir unilateralmente, sem considerar os interesses das outras nações, pode gerar um distanciamento da Europa. Esta, devido principalmente ao seu poder econômico, o ator “mais próximo de um igual que os EUA enfrentam no começo do século XXI é a União Européia” (NYE, 2002:67). Logo, diante de prováveis resistências mundiais graças a um período de poder desigual e a recusa de participar de alguns esforços multilaterais, Nye indica que talvez o unilateralismo americano não produza uma

⁸⁴ No capítulo um desta dissertação (Antecedentes), há um trecho em que se discute esta idéia.

Europa hostil, em termos militares, mas certamente reduzirá parcerias e “oportunidades de amizade”.

O objeto de estudo desta pesquisa parece ser um exemplo desta redução de processos cooperativos conjuntos. Além do Protocolo de Kyoto, há um outro caso em que este raciocínio é válido: o Protocolo de Cartagena, sobre transgênicos. Robert Falkner (2006) é um analista que explora este assunto e se pergunta: Como é possível que a construção de normas ambientais neste campo tenham continuado contra os interesses dos EUA e sem a sua liderança?⁸⁵ Acima de tudo, segundo o autor, seu trabalho representa um caso de “cooperação ‘não-hegemônica’”, o que testemunha transformações nos processos cooperativos em um mundo caracterizado pelo unilateralismo americano. Esta constatação sugere ser necessário repensar a Teoria da Estabilidade Hegemônica que aponta não ser possível a consolidação de regimes sem a participação da potência principal.

No entanto, tanto no caso de Kyoto como no caso do Protocolo de Cartagena notou-se a necessidade de uma potência “substituta”. Ou seja, de um ator com condições de exercer liderança. Nos dois casos foi a UE que supriu esta lacuna sendo denominada a “second-best hegemon” (STILES, 2005).⁸⁶ Para Falkner, no período de negociações sobre transgênicos as memórias sobre as divergências no caso de Kyoto ainda estavam presentes. Portanto, o Protocolo de Cartagena pareceu se encaixar em um conflito transatlântico mais amplo sobre o futuro da governança ambiental global⁸⁷.

Especificamente sobre as relações transatlânticas⁸⁸, Robert O. Keohane tem um texto ilustrativo: *“Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States”*. Seu principal argumento é que o conceito de soberania e suas divergentes

⁸⁵ A questão em inglês é formulada da seguinte forma: “How is it possible that international environmental norm creation has continued against the background of lapsed American leadership and even out right opposition by the United States?” (FALKNER, 2006:5)

⁸⁶ Falkner indica, neste contexto, que a liderança européia surge quase que como um reflexo de uma falha ou inação dos EUA: “The EU finds itself presented with an opportunity to lead international environmental policy almost by default”.

⁸⁷ “With memories of EU-US differences over the Kyoto Protocol, still fresh, the Cartagena Protocol appeared to fit into a broader pattern of transatlantic conflict over the future of global environmental governance”. (FALKNER, 2006:13).

⁸⁸ Para uma análise mais abrangente e específica sobre as relações transatlânticas no período pós-Guerra Fria, ver: DUFFIELD, 2001

concepções são bons indicadores para compreender posicionamentos distintos em relação à escolha ou não pelo multilateralismo como meio de resolução de problemas transnacionais. Segundo o texto, enquanto a Europa seguiu em direção à concepção de uma soberania capaz de ser usada como um meio para a construção de regimes, os EUA mantiveram a clássica noção deste conceito como base para a sua autonomia e como barreira para movimentos transnacionais indesejados (KEOHANE, 2002).

Claro está que o exemplo do processo de construção da União Européia nos últimos 50 anos serviu como principal base para tal argumentação. Vale notar que o próprio conceito “soberania” nasce em um contexto europeu, mas que, como sustenta Keohane, nunca foi de forma arbitrária e absoluta colocado em prática, uma vez que os Estados da Europa sempre tiveram que relacionarem-se uns com os outros. Assim, altos níveis de interdependência dão aos europeus incentivos para pulverizar e limitar suas soberanias com o objetivo de atingir uma cooperação mais sustentável.

Por outro lado, os Estados Unidos devido, majoritariamente, a sua trajetória histórica teria caminhado em uma direção inversa a dos europeus. Isto é, este país, de acordo com a sua história, teria nascido livre da concepção unitária de soberania. O movimento de criação da constituição americana (em que a “soberania” era exigida por cada estado) prejudicou o estabelecimento de uma autoridade nacional forte e a defesa de uma soberania externa. (KEOHANE, 2002:752). Este cenário era característico do período anterior a Guerra Civil americana.

Porém, ao longo dos anos, os EUA teriam caminhado em direção ao fortalecimento de sua soberania unitária (ou seja, o Estado americano como um todo) e em tempos de Guerra Fria, mais recentemente na chamada guerra contra o terrorismo, os poderes do executivo têm sido aumentados na busca por maior coesão nacional. Ainda que os problemas transnacionais atinjam europeus e americanos, com algumas exceções, os Estados Unidos parecem ser mais resistentes do que os europeus em limitar sua soberania externa. Ou seja,

participar de acordos que possam criar comprometimentos legais sem direito a veto. Keohane continua sua argumentação, explicando que a mais importante exceção desta característica é a aceitação do acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ele nota, entretanto, que esta organização não pode exigir que um Estado mude suas regras, mas sim autorizar que os outros Estados - que tenham se sentido prejudicados comercialmente- retaliem os responsáveis.

Historicamente, soberania vem sendo associada ao uso da força militar. Portanto, ela seria mais respeitada quando se tratasse de Estados mais poderosos. Para Keohane, esta visão seria demasiadamente simplista e não suficiente. Ao contrário, a aceitação de normas, regras, práticas e organizações não são necessariamente umas demonstrações de fraqueza. Inversamente, tal posicionamento significaria uma força, visto que indicaria autoconfiança e sofisticação na maneira de conquistar segurança e bem-estar para os cidadãos em um mundo globalizado. Sua conclusão é que o sucesso da experiência de soberania compartilhada na Europa poderia ter um impacto significativo na ordem internacional, servindo até como modelo. Finalmente, o autor comenta que um divórcio entre estas duas regiões seria desastroso para a política internacional, visto que o mundo hoje necessita de cooperação por parte das democracias liberais mais importantes (como são os Estados Unidos e a Europa). Este debate, vale lembrar, se encaixa também nas discussões sobre a construção de uma identidade europeia, favorecida por análises de caráter sociológico (como o paradigma construtivista demonstra).

Inversamente, Rober Kagan, caracterizado como um pensador da corrente dos neoconservadores, tece uma argumentação seguindo uma linha crítica ao que acabamos de resumir. Ao invés de enxergar os esforços multilaterais da Europa como uma força, ele lembra que este tipo de instrumento é característico de atores fracos. Assim, a UE seria vista como incapaz de agir unilateralmente. Não devido à falta de vontade, mas sim por não dispor de meios práticos, notavelmente poder militar. Kagan afirma que as divergências entre europeus e americanos quanto à determinação de prioridades nacionais, de ameaças, da concepção e implementação de políticas de defesa são reais e indicam que as causas são

profundas (KAGAN,2002)⁸⁹. Este analista, portanto, sustenta que a Europa e os EUA compartilham visões de mundo fundamentalmente diferentes. A recusa desta premissa, acompanhada da falta de atenção dedicada ao tema, seriam as maiores causas para a falta de análises capazes de desvendar as verdadeiras origens destas discórdias⁹⁰.

Para Kagan, as discórdias entre os EUA e Europa, podem ser resumidas, em poucas palavras, como um problema de poder. Por este motivo, seriam os Europeus os defensores das leis e mecanismos de regulação internacional. Kagan lembra que no período em que os EUA não possuíam um caráter de potência, eram eles que defendiam uma ordem internacional baseada em normas. Como exemplo, ele usa o período do século XVIII e a questão das leis dos oceanos que visavam regular o tráfego marinho. Resumindo, em um mundo anárquico, os menores sempre temem serem vítimas enquanto, os mais fortes não desejam ter seus poderes limitados. Logo, os ataques europeus às políticas unilaterais não deixariam de ser egoístas, pois refletem seus próprios interesses. Daí, a luta pela “multilateralização” dos EUA. Tida, por Kagan, como forma de tentativa de controle. Mesmo as ameaças seriam concebidas de forma diferente.

Por um lado, os americanos estão mais preocupados com questões de segurança (desenvolvimento de armas nucleares, terrorismo). De outro, os europeus olham para as questões dos conflitos étnicos, migrações, crime organizado, pobreza e degradação ambiental. Assim, eles estariam dando atenção aos problemas que eles fossem capazes de lidar, que exigem engajamento político

⁸⁹ As posições de Kagan podem ser lidas no site: <http://www.policyreview.org/JUN02/kagan.html> (acessado em agosto de 2006)

⁹⁰ *“What is the source of these differing strategic perspectives? The question has received too little attention in recent years, either because foreign policy intellectuals and policymakers on both sides of the Atlantic have denied the existence of a genuine difference or because those who have pointed to the difference, especially in Europe, have been more interested in assailing the United States than in understanding why the United States acts as it does —or, for that matter, why Europe acts as it does. It is past time to move beyond the denial and the insults and to face the problem head-on.”* (KAGAN, 2002)

e grandes somas financeiras. Já os outros temas, que requerem capacidade militar para serem enfrentados, não seriam enfatizados. A conclusão de Robert Kagan é clara: todas estas divergências se devem à falta de capacidade militar da UE. Estas análises isoladas, ainda que possam fazer sentido, não podem ser nossa referência central. Elas contribuem para uma ampliação de perspectivas, mas não deixam de dar excessiva atenção às questões de poder e segurança. O tema do meio ambiente é, justamente, um exemplo que visa investigar as relações internacionais a partir de uma perspectiva mais complexa capaz de agregar novas variáveis explicativas.

2.3 A atuação internacional da UE

Esta última seção visa encerrar esta pesquisa através de considerações sobre a atuação da UE no sistema internacional. Em particular, dois pontos principais serão discutidos: o objetivo do bloco em consolidar-se como um ator internacional coeso e a influência do processo de construção de uma identidade europeia. Estes dois assuntos já foram, de certa forma, tocados quando se falou, por exemplo, da persistência em consolidar uma liderança no caso de Kyoto. No entanto, a partir de agora eles receberão um maior enfoque. O propósito desta parte final é agregar mais um aspecto ao conjunto de fatores apontados neste trabalho a fim de compreender o posicionamento europeu nas negociações sobre clima.

Já foi explicado que as decisões sobre mudanças climáticas tem a especificidade de ser um típico caso de competência “compartilhada”. Isto significa que seu estudo é ainda mais relevante, dado que um alto grau de coordenação política foi exigido. Diferentemente da autonomia que a UE dispõe para tratar

assuntos comerciais, não se pode dizer o mesmo sobre as medidas e políticas referentes ao corte de emissões.⁹¹

Em particular, a considerável influência no campo das relações internacionais de teorias que enfatizam o papel do Estado como ator central das relações internacionais, é uma das razões que podem subestimar o papel da União Europeia no sistema internacional. Notavelmente, seu caráter inédito enquanto organização política colaboram para esta percepção (BRETHERTON; VOGLER, 2006). Entretanto, com as transformações do pós-Guerra Fria e do aumento da influência de teorias críticas ao Realismo, esta visão sobre as dificuldades de se considerar a UE um verdadeiro ator pode ser, ao menos, atenuada. Por outro lado, a maioria dos temas que, em geral, são frequentemente defendidos pela UE, (promoção de cooperação regional, práticas de boa governança, disseminação da democracia, luta pela proteção dos direitos humanos e defesa do meio ambiente) começaram a obter maior destaque na agenda política mundial.

Neste contexto, vale lembrar os comentários de Nye sobre os novos desafios que os EUA enfrentam na atualidade e que não podem ser resolvidos através da utilização do poder bruto: a força militar. Justamente pelas críticas sobre a falta de poder militar por parte da UE, com frequência, o bloco é acusado de ser um gigante econômico, mas um anão político. Diante dos exemplos citados nesta dissertação, e principalmente através do caso de Kyoto, esta premissa pode ser reconsiderada. A criação da PESC, a partir deste cenário, auxiliou no aprofundamento de uma UE política. No entanto, a tomada de decisão neste campo ainda é caracterizada como intergovernamental, deixando pouco espaço para a atuação das instituições comunitárias.

Em especial, um dos objetivos desta parte do trabalho é explorar as análises de alguns especialistas⁹² sobre a conceitualização da UE enquanto ator das relações internacionais. Desta forma, para Bretherton e Vogler, os estudos

⁹¹ Para um estudo sobre o poder de barganha dos europeus em casos de competência “compartilhada”, enfocando o caso do Protocolo de Cartagena, ver: RGINARD; KAEDING, 2006.

⁹² Em particular: BRETHERTON; VOGLER 2006/ GINSBERG, 1999/ MANNERS, 2002/ GROENLER; SCHAIK, 2005.

construtivistas foram de extrema importância para suas análises, pois os processos de interação social e de formação de identidade se mostraram cruciais para a avaliação do assunto. Sobre a identidade da UE, eles afirmam que o fato de o bloco estar em constante construção provoca uma certa fluidez neste conceito. Assim: “Esta percepção da UE como um projeto não terminado não implica em dizer que sua identidade é indefinida; ao invés...a singularidade da União Europeia é um importante elemento de (alguns) entendimentos ao seu respeito.”⁹³ (BRETHERTON; VOGLER, 2006:2).

Em suma, a questão da identidade é central para a atuação internacional da UE. Mas, deve-se ressaltar que ela não possui uma definição consensual. Ao contrário, os analistas sugerem que uma “identidade híbrida” seria a grande causa para inconsistência no papel e comportamento internacional dos europeus. O fato de o bloco nem sempre agir de acordo com os seus valores declarados possibilitaria a conclusão de que seu “poder normativo”⁹⁴ nem sempre é um fator decisivo na formulação de suas estratégias.

Seguindo o raciocínio deste trabalho, mais uma vez o argumento de que as tarefas entre UE e EUA no sistema mundial estão sendo divididas surge. Os impactos de políticas neoliberais e da diminuição da capacidade do Estado de controlar o poder econômico, são sentidos pela UE de duas formas. Na primeira, a globalização econômica teria gerada uma pressão considerável pela transferência das funções de gerenciamento econômico aos níveis da UE. Esta separação foi crucial para o rompimento de uma forte tradição de controle político por parte dos Estados dos mecanismos financeiros (Os avanços das políticas comerciais comunitárias e a cessão de soberania neste aspecto específico sugerem serem corretas estas interpretações.). Já em questões militares a liderança americana se mostra incontestável (BRETHERTON; VOGLER 2006: 20) .

⁹³ Tradução da autora.

⁹⁴ A definição sugerida para este conceito é: “O poder normativo pode ser capaz de agir como uma força benigna nos assuntos internacionais; tem-se a expectativa de que ele adapte uma abordagem inclusiva e cosmopolita à sua cooperação internacional, multilateralismo e a promoção de direitos humanos universais, além do bem-estar humano.” (BRETHERTON; VOGLER, 2006b: 1) Tradução da autora.

Por outro lado, a UE vem se responsabilizando por grandes custos econômicos. Em termos de ajuda humanitária, o bloco se consolidou como o maior doador individual do mundo. Neste contexto pode se afirmar que este papel designado à UE, o de “*civilian power*”⁹⁵, é antes de mais nada um reflexo de limites estruturais e não de uma opção⁹⁶.

Ian Manners também é um especialista que discute o papel internacional da UE. Seu argumento central, similarmente, é de que o conceito de “poder normativo” representa um elemento significativo quando buscamos entender a influência da UE no mundo de hoje. Ao contrário do que Heddley Bull afirmou em 1982⁹⁷, Manners defende que a noção de “poder normativo” quando aplicada à UE não seria uma contradição em termos. Isto porque, o autor sustenta que este poder se traduziria na habilidade de definir aquilo que é “normal” nas relações internacionais. Ou melhor, o poder normativo se traduz como o poder das idéias. Uma das suas críticas é o exagerado grau de preocupação, quando se analisa o poder normativo e o poder militar, em relação o quanto a UE se parece com um Estado.

Resumindo, para Manners, a identidade europeia estaria baseada em quatro princípios principais: o da paz, da liberdade, da democracia e o do respeito aos direitos humanos. Adicionalmente, ainda é possível a inserção de outras quatro “normas” nas práticas e constituição da UE, mesmo que estes sejam passíveis de contestação. São elas: solidariedade social, anti-discriminação, desenvolvimento sustentável e boa governança (MANNERS, 2002). A difusão destas normas e princípios podem ocorrer de diversas formas (de maneira não intencional, através de informações, transferência de recursos sob condições específicas, relações

⁹⁵ Este conceito foi desenvolvido por François Duchêne em 1972: (19) “A Comunidade Europeia apenas irá aproveitar melhor suas oportunidades se permanecer fiel às suas características. Elas são, principalmente: meios e fins civis e um senso inerente de ação coletiva, que por sua vez expressa, ainda que de forma imperfeita, valores sociais de igualdade, justiça e tolerância”. Opud BRETHERTON; VOGLER 2006: 41 (Tradução da autora). Aqui, deve-se ressaltar que o termo civil é interpretado como oposto de militar.

⁹⁶ Deve-se destacar que o texto de Bretherton e Vogler (2006b) debate especificamente as contradições da identidade da UE, discutindo ainda seu processo de construção.

⁹⁷ 20 “A ‘Europa’ não é um ator das relações internacionais e nem é provável que se torne um”. (BULL, 1982: 151). OPUD MANNERS, 2002: 235. Tradução da autora.

culturais, entre outras)⁹⁸. Concluindo o raciocínio deste analista, devemos dizer que a forma com a UE é apresentada pode ser conceitualizada como uma “transformadora de normas no sistema internacional”. Em outras palavras: “Rather than being a contradiction in terms, the ability to define what passes for ‘normal’ in world politics is, ultimately, the greatest power of all.” (MANNER, 2002:258)

O caso da invasão do Iraque em 2003 e as evidentes divergências entre americanos e parte dos países europeus quanto ao respeito das normas internacionais, podem servir para refletirmos sobre a construção de uma identidade europeia. Isto é, ainda que fatores estruturais sejam importantes, eles sozinhos não poderiam explicar de forma complexa a atuação da UE no sistema internacional. Dado o caráter único do bloco, sua criação reflete uma combinação de demandas externas, de oportunidades e, finalmente, de vontade política. Por estas razões é que o construtivismo pode ser esclarecedor. Como forma de complemento, para Ginsberg, se analistas da política externa europeia forem capazes de olhar para UE como um ator internacional, avanços no enquadramento dos problemas deste campo ocorrerão (GINSBERG, 1999: 451). Assim, visto que as questões estruturais podem, ao mesmo tempo, oferecer oportunidades e restrições, as análises construtivistas permitem acomodar mudanças e novidades. Até porque, a UE está sob constante construção e, logo, transformação. Seu caráter híbrido causa muitas dificuldades àqueles que tentam compará-la a um Estado, sendo este esforço pouco frutífero.

Voltando às análises de Bretherton e Vogler, de forma sucinta, há duas formas de perceber a identidade europeia, sendo “potencialmente incompatíveis”. A primeira, faz referência às questões dos valores declarados, delineados pela comunidade. Neste caso, a identidade seria inclusiva, já que ela não dependeria de estereótipos negativos para se consolidar. Ou seja, um ator é considerado mais ou menos europeu de acordo com a proximidade daquilo que se definiu ser ideal para a Europa. Logo, o papel da UE se delimitaria através dos valores que ela mesma declarou ou através da percepção de sua singularidade. Seguindo o raciocínio,

⁹⁸ Manners discute seis formas de difusão de normas e princípios no caso da UE. Ver sessão V de seu texto.

três papéis podem ser atribuídos à UE: o de modelo de arranjos regionais capazes de trazer a paz e a prosperidade, o de exportadora e promotora de seus valores e, finalmente, a de um contrapeso aos Estados Unidos devido ao seu modelo e promoção de seus valores.

Por outro lado, a UE também pode construir sua identidade pela forma excludente, implicando em uma diferenciação do “outro”, do “não-europeu”. A Europa vista como uma “fortaleza”⁹⁹ é relevante para o debate de políticas de imigração, de inserção de novos membros e também de questões comerciais. O papel da UE, sob este olhar, seria o de protetor daqueles que estão em seu território. Contudo, como conclusão, defende-se que estas duas vertentes seriam incompatíveis, mas mesmo diante de possíveis inconsistências, principalmente por meio de seu poder econômico, o bloco vem sendo capaz de impor condicionalidades. Aqui, ressalta-se claramente o sistema de regulação ambiental que vem sendo desenvolvido para o controle de gases poluentes.

Groenleer e Van Schaik (2005) pesquisaram a atuação europeia internacional baseada em quatro critérios principais: coesão, autoridade, autonomia e reconhecimento, através de uma perspectiva institucional. Eles diferenciam as competências legais formais e processos de tomada decisão (adotando uma perspectiva de escolha racional) e o desenvolvimento de práticas informais na rotina das normas e valores compartilhados (adotando desta vez uma abordagem sociológica). Ter uma perspectiva institucional nada mais é do que a aceitação de que as instituições têm impactos significativos na política externa da UE e na sua capacidade de ação internacional.

Os quatro critérios citados anteriormente têm origem, segundo estes analistas, na obra de Jupille e Caporaso de 1998. Resumidamente, coesão se refere à similaridade ou compatibilidade em objetivos comuns. Autoridade trata da competência legal ao agir. Reconhecimento, finalmente, se refere à aceitação e interação da entidade pelos outros. Assim, as instituições regularizam e impulsionam a habilidade de funcionamento como ator da UE. Elas, igualmente,

⁹⁹ “Union as a ‘fortress’” (BRETHERTON; VOGLER 2006: 60).

têm a função de agir como mediadoras dos interesses dos Estados e das necessidades políticas que surgem ao longo dos tempos, incluindo, temas internacionais. Estas considerações são pertinentes quando lembramos da relevância do papel da Comissão na construção e incentivo de políticas climáticas comunitárias. Simplificando, temos o seguinte quadro (GROENLER; SCHAİK, 2005: 6)¹⁰⁰:

	<i>Instituições-escolha racional</i>	<i>Aspectos Sociológicos</i>
Coesão	Oficialmente acordado em posições comuns, estratégias e ações resultando de objetivos compatíveis e similares.	Normas e valores compartilhados levando a procedimentos e acordos.
Autoridade	Autoridade legal delegada a Comissão Européia, como estipulado em provisões formais.	Autoridade baseada na aceitação dos Estados membros do bloco que suas posições sejam defendidas pela UE.
Autonomia	Distinção institucional e independência dos atores estatais em relação a formação de metas e de tomadas de decisão.	Principais tomadores de decisão consideram-se atores europeus, atuando em metas comuns.
Reconhecimento	Reconhecimento formal da UE como negociadora, UE é parte de acordo internacional e/ou membro de organização.	Interação com atores estatais (não membros) e não-estatais com o bloco ao invés de tratarem diretamente com os Estados.

Finalmente, estas análises revelam que ambas as abordagens institucionais, a da escolha racional e a sociológica, têm poderes explicativos sobre a atuação internacional do bloco europeu. No entanto, a perspectiva sociológica, caracterizada nas relações internacionais pelas correntes teóricas do construtivismo, trazem três aspectos explicativos extras.

Primeiro, esta abordagem enfatiza o desenvolvimento institucional ao longo do tempo. Através da institucionalização de práticas e rotinas informais uma nova

¹⁰⁰ Adaptado pela autora.

cultura política se estabelece. No exemplo de Kyoto, se pode afirmar que a união entre os países em torno da causa do clima não é resultado de uma orientação compulsória. Isto é, não faz parte das políticas que, através de tratados, devem ser obrigatoriamente tratadas por votação de maioria qualificada¹⁰¹. Segundo, vemos a possibilidade de apontar e dar valor às interações sociais, tanto com os Estados como com os atores não-estatais. Por último, vimos que a linha sociológica pode ser relevante para compreender especificamente assuntos como o do meio ambiente.

Normalmente, políticas nesta área, assim como na de direitos humanos, carregam uma forte característica normativa ligada a valores morais. É significativo o exemplo do termo “responsabilidade intrageracional”, em que nossas sociedades se comprometem com o bem-estar das futuras gerações. Assim, sugere-se que o caso de Kyoto, devido a harmonia entre políticas, anteriormente díspares, foi resultado de uma convergência de preferências e não do produto de regras institucionais determinadas (GROENLER; SCHAIK, 2005).

Em suma, percebe-se que a UE foi capaz de se apresentar como líder do regime de mudanças climáticas graças a diversos fatores. Além de iniciativas domésticas que já vinham ocorrendo desde o fim da década de 80, a saída dos americanos trouxe uma oportunidade aos europeus e, ao mesmo tempo um desafio. Nesta conjuntura, manobras diplomáticas e diversas concessões tiveram de ser feitas. Para alguns, este ocorrido só teria enfraquecido o acordo, além de ter um baixo grau de preocupação real com as futuras gerações.

O Protocolo de Kyoto se traduziria, portanto, como a verdadeira “Tragédia dos Comuns”. Isto porque não é muito abrangente e pouco faz para prevenir as futuras gerações dos efeitos nocivos do aquecimento (GARDINER, 2004). Já para outros, inversamente, o tratado representa o começo de um processo no qual as gerações presentes dão os primeiros passos em direção a uma melhoria

¹⁰¹ Não se trata de afirmar que o problema do aquecimento global poderia ter sido tratado de forma isolada por cada país, até porque, vimos como questões ambientais demandam ações coordenadas. No entanto, queremos chamar atenção para os esforços extras que a União Européia fez no sentido de unir-se e harmonizar políticas envolvendo temas sensíveis para os Estados (energia, taxaço, transportes).

significativa no futuro. Segundo esta visão, a maior fraqueza mesmo, seria a falta de participação dos EUA. Ao mesmo tempo, o fato de os EUA não quererem ratificar o acordo significaria um ponto forte do tratado. Afinal, se ele fosse insignificante, porque negar a ratificação? (DESOMBRE, 2004).

Finalmente, resta saber, especialmente, se os europeus serão capazes de trazer os americanos para as regras do jogo. Para a infelicidade daqueles que defendem o acordo multilateral, até o momento, as perspectivas permanecem negativas (BANG; TJERNSHAUGEN 2005).

Considerações finais

Esta dissertação desenvolveu uma análise a respeito das principais razões que levaram a União Européia a se consolidar como líder do regime de mudanças climáticas, principalmente após a retirada dos americanos do processo negociador em 2001. Embora o tema do aquecimento global tenha ganhado maior evidência no ano de 2007, em grande medida devido a ampla divulgação do quarto relatório do IPCC, mostrou-se que desde 1986 os países membros do bloco já vinham discutindo formas de tratar o problema do aquecimento global de maneira comunitária. No entanto, esta iniciativa enfrentou diversos obstáculos. Foi explicado que a resistência quanto à perda de soberania em áreas estratégicas (como a energética e a fiscal), aliada a incertezas econômicas e cenários domésticos distintos foram os principais fatores que dificultaram a implementação de uma política climática europeia comum.

As negociações multilaterais sobre o clima, desde 1995, ocorrem anualmente e são chamadas de Conferências das Partes (COP). Em particular, a COP-6, ocorrida em Haia na Holanda em 2000, foi marcante para a consolidação da problemática desta pesquisa. Isto é, diante do fracasso da conferência e da dificuldade de se chegar a um acordo multilateral, muitos foram o que declararam o fim do protocolo. Entre eles, incluiu-se o próprio presidente Bush que anunciou, em nome dos EUA, não ter a intenção de ratificar o regime. Contudo, de forma surpreendente e contrariando a maioria das expectativas, o Protocolo de Kyoto entra em vigor em 16 de fevereiro de 2005. Em especial, este trabalho apontou que parte deste feito foi resultado de esforços diplomáticos europeus significativos. Por outro lado, foi lembrado que, no passado, eram os EUA que se apresentavam como líderes das iniciativas multilaterais de proteção ao meio ambiente. O problema da camada de ozônio e o Protocolo de Montreal ilustram bem este aspecto. Portanto, os norte-americanos é que eram caracterizados como os maiores exportadores de práticas regulatórias no campo ambiental. Todavia, verificou-se que a partir da década de 90 uma inversão de papéis parece se estabelecer. Isto

porque, em geral, é a UE que atualmente lidera os esforços multilaterais na área de regulação ambiental global. Assim, constata-se uma tendência sobre a capacidade do bloco em influenciar as agendas ambientais globais, por meio da disseminação de suas próprias políticas e práticas.

Em relação ao contínuo alargamento do bloco, duas interpretações foram sugeridas. Segundo a Comissão Europeia, este fato seria positivo devido aos efeitos transformadores da expansão regional e um maior alcance geográfico de políticas ambientais teoricamente mais rígidas. Já outros analistas temem que um maior número de membros poderia dificultar ainda mais a tomada de decisão comunitária, prejudicando a implementação de medidas concretas. Em geral, a entrada em vigor do Protocolo evidenciou uma boa coordenação diplomática e um poder de barganha europeu relevante. Esta visão se fortalece, principalmente, pelo fato de o caso estudado se encaixar, no âmbito institucional da UE, em um típico exemplo de competência “compartilhada” (Como explicado no capítulo três).

Ao se estudar as negociações internacionais sobre mudanças climáticas fica visível que um dos pontos que causaram maior divergência entre Estados Unidos e a União Europeia foi a utilização de instrumentos financeiros no Protocolo de Kyoto. Os europeus, por diversas razões, eram os maiores opositores ao uso de mecanismos de flexibilidade enquanto forma de se combater o aquecimento global. Entretanto, diante da necessidade de se reduzir emissões de gases-estufa a um menor custo e da possibilidade do regime fracassar, a Europa se viu com poucas alternativas. Ou seja, a cultura política dos países da UE acabou sofrendo transformações, levando a criação de um próprio esquema de comércio de emissões em 2005. Além disso, somente através de concessões significativas é que os europeus seriam capazes de garantir não só a permanência de Kyoto na agenda política mundial, como também a sua implementação.

Hoje, estes esforços, somados a crescentes certezas científicas, resultaram em uma maior visibilidade para o tema do aquecimento global. Para ilustrar, o tradicional encontro que ocorre em Davos, o Fórum Econômico Mundial (janeiro de 2007), incluiu curiosamente em sua agenda o problema do clima. Como é sabido,

este encontro está longe de acolher ambientalistas radicais. Inversamente, ele conta com os maiores empresários mundiais e uma classe política poderosa.

A despeito da atual consolidação da liderança da União Européia no campo das mudanças climáticas, este trabalho mostrou que anteriormente a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto muitas críticas eram destinadas ao bloco. Em grande medida, a UE era acusada de obstruir as negociações, principalmente, por não conseguir articular propostas que fossem concretas e coordenadas entre seus membros. Contudo, esta visão foi sendo atenuada na medida em que a UE se compromete progressivamente com ações mais ambiciosas e fala com “uma só voz”. Nesta direção, a criação de seu próprio esquema de comércio de emissões que vigoraria com ou sem protocolo, foi um avanço fundamental. Além disso, as atuais declarações do presidente da Comissão Européia (José Manuel Barroso), que sinalizam para o estabelecimento de metas de reduções de gases-estufa ainda mais rígidas, contribuem positivamente para a percepção desta liderança.

Diante destas considerações, esta dissertação sugere que o posicionamento da União Européia deve ser compreendido a partir de duas dimensões. Antes de enfatizá-las, é preciso ressaltar a importância de alguns fatores descritos na primeira parte desta pesquisa. Ou melhor, ainda que se tenha dado destaque a duas perspectivas principais (nos capítulos II e III), não se pode ignorar a influência dos eleitores europeus, ONGs, mídia e alguns grupos privados na formulação da estratégia européia para as mudanças climáticas. A percepção da sociedade européia de que o aquecimento global é realmente perigoso e uma conseqüente pressão sob seus líderes para a consolidação de um acordo ambientalmente rígido, em grande medida, favoreceu uma postura favorável ao Protocolo. Os problemas climáticos atípicos sofridos na Europa nos últimos tempos, por outro lado, também colaboraram com a composição deste cenário.

Em suma, o capítulo dois tratou do papel da Comissão Européia na sustentação de uma estratégia de liderança internacional e de sua relevância para a consolidação de um discurso que valorizava múltiplos benefícios advindos de uma política climática comunitária. A estratégia da UE acaba, então, sendo inserida

progressivamente em um contexto mais abrangente. Ou seja, busca-se a modernização e dinamização da economia através de um desenvolvimento com baixa intensidade de carbono por perceber que esta alternativa, além de ambientalmente correta, proporciona grandes lucros financeiros.

Em um segundo momento, discutiu-se também que a busca por melhor segurança energética no continente europeu recebe forte destaque dentre os objetivos de longo prazo do bloco. Portanto, tem-se mais um motivo pelo qual a UE defende o regime de Kyoto. Indo mais além, pode-se afirmar que o desenvolvimento de tecnologias alternativas e mais eficientes engloba o desejo de diminuir a dependência de petróleo e gás provenientes de regiões instáveis e pouco democráticas, como a Rússia e Oriente Médio.

Com efeito, as previsões de aumento da dependência dos europeus em relação ao mercado externo de energia, assim como a prevalência de combustíveis fósseis, pelo menos até 2030, na composição energética mundial são fatores que impulsionam fortemente esta política de apoio ao regime sobre mudanças climáticas. Por este motivo, percebe-se que as questões sobre o aquecimento global e a estratégia da UE para combatê-lo não podem ser dissociados do contexto de integração econômica comunitária e de seu constante aprofundamento.

No capítulo três, o objetivo foi o de analisar alguns aspectos específicos das negociações multilaterais sobre clima, assim como a atuação internacional da União Européia e suas razões para liderar o Protocolo de Kyoto. Desta forma, esta dissertação entende que a estratégia geral europeia e sua defesa explícita do Protocolo de Kyoto devem passar também pelo debate sobre os projetos e aspirações políticas do bloco no âmbito global. Logo, foi sugerido que o objetivo da UE de se fortalecer como ator coeso das relações internacionais foi crucial para a formulação de sua estratégia quando o assunto se tratava de mudança climática.

Além disso, a predominância de uma ordem internacional fortemente influenciada por uma única superpotência parece ter impulsionado as iniciativas dos europeus em promover um acordo multilateral com mecanismos de regulação

bem definidos. Assim, foi chamada a atenção para a particularidade de a UE ter buscado consolidar uma liderança, em geral, onde um espaço de poder teria sido deixado vago pelos EUA. Nestes moldes, a liderança dos europeus estaria se consolidando não em áreas como a da segurança internacional, onde a possibilidade de agir sem os americanos é mínima, mas sim em temáticas que, em geral, correspondem àquelas que fazem parte dos valores declarados pelo bloco. Ou seja, supõe-se que quando a União Europeia defende certos princípios ou causas ela visa, também, fortalecer sua própria identidade.

No entanto, estas constatações não estão livres de críticas, principalmente por seu caráter, às vezes, contraditório. Por este motivo, não se deve desconsiderar os limites que a UE vem enfrentando graças ao seu aprofundamento político. Os exemplos mais diretos que corroboram esta afirmação são: a negação do Tratado de Constituição por franceses e holandeses (em 2005), o alargamento acompanhado de grandes assimetrias entre os novos membros e a necessidade de reformas institucionais que visam aperfeiçoar o sistema de funcionamento da UE.

Além de construir uma análise que fosse capaz de dar sentido ao posicionamento da UE, talvez, a nossa maior contribuição durante este trabalho tenha sido a de evidenciar normas internacionais sendo construídas e implementadas independentemente da cooperação direta dos EUA. Não esquecendo, entretanto, que houve uma grande influência dos norte-americanos na arquitetura do protocolo, exemplificada na consolidação dos sistemas de comércio de emissões. Em geral, o tema do aquecimento global oferece uma oportunidade de reflexão, não só sobre cooperação e disputas internacionais, mas também sobre padrões de consumo na atualidade. Em particular, buscou-se apontar que a perspectiva das relações internacionais é útil, visto que ela colabora com a construção de um quadro analítico mais amplo e completo.

Por fim, essencial é que o protocolo de Kyoto é hoje uma realidade e conta com negociações futuras e regulares. Tal fato nos indica que este tema continuará sendo relevante para além do ano de 2012 (data do fim do primeiro período de

compromisso do acordo). É evidente, no entanto, que a ausência da maior potência mundial traz ainda um grande incômodo para todos os que estudam o assunto. Assim, a ratificação americana do Protocolo de Kyoto não resultaria somente em uma maior eficácia do regime, mas também em um ganho significativo de legitimidade para todo o processo de cooperação multilateral.

Referências bibliográficas

- ARCHIBUGI-KOENIG, Mathias. (2004), "Explaining Government preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy". *International Organization* 58, inverno, pp. 137–174.
- BAHGAT, Gawdat. (2006), "Europe's Energy Security: Challenges and Opportunities". *International affairs* 82:5, pp. 961-975
- BANG, Guri; TJERNSHAUGEN, Andreas. (2005), "Future U.S. Climate Policy: International Re-engagement?". *International Studies Perspectives* 6, pp. 285–303.
- BERNAUER, Thomas; CADUFF, Ladina. (2004), "In Whose Interest? Pressure Group Politics, Economic Competition and Environmental Regulation". *Journal of Public Policy*, 24, 1, pp.99-126.
- BETSILL, Michele. (2006), "Greenhouse gas emissions trading: bridging the Atlantic Divide?". Paper preparado para a 47th *Annual Convention of International Studies Association*. San Diego, 22-25 de março.
- BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. (2006), *The European Union as a Global Actor*. 2^o edição, editora Routledge.
- BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. (2006b), "The EU as a Normative Actor: Contradictions in the Union's Collective Identity.". Paper preparado a 47th *Annual Convention of the International Studies Association*, 22-25 Março.
- BROWN, Lester R. (2000), "The Rise and Fall of the Global Coalition". Earth Policy Institute. Disponível em <<http://www.earth-policy.org/Alerts/Alert6.htm>> acessado janeiro de 2007.
- CAMARGO, Sonia de. (2004), " 'Quo Vadis', Europa -Uma Pergunta que Não Quer Calar." *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 26, n°1, jan/junho, pp. 65-106.

- CAPORASO, James A. (1993), "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations", in RUGGIE, John Gerard (editor) . "Multilateralism Matters –The Theory and Praxis of an Institutional Form". Nova Iorque, Columbia University Press.
- CARPENTER, CHAD.(2001), "Businesses, Green Groups and the Media: The Role of the non-Governmental Organizations in the Climate Debate". *International Affairs* 77, 2, pp. 313-328.
- CHRISTIANSEN, Atle C; WETTESTAD, Jorgen. (2003), "The EU as a Frontrunner on Greenhouse gas Emissions Trading: how did it happen and will the EU succeed?". *Climate Policy*, 3, pp. 3-18.
- CHRISTOFF, Peter. (2006), "Post-Kyoto? Pos-Bush? Towards an effective "Climate Coalition of The Willing". *International Affairs* 82: 5, pp.312-350.
- CORDELLIER, Serge (2002). *Les idées-forces pour comprendre les nouveaux enjeux internationaux*. Paris, La Découverte, 2ª edição.
- COUTTO, Tatiana Martins Pedro do (2003). Integração regional e a formação de políticas ambientais - Nafta e União Européia. Dissertação de mestrado, Instituto de Relações Internacionais (IRI)/ PUC-Rio.
- D'ARCY, François. (2002), *União Européia: instituições, políticas e desafios*. Fundação Konrad Adenauer.
- DAHL, Agneth. (2000), "Competence and subsidiarity", in GUPTA, Joyeeta; GRUBB, Michael. *Climate Change and European Leadership –A Sustainable Role for Europe?*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- DESOMBRE, Elisabeth R. (2004), "Response to the Global Warming Tragedy – Global Warming: More Common than Tragic". *Ethics and International Affairs* (18) nº1.
- DUFFIELD, John S. (2001), "Transatlantic Relations after the Cold War: Theory, Evidence, and the Future". *International Studies Perspectives*, pp. 93-115
- DUPAS, Gilberto (2005), *Atores e poderes na nova ordem global- Assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo, editora UNESP.

- *El País*, “Bruxelas propõe reduzir em 20% as emissões de CO2 até 2020” 11 de janeiro de 2007.
- FALKNER, Robert (2005), “American Hegemony and the Global Environment”, *International Studies Review*. 7, pp. 585-599.
- FALKNER, Robert. (2006), “Environmental Regime-Building Without –And Against – The Hegemon: The Case of the Cartagena Protocol on Biosafety”. Paper preparado para 47th Annual Meeting of the International Studies Association, San Diego, 22-25 Março
- FEHL, Caroline. (2006), “European Reactions to US Unilateralism: Three Case Studies Association”. Paper preparado para 47th Annual Convention of the International Studies Association, 22-25 Março, San Diego.
- *Financial Times*. (2003), “EU paves the way for emission trading”. 26 de junho.
- *Financial Times*. “European Initiative could be world trend-setter”. Londres, 16 de outubro de 2003.
- FOOT, Rosemary; MACFARLANE, S. Neil; MASTANDUNO, Michael (2003), *US Hegemony and International Organizations- The United States and Multilateral Institutions*. Oxford, Oxford Press.
- GARDINER, Stephen. (2004), “The Global Warming Tragedy and the Dangerous Illusion of the Kyoto Protocol”. *Ethics and International Affairs* (18) n°1.
- GINSBERG, Roy. (1999), “Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap”. 1999. *Journal Of Common Market Studies*, vol. 37 n°3 pp.429-454.
- GROENLLER, Marijn L.P; SCHAIK Louise G. (2005), “The EU as an “Intergovernmental” Actor in Foreign Affairs- Case Studies of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol.” Disponível em <<http://www.ceps.be>> Acessado em abril 2006.
- GRUBB, Michael. (2000). “Economic dimensions of technological and global responses to the Kyoto protocol”, *Journal of Economic Studies*. Glasgow. vol. 27, Iss. ½, p. 111-125.

- GRUBB, Michael; YAMIN, Farhana. (2001), "Climate collapse at the Hague: what happened, why, and where do we go from here?". *International Affairs*, 77, 2, pp. 261-276.
- GUPTA, Joyeeta. (2002), "Global Sustainable Development Governance: Institutional Challenges from a Theoretical Perspective". *International Environmental Agreements : Politics, Law and Economics* , Vol. 2, Iss. 4, p. 361.
- GUPTA, Joyeeta; GRIJP, Nicolien Van der. (2000) "Strengths, Weakness, Opportunities and Threats of the EU", in GUPTA, Joyeeta; GRUBB, Michael. *Climate Change and European Leadership –A Sustainable Role for Europe?*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- GUPTA, Joyeeta; GRIJP, Nicolien Van der. (2000), "Leadership scenarios", in GUPTA, Joyeeta; GRUBB, Michael. *Climate Change and European Leadership –A Sustainable Role for Europe?*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- GUPTA, Joyeeta; GRUBB, Michael (2000), *Climate Change and European Leadership –A Sustainable Role for Europe?*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- HAAS, Ernst B. (1994), "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes", in KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward. *International Organization : A Reader*. Nova Iorque, Edit. Harper Collins College Publishers, pp.364-384.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. (2000), "Integrating theories of International Regimes". *Review of International Studies*, 26, pp.3-33.
- HASS, Peter M. (2000), "International Institutions and Social Learning in the Management of Global Environmental Risks" *Policy Studies Journal*, Vol. 28, No. 3, pp.558-575.
- HELM, Dieter. (2001) "The assessment: European networks –Competition, Interconnection and Regulation". *Oxford Review of Economic Policy*. Oxford, Outono de. Vol. 17, edição 3, pp. 297-312.

- HOPGOOD, Stephen (2003), "Looking Beyond the "K-Word": Embedded Multilateralismo in American Foreign Environmental Policy", in FOOT, Rosemary; MACFARLANE, S. Neil; MASTANDUNO, Michael. *US Hegemony and International Organizations- The United States and Multilateral Institutions*. Oxford, Oxford Press, pp. 139-164.
- HOURCADE, Jean-Charles; COURTOIS, Pierre; LEPESANT, Thierry. (2000), "Socio-Economic Analysis of Climate Policy", in GUPTA, Joyeeta; GRUBB, Michael. *Climate Change and European Leadership –A Sustainable Role for Europe?*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- HOURCADE, Jean-Charles; GRUBB, Michael. (2000) "Economic Dimensions of The Kyoto Protocol", in GUPTA, Joyeeta; GRUBB, Michael. *Climate Change and European Leadership –A Sustainable Role for Europe?*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- HOVI, Jon; SKODVIN, Tora; ANDRESEN, Steiner. (2003), "The persistence of the Kyoto Protocol: Why Other Annex I Countries Move On Without The United States". *Global Environmental Politics* 3:4 Novembro.
- HURRELL, Andrew. (1995), "International Political theory and the global environment. Andrew Hurrell" in BOOTH, Ken; SMITH, Steve. *"International Relations Theory Today"*. Cambridge, Polity press, pp. 129-153.
- IKEMBERRY, John G. (2003), "Is American Multilateralism in Decline?". *Perspectives on Politics*, Setembro, vol. 1/nº3. pp. 533-330.
- JORDAN *et al.* "European Governance and the Transfer of 'new' Environmental Policy Instruments (NEPIs) in the European Union". *Public Administration* vol. 81 nº3, 2003 (555-574).
- KEOHANE, Robert (1994), "International Institutions: Two Approaches" in KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward (1994). *International Organization : A Reader*. Nova Iorque, Edit. Harper Collins College Publishers, Pp. 44-60.
- KEOHANE, Robert O. (1989). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations*. Boulder, Col.: Westview Press.

- KEOHANE, Robert. O.; NYE, Joseph S. (2001), *Power and Interdependence*, Nova Iorque, Longman.
- KOTOV, Vladimir; NIKITINA, Elena. (1995), "Russia and International Environmental Co-operation", in Helge Ole Bergesen, Georg Parmann, and Øystein B. Thommessen (eds.), *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development* Oxford: Oxford University Press, 17-27
- KRASNER, Stephen D. (1994), "Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables", in KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward. *International Organization : A Reader*. Nova Iorque, Edit. Harper Collins College Publishers, pp.97-109.
- LEAF, Dennis; VEROLME, Hans J. H.; HUNT, William F. (2003), "Overview of Regulatory/Policy/Economic Issues Related to Carbon Dioxide", *Environmental International*, 29. pp. 303-310.
- LISBOA, Marijane Vieira.(2002), "Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente -três exemplos e uma exceção à regra" . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200006 Acesso em janeiro 2006.
- LOSCKE, Reinhard; WOLFANG, Jung. (2000) "Issue Linkages to the sustainability agenda", in GUPTA, Joyeeta; GRUBB, Michael. *Climate Change and European Leadership –A Sustainable Role for Europe?*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- LUCK, Edward (2003), "American Exceptionalism and International Organization: Lessons from the 1990s", in FOOT, Rosemary; MACFARLANE, S. Neil; MASTANDUNO, Michael. *US Hegemony and International Organizations- The United States and Multilateral Institutions*. Oxford, Oxford Press, pp.25-48.
- MANNERS, I. (2002), "Normative Power Europe: a contradiction in terms?" *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, pp. 235-58.

- MARCOVITCH, Jacques (2006), *Para Mudar o Futuro –Mudanças Climáticas, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais*. São Paulo, Editora Saraiva.
- MÁRMORA, Leopoldo. (1992), “A Ecologia como Parâmetro das Relações Norte-Sul: a Atual Discussão Alemã em torno do “Desenvolvimento Sustentável”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 14, nº 1, jan/jun, pp. 23-54.
- MELLO, Válerie de Campos. (1996), “Globalização e Desenvolvimento Sustentável: O Caso da Amazônia Brasileira”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 18, nº 2, jul/dez, pp.291-328.
- MILANI, Carlos. (1998), “O Meio Ambiente e a Regulação da Ordem Mundial”. *Contexto Internacional*, nº2, vol. 20, julho-dezembro 98, pp. 303-347.
- MILNER, Helen V. (1998), “Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American and Comparative Politics”. *International Organization* 52, 4, Outono, pp. 759–786
- NYE, Joseph S. (2002), “O Paradoxo do Poder Americano –Por que a Única Superpotência do Mundo Não Pode Prosseguir Isolada”. São Paulo, editora Unesp
- OBĚRTHUR, Sebastian (2000), “Ozone Layer Protection at the turn of the century: the eleventh meeting of the parties”. *Environmental policy and law*. 30/1-2.
- OTT, Herman (2001), “Climate change na important foreign policy issue”. *International Affairs* 77, 2, 277-296.
- PARKS, Bradley C.; ROBERTS, Timmons J. (2006), “Is Kyoto Suffering From a Wider Disease? Explaining Participation and Non-Participation in the Kyoto Protocol and Other Major Environmental Treaties”. Paper apresentado na 47th *Convention of International Studies Association*, San Diego, março 22-25 de março.
- PATERSON, Matthew (2001), *Global Warming and global politics*. Londres, editora Routledge.

- PETRAS, James; MORLEY, Morris. (2000), "Contesting Hegemons: US-French Relations in the "New World Order". *Review of International Studies* 26, pp. 49–67.
- PLATIAU, Ana Flavia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T. (2004), "Meio Ambiente e Relações Internacionais: Perspectivas Teóricas, Respostas Institucionais e Novas Dimensões do Debate". *Revista Brasileira de Política Internacional*, julho-dezembro, ano/vol. 47 n° 002. Brasília, Brasil.
- PRESTOWITZ, Clyde (2003), "Who Lost Kyoto?", in PRESTOWITZ, Clyde. *Rogue Nation- American Unilateralism ant the Failure of Good Intentions*. Cambridge, editora Basic Books, pp. 111-142.
- RESENDES, Gabriela Maria de Medeiros (2002). "Rio 92, Quioto e Haia: estudo da evolução do regime internacional de mudanças climáticas na década de noventa". (dissertação de Mestrado) - Instituto de Relações Internacionais/ PUC- Rio.
- RGINARD, MARK; KAEDING, Michael.(2006), "The International Bargaining Power of the European Union in 'Mixed' Competence Negotiations: The Case of the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety". *Journal of Common Market Studies* Vol. 44. N° 5, pp. 1023–50.
- RIHOUX, Benoît; RÜDIG, Wolfgang. (2006), "Analyzing Greens in power: Setting the agenda" *European Journal of Political Research* 45: pp. 1–33.
- RITTBERGER, Berthold; RICHARDSON, Jeremy. (2003), "Old Wines in New Bottles? The Comission and the Use of Environmental Policy Instruments". *Public Policy* vol. 81- n°3, pp.575-606.
- ROCHA, Marcelo Theoto. (2003), Aquecimento Global e o Mercado de Carbono: Uma Aplicação do Modelo CERT. Tese de Doutorado apresentada à Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", USP.
- ROSA, Luiz Pinguelli. (2007), "O clima da Terra e a redução das incertezas", Luiz Pinguelli Rosa. *Folha de São Paulo*, 16 de fevereiro de 2007.
- ROSS, Michael. (2004), "How Do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases" *International Organization* 58, Inverno, pp. 35–67.

- RUGGIE, John (1994), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward (1994). *International Organization : A Reader*. Nova Iorque, Edit. Harper Collins College Publishers, pp. 32-41.
- RUGGIE, John Gerard (editor) (1993), *Multilateralism Matters –The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- RUGGIE, John Gerard. (1993), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in RUGGIE, John Gerard (editor). *Multilateralism Matters –The Theory and Praxis of an Institutional Form*. Nova Iorque, Columbia University Press.
- RUGGIE, John Gerard. (1993), "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations." *International Organization* 47 (1) pp. 139-174.
- SODUPE, Kepa; BENITO, Eduardo. (2001), "Pan-European Co-operation: Opportunities, Limitations and Security of Supply to the EU". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39 n°1 pág. 165-77
- SPETH, James Gustave (2005), "The Single Greatest Threat", *Harvard International Review*. Cambridge, Verão. Vol. 27, Edição 2, p. 18-22.
- STERN, Nicholas. (2006), "Stern Review: The Economics of Climate Change". Disponível em: http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm (acessado dezembro de 2006)
- STILES, K. (2005), "Theories of Non-Hegemonic Cooperation." Paper preparado para o *Annual Meeting of the International Studies Association*, Honolulu, Hawaii, Março 1-5.
- STRANGE, Susan. (1983), "Cave! Hic dragones: A critique of Regime Analysis", in Stephen D. Krasner (editores) *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- *The Economist*, "A sparky new policy", Jan. 11 de Janeiro de 2007.
- TOSTES, Ana Paula. (2006), "Por que Não uma Constituição Européia?". Dados v.49 n.2 Rio de Janeiro.

- UNEP. Ver Programa de Meio ambiente das Nações Unidas.
- VIOLA, Eduardo (2001), O regime internacional de mudança climática e a participação do Brasil (1992-2001). Trabalho apresentado no 25º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 16 a 20 de outubro de 2001.
- VIOLA, Eduardo (2004), “Brazil in the context of global governance Politics and climate change, 1989-2003” Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n1/23535.pdf>> último acesso agosto de 2006.
- VIOLA, Eduardo Viola; LEIS, Héctor Ricardo. (2002), “Governabilidade Global Pos-utópica, Meio Ambiente e Mudança Climática”. Paper preparado para o seminário “De Rio a Johannesburgo – La Transición hacia el Desarrollo Sustentable: Perspectivas de América Latina y el Caribe” (PNUMA/INESEMARNAT/ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, México, 6-8 de Maio.
- VOGLER, John (2002), “ In the absence of the hegemon: EU actorness and the global Climate change Regime” Paper apresentado na conferência *The European Union in International Affairs*, National Europe Centre, Australian national University, 3-4 July, 2002
- WALTZ, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*. Berkeley, University of California.
- WARD, Hugh; GRUNDIG, Frank; ZORICK, Ethan R. (2001), “Marching at the Pace of the Slowest: a Model of International Climate-Change Negotiations”. *Political Studies*, vol. 49, pp.438-461.
- WATANABE, Rie. (2005), “Germany’s Experience with the Introduction of the EU Emissions Trading Scheme: Lessons for Japan”. IGES-CP Working Paper (2004-2006). Climate Policy Project of IGES (Institute for Global Environmental Strategies).
- WENDT, Alexander (1994), “Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics” in KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward (1994). *International Organization : A Reader*. Nova Iorque, Edit. Harper Collins College Publishers, Pp. 77-94.

- WETTESTAD, Jorgen. (2000), "The Complicated Development of EU climate Policy", in GUPTA, Joyeeta; GRUBB, Michael. *Climate Change and European Leadership –A Sustainable Role for Europe?*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- WETTESTAD, Jorgen. (2005), "The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due To Entrepreneurial Proficiency?". *Global Environmental Politics* 5:1, fevereiro.
- WHITE, Brian. (2001), "Understanding European Foreign Policy". Editora Palgrave
- WOERDMAN, Edwin.(2004), "Path-dependence Climate Policy: The History and Future of Emissions Trading in Europe". *European Environment*. Shipley, setembro/outubro, vol. 14, edição 5, pp. 261-275.
- YAMIN, FARHANA. (2000), "The Role of the EU in Climate Negotiations", in GUPTA, Joyeeta; GRUBB, Michael. *Climate Change and European Leadership –A Sustainable Role for Europe?*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- YOUNG, Oran (1994), "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment", in KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward (1994). *International Organization : A Reader*. Nova Iorque, Edit. Harper Collins College Publishers, Pp.109-127

Documentos e publicações da UE

-
-
- COM (2000) 769 . *Green Paper* – "Para uma estratégia Europeia de Segurança do Aproveitamento Energético".
 - COM (2000) 87 . "*Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union.*"
 - COM (2006) 105. *Green Paper* – "A European Strategy for Sustainable, Competitive and Security Energy".
-
-

- Comissão Europeia, “*How the European Union works -Your guide to the EU institutions*”. Disponível em:
http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_glance/53/en.doc (acessado fevereiro de 2007).
- Comissão Europeia. 2005. “A quality Environment- How the EU is contributing” Disponível em: <http://ec.europa.eu/publications/> (Acessado em fevereiro 2007).
- Comissão Europeia. 2005. “A quality Environment- How the EU is contributing” Disponível em: <http://ec.europa.eu/publications/> (Acessado em fevereiro 2007).
- Comissão Europeia. 2006. Relatório “A vision for zero emission fossil fuel power plants”, Relatório disponível:
http://ec.europa.eu/research/energy/pdf/zero_emission_ffpp_en.pdf
(Acessado 8 de janeiro de 2007).
- Comunicado Comissão. 1999. "Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol: Commission Communications to the Council and the Parliament", COM (230).
- Comunicado da Comissão. “ Para uma Estratégia Europeia de Segurança do Aproveitamento energético” COM (2002) 321.
- Comunicado da Comissão. 2006. “Europe in the World – Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility”, (junho). Disponível em:
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euw_com06_278_en.pdf
(acessado em janeiro de 2007).
- National Geographic Society. "Remarks by the President on Global Climate Change" Washington, D.C., October 22, 1997 . Disponível em:
<http://library.whitehouse.gov/PressReleases.cgi?date=0&briefing=5>.
(Acessado em dezembro 2005).
- Programa Europeu de Mudanças Climáticas. 2000. Documento da Comissão Europeia.

- Programa Europeu de Mudanças Climáticas. 2005. Documento da Comissão Européia.

Fontes Eletrônicas

-
-
- **Agência Internacional de Energia:**
<http://www.iea.org/>
 - **Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas:**
http://unfccc.int/kyoto_protocol/background/items/3145.php (acessado em dezembro de 2006)
 - ***European Union Information Website:***
<http://www.euractiv.com/en/sustainability/eu-emissions-trading-scheme/article-133629> (acessado fevereiro de 2007).
 - **Ministério da Ciência e da tecnologia do Brasil:**
http://www.mct.gov.br/upd_blob/12425.pdf
 - **Organização não-governamental *Vitae Civilis*:**
http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/press_clima_2.pdf
 - **Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas:**
www.ipcc.ch
 - **Parlamento Europeu:**
http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_en.htm (acessado janeiro 2007)
 - **Pew Climate Organization:**
http://www.pewclimate.org/companies_leading_the_way_belc/ (acessado janeiro 2007).
 - **Portal da União Européia:** <http://europa.eu/>
-
-