

## A COOPERAÇÃO NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Renata Tavares Henrique

---

### Resumo

O regime internacional de mudanças climáticas apresenta peculiaridades em seu período de formação que são interessantes para o estudo das Relações Internacionais, pois envolve alguns dilemas de cooperação em uma arena multilateral como o número de atores (estatais e não estatais), além da presença de instituições e organizações internacionais. A dinâmica de formação deste regime de impacto global auxilia na análise quanto ao multilateralismo e seus problemas de cooperação. O regime está inserido tanto em problemas de colaboração como de coordenação no que tange aos desafios de sua arena multilateral.

Palavras-chave: Regimes Internacionais; Mudanças Climáticas; Protocolo de Kyoto; Cooperação Internacional; Multilateralismo.

### Abstract

The international climate change regime presents peculiarities in their formative period that are interesting for international relations studies, because it involves some dilemmas of cooperation in a multilateral arena such as the number of actors (state and non state), besides the presence of institutions and international organizations. The dynamics of the formation of this global impact regime helps to create an analysis on the multilateralism and its cooperation issues. This regime is inserted into both the problems of collaboration and coordination with regard to the challenges of the multilateral arena.

Key-words: International Regimes; Climate Change; Kyoto Protocol; International Cooperation; Multilateralism.

---

### Introdução

Problemas ambientais como o aquecimento global em decorrência das mudanças climáticas por fatores antrópicos têm sido alvo de debates em todo o mundo, envolvendo várias áreas de conhecimento. Essa discussão, num primeiro momento, teve um conteúdo técnico-científico, que em seguida chamou a atenção dos policymakers e analistas da política internacional, se tornando um importante item da agenda internacional. As mudanças climáticas surgiram como objeto de investigação e negociação a partir da década de 1980, em meio a outros temas na agenda ambiental que combinava a preocupação tanto de atores estatais como não estatais. A Assembléia Geral das Nações Unidas declarou, em 1988, a atmosfera como

preocupação comum da humanidade, sendo que logo em seguida, no ano de 1990, os dados apresentados pela comunidade epistêmica que se formava<sup>1</sup> na época alarmavam quanto às emissões de gases de efeito estufa (GHG), e cuja perspectiva era de um aumento de cerca de 0.3°C a cada década, sob um cenário de emissões business-as-usual (BODANSKY, 2001). Do problema percebido quanto ao uso da atmosfera, os Estados sentiram a necessidade de se criar regras e procedimentos para a conduta dos atores no cenário internacional, levando assim, à formação de um regime internacional<sup>2</sup> de mudanças climáticas.

Os regimes internacionais são freqüentemente entendidos pelos teóricos de Relações Internacionais a partir da definição de Krasner (1983):

regimes podem ser definidos como conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, sobre as quais as expectativas dos atores convergem em dada área das relações internacionais. Princípios são crenças de realidades, nexos de causalidade e retitude moral. Normas são padrões de comportamentos definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são proscricções ou proscricções específicas para a ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas que prevalecem para se fazer ou implementar escolhas coletivas (KRASNER, 1983, p. 2 – tradução livre).

Apesar de esta ser uma definição clássica nas Relações Internacionais, diferentes perspectivas quanto aos regimes e sua formação são interessantes para a discussão das mudanças climáticas. É importante, nesse primeiro momento, chamar a atenção para a

---

<sup>1</sup> Primeiro relatório publicado pelo Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, resultado de levantamentos da comunidade científica e da posição dos governos dos Estados. Os resultados apresentados por esse primeiro relatório serviram de referência para as fases de negociação que viriam em seguida. Ver mais Bodanski (2001), Viola (2002) e Depledge (2002).

<sup>2</sup> Para alguns autores como Luterbacher e Sprinz (2001), e Yamin e Depledge (2004), esse regime é considerado global, por incluir atores não estatais como corporações e organizações não governamentais, entre outros. No presente trabalho, tratamos do regime como fenômeno internacional por adotarmos um marco teórico institucionalista, que apesar de considerar a existência de outros atores que não apenas os estados, no sistema internacional, ainda assim os tratamos como atores mais relevantes ao lado das Organizações Internacionais ou Instituições.

necessidade de se tratar da padronização de regras e formas de comportamento dos atores no que diz respeito à área temática das mudanças climáticas e emissão de GHG na atmosfera. Um dos instrumentos normativos do regime mais expoentes é o Protocolo de Kyoto, que representa um marco na discussão sobre o tema, por apresentar diretrizes e mecanismos fortemente debatidos e negociados pelos atores nele envolvidos (UNFCCC – United Nations Framework Convention for Climate Change). Considerando o período de validade de Kyoto ser o ano de 2012, a discussão atual está voltada para o destino do regime de mudanças climáticas: quais as diretrizes que os estados traçarão e quais novos compromissos serão assumidos?

O presente trabalho é composto de duas partes: em primeiro lugar, tentaremos demonstrar a formação do regime de mudanças climáticas, à luz de conceitos das Relações Internacionais, tentando estabelecer um diálogo entre alguns argumentos da teoria institucionalista, sobretudo de autores como Keohane e Nye (2001), Young (1989) e Lisa Martin (1992) em meio a dados históricos da construção desse regime. A dinâmica de cooperação dentro do regime recebe maior destaque nesse estudo, compondo sua segunda parte, por se tratar de aspecto importante para a manutenção e obtenção dos resultados esperados no contexto deste. A proposta consiste em testar os quatro problemas de cooperação no âmbito do regime de mudanças climáticas, apresentados por Lisa Martin (1992), ao buscar compreender como variam os padrões de cooperação internacional, com o auxílio do conceito de multilateralismo.

#### Formação do regime

A política mundial, na visão institucionalista das Relações Internacionais, pode ser analisada a partir de diferentes áreas temáticas ou *issue areas*<sup>3</sup>. Keohane e Nye (2001) alegam que novos temas começavam a surgir na agenda dos Estados na década de 1970 com maior relevância do que no pós Segunda Guerra, o que estava

---

<sup>3</sup> Optou-se por não traduzir esse termo ao longo do trabalho, por se tratar de expressão bastante usada na literatura de Relações Internacionais.

diversificando as discussões no campo das Relações Internacionais. As discussões que diziam respeito a temas como comércio e meio ambiente eram consideradas periféricas na agenda internacional, sendo mais trabalhadas por outros profissionais de Economia, Direito, Ciência Política, Sociologia, entre outros. Esses temas foram ganhando destaque para os Estados, o que desencadeou a criação de instrumentos teóricos que melhor o explicassem, uma vez que a cooperação internacional não era objeto de estudos até então.

Para Viola (2002), os regimes ambientais são diferenciados quanto a sua formalidade e essência tecnológica, o que tornaria o conceito mais abrangente que o simples reconhecimento de um conjunto de regras acordadas internacionalmente em um tratado. Em suas palavras,

a visão mais abrangente também considera os regimes ambientais um vetor tecnológico e cultural em desenvolvimento favorável à proteção de um bem coletivo global. [...]. Ou seja, o regime de mudança climática, segundo esta concepção, não se restringe aos acordos estabelecidos na Convenção do Rio de Janeiro e no Protocolo de Kyoto, mas prevê também a necessidade de uma consciência pública favorável a estabilizar o clima e de um vetor tecnológico que favoreça o investimento em tecnologias não intensivas em carbono (VIOLA, 2002, p. 28).

Essa afirmação reforça a tese, compartilhada pelos institucionalistas, de que outros atores atuam no cenário internacional, que não os Estados, embora considerem que eles sejam os mais relevantes. Keohane e Nye (2001) apresentam como característica da interdependência os canais múltiplos, que consistem em interações interestatais, transgovernamentais (Estados não são unidades coerentes) e transnacionais (Estados não são únicos atores). As comunidades epistêmicas representam o vetor tecnológico que o autor apresenta, assim como as corporações, diretamente atingidas pelas decisões dos Estados quanto a metas de redução de emissão de GHG, por exemplo. Nos Estados Unidos, as negociações do Protocolo de Kyoto apresentaram diversos interesses de corporações de peso econômico no país, sobretudo no setor de energia, que alteraram os resultados. A

interdependência<sup>4</sup> não eliminaria o conflito, mas o trataria de diferentes formas, em que regras são estabelecidas a partir de princípios e perspectivas compartilhadas, que alteram a tomada de decisão e os padrões de comportamento, reduzindo incertezas quanto à ação dos demais atores. A interdependência entre os Estados é afetada por redes de regras, normas e procedimentos que regularizam o comportamento dos atores e controlam seus efeitos. Os regimes internacionais seriam, na visão de Keohane e Nye (2001), arranjos governamentais que afetam as relações de interdependência que, por sua vez, alteram-se ao longo do tempo, por não serem completas e enforçadas da mesma forma que no ambiente doméstico dos Estados. Desse modo, a flexibilidade dos regimes demonstra que as instituições possuem poder e autonomia limitados. Essa seria uma interpretação baseada em pressupostos institucionalistas<sup>5</sup> das Relações Internacionais.

O regime de mudanças climáticas é mais um caso em que a cooperação entre os atores internacionais se faz necessária para tentar reduzir os efeitos de seu processo global. O objetivo do regime, presente na diretriz do Protocolo de Kyoto (1997) é o de reduzir as emissões de gases de efeito estufa dos países industrializados no valor aproximado de 5% abaixo dos níveis de emissão de 1990, nos 10 a 15 anos seguintes. O acordo foi resultado de discussões que variavam quanto aos níveis de reduções mais radicais, defendidos por grupos ambientais, e outros que acreditavam que a preocupação era prematura, podendo gerar problemas no crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Para Fetter (1999), o ponto central da estratégia de longo prazo com vistas a limitar a mudança climática, seria a transformação na oferta mundial de energia de combustíveis fósseis por fontes de energia que não emitam dióxido de carbono. Tais modificações devem estar completas até o ano de 2050. Porém, estratégias de curto prazo devem ser buscadas pelos países, cujo maior

---

<sup>4</sup> Na definição de Keohane e Nye (2001), interdependência pode ser entendida por dependência mútua. São efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países (política mundial). São, portanto, efeitos de transação onerosos.

<sup>5</sup> O institucionalismo nas Relações Internacionais compartilha de pressupostos e conceitos oriundos do institucionalismo das Ciências Sociais.

desafio seria eliminar barreiras econômicas, tecnológicas e ambientais que estas alternativas apresentam (FETTER, 1999, p. 5).

Assim, a cooperação é imprescindível para o alcance desses objetivos, pois se trata de um problema que não escolhe qual ator atingir, possuindo caráter transfronteiriço e não podendo se reduzir a decisões autônomas dos Estados sem que seja criado um padrão de comportamento entre eles para se atingir resultados satisfatórios para a atmosfera e a vida em todo o planeta. Os conflitos de interesses são bem marcados no regime de mudança climática pelo fato de existirem dois grupos distintos dentro do Protocolo de Kyoto: aqueles que possuem metas de redução de emissões em função de suas contribuições históricas, chamados Anexo I, e aqueles que não possuem tais metas, em regra, países em desenvolvimento que não possuem um grande histórico de emissão de GHG<sup>6</sup>.

Segundo Viola (2002), os países podem ser divididos em grupos de interesses distintos dentro do regime de mudanças climáticas:

- 1) Países desenvolvidos com alta intensidade de carbono por unidade de PIB e per capita: Estados Unidos, Canadá e Austrália;
- 2) Países desenvolvidos com média intensidade de carbono por unidade de PIB e per capita, orientados a assumir responsabilidades globais: Alemanha, Reino Unido, Holanda, Suécia, Dinamarca, Finlândia, França, Bélgica, Luxemburgo, Áustria e Itália;
- 3) Países desenvolvidos com média intensidade de carbono, que têm dificuldades em reduzir sua emissão, seja porque já haviam reduzido bastante suas taxas antes de 1990 (Japão, Nova Zelândia, Noruega), seja por possuírem uma opinião pública com baixa responsabilidade global (Suíça, Islândia).
- 4) Países pertencentes à ex-União Soviética que sofreram uma drástica redução nas emissões de carbono (entre 40% e 60%

---

<sup>6</sup> É sabido que esse é um dos maiores pontos de divergência política dentro do regime, muito embora a discussão envolva aspectos técnico-científicos. Procurou-se não entrar nesse mérito por não ser esse o objetivo do presente artigo, e sim a dinâmica da formação envolvendo interesses e atores e os problemas de cooperação em torno do regime.

mais baixas, em 1999, comparadas com 1990) pelo colapso da economia (Rússia, Ucrânia, Bielo-Rússia, Bulgária, Romênia) e, em consequência, têm créditos no conjunto de compromissos assumidos.

- 5) Países exportadores de petróleo (Arábia Saudita, Kuwait, Irã, Iraque, Emirados Árabes, Argélia, Líbia, Venezuela, Indonésia e Nigéria), com alta intensidade de carbono por unidade de PIB e alguns também per capita.
- 6) Países emergentes com média intensidade de carbono por unidade de PIB derivada da matriz energética predominantemente de carvão e/ou petróleo (China, Índia, África do Sul e México) ou do excessivo desmatamento (Brasil, Tailândia, Malásia e Filipinas). Esses países, como um todo, apóiam os compromissos firmados no Protocolo de Kyoto em função dos benefícios imediatos advindos da implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).
- 7) Países emergentes com baixa intensidade de carbono (Argentina, Chile, Uruguai, Costa Rica, Coréia do Sul e Hungria). Igualmente ao grupo anterior, existe um apoio genérico ao Protocolo de Kyoto, em função do MDL.
- 8) Países pobres (África subsaariana, Bangladesh, Bolívia, Honduras, Guatemala etc.), onde todos os setores da sociedade são favoráveis ao adensamento do regime tanto porque implica ganhos consideráveis advindos do Mecanismo do Desenvolvimento Limpo quanto porque dificilmente teriam compromissos de redução antes de 2050.
- 9) Pequenos Estados-ilhas (Fiji, Jamaica, Malta etc.), muito vulneráveis à mudança climática e onde o conjunto da sociedade é fortemente favorável ao adensamento do regime (VIOLA, 2002, p. 31-32, adaptado).

O Protocolo de Kyoto foi uma adaptação do UNFCCC realizada durante a Conferência das Partes (COP) – 3 em 1997, no Japão. O protocolo ficou aberto para assinaturas por um período de um ano

(1998-1999), e contou com a assinatura de 84 países, mas a adesão ao protocolo não era negada aos demais que resolvessem assiná-lo.

O protocolo está sujeito a ratificação, aceitação, aprovação ou adesão pelas Partes da Convenção. Entrou em vigor em 16 de Fevereiro de 2005, o nonagésimo dia após, pelo menos, 55 Partes da Convenção, incorporando partes Anexo I, que representavam, no total de pelo menos 55% do total das emissões de dióxido de carbono a partir de 1990 para esse grupo, terem depositado os seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão (UNFCCC, 2008 – tradução livre).

Para a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto era necessário que houvesse a assinatura de tantos países quanto fossem preciso para completar 55% das emissões de GHG tendo como base as emissões do ano de 1990. A assinatura da Rússia em 2005 permitiu que os compromissos assumidos pelos Estados, sobretudo de metas de redução de emissão para os Anexo I, passassem a ter efeito.

Como apontam Luterbacher e Sprinz (2001), alguns países podem se beneficiar mais do regime, como se percebe pela posição de alguns Estados que apóiam algumas regras pelo fato de serem favoráveis a interesses próprios, como o grupo 8 acima. O cálculo dos atores pode levá-los ou não a cooperar. Para esses autores, dois grandes problemas cooperativos surgem no âmbito dos regimes ambientais:

1) A cooperação internacional é muitas vezes necessária para alcançar um bem coletivo e para criar uma estrutura institucional particular para evitar a ocorrência de comportamento free-riding. Os problemas de bens coletivos - ou públicos, para serem resolvidos é semelhante a uma situação Dilema do Prisioneiro onde um equilíbrio desvantajoso é obtido em uma situação one-shot, mas onde a cooperação pode emergir sobre o tempo como um resultado de ameaça bem sucedida de estratégias de retaliação. 2) Como apresentado acima, a cooperação internacional muitas vezes consiste na imposição de regras de restrição mútua, tais como a redução de emissão de gases de efeito estufa. [...] A criação de um regime internacional de mudança climática envolve ambos, a criação de um bem público e o estabelecimento de regras de restrição mútua de modo a evitar um resultado mutuamente desvantajoso



(LUTERBACHER e SPRINZ, 2001, p. 13 – tradução livre).

O regime de mudanças climáticas é notadamente multilateral, o que lhe confere peculiaridades que serão tratadas adiante. O que se percebe é que a dinâmica do regime apresenta diferenças entre seus membros, e com isso o peso de suas responsabilidades na cooperação, alterando também a importância de determinados atores na adesão aos acordos. Segundo Viola (2002),

O regime de mudança climática exige sempre a presença de pelo menos um ator que impulse o processo e que seja capaz de liderar e sustentar o regime. Pela sua importância na economia e no ambiente global e pela eficiência de sua governabilidade, apenas três países apresentam este potencial em primeira instância (Estados Unidos, União Européia e Japão). O Estado Europeu supranacional<sup>7</sup>, neste caso, tem uma capacidade de atuação muito maior do que os Estados nacionais. Países como China, Índia, Rússia, Canadá, Indonésia e Brasil têm se revelado muito importantes em todo o processo de decisão, apesar de não constituírem um potencial de liderança (GRUBB, 1999). Enfim, a participação desses nove países é condição básica para o funcionamento do regime de controle de emissões (VIOLA, 2002, p. 30).

O estabelecimento de uma autoridade pública não pode garantir o alcance da cooperação, pois uma simples organização e regras não são suficientes para eliminar os dilemas de ação coletiva se não existirem as condições sociais adequadas que estabeleçam o monitoramento e o enforcement.

A mudança de posição na política externa americana de apoio ao regime de mudanças climáticas no primeiro momento, e posteriormente de não-aceitação dos termos do Protocolo de Kyoto que tratava de

---

<sup>7</sup> Embora não compartilhemos a ideia de Estado Europeu supranacional, o autor destaca a importância de alguns Estados, alguns em conjunto, em relação a outros para o bom funcionamento das normas e regras. Isso quer dizer que a cooperação de certos Estados é essencial para o alcance dos resultados almejados dentro do regime, mesmo que contrariem interesses particulares. Young (1989) aponta que a criação de um governo supranacional não significa a eliminação dos conflitos como se pode pretender concluir com os argumentos a favor da cooperação.

emissões históricas, colocou em risco a continuidade do regime e das discussões anteriores ao acordo<sup>8</sup>.

Faz sentido, então, que os diálogos pós-Kyoto revejam as metas para incluir alguns países em desenvolvimento como a China, que por ser não-Anexo I, não possui meta de redução de emissões. Esse argumento, usado pelos Estados Unidos e outros países desenvolvidos, configura um dos maiores conflitos no âmbito do regime. Isso porque o acordo apresenta três mecanismos de flexibilização que servem de incentivos para a cooperação tanto dos países pertencentes ao Anexo I, quanto aos demais. Os mecanismos são os seguintes: Joint Implementation (JI), Emissions Trading (ET) e Clean Development Mechanism – CDM (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL). Os dois primeiros são importantes para a cooperação dos países Anexo I. Já o MDL, resultado de uma das propostas do Brasil para o protocolo negociado na COP-3 em Kyoto<sup>9</sup>, trata-se de um incentivo para os países em desenvolvimento, que não possuem metas exigíveis, de evitar que se tornem grandes emissores e entrem no comércio de carbono de modo a contribuir para a cooperação no regime.

Rowlands (2001) apresenta algumas considerações interessantes acerca do uso de pressupostos institucionalistas para a análise do regime de mudanças climáticas. O autor destaca que alguns teóricos preocupam-se mais com as instituições no sentido mais amplo, considerando papéis e normas. Seriam conjuntos de direitos e regras interligados que orientam as ações e interações dos membros de determinada issue area, na visão de Young (1992). Por outro lado, há aqueles que se preocupam mais com o funcionamento das organizações

---

<sup>8</sup> A colocação perde um pouco de sua correspondência histórica, dada a importância que a China tem tido nos últimos anos, na emissão de GHG, disputando a liderança desses números com os Estados Unidos. Ademais, a expectativa quanto ao novo governo americano a partir de 2009 pode alterar o curso do regime, sendo negligente apresentar suposições a esse respeito.

<sup>9</sup> O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo é uma adaptação do Fundo de Desenvolvimento Limpo apresentado pela comissão brasileira na conhecida Proposta Brasileira para os acordos da COP 3. Essa proposta é uma das que mereceu maior destaque nas negociações e embora não tenha sido adotada amplamente, uma nova versão faz parte dos diálogos pós-Kyoto que estão em andamento (ARAUJO, 2000). Segundo Bodansky (2001), o Brasil assumiu uma postura mais técnica que governamental desde o início das negociações do acordo sobre mudanças climáticas, não concordando em chamar o IPCC de Painel Intergovernamental.

formais quando analisam os regimes. Esses têm em mente entidades que possuem um lugar físico para seus escritórios, pessoal, equipamentos, orçamentos e personalidade jurídica. A preocupação de Young (1992) não aponta para esta direção, ele busca entender a importância dos arranjos internacionais, sejam eles formais ou informais.

Mas há aqueles que tentam compreender o regime de mudanças climáticas a partir da lógica organizacional, que são divididos em dois grupos, segundo Rowlands (2001): os contractarians (tradição grociana) e os constitutives (ramo compartilhado por Young).

Os primeiros explicam a cooperação a partir da racionalidade dos atores, que visam maximizar seus interesses, reduzindo custos de transação. Porém, essa corrente pouco consegue compreender do regime de mudanças climáticas, como aponta o autor, pois compartilham de três pressupostos que pouco se encaixam à realidade do regime: 1) a existência de interesses mútuos: alguns teriam levantado a hipótese de uma tragédia dos comuns (HARDIN, 1968). No entanto, esse regime não pode ser considerado como tal, por causa das diferenças espaciais nos impactos das mudanças climáticas, que diferenciam também os interesses de uns atores em relação a outros nas políticas de cooperação; 2) grande sombra de futuro: é maior que em outras issue areas. Os Estados aparentam estar mais aptos a cooperar porque os dados anteriores mostram a maior propensão à manutenção do regime, gerando mais confiança dos governantes sobre a persistência do tema na agenda internacional; e por último, 3) o número de participantes é relativamente pequeno: nesse ponto os contractarians têm problemas, pois o número de participantes do regime é bem alto em relação aos modelos que prevêem a existência de poucos atores para que haja cooperação sem a necessidade de sanção ou recompensa<sup>10</sup>.

Os constitutives, por sua vez, têm em mente que as instituições internacionais ambientais podem proporcionar três coisas, segundo

---

<sup>10</sup> Visão inaugurada por Olson em 1965, nas Ciências Sociais (OLSON, 1999).

Hass, Keohane e Levy (1993): 1) aumentar as preocupações governamentais: os relatórios do IPCC fomentaram a questão climática; 2) melhorar o ambiente de acordos: as COPs são reuniões multilaterais que proporcionam a implementação de mecanismos de monitoramento e accountability; 3) aumentar a capacidade nacional: há planos de transferências de recursos, habilidades e informações, principalmente na assistência Norte-Sul, liderados por Alemanha e Estados Unidos. Esses pressupostos podem ser observados no regime de mudanças climáticas, o que faz Rowlands (2001) concluir que essa forma de analisar o regime de mudanças climáticas sob conceitos institucionalistas é mais bem sucedida, pois se pode concluir que se trata de um regime ativo.

Vista a importância do aspecto formal do regime, um dos seus aspectos que merece destaque é o multilateralismo, tratado a seguir.

O multilateralismo e os problemas de cooperação no âmbito do regime

Lisa Martin (1992) apresenta em seu artigo *Interests, Power and Multilateralism*, uma abordagem sobre o conceito de multilateralismo como ferramenta para mensurar a cooperação internacional no ambiente institucional. A autora cria uma tipologia composta de quatro problemas de cooperação e os papéis desempenhados por Instituições de Multilateralismo (IM) e Organizações Multilaterais (OM). Os problemas são colaboração, coordenação, persuasão e segurança, sendo que cada um possui formas diferentes de superação, dado o pressuposto de que o multilateralismo pode ser usado pelos Estados em diferentes graus para estruturar suas relações (MARTIN, 1992). Nesse caso, pretende-se testar os problemas de cooperação para o regime de mudanças climáticas para uma maior compreensão do seu processo de formação e a dinâmica das interações em seu interior.

Os mecanismos de enforcement das organizações são mais adequados em algumas realidades, enquanto princípios de instituições de multilateralismo serão mais utilizados em outras, na busca por melhores resultados.

O regime ambiental é marcado pelos debates multilaterais, dada a natureza do problema. Por se tratar de um problema que atinge supostamente a todos, embora em graus diferentes conforme a região, a origem do problema não necessariamente coincide com o local onde se darão os efeitos. Esse aspecto leva a conflitos de interesses, como mostrado na seção anterior na tipologia dos grupos de países do Protocolo de Kyoto. As escolhas dos Estados demonstram certa necessidade de enforcement ou premiação para incentivar a cooperação. Tomando como base a lógica olsoniana, os Estados não têm tendência a cooperar, pois se trata de um grupo muito grande de atores. A solução encontrada pelos policymakers responsáveis pelo Protocolo de Kyoto foi a criação de incentivos para a cooperação dos Estados, a partir de um mecanismo de mercado de carbono, que estimulasse a venda e a criação de projetos de MDL em países que não possuísem metas de redução de emissões exigíveis, isto é, não possuísem o enforcement para cooperar. O MDL, com a venda de créditos de carbono, pode ser entendido como um estímulo para os governos dos países não Anexo I, tentando evitar que seus processos de desenvolvimento sejam traçados por modelos anteriores que não se preocupavam com a questão ambiental. Embora esses mecanismos de flexibilização sejam alternativas de mitigação, eles não são completos, e incluem questões delicadas e polêmicas, como a redução efetiva de emissão de gases pelos países desenvolvidos e sua transferência de metas para outros estados.

Entendendo o multilateralismo como padrões de interação, seu papel na cooperação envolve três dimensões: 1) processo de chegar a decisões (discussões uni, bi ou multilaterais); 2) escopo de decisões estatais (atinge quais atores?) e 3) normas de multilateralismo em estágio de implementação (monitoramento e enforcement/ centralização ou descentralização) (MARTIN, 1992).

No caso do regime de mudanças climáticas, o número de atores envolvidos permite que algumas análises sejam feitas. A primeira dimensão envolve tentativas de acordos multilaterais, como as Conferências das Partes (COP), envolvendo todos os membros do

regime. Essas tentativas merecem maior destaque dentro do processo de cooperação, porque apresentam negociações das várias alianças e blocos dentro do ambiente de negociação do Protocolo de Kyoto, revelando alinhamentos nacionais, internacionais e transnacionais (VIOLA, 2002).

No entanto, o que se percebeu com a transição de governo dos Estados Unidos em 2001 foi uma tentativa por decisões unilaterais e bilaterais, de modo a tentar destacar seu poder em relação aos demais Estados, no âmbito desse regime. Embora seja possível considerar o cenário internacional dos dias de hoje como unipolar, a tentativa de estabelecer linkage strategies entre a issue area ambiental e as issue areas econômica e militar, não foi tão bem sucedida quanto imaginavam os policymakers norte-americanos, sob o ponto de vista de que o regime não deixou de existir em função de sua ameaça de não cooperar. Não estamos aqui descartando a hipótese de que o governo Bush não aceitar os termos do Protocolo de Kyoto não tenha tido grandes impactos quanto à força do regime. Pelo contrário, a importância da adesão de alguns atores é maior que outros no âmbito do regime, dados os custos de implementação e monitoramento. A tentativa de linkage pela potência unipolar não foi tão bem sucedida para alterar as regras do jogo de emissões históricas para emissões per capita, talvez pela hipótese de Keohane e Nye (2001), de que muitas vezes, a congruência entre poder militar e econômico e padrões de resultados em outras áreas não seja possível. Os resultados são variáveis conforme a issue area, o que pode gerar ligações problemáticas entre temas não relacionados. Na visão de Viola (2002), os demais Estados passaram a tratar o tema das mudanças climáticas como questão de honra, tornando-o público para a sociedade de seus Estados, por acreditarem se tratar de uma reação à recusa dos Estados Unidos aos termos do protocolo. Na visão de Keohane e Nye (2001), teria ocorrido um processo de politização em relação à questão das mudanças climáticas, elevando o problema para uma posição relevante da agenda dos estados.

O segundo aspecto diz respeito ao escopo das decisões, se elas atingem apenas aqueles atores que negociaram o protocolo e demais acordos dentro do regime de mudanças climáticas. Nesse caso, entende-se que a abrangência do problema já apresenta a direção para uma resposta. Embora o protocolo tenha uma divisão clara entre países com metas de redução de emissões exigíveis – Anexo I, e outros que não possuem tais metas como o Brasil, sabe-se que dentre os formuladores do princípio de responsabilidade comum, porém diferenciadas se encontravam tanto países Anexo I quanto países não Anexo I. As decisões atingem de forma diferente os atores envolvidos no regime, apesar de todos possuírem responsabilidades como a criação de legislação ambiental que esteja de acordo com os limites de redução de emissão e a criação de incentivos de financiamento a projetos de MDL no interior de países não Anexo I.

O terceiro estágio levantado por Martin (1992) trata da implementação de normas do multilateralismo. No caso do regime de mudanças climáticas, deve-se verificar a implementação do Protocolo de Kyoto. Alguns países (Anexo I) possuem uma meta de redução de cerca de 5% em relação ao ano-base, 1990. Alguns estão tendo problemas com esse processo por vários fatores. A Nova Zelândia, por exemplo, havia desenvolvido políticas de mitigação da sua taxa de emissão antes de 1990, e seus resultados pareciam não ser satisfatórios à meta imposta a ela, que tem tido dificuldade de reduzir suas emissões. Outros países tiveram, por coincidência histórica, vantagens com a adoção do ano de 1990 como referencial para a redução das emissões de GHG. É o caso da Rússia, que no mesmo período sofreu o esfacelamento político da URSS<sup>11</sup> e conseqüentemente da sua economia, o que reduziu suas emissões nos anos posteriores. Hoje, com seu reaquecimento

---

<sup>11</sup> “Nessas sociedades, predominam os nacionalistas ou neoliberais com posições favoráveis ao regime de mudança climática desde que seus respectivos países sejam favorecidos a médio prazo (até 2010/2020, aproximadamente) por meio do mecanismo de comércio de cotas, mas não apóiam políticas públicas nacionais que pretendam diminuir a intensidade de carbono de suas economias, muito alta por unidade de PIB. Já os neo-socialdemocratas, presença minoritária com relativa força na Rússia, na Ucrânia e na Romênia, são favoráveis a políticas orientadas a diminuir moderadamente a intensidade em carbono da economia” (VIOLA, 2002, p. 30).

econômico, possui uma margem maior de emissão de GHG, o que consiste numa realidade pouco interessante para a implementação e resultado do regime.

O multilateralismo “exige que os estados sacrifiquem níveis substanciais de flexibilidade em tomadas de decisões e resistam a tentações de curto prazo em favor dos benefícios a longo prazo” (RUGGIE apud MARTIN, 1992, p. 768).

Os problemas de cooperação e seus desafios

Ainda utilizando o modelo de Lisa Martin (1992), passamos a considerar sua tipologia de quatro categorias de problemas de cooperação: colaboração, coordenação, persuasão e garantia. Diante desses problemas, os papéis das organizações se alteram conforme os dilemas estratégicos subjacentes de cada issue area. Para a autora, coordenação e colaboração envolvem interesses simétricos, enquanto persuasão e garantia supõem interesses assimétricos, ou seja, algum dos jogadores sai insatisfeito com as decisões tomadas no interior do regime. Parece um pouco estranho, nesse caso, existir a possibilidade de cooperação e de formação de uma instituição já que o ator sai perdendo, mas a autora afirma que ainda assim elas existem.

No caso concreto das mudanças climáticas, surge uma dificuldade ao analisarmos o regime a partir deste modelo, porque apesar de tratar de uma situação multilateral - o envolvimento de vários atores nos processos internos - o modelo considera apenas as jogadas com dois atores. O problema de uma análise como essa está no grande número de atores envolvidos nesse regime<sup>12</sup>, e para cobrir essa falha do modelo, adotaremos a teoria de Orenstein (1998), a partir de uma leitura de sua obra *A estratégia da ação coletiva*, como suporte para percebermos as diferentes dimensões envolvidas no regime de mudanças climáticas, com n-atores. Essa teoria irá auxiliar em todos os quatro tipos de cooperação que veremos a seguir. Young (1989) também apresenta a possibilidade de se ter regimes com vários atores, apesar de considerar

---

<sup>12</sup> Aproximadamente 150 países assinaram a Convenção-Quadro (UNFCCC) de 1992, e em 2001, o número subiu para 185 países mais a União Européia.



regimes envolvendo mais de 150 Estados, como ocorre com o regime de mudanças climáticas, um caso extremo. Para Young (1989), os modelos de análise com apenas dois jogadores podem fazer sentido ao colocar dois blocos ou coalizões com interesses semelhantes, frente a frente. No entanto, quando vários interesses estão em jogo, estas análises podem não ser suficientes.

Igualmente importantes, as interações multilaterais envolvidas na formação de regimes não se prestam bem ao tratamento em termos de respostas para as respostas analíticas habituais de situações com  $n$ -partes, em que o centro de identificação de conjuntos de coligações vencedoras juntamente com esforços para separar em coalizões aqueles que são mais prováveis de se formar (YOUNG, 1989, p. 360 - tradução livre).

Assim, é preciso que a abordagem sobre cooperação dentro do regime de mudança climática seja analisada a partir de modelos que estendam os jogos para  $n$ -atores.

Jogos com  $n$ -atores sob a perspectiva de Orenstein

Orenstein (1998) apresenta um estudo sobre a possibilidade de cooperação em jogos estendidos ( $n$ -atores) a partir de argumentos racionalistas. A cooperação ocorre, em contraposição aos argumentos de Olson (1999), a fim de se obter um bem coletivo. O autor acrescenta que esse bem possui três características principais ou propriedades: indivisibilidade, não exclusividade e não rivalidade de consumo. De todo modo, suas reflexões são bastante úteis nesse estudo porque acrescentam a idéia de que atores racionais podem se orientar para a maximização de interesses materializados em um bem coletivo almejado também por outros, garantindo um número de cooperadores que viabilizem a provisão do bem, mesmo que diante de algumas estratégias free-riders. Para facilitar a análise, faz-se necessário admitir que haja uma variação entre a disposição dos atores a cooperar, ou seja, há certa limitação na racionalidade dos atores, o que não confere aos  $n$ -atores estratégias homogêneas.

O autor adota uma tipologia dos atores, em referência aos tipos de Elster, que auxilia na percepção das diferentes propensões a cooperar durante as fases de institucionalização. Os tipos seriam: 1) racionais e egoístas (free-riders maximizadores); 2) kantianos de todo dia - cooperam incondicionalmente; 3) utilitaristas; 4) colaboradores; 5) elitistas; 6) coletivistas. É importante salientar que esse é um modelo útil para explicar a manutenção da cooperação, pois sua origem teria que contar com a motivação de um cooperador incondicional, que pode agir por motivações não racionais, mas normativas (categóricas).

Outra contribuição teórica interessante seria a definição de uma elite de referência, formada por aqueles que iniciam a ação coletiva, e podem participar das etapas de decisão, execução e usufruto do bem coletivo. Em algumas instituições, a elite de referência pode ter diferentes interesses, o que gera uma competição que afeta as três fases da cooperação. É necessário que a elite tenha capacidade de propor um projeto para a cooperação.

No regime de mudanças climáticas se percebe, pelas alianças apresentadas acima, que os diferentes interesses condizem com os tipos de atores de Orenstein (1998). O grupo 2 seriam os cooperadores incondicionais, que arcam com os custos da cooperação por motivações normativas e valores universais. Seria membro, também, da elite de referência, pois apresenta propostas e meios para que as fases de decisão, execução e usufruto se realizem. O grupo 1 poderia ser considerado como de elitistas, que defendem a cooperação, apresentam justificativas e propostas até certo número de cooperadores, como pode ser percebido no caso dos Estados Unidos. Nessa análise, o Canadá seria melhor analisado como cooperadores incondicionais. Já o grupo 4 se adequaria ao perfil dos utilitaristas, que esperam um número de cooperadores para participarem, seria o caso da Rússia. O grupo 3 e uma parte do grupo 6 (excluindo China), ao qual o Brasil pertence, poderiam ser tidos como colaboradores, países que se guiam por motivações normativas, mas não arcam de pronto com os custos da cooperação, sendo considerados imitadores da elite de referência. O caso do Brasil é bem específico em relação aos demais membros do

grupo, pois o país tem apresentado uma evolução na liderança do regime, sendo autor de várias propostas de peso. O grupo 5 é formado pelos free-riders, pois os usufrutos da cooperação no regime serão sentidos por eles, mas interesses econômicos como a exportação de petróleo, são mais imediatos. Os grupos 7, 8 e 9 seriam os coletivistas, que se sentem bem em movimentos com muitos cooperadores, apesar de cada qual ter suas motivações racionais particulares.

#### Problemas de colaboração

Os jogos de colaboração são aqueles em que os equilíbrios são subótimos para os dois jogadores, havendo assim, dois equilíbrios. Segundo Martin (1992), o dilema está no ajuste político mútuo, com a necessidade de abandono das estratégias dominantes. Algumas sugestões teóricas para os problemas de coordenação seriam: uso estratégico apropriado, extensão da sombra de futuro ou a confiança em agentes centralizadores, como as organizações internacionais. Os problemas de colaboração serão centralizados para que sejam mantidos, pois o monitoramento e o enforcement são fundamentais para esse tipo de jogo. Isso quer dizer que acordos ou convenções que não possuam uma organização formal que desempenhe essas duas funções, raramente conseguirão obter resultados positivos. A autora destaca que o jogo mais usado nessa forma de cooperação é o dilema do prisioneiro, e acrescenta que:

problemas de colaboração contêm fortes incentivos para deserção de padrões cooperativos estabelecidos de comportamento, já que tal deserção resulta em pagamentos imediatos. Portanto, mecanismos para promover a cooperação devem centrar-se na manutenção de acordos (MARTIN, 1992, p. 770 - tradução livre).

No caso do regime de mudanças climáticas, percebe-se a necessidade dos mecanismos de flexibilização, o monitoramento das taxas de emissões dos países pertencentes ao Anexo I dentro de determinado período de tempo. O simples protocolo de Kyoto, cujo caráter é de acordo ou convenção internacional, não contém

mecanismos suficientes para constranger o comportamento dos Estados envolvidos, pois se trata claramente de um regime que precisa de monitoramento e enforcement. A existência de regras, normas e princípios não coage os atores, pois existem vários interesses incluídos. As partes tentaram durante as COPs estabelecer mecanismos que criassem essa noção de obrigatoriedade para o cumprimento das metas de redução de emissão, estabelecendo penalidades para os membros do Anexo I que não atingissem suas metas exigíveis. No entanto, esses mecanismos não são implementados e monitorados exatamente por uma organização formal centralizadora, como propõe Lisa Martin (1992).

O UNFCCC e o Protocolo de Kyoto são convenções, mas apresentam mecanismos de monitoramento e execução que visam garantir a cooperação dentro do regime de mudança climática, caracterizado pela presença de vários atores. Várias organizações vinculadas ao Protocolo foram criadas, mas nenhuma delas possui poder suficiente para constranger a ação dos Estados, como poderíamos citar, o Conselho de Segurança. No entanto, para aplicação do modelo de Martin (1992), o conjunto de pequenas organizações formais, que reúnem a enormidade de membros do regime e têm, de alguma forma, implementado monitoramento e accountability, são válidos para a compreensão desse tipo de problema cooperativo.

No problema de colaboração, então, a autora destaca dois fatores que promovem cooperação:

1) os estados irão exigir informação extensiva sobre o comportamento de outros, já que deserções encobertas serão dispendiosas para aqueles que continuam a cooperar e irá complicar tentativas de retaliação. Assim, devemos esperar monitoramento extensivo e avaliação de complacência em problemas de colaboração resolvidos com sucesso. [...]. 2) em problemas de colaboração, os estados devem pesquisar acerca de mecanismos para aumentar a sombra do futuro para assegurar que gastos imediatos associados com a cooperação sejam compensados pelos benefícios a longo prazo de assistência mútua. Organizações formais podem executar tais funções. Somente convenções, sem monitoramento ou execução, não

podem assegurar cooperação (MARTIN, 1992, p. 770 – tradução livre).

Mesmo diante dessas considerações, deve-se ter em mente que apesar da importância da organização formal para promover cooperação, as normas do multilateralismo não se aplicam a essa lógica, pois elas podem, muitas vezes, impedir a cooperação no caso de colaboração, como normas de reciprocidade e indivisibilidade difusa (MARTIN, 1992). Deve-se atentar para a punição de trapaças para que elas não ocorram no longo prazo, pois esse jogo é baseado no dilema do prisioneiro. Os mecanismos de promoção da cooperação devem centrar-se, então, na manutenção dos acordos, de modo que permita a informação retrospectiva e o monitoramento extensivo. No que diz respeito à tomada de decisão, o multilateralismo apresenta-se pouco dinâmico no sentido de não fornecer respostas rápidas, pois pode aumentar os custos de transação. Desse modo, a hierarquização de decisões seria a melhor solução na visão da autora, delegando-as a grupos menores, porém sem caráter hegemônico ou bilateral, o que prejudicaria as negociações com n-atores.

#### Problemas de coordenação

Os problemas de coordenação, assim como de colaboração, apresentam interesses simétricos, o que lhes confere dois possíveis equilíbrios, cada um preferível a um dos jogadores. Como não existe estratégia dominante, o jogo depende do comportamento de cada ator. Daí surge o dilema: qual dos equilíbrios irá prevalecer? Esse jogo é bastante conhecido na literatura especializada como a batalha dos sexos. Ele é caracterizado pelo pouco incentivo à deserção, pois nos dois equilíbrios, ambos saem ganhando, a decisão é de quem ganha mais. Nesse caso, monitoramento, vigilância e enforcement não são tão necessários quanto o jogo de colaboração, que exige organizações fortes. Para Martin (1992), as Institution of Multilateralism (IM) podem ser fortes, para que Estados alcancem interesses particulares. No entanto, as Multilateral Organizations (MO) não desempenham um papel fundamental na coordenação, resumindo sua atuação à coleta de

informações prospectivas dos atores. Assim, o conflito é evitado pelos atores, pois não há necessariamente escassez de recursos.

O regime de mudanças climáticas apresenta um interesse global dos atores em garantir a vida no planeta, mesmo que seja necessário algum esforço para que isso ocorra. No entanto, o conflito não é completamente evitado, pois mesmo diante de ameaça à vida, os Estados discordam quanto aos meios para se alcançar esse objetivo. Assim, nota-se nesse regime a prevalência de IMs fortes, que tentam reafirmar interesses particulares, enquanto a organização formal coordena a ação dos Estados interessados em reduzir as emissões de GHG.

#### Problemas de persuasão

Os problemas de persuasão são aqueles que envolvem interesses assimétricos, tendo assim, uma parte que possui mais poder que a outra, em um modelo de 2 jogadores. Assim, aquele que possui mais poder, considerado o hegemona, é levado a persuadir ou coagir os demais para cooperarem com o regime. Esse jogo é nitidamente marcado pela tendência a desertar, porque os Estados menos poderosos sabem que a potência pode arcar com os custos do regime. Há, então, um incentivo ao comportamento free-rider.

Na visão de Lisa Martin (1992), o hegemona contaria com duas alternativas, que podem ser percebidas nas interações do regime de mudanças climáticas. A primeira delas seria a ameaça ao abandono do regime, o que leva a um problema de credibilidade; a outra saída seria o uso da ameaça ou de promessas por parte do hegemona, que concederia benefícios àqueles que cooperassem. A presente contribuição dos Estados Unidos na COP-3, assim como suas diversas propostas acatadas no protocolo e sua posterior negação ao documento pode ser vista como uma estratégia de ameaça, que não foi bem sucedida, pois não resultou no comportamento que o hegemona esperava.

No caso do problema de persuasão, as regras multilaterais têm pouca chance de constranger o comportamento dos Estados. As organizações, por sua vez, teriam o papel de provimento de informação

para o hegemona prever possíveis deserções dos atores menores, dando-lhe chance para responder de forma mais imediata a esse tipo de comportamento. O multilateralismo pode beneficiar não apenas o hegemona, mas também os Estados menores, pois além de não prover a informação, suas normas não constroem a ação free-riding destes.

#### Problemas de garantia

O jogo de garantia é marcado pela preferência dos atores pela cooperação mútua, pois apresenta melhores resultados até mesmo que a deserção mútua. Um dos elementos importantes é a completa informação para ambos os jogadores, pois assim, em equilíbrio os Estados cooperam quanto a uma issue area de uma única vez. Como a cooperação é o resultado preferido para ambos, não há incentivos para comportamento free-riding, mas se ocorrer uma cooperação unilateral, essa pode ter consequências muito negativas. A deserção ocorre quando a informação ou a certeza não são plenas, levando a dilemas de segurança ou suspeição quanto à posição unitária do ator racional. As IMs teriam papel importante na redução dessas incertezas e provimento das informações mútuas necessárias para o funcionamento do jogo. Esse problema explica comportamentos aparentemente irracionais.

No regime de mudanças climáticas, esse jogo seria difícil de ser vislumbrado, dada a dificuldade de provimento de informações de todos os atores e a incerteza em relação à conduta de determinados Estados. Martin (1992) ressalta que arranjos domésticos transparentes são uma solução para provimento de informações, o que é bastante difícil de ser visto nesse regime, dada a diversidade de atores envolvidos. Todavia, democracias com divisões de poderes podem causar essas incertezas em relação à unidade dos Estados racionais. A autora acrescenta que “a lógica da situação de garantia não sugere uma necessidade de mecanismos de enforcement centralizados” (MARTIN, 1992, p. 782).

#### Considerações finais

A questão climática se tornou objeto de estudo das Relações Internacionais, nas últimas décadas, levantando alguns desafios para as

teorias existentes. Um estudo mais aprofundado é importante para a análise do regime internacional e os efeitos que esse tem gerado não apenas na atmosfera, mas também no sistema internacional de Estados e demais atores não-estatais. Esse estudo é muito recente, devido ao momento que o regime está vivendo, de início da fase de implementação dos acordos. O Protocolo de Kyoto, elaborado em 1997, levou 8 anos para entrar em vigor (só em fevereiro de 2005). O período de vigência de suas metas está previsto para 2012, e o futuro do regime é uma questão que tem sido debatida por técnicos e cientistas, atores não-estatais como Organizações Não Governamentais (ONGs), organizações internacionais e corporações, e sobretudo pelos Estados, atores mais relevantes na análise aqui apresentada.

Esse estudo pretendeu iluminar alguns pontos da formação do regime de mudanças climáticas e da cooperação entre seus membros, a partir de pressupostos institucionalistas como o multilateralismo e as formas de cooperação. Sua formação contou com um período de amadurecimento do problema em termos técnico-científicos, que foi seguido por tentativas de chamar a atenção dos atores políticos internacionais como tema importante para a agenda internacional. A politização do tema, nos termos de Keohane e Nye (2001), ocorreu nas fases de negociação, e a questão ganhou bastante repercussão entre atores não-estatais. A institucionalização do tema tem passado por alguns desafios, próprios dos regimes de cooperação com muitos atores, em fóruns multilaterais. Os conflitos de interesses entre grupos ou alianças de atores bem definidos alteram a dinâmica interna do regime, pois dois grupos com responsabilidades diferentes se destacam, os países Anexo 1 e os não Anexo- I. Para que o regime funcione, é preciso que sejam criados incentivos à cooperação, como os mecanismos de flexibilização presentes no Protocolo de Kyoto (JI, ET e MDL). Países não-Anexo I se vêem incentivados a cooperar diante das possibilidades de ganho com o MDL e o mercado de carbono. No entanto, o incentivo à cooperação não é suficiente para garantir a cooperação daqueles que precisam reduzir suas metas (Anexo I) e então, o regime tem de



estabelecer mecanismos de monitoramento e enforcement mais efetivos.

O regime de mudanças climáticas possui mais de 150 membros, e por isso os modelos com 2 jogadores são insuficientes para a análise das peculiaridades desse regime. A teoria de Orenstein (1998) auxilia a percepção de um regime cuja cooperação se dá entre n-atores. Apresentados os problemas de cooperação e a aplicação de cada um ao regime de mudanças climáticas, pode-se resumir, pelas palavras de Lisa Martin (1992), que

em suma, diversos problemas de cooperação nos levam a esperar soluções diferentes. [...]. Em jogos de colaboração com muitos atores, incentivos altos para a participação em trapaças não detectadas, nos levam a esperar a emergência de organizações fortes, a menos que o enforcement e o monitoramento sejam tomados por um hegêmona. Assim, em jogos de colaboração, normas multilaterais não podem promover a cooperação, exceto sobre circunstâncias restritas de acordos de self-enforcing entre um pequeno número de estados (minilateralismo). Problemas de coordenação, por outro lado, apresentam espaço para a utilização das normas multilaterais, uma vez que os estados não vêem nenhuma vantagem em ocultar a defeção de convenções estabelecidas. Em jogos de persuasão, a cooperação é alcançada através de issue linkages. MOs podem desempenhar algum papel neste processo através do comprometimento da potência dominante e tornando acordos mais fáceis à self domestically por estados menores; no entanto, essas MOs são prováveis de incorporar IM extensivo a qualquer grau. Por fim, jogos de garantia, como jogos de coordenação, levam-nos a esperar que IM irão fomentar a transparência. Contudo, como também nos casos de coordenação, o papel das organizações formais será limitado à troca de informações (MARTIN, 1992, p. 782 – tradução livre).

O regime de mudanças climáticas está ainda em processo de consolidação, cuja fase de execução vem ocorrendo com alguns contratempos no que tange ao monitoramento e ao alcance de metas. Entende-se que nesse caso, os equilíbrios possíveis colocados entre os atores permitem que sejam coordenados, para o provimento do resultado esperado com o regime, que é a redução das emissões de GHG a níveis que não provoquem maiores impactos ao aquecimento da atmosfera. Como várias alternativas são possíveis, pode-se entender

que se trata de um jogo de coordenação, do modelo batalha dos sexos. Mas o conflito não deixa de existir nesse regime, como se percebe pelas diferentes posições dos atores nas tomadas de decisão. Há nesse caso, elementos que remetem a um jogo de colaboração.

A ausência da potência unipolar torna o regime ainda mais intrigante, levando a interpretações que vão das estratégias de issue linkages, até problemas de cooperação com caráter de persuasão. Mas ambas as análises apresentam uma falha na estratégia do hegêmona, o que pode representar uma insuficiência das teorias na análise do caso concreto.

Por fim, acredita-se que o regime de mudanças climáticas ainda se trata de um desafio para as correntes teóricas que pretendem estudá-lo, dada sua complexidade em relação aos demais, seja pelo fato da temática envolver impactos globais cuja dimensão varia conforme o autor do argumento; seja pelo número de atores envolvidos (estatais e não estatais); seja pela politização dada ao tema, dando a ele um significado de valor universal para a maioria dos argumentos vistos. Voltando para os elementos teóricos da disciplina de Relações Internacionais, não resta dúvida de que essa issue area tem alterado a dinâmica do sistema internacional, o que chama a atenção dos especialistas.

---

Renata Tavares Henrique é mestranda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduou-se em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
E-mail: renatathenrique@gmail.com

#### Referências:

BODANSKY, Daniel. The History of the Global Climate Change Regime. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. (Eds.). International Relations and Global Climate Change. Massachusetts: MIT Press, 2001. p. 23-40.

DEPLEDGE, Joanna. Climate change in Focus: The IPCC Third Assessment Report. Briefing Paper New Series - Royal Institute of International Affairs, n. 29. London, feb. 2002. 8 p.

FETTER, Steve. *Climate Change and the Transformation of World Energy Supply*. Stanford: Center for International Security and Cooperation/Stanford University, 1999.

HAAS, Peter; KEOHANE, Robert O.; LEVY, Marc A. *Institutions for the Earth: Source of Effective International Environmental Protection*. Cambridge: MIT Press, 1993.

Hardin, Garrett. *The Tragedy of the Commons*. S.I. Science, n. 162, 1968. Disponível em: <[http://www.garretthardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html)>. Acesso em: nov. 2009.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. 3.ed. New York: Longman, 2001.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. *Problems of Global Environmental Cooperation*. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. (Eds.). *International Relations and Global Climate Change*. Massachusetts: MIT Press, 2001. p. 3–22.

MARTIN, Lisa L. *Interests, Power and multilateralism*. J. Stor: *International Organization*, Cambridge, v. 46, n. 4, p. 765-792, aut. 1992.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Edusp, 1999.

ORENSTEIN, Luiz. *A estratégia da ação coletiva*. Rio de Janeiro: REVAN/UCAM/IUPERJ, 1998.

ROWLANDS, Ian H. *Classical Theories of International Relations*. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. (Eds.). *International Relations and Global Climate Change*. Massachusetts: MIT Press, 2001. p. 43–65.

UNFCCC. *Status of Ratification*. Disponível em: <<http://unfccc.int/>>. Acesso em: 01. jul. 2008.

VIOLA, Eduardo. *O Regime Internacional de Mudanças Climáticas e o Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002.

YAMIN, Farhana; DEPLEDGE, Joanna. *The International Climate Change Regime: A guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

## ARTIGOS

YOUNG, Oran R. The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment. *J. Stor: International Organization*, v. 43, issue 3, p. 349- 375, summer 1989.

YOUNG, Oran R. Global Environmental Change and International Governance. In: ROWLANDS, Iran H.; GREENE, Malory (Eds.). *Global Environmental Change and International Relations*. Basingstoke: Macmillan, 1992.

Texto recebido em 14/04/2009.  
Aprovado em 06/10/2009.