

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E  
MUDANÇAS CLIMÁTICAS: PERSPECTIVAS A PARTIR DO ACORDO DE PARIS.

Porto Alegre/RS

Abril de 2017

André Soares Oliveira

TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E  
MUDANÇAS CLIMÁTICAS: PERSPECTIVAS A PARTIR DO ACORDO DE PARIS.

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial necessário à obtenção do título de Doutor em Direito.

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Martha Lucia Olivar Jimenez – Orientadora

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Leticia Albuquerque – UFSC

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Verônica Korber Gonçalves – FCE/UFRGS

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vanessa Chiari Gonçalves – PPGD/UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi – PPGEEI/UFRGS

*Aos meus pais, Júlio (in memoriam) e Maria*

*À D.V.R.*

## AGRADECIMENTOS

O período de um doutorado é muito mais que uma tese, mas a interação de um conjunto de pessoas e instituições que certamente são de uma influência decisiva na vida daquele que se debruçou na escrita de todas as páginas que seguem.

Agradeço a Flávia Carolina Resende Fagundes, pela nossa amizade vivida dos corredores da UFRGS até as ruas da Cidade Baixa, em um Porto nem sempre tão Alegre quanto desejávamos. Interlocutora de primeira hora de todas as ideias que permeiam esse trabalho, sintase também doutora com sua finalização.

Bruna Roncato, Flávia Carolina e Thaís Dalla Corte: do mestrado ao doutorado, da UFSC à UFRGS, vocês foram essenciais, cada uma a seu momento, no desenrolar disso tudo.

Bruno, Caroline, Cláudia e Flávia: durante dois anos vocês formaram a nossa pequena família porto-alegrense. É bom poder contar com vocês!

Entre idas e vindas, não posso esquecer dos vários amigos conquistados ao longo do tempo. Não os nomeio todos aqui a fim de não cometer nenhuma injustiça e mesmo para não alongar demasiadamente estas páginas, mas estão todos indelevelmente gravados na memória e no coração. É reconfortante poder partilhar a vida com vocês.

Ao Gustavo Becker Monteiro, cuja contribuição foi muito importante para o adequado desenvolvimento desta pesquisa.

À Prof.<sup>a</sup> Rozangela Curi Pedrosa, pela confiança depositada na minha capacidade profissional, em 2011 e em 2015, na construção não apenas de um ambiente de inovação na UFSC, mas de um país justo e soberano.

Quando penso em instituições, não posso esquecer da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, dos anos em que estive cursando créditos em Porto Alegre, da rica convivência e aprendizados fundamentais com a Prof.<sup>a</sup> Véra Fradera e o Prof. Henrique Carlos de Castro.

À Universidade Federal de Santa Catarina, que me acolheu de volta e me proveu o ambiente ideal para a maturação de todas as ideias que permeiam essa pesquisa.

Ao Professor Eduardo Filippi, cuja a disciplina de Economia Política Internacional, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da UFRGS, foi fundamental para canalizar minhas inquietações para a compreensão do mundo que o Direito simplesmente não pode responder.

Às Professoras Fernanda Medeiros, Vanessa Chiari e Verônica Korber que, da qualificação à defesa, me proveram com ricos comentários e sugestões que confirmaram e corrigiram os caminhos trilhados por esta pesquisa.

À Professora Letícia Albuquerque, que desde a banca de mestrado, qualificação e defesa desta tese, acompanha minha jornada acadêmica, assim como pela amizade, suporte e convívio quase que diário entre os compromissos no Centro de Ciências Jurídicas da UFSC nas duas oportunidades em que fui professor substituto.

Aos alunos que tive nas duas oportunidades que lecionei na Universidade Federal de Santa Catarina: vocês confirmam que a docência, para mim, não é apenas uma profissão, mas um estilo de vida que nunca me arrependerei de ter escolhido.

Especialmente agradeço às turmas 2015.1 e 2015.2 do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, por tudo aquilo que vivemos juntos – da sala de aula à ocupação do CSE – no conturbado ano de 2016.

Àquela que tudo fez.

“Even if we have to cut our hand and draw blood to make you allow us to speak, we will do so”  
Claudia Salerno Caldeara – negociadora da Venezuela na COP de Copenhague

"If climate change makes our country uninhabitable, we will march with our wet feet into your living  
room"  
Atiq Rahman – Bangladeshi

“Writing from a Third World perspective involves a degree of commitment, both to an oppositional stance and to an alternative viewpoint. This is not to imply that there is some form of ‘authentic Third Worldness’, but only to acknowledge that nationality is not destiny” In: MICKELSON, Karin. Rhetoric and Rage: Third World voices in international legal discourse. **Wisconsin International Law Journal**, Madison, v. 16, n. 2, p.353-385, 1998, p.362.

## RESUMO

O tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento surge a partir da década de 70 como expressão de resistência dos países do então Terceiro Mundo a uma ordem mundial pós-guerra entendida essencialmente como injusta e cuja doutrina do desenvolvimento tal como prescrita não conseguia equalizar. A partir de movimentações políticas, os países em desenvolvimento emplacaram tal tratamento no âmbito de importantes documentos internacionais e acordos multilaterais. O tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento se expressa no direito internacional ambiental por meio do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades, consagrado da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, e cuja expressão máxima é a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQMC). Tendo como objeto o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, delimitado às obrigações centrais no âmbito da CQMC, a presente pesquisa encara o problema de sua operacionalização desde a mencionada Convenção até o seu Acordo de Paris. Para tanto, a pesquisa vale-se do método dedutivo, uma abordagem estruturalista e materialista-histórica para a análise de conteúdo dos textos jurídicos, observando a operacionalização do tratamento diferenciado em nas obrigações em termos de vinculatividade, precisão e delegação. O resultado foi que as mudanças climáticas são necessariamente um debate sobre desigualdades em termos de responsabilidade, mitigação e vulnerabilidade. Sob a alegação de um mundo mais complexo, onde a expressão ‘Terceiro Mundo’ é substituída pela noção de ‘Sul Global’, afirma-se que tal enquadramento de uma dívida Norte-Sul não seria mais pertinente, esvaziando o significado do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento. Porém, a persistência da dívida Norte-Sul em termos dinâmicos aponta que tal tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento também continua atual. No intuito de instrumentalizar as obrigações da Convenção, o Protocolo de Quioto – endossado principalmente pelos países europeus – estabelece uma arquitetura descendente, apoiado em normas diferenciais por meio de compromissos de redução precisos, vinculantes e firmados internacionalmente, tendo como destinatários, em um primeiro momento, os países desenvolvidos. O Acordo de Paris – que reflete a estratégia dos Estados Unidos desde antes da própria Convenção – estabelece uma arquitetura ascendente, recorrendo a normas contextuais, onde os compromissos são nacionalmente determinados e isentos de um escrutínio internacional. O Acordo – cuidadosamente redigido – não estabelece nenhuma obrigação substancial precisa ou mesmo vinculante sobre tais contribuições, deixando ampla margem para todos os países e tornando a liderança dos países desenvolvidos no enfrentamento das mudanças climáticas apenas uma obrigação retórica. Deste modo, conclui-se que, sob o argumento de prover diferenciação para todos, o Acordo de Paris esvazia o significado do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento. Entretanto, apenas no âmbito da delegação, ou seja, dos mecanismos de cumprimento estabelecidos pelo Acordo, notadamente o balanço geral de implementação por meio de *‘naming and shaming’* que os países em desenvolvimento poderão exigir a necessária liderança dos países desenvolvidos.

**Palavras-chave:** Tratamento diferenciado; Países em Desenvolvimento; Mudanças Climáticas; Responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades; Protocolo de Quioto; Acordo de Paris.

## ABSTRACT

In the 1970s, countries recognised as ‘developing’ began to be treated differently with regard to international agreements and doctrines that affected those countries development, following a widespread consensus among developing countries that the post-war order was unjust. As a result of political moves, developing countries have introduced such treatment in the framework of important international documents and multilateral agreements. The differentiated treatment of developing countries is expressed in international environmental law through the principle of common but differentiated responsibilities and respective capacities enshrined in the 1992 Rio Declaration on Environment and Development and culminated in the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Having as its object the differentiated treatment of developing countries, limited to the central obligations under the UNFCCC, this research faces how international climate agreements operated within the differentiated treatment for developing countries. The research is based on the deductive method, a structuralist and historical materialist approach to the analysis of the content of legal texts, observing the differential treatment in obligations in terms of obligation, precision and delegation. The result was that climate change is necessarily a debate on inequalities in terms of responsibility, mitigation and vulnerability. Under the claim of a more complex world, where the expression 'Third World' is replaced by the notion of 'Global South', it is stated that such framing of a North-South divide would not be more relevant, depriving the meaning of differential treatment of developing countries. However, the persistence of the North-South divide in dynamic terms points out that such differentiated treatment of the developing countries is still relevant. In order to implement the obligations of the Convention, the Kyoto Protocol - endorsed mainly by European countries - establishes a downward architecture, supported by differential norms through precise, binding and internationally agreed reduction commitments, directed primarily to developed countries. The Paris Agreement - which reflects the US strategy prior to the Convention itself - establishes an upward architecture, using contextual norms where commitments are nationally determined and thus exempt from international scrutiny. The Agreement - carefully worded - does not establish any substantive or precise binding obligation on such contributions, leaving wide scope for all countries and does not require substantive efforts from developed countries in tackling climate change. In this way, it is concluded that, under the argument of providing differentiation for all, the Paris Agreement emptied the meaning of the differential treatment of developing countries. However, only within the scope of the delegation, through compliance mechanisms established by the Agreement, notably the global stocktake through naming and shaming that developing countries may require the necessary leadership of the developed countries.

**Keywords:** Differential treatment; Developing countries; Climate change; Common but differentiated responsibilities and respective capabilities; Kyoto Protocol; Paris Agreement.

## LISTA DE SIGLAS

- BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China.
- CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
- CDS – Comissão de Desenvolvimento Sustentável
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
- CFC - clorofluorcarbonos
- CND – Contribuição Nacionalmente Determinada
- COP – Conferência das Partes
- CQMC - Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
- G-77 – Grupo dos 77
- GATT – *General Agreement on Tariff and Trade*
- GEF – *Global Environmental Facility*
- IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*
- IUCN – *International Union for the Conservation of Nature*
- MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
- MSF – Médicos Sem Fronteiras
- NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
- OMM – Organização Meteorológica Mundial
- ONU – Organização das Nações Unidas
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- PCB – Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
- RPU – Revisão Periódica Universal
- TWAIL – *Third World Approaches to International Law*
- UE – União Europeia
- UN – *United Nations*
- UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development*

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	<b>12</b>
<b>PARTE I – O EMBATE NORTE E SUL NA POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL: DESENVOLVIMENTO, TERCEIRO MUNDO E TRATAMENTO DIFERENCIADO.</b> .....	<b>20</b>
<b>1. DESENVOLVIMENTO, TERCEIRO MUNDO E POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL: A CONSTITUIÇÃO DO EIXO NORTE-SUL</b> .....	<b>21</b>
<b>1.1 Os imprecisos contornos conceituais do desenvolvimento e sua força política: um cotejo entre a noção rostowiana, a crítica dependentista e o desenvolvimento sustentável.</b> .....	<b>21</b>
1.1.1 ‘Etapas do desenvolvimento econômico’: o conceito rostowiano de desenvolvimento.....	24
1.1.2 ‘Dependência e desenvolvimento na América Latina’: o desenvolvimento visto do Terceiro Mundo. ....	28
1.1.3 ‘Nosso futuro comum’: o paradoxo do desenvolvimento sustentável.....	32
1.1.4 Por um conceito operacional: a necessidade de transformação como cerne do conceito de desenvolvimento.....	37
<b>1.2 O Terceiro Mundo e sua definição a partir da doutrina do desenvolvimento.</b> .....	<b>40</b>
1.2.1. As origens históricas do Terceiro Mundo .....	41
1.2.1.1 A América Latina independente e sua inserção no mundo: de fins do grande século XIX à Crise de 29.....	42
1.2.1.2 A partilha da África e da Ásia: do projeto neocolonial à descolonização.....	47
1.2.2 A construção do Terceiro Mundo a partir do desenvolvimento e suas movimentações políticas.....	53
1.2.3 A resistência do Terceiro Mundo à doutrina do desenvolvimento: a Nova Ordem Econômica Internacional .....	59
<b>1.3 O enquadramento da Política Ambiental Global em termos de desenvolvimento: o dilema Norte e Sul.</b> .....	<b>66</b>
1.3.1 As preocupações ambientais e seu enquadramento nas relações internacionais: as origens da governança global ambiental. ....	67
1.3.2 A Conferência de Estocolmo-72 e a desconfiança do Terceiro Mundo. ....	73
1.3.3 A Conferência do Rio-92: globalização, desenvolvimento sustentável e uma nova postura do Sul. ....	78
<b>2. O TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL</b> .....	<b>84</b>
<b>2.1 Um ‘novo’ direito internacional para uma ‘nova’ ordem mundial? Direito internacional, Terceiro Mundo e desenvolvimento.</b> .....	<b>84</b>
2.1.1 Os desafios do direito internacional depois da Segunda Guerra Mundial para a construção de uma nova ordem mundial .....	85
2.1.2 A crítica dos Enfoques de Terceiro Mundo ao Direito Internacional – TWAIL.....	93
<b>2.2 A importância da soft law para a configuração do ‘novo’ direito internacional.</b>	<b>103</b>

<b>2.3 O tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no direito internacional ambiental: o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades .....</b>	<b>115</b>
2.3.1 O tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no direito internacional ambiental: responsabilidade histórica e capacidade técnica.....	116
2.3.2 A operacionalização do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no direito internacional ambiental: obrigações centrais, implementação e assistência.....	126
<b>PARTE II – O TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O FUTURO DA POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL.....</b>	<b>134</b>
<b>3. O TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....</b>	<b>135</b>
<b>3.1 As mudanças climáticas enquanto problema ambiental global .....</b>	<b>135</b>
<b>3.2. O tratamento dos países em desenvolvimento da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas ao Protocolo de Quioto.....</b>	<b>144</b>
3.2.1 A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas: mitigação e adaptação.....	145
3.2.2 A instrumentalização do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no Protocolo de Quioto.....	155
<b>3.3 Os Acordos pós-Quioto .....</b>	<b>162</b>
3.3.1 Os desafios pós-Quioto: o Plano de Ação de Bali.....	162
3.3.2 O Acordo de Copenhague e a Plataforma de Durban.....	167
<b>4. PERSPECTIVAS A PARTIR DO ACORDO DE PARIS E UM NOVO DELINEAMENTO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: O FIM DO EIXO NORTE-SUL NA POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL? .....</b>	<b>176</b>
<b>4.1 A crise do desenvolvimento e a persistência da desigualdade Norte-Sul: entraves para um acordo climático efetivo .....</b>	<b>176</b>
4.1.1 Crise do desenvolvimento, desigualdade global e mudanças climáticas.....	177
4.1.2 A relevância do eixo Norte-Sul na política das mudanças climáticas hoje e o debate sobre os BASIC .....	197
<b>4.2 O Tratamento Diferenciado dos Países em Desenvolvimento no Acordo de Paris: o eixo Norte-Sul posto de lado. ....</b>	<b>209</b>
4.2.1 A diferenciação no Acordo de Paris no âmbito das obrigações de mitigação: as contribuições nacionalmente determinadas.....	209
4.2.2 A liderança dos países desenvolvidos e a insuficiência dos mecanismos providos pelo Acordo: quadro de transparência, balanço global e mecanismo de cumprimento. ....	225
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>237</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>244</b>

## Introdução

O dia 12 de dezembro de 2015 entrou para a história como a data em que delegados de 196 Estados concluíram, em Paris, um dos maiores e mais significantes tratados ambientais: o Acordo de Paris. Destinado a suceder o Protocolo de Quioto, o Acordo de Paris canaliza os esforços da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, celebrada em Nova Iorque, no longínquo 9 de maio de 1992, no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Rio-92.

Robert Stavans, na edição norte-americana do *The Huffington Post*<sup>1</sup>, dá as boas-vindas ao novo acordo, entendendo que o mesmo sepulta definitivamente a lógica do Protocolo de Quioto – lastreado na divisão estática entre países do Anexo I e não-Anexo I e que não impunha nenhuma obrigação de redução de emissões aos países em desenvolvimento – e provê base para uma cooperação duradoura sobre as mudanças climáticas.

Entusiasmado com a arquitetura ascendente por meio de contribuições nacionalmente determinadas que envolvem todos os países, além de um sistema de vigilância, o colunista sabe que o principal problema a ser enfrentado é assegurar que os países tenham a ambição necessária para atingir as metas do Acordo.

Um tanto mais cético, George F. Will – um colunista do *The Washington Post* – lembra que, há alguns dias atrás, o Reino Unido estava fechando sua última mina de carvão. Um pequeno evento com enorme significado – lembra o colunista – uma vez que foi o carvão britânico o motor da Revolução Industrial, responsável por despejar tantas toneladas de dióxido de carbono na atmosfera desde então.

Esse pequeno ato de aparente grande significado, continua o colunista, não deve ser visto com grande expectativa em relação a uma mudança de postura. O fechamento da mina não se deve ao abandono do carvão mineral, mas ao declínio de seus preços internacionais.

Sobre o Acordo de Paris, o comentarista observa que desde sempre as Conferências das Partes da Convenção prometem ser um ponto de virada na história e oferecem o Acordo de Paris como realização dessa virada. Calcado em compromissos que considera inconsequentes, lastreados na lógica de reportar e monitorar metas nacionais, o Acordo apenas se fez possível quando se afastou de mandamentos precisos para conselhos retóricos. Baseado

---

<sup>1</sup> STAVINS, Robert. **Paris Agreement—A Good Foundation for Meaningful Progress**. 2015. Disponível em: <[http://www.huffingtonpost.com/robert-stavins/paris-agreement-a-good-foundation\\_b\\_8903946.html](http://www.huffingtonpost.com/robert-stavins/paris-agreement-a-good-foundation_b_8903946.html)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

no plano nacional de energia dos Estados Unidos, o Acordo de Paris estaria destinado ao fracasso, anunciado apenas como ‘mais um’ ponto de virada nas mudanças climáticas.<sup>2</sup>

Em maio do mesmo ano de 2015, o Papa Francisco, na segunda encíclica de seu pontificado e dedicada a questões relacionadas ao ‘cuidado com a casa comum’, chamou atenção para aspectos relacionados às mudanças climáticas. O pontífice salienta a complexidade do tema e a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento, em especial os mais pobres. Some-se ainda que as prioridades desses países deve ser a erradicação da pobreza e as necessidades básicas de seus habitantes, promovendo um modelo de desenvolvimento e padrões de vida e consumo que sejam sustentáveis.<sup>3</sup>

Pouco mais de um ano de concluído o acordo, o Presidente Donald Trump ameaça realizar sua promessa de campanha e, por meio de uma ordem executiva, retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris. Porém, Coral Davenport noticia no *The New York Times*<sup>4</sup> que os próprios assessores do presidente norte-americano não estariam todos em consenso sobre a oportunidade de sair do Acordo. Segundo a jornalista, o Secretário de Estado, Rex Tillerson, e a filha do presidente, Ivanka Trump, estariam entre as vozes que são contrárias a deixar o

---

<sup>2</sup> “Eighteen years later, Senate Majority Leader Mitch McConnell (R-Ky.), one of whose invaluable functions is to be a wet blanket about moveable feasts such as the Paris conference, [says](#): ‘Before [the president’s] international partners pop the champagne, they should remember that this is an unattainable deal based on a [U.S.] domestic energy plan that is likely illegal, that half the states have sued to halt, and that Congress has already voted to reject’”. In: WILL, George F. **The Paris agreement is another false ‘turning point’ on the climate**. Disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/opinions/another-false-turning-point-on-the-climate/2015/12/16/e16dbc36-a35b-11e5-9c4e-be37f66848bb\\_story.html?utm\\_term=.61fa9c6a61b1](https://www.washingtonpost.com/opinions/another-false-turning-point-on-the-climate/2015/12/16/e16dbc36-a35b-11e5-9c4e-be37f66848bb_story.html?utm_term=.61fa9c6a61b1)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

<sup>3</sup> “25. As mudanças climáticas são um problema global com graves implicações ambientais, sociais, económicas, distributivas e políticas, constituindo actualmente um dos principais desafios para a humanidade. Provavelmente os impactos mais sérios recairão, nas próximas décadas, sobre os países em vias de desenvolvimento. Muitos pobres vivem em lugares particularmente afetados por fenómenos relacionados com o aquecimento, e os seus meios de subsistência dependem fortemente das reservas naturais e dos chamados serviços do ecossistema como a agricultura, a pesca e os recursos florestais. Não possuem outras disponibilidades económicas nem outros recursos que lhes permitam adaptar-se aos impactos climáticos ou enfrentar situações catastróficas, e gozam de reduzido acesso a serviços sociais e de proteção [...] 172. Para os países pobres, as prioridades devem ser a erradicação da miséria e o desenvolvimento social dos seus habitantes; ao mesmo tempo devem examinar o nível escandaloso de consumo de alguns sectores privilegiados da sua população e contrastar melhor a corrupção. Sem dúvida, devem também desenvolver formas menos poluentes de produção de energia, mas para isso precisam de contar com a ajuda dos países que cresceram muito à custa da atual poluição do planeta. O aproveitamento direto da energia solar, tão abundante, exige que se estabeleçam mecanismos e subsídios tais, que os países em vias de desenvolvimento possam ter acesso à transferência de tecnologias, assistência técnica e recursos financeiros, mas sempre prestando atenção às condições concretas, pois «nem sempre se avalia adequadamente a compatibilidade dos sistemas com o contexto para o qual são projetados”\_ Os custos seriam baixos se comparados com os riscos das mudanças climáticas. Em todo o caso, trata-se primariamente duma decisão ética, fundada na solidariedade de todos os povos” In: FRANCISCO. **CARTA ENCÍCLICA LAUDATO SI’: SOBRE O CUIDADO DA CASA COMUM**. 2015. Disponível em: <[http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

<sup>4</sup> DAVENPORT, Coral. **Top Trump Advisers Are Split on Paris Agreement on Climate Change**. 2017. Disponível em: <[https://www.nytimes.com/2017/03/02/us/politics/climate-change-trump.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/03/02/us/politics/climate-change-trump.html?_r=0)>. Acesso em: 08 mar. 2017.

Acordo. Porém, um dos principais assessores de Trump, Stephen K. Bannon, e mesmo o novo chefe da Agência de Proteção Ambiental daquele país, Scott Pruitt, reconhecidamente cético em relação às causas humanas das mudanças climáticas, dão suporte à saída do Acordo.

Essas notícias são apenas uma pequena amostra dando conta de que, espaço de tantas disputas, as relações internacionais ambientais encontram-se como que numa encruzilhada quando diante de um problema ambiental genuinamente global que desafia o modo como tal política se organiza até hoje, dentro da lógica inaugurada pela Conferência de Estocolmo, em 1972: as mudanças climáticas.

Muito mais do que apenas ‘mais um’ problema ambiental global a ser enfrentado, se as mudanças climáticas desafiam de modo profundo concepções bem assentadas no campo das próprias ciências da natureza, imagine-se o que elas provocam em termos de coordenação de uma resposta efetiva por parte daqueles que são os protagonistas da política ambiental global: os Estados.

De modo frontal, as mudanças climáticas desafiam dois elementos essenciais entorno dos quais a política ambiental global se articula desde 1972. O primeiro reflete o arranjo político focado na oposição Norte e Sul, países desenvolvidos versus países em desenvolvimento, cujas origens remontam ao modo como os países do Sul Global – também denominado de Terceiro Mundo – colocaram-se no cenário internacional depois da Segunda Guerra Mundial. O segundo elemento está relacionado à forma que a política ambiental global assume desde o seu nascimento, sendo plasmada pelo uso do direito internacional, por meio de tratados na lógica Convenção-Protocolo, que materializa as respostas coordenadas pelos Estados frente aos desafios ambientais. Entretanto, o direito internacional também sofre uma profunda modificação depois de 1945 em virtude da ascensão da doutrina do desenvolvimento e do Terceiro Mundo.

Destinada a reorganizar as relações internacionais entre o antigo centro metropolitano e os povos colonizados em novos termos, a doutrina do desenvolvimento – sua promessa e sua busca – pauta a relação entre o mundo desenvolvido (as antigas potências coloniais) e o mundo subdesenvolvido ou em desenvolvimento (ex-colônias). Porém, aos poucos, e principalmente nos anos 70 quando as teorias da dependência se fortalecem, os países do Terceiro Mundo começam a enxergar que as práticas rotuladas como desenvolvimento, cuidadosamente prescritas pelos países do Norte, não são aptas a romper substancialmente os termos de troca do pacto colonial, mas apenas o redimensiona em novos conceitos.

Cientes dessas deficiências, os países do Terceiro Mundo começam a encampar, ainda nos anos 60, um conjunto de resistências políticas (Não-Alinhados e G-77) à doutrina dominante do desenvolvimento dominante na busca de construir alternativas que verdadeiramente emancipadoras. Essa contenda entre Norte e Sul, que nasce no âmbito da governança global econômica, logo será absorvida pela política ambiental global, onde se faz presente até hoje.

Conscientes de que, especialmente em tempos de Guerra Fria, não possuíam poderio militar e sequer econômico para fazer frente os países desenvolvidos, o Terceiro Mundo sabe que não conseguirá emplacar nenhuma de suas demandas fora do direito internacional. Entretanto, esse mesmo Terceiro Mundo começa a enxergar, sobretudo nos anos 70, que o direito internacional que lhe era imposto não procurava outra coisa senão manter os vínculos de dominação colonial – travestidos de desenvolvimento – e moldar suas realidades nacionais de acordo com o jogo de poder endossado pelas instituições internacionais, seja a própria Organização das Nações Unidas ou – de modo mais enfático na América Latina – a tríade de *Bretton Woods*, principalmente o Fundo Monetário Internacional.

A fim de resistir a essa doutrina de dominação, os países do Terceiro Mundo, agindo em bloco no âmbito das Nações Unidas, irão emplacar várias formulações jurídicas que tem como escopo garantir-lhes condições de desenvolvimento. Entre essas várias formulações, tem-se o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, que aparece de modo consistente pela primeira vez na Nova Ordem Econômica Internacional, e que chega ao direito internacional ambiental sob o rótulo de princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas .

A desigualdade Norte-Sul é um elemento fundamental da política internacional quanto trata de questões relacionadas ao desenvolvimento desde a Segunda Guerra Mundial em várias arenas, evidenciando-se primeiramente no âmbito econômico por meio da Nova Ordem Econômica Internacional que preconizou o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento como condição para superar essa desigualdade.

Presente na política ambiental global desde o seu nascimento, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo-72, o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento materializa-se no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas . A partir deste princípio busca-se implementar soluções justas principalmente no enfrentamento dos problemas ambientais globais.

As mudanças climáticas entram para a agenda política internacional em fins dos anos 80 e, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio-92, os países assinaram a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (CQMC), alicerçada no mencionado princípio e vista então como expressão máxima de sua aplicabilidade.

Esta Convenção, no que toca às obrigações centrais, estabelece obrigações de mitigação e obrigações de adaptação às mudanças climáticas para todos. Porém, faz um balanceamento quando chama os países desenvolvidos a implementarem obrigações de mitigação por meio de redução de emissões e aos países em desenvolvimento coloca obrigações de adaptação, a serem implementadas por meio do desenvolvimento sustentável, tendo em vista o adimplemento das obrigações de mitigação dos primeiros.

Essa lógica foi instrumentalizada por meio do Protocolo de Quioto, em 1997, que estabeleceu um primeiro período, encerrado em 2012, no qual os países desenvolvidos deveriam reduzir suas emissões de gases de efeito estufa de acordo com metas e parâmetros estabelecidos no âmbito do Protocolo. Entretanto, muita dissensão seguiu a adoção do Protocolo, sobretudo pela alegação dos países desenvolvidos de que o mesmo seja injusto, por não impor iguais obrigações de mitigação aos países em desenvolvimento. Essa contenda foi a base para o denominado Acordo de Copenhague, de 2009, que estabeleceu as premissas de uma nova lógica para o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no âmbito da governança climática centrada na CQMC e serviu de base para as negociações encetadas na Conferência das Partes (COP) em Paris, 2015.

Essa pesquisa volta-se exatamente para investigar o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento figura no âmbito Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, levando em conta a persistência da desigualdade Norte-Sul. Em decorrência, a operacionalização do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento é vista por meio das categorias de *hard law* e *soft law*, considerando as implicações em termos de vinculatividade, precisão e delegação.

A premissa central é que a persistência da desigualdade Norte-Sul – fundamento do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento – apresenta-se de forma dinâmica quando comparada ao contexto da Nova Ordem Econômica Internacional. Com isso, o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento deve ganhar novos contornos, mas não pode ter seu significado esvaziado, uma vez que a doutrina do desenvolvimento não conseguiu entregar o que prometeu: a redução das desigualdades globais.

A premissa secundária é que o esvaziamento do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento opera quando se coloca de lado normas diferenciais precisas e vinculantes, aparadas por uma delegação forte, para optar-se por normas contextuais de baixa vinculatividade, imprecisas e em acordo com delegação política, expressão da *soft law*.

O tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento – expresso no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades – perpassa toda a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas que estabelece claramente, em relação às suas obrigações centrais, aquelas que são comuns, diferenciadas e de solidariedade.

Avançando nos termos da Convenção, o Protocolo de Quioto confere robustez às obrigações diferenciadas impondo a um conjunto de países compromissos quantificados, internacionalmente negociados, de redução de emissão de gases de efeito estufa. O Protocolo consagra uma arquitetura descendente por meio de normas vinculantes e precisas, acompanhado de um sistema de cumprimento bem delineado.

Considerado inefetivo por não atrair os Estados Unidos e ignorar grandes poluidores do mundo em desenvolvimento, o Protocolo é substituído pelo diametralmente oposto Acordo de Paris. O Acordo de Paris, construído sob uma arquitetura ascendente por meio de contribuições nacionalmente determinadas, endossando uma autodiferenciação por meio de normas de baixa vinculatividade e precisão, representa o triunfo da estratégia norte-americana.

Por sua vez, dada sua arquitetura, o Acordo de Paris escamoteia as desigualdades Norte-Sul e esvazia o alcance político do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento quanto retira do cenário internacional a negociação dos compromissos individuais. A pretensa liderança dos países desenvolvidos torna-se retórica.

Essa pesquisa justifica-se tendo em mente que a desigualdade Norte-Sul não foi superada, uma vez que os países do Sul continuam tendo suas economias orientadas para a exportação, seja de matérias-primas ou produtos industrializados – uma das origens do aumento de emissão de gases de efeito estufa naqueles que são considerados países emergentes - cujo destino em sua maioria é a manutenção do padrão de consumo dos países do Norte, que tem economias marcadas por produtos industrializados de alto valor agregado, principalmente em termos de inovação tecnológica.

Ressalte-se que, mesmo nos grandes emissores do Sul, isso não significou que os mesmos se tornarem desenvolvidos, o que não significa que seus níveis de emissão não devam ser enfrentados. Porém, sem que haja um adequado enfrentamento do modelo de desenvolvimento vigente que movimenta a economia do mundo – modelo esse baseado no

consumo de combustíveis fósseis e em padrões de consumo insustentáveis – e tendo em vista a diminuição da desigualdade Norte e Sul, não é possível que o tema seja efetivamente enfrentado.

Além disso, está-se diante da emergência de uma nova arquitetura para o enfrentamento das mudanças climáticas provida pelo Acordo de Paris e da necessidade de compreender o que ela sinaliza em termos de política ambiental global a partir do tratamento conferido aos países em desenvolvimento. Isso vai ao encontro a uma tendência no âmbito do próprio direito internacional, diante do avanço do neoliberalismo a partir dos anos 80, que desmantelou no âmbito da governança global econômica, principalmente nos acordos multilaterais de comércio, aquelas normas de tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento em termos de obrigações centrais, reduzindo-as apenas às obrigações de financiamento e assistência cuja implementação nem sempre se faz a contento.

Valendo-se do método hipotético-dedutivo, dentro de uma perspectiva estruturalista e materialista-histórica, por meio de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, a presente pesquisa localiza-se, do ponto de vista de referencial teórico, dentro de autores que lidam com uma abordagem crítica. Tendo como tema o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, delimitado no contexto das mudanças climáticas, os desdobramentos da pesquisa estão voltados a explicitar o tema adequadamente.

A primeira parte volta-se necessariamente para compreender o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento e sua materialização no direito internacional ambiental, lançando os fundamentos teóricos desta pesquisa. Por isso mesmo, o primeiro capítulo se debruça sobre o conceito de desenvolvimento, o conceito de Terceiro Mundo – que surge como um desdobramento do conceito de desenvolvimento e como eles se articulam na política ambiental global. O marco teórico utilizado para desenvolver os argumentos centra-se nos autores da crítica ao desenvolvimento.

No segundo capítulo, procura-se explorar a instrumentalização do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no direito internacional ambiental. O marco teórico utilizado, em consonância com o capítulo anterior, são os estudos críticos do direito internacional, em especial a crítica feita a partir do Terceiro Mundo, com destaque para os autores da *Third World Approaches to International Law – TWAIL*.

A segunda parte da pesquisa trata-se exatamente da problematização e teste da hipótese proposta. O terceiro capítulo objetiva problematizar o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no regime de mudanças climáticas, com foco nas obrigações

centrais do tratado, desde de seu estabelecimento, na Convenção-Quadro e sua instrumentalização no Protocolo de Quioto, relatando as tensões que se seguirão nas negociações no âmbito da Conferência das Partes que chegarão até o Acordo de Paris.

Por fim, o capítulo quarto adentra no debate sobre a crise do desenvolvimento – paradigma central desta tese – e sobre o fato de que a mesma não conseguiu entregar o que prometeu: a equalização das desigualdades globais. Deste modo, é ilusório preterir o eixo Norte-Sul no âmbito da política ambiental global. Em seguida, o Acordo de Paris é analisado em termos da obrigação central de mitigação, o modo como ele operacionaliza a diferenciação e os mecanismos que dispõe para efetivar o grau de ambição que almeja.

## **PARTE I – O EMBATE NORTE E SUL NA POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL: DESENVOLVIMENTO, TERCEIRO MUNDO E TRATAMENTO DIFERENCIADO.**

O embate Norte e Sul é tido como uma das características essenciais da política ambiental global desde sua gênese em 1972. Essa contenda gravita entorno das desigualdades que aprofundam o fosso entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e minam a possibilidade de uma política ambiental global efetiva. A fim de tentar superar essas desigualdades, o Sul encampa formas de resistência à doutrina dominante do desenvolvimento prescrita pelo Norte. É entre essas formas de resistência que se encontra o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento.

O objetivo da primeira parte deste estudo é traçar a origem político-econômica do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento e como ele se materializa no direito internacional ambiental. Tais origens encontram-se na própria raiz do termo desenvolvimento que, enquanto conceito dinâmico, molda parte das relações internacionais organizadas depois de 1945 em termos de oposição entre Norte e Sul, entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

No primeiro capítulo será traçada a origem político-econômica do tratamento diferenciado, procurando delimitar o papel da doutrina do desenvolvimento na organização das relações internacionais depois da Segunda Guerra Mundial, o que se entende por Terceiro Mundo – suas origens e o modo como ele se coloca no cenário internacional – e como se encontram – desenvolvimento e Terceiro Mundo – no âmbito da Política Ambiental Global, passando de um discurso de resistência a um engajamento crítico.

No segundo capítulo será estudado o impacto da doutrina do desenvolvimento no direito internacional e a reação do Terceiro Mundo, quando reivindica suas demandas por chances reais de desenvolvimento, rompendo definitivamente os vínculos do pacto colonial, provocando uma renovação na disciplina. Essa renovação aparece por meio de novas técnicas jurídicas que são fundamentais para essas demandas terceiro-mundistas, tais como a *soft law* e principalmente o tratamento diferenciado, no caso, com foco no direito internacional ambiental.

## **1. DESENVOLVIMENTO, TERCEIRO MUNDO E POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL: A CONSTITUIÇÃO DO EIXO NORTE-SUL.**

A doutrina do desenvolvimento, surgida após a Segunda Guerra Mundial, é um dos eixos entorno do qual a política internacional será reorganizada. Deste modo, o objetivo deste capítulo é demonstrar como a noção de desenvolvimento articula as relações internacionais depois da Segunda Guerra Mundial, organizando o mundo em países desenvolvidos (Norte) e países em desenvolvimento (Sul ou Terceiro Mundo), articulação essa que se encontra no âmago da política ambiental global.

Para isso, em um primeiro momento, procurar-se-á debater o conceito de desenvolvimento, tendo em vista as dificuldades conceituais de uma delimitação unânime, em que pese a força que a noção tem quando se trata de articular as relações internacionais.

Em seguida, debate-se o conceito de Terceiro Mundo, usado a partir da Segunda Guerra Mundial para agrupar um conjunto de países que, em comum, possuem a característica de serem periferia do capitalismo. Por fim, analisa-se a constituição da política ambiental global e sua articulação entorno do conceito de Norte e Sul.

### **1.1 Os imprecisos contornos conceituais do desenvolvimento e sua força política: um cotejo entre a noção rostowiana, a crítica dependentista e o desenvolvimento sustentável.**

A chamada ‘era do desenvolvimento’ tem como ponto de partida o discurso do Presidente Harry Truman, proferido em 20 de janeiro de 1949. Neste discurso Truman reafirma pontos tais como o apoio norte-americano à recém-criada Organização das Nações Unidas, o esforço em reconstruir a Europa e em endossar a Organização do Tratado do Atlântico Norte, criada para fazer frente à ameaça representada por Moscou. Além disso, houve a inclusão de um quarto ponto.

Rist (2014) assevera que neste quarto ponto – ou *Point Four*, como ficou conhecido – não é introduzido nada verdadeiramente novo, mas apenas uma lista de boas intenções, sem compromissos, que impulsiona um novo rumo para a diplomacia norte-americana. Apesar de trazer a expressão ‘subdesenvolvido’ em um texto voltado para o ambiente internacional, esse discurso, em especial no que toca o *Point Four*, apenas sintetiza um conjunto de ideias que estavam em comunhão com o espírito da época e refunda as relações internacionais em novos termos.

A partir deste momento histórico, a discussão sobre o desenvolvimento toma um novo rumo. A expressão ‘desenvolvimento’, contudo, já se fazia presente no vocabulário das relações políticas e econômicas muito antes de 1942, o que de forma alguma faz minguar a necessidade de refletir sobre seu significado, a fim de que se compreenda a abordagem utilizada nesta pesquisa.

O termo ‘desenvolvimento’ entra para as relações internacionais de modo mais sensível depois de 1945. Herdeiro de toda uma tradição essencialmente ocidental – como a ideia do progresso forjada e endossada sobretudo pelo Iluminismo e executada pela Revolução Industrial – o conceito de desenvolvimento, que é estabelecido como meta universal e movimenta as relações internacionais depois da Segunda Guerra Mundial, é extremamente ambíguo.<sup>5</sup>

A emergência de uma doutrina do desenvolvimento no período imediatamente pós-guerra ocorreu devido a uma “tomada de consciência do atraso econômico em que vive a grande maioria da humanidade [...] o que contribuiu para amalgamar as ideias de desenvolvimento, bem-estar social, modernização, enfim tudo que sugeria acesso às formas de vida criadas pela civilização industrial” (FURTADO, 1981, p.20).

Rist (2014) aponta que os conceitos usuais de desenvolvimento estão impregnados por pressupostos de evolucionismo social, individualismo e economicismo. São definições de caráter normativo ou instrumental que, por meio do uso de superlativos, procuram enfatizar uma característica que em um determinado momento seja considerada deficiente. Um conceito, para ser operacional, deve afastar as concepções e basear-se em elementos comuns a todo o fenômeno em questão. Isso é exatamente o que não ocorre com os conceitos de desenvolvimento, que sempre estão baseados numa visão de mundo historicamente e socialmente delimitada, orbitando em torno do desejo de uma vida melhor e das ações necessárias a se tomar para atingir tal objetivo.

Gordon e Sylvester (2004) salientam que o desenvolvimento, apesar de apresentado como universal, natural e inevitável, não é nada mais que um conjunto de prática estritamente ocidentais. Em seu âmago repousa ideia de que todas as sociedades devem despir-se de si

---

<sup>5</sup> “In name of this fetishistic term – which is also portmanteau or ‘plastic’ word – schools and clinics are built, exports encouraged, wells dug, roads laid, children vaccinated, funds collected, plans established, national budgets revised, reports drafted, experts hired, strategies concocted, the international community mobilized, dams constructed, forests exploited, deserts reforested, high-yield plants invented, trade liberalized, technology imposed, factories opened, wage-jobs multiplied, spy satellites launched. When all is said and done, every modern human activity can be undertaken in the name of development” In: RIST, Gilbert. **The history of development: from western origins to global faith**. 4.ed. London: Zed Books, 2014, p.11.

mesmas para ‘desenvolverem-se’ e tornarem-se aquilo que é, na verdade, o Ocidente. Nesse sentido, a pobreza global foi definida para ser enfrentada pelos Estados Unidos e pelo Ocidente que, ao tempo, se afirmavam como líderes, diante da necessidade imperiosa de superar o fosso entre os países industrializados e os países pobres.<sup>6</sup>

A noção de desenvolvimento soa como um subterfúgio há pelo menos seis décadas, dependendo sempre de onde e por quem é usada, expressando a ideia comum de que o futuro será melhor ou de que mais é melhor. Tendo como foco seu uso nas relações internacionais, quando usada pela primeira vez no discurso do Presidente Truman, em 1949, nem ele mesmo sabia o que significava tal termo. O certo é que, ao tempo, a noção de desenvolvimento expurga a dicotomia colonizador/colonizado e reorganiza as relações internacionais de modo que todos estão rumo a um mesmo destino, uns à frente (desenvolvidos) e maioria atrás (subdesenvolvidos), sob a ótica de que esses últimos podem alcançar os primeiros (RIST, 2007).

Na mesma esteira, Wallerstein (2006) chama atenção que o desenvolvimento é uma pauta política constante desde o período pós-guerra que se impôs ao mundo inteiro, como consequência de sua ocidentalização. Direita e esquerda, conservadores, reformistas e revolucionários: todos tem o desenvolvimento enquanto meta. As dissonâncias ocorrem apenas no que diz respeito à forma de chegar lá, estando ausente qualquer questionamento acerca do desenvolvimento em si e sua necessidade.

A fim de elucidar as dissonâncias do conceito de desenvolvimento – apesar de sua indubitável força mobilizadora em termos de relações internacionais – analisar-se-á três conceitos de desenvolvimento. Primeiramente, será estudada a noção rostowiana, idealizada em termos de etapas, que muito diz sobre as concepções de desenvolvimento do começo da segunda metade do século XX. A seguir, a crítica dependentista, que forneceu instrumental para a compreensão do Terceiro Mundo, elaborada no começo dos anos 70. Por fim, ver-se-á a noção de desenvolvimento sustentável, que surge como a base da política ambiental global a partir dos anos 80.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> É importante ressaltar que mesmo o conceito de pobreza pode ser questionado. De fato, “while most definitions of poverty emphasize a lack of something or some deficiency, such definitions only demonstrate the basic relativity of the concept, for if poverty is defined as lacking the necessities of life, it must be asked what is necessary, and who is to determine necessities” In: GORDON, Ruth E.; SYLVESTER, Jon H. Deconstructing development. *Wisconsin International Law Journal*, v. 22, n.1, 2004, p. 01-99.p.12.

<sup>7</sup> É importante elucidar que os conceitos de desenvolvimento não são apenas esses três. Eles são tomados como referência apenas para demonstrar, em um limitado universo, a dissonância dos conceitos, apesar de sua força mobilizadora em termos de relações internacionais, que é o objeto mais específico desta pesquisa. Muito se fez, se faz e se promete em nome do desenvolvimento, apesar da pouca clareza ou mesmo do pouco consenso sobre o que ele seja., principalmente em termos de relações internacionais ambientais.

### 1.1.1 *'Etapas do desenvolvimento econômico'*: o conceito rostowiano de desenvolvimento.

De fato, bem ressalta Rist (2014), a análise de cada grande teoria do desenvolvimento apresentada desde a Segunda Guerra Mundial possui um ponto de vista particular. A definição e compreensão do desenvolvimento varia de acordo com as crenças *a priori* que alimentam o ponto inicial de reflexão. Sobre essas variações, o autor assinala que tais variações derivam da visão do 'desenvolvedor', comprometido em levar a felicidade que ele deseja aos outros, e daquele a ser 'desenvolvido', que seria forçado a modificar suas relações sociais e mesmo com a natureza, de modo ser aceito no 'país das maravilhas' do 'desenvolvimento'.

Entre as principais visões de desenvolvimento que ilustram essas limitações, tem-se, em 1960, o economista norte-americano Walt Whitman Rostow que lança a obra *'Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista'*<sup>8</sup> onde propõe uma visão do desenvolvimento a partir de etapas, de estágios, observados nas sociedades desenvolvidas e que, deste modo, serviriam de um guia para aqueles que ainda não haviam chegado 'lá'.

Por sua vez, em certa contraposição, escrita em meados dos anos 60 e publicada apenas em 1970, a obra *'Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica'*, por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, sociólogos que ao tempo trabalhavam no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social – ligado à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), das Nações Unidas. Ao analisar o desenvolvimento da América Latina, eles entendem que não podem partir de um conceito puramente econômico ou mesmo valer-se apenas de uma perspectiva sociológica, uma vez que, entendem os mencionados autores, "o desenvolvimento é em si mesmo um processo social; mesmo seus aspectos puramente econômicos deixam transparecer a trama de relações sociais subjacentes" (CARDOSO, FALETTO, 1977, p.16).

Retomando o pensamento da primeira obra, a decomposição da história das economias nacionais, por vezes de toda uma região, é útil e viável no sentido de se constituir não apenas uma teoria sobre o desenvolvimento econômico, mas também uma teoria sobre a própria história moderna. Porém, o autor também realça que essa divisão em etapas é um enfoque arbitrário e restrito, destinada a dramatizar as uniformidades e mesmo as

---

<sup>8</sup> É interessante notar que, na versão original em língua inglesa, não se trata de *'stages of development'*, mas de *'stages of growth'*, o que, de certo modo, sinaliza a própria compreensão do desenvolvimento ao tempo.

exclusividades das experiências de cada país<sup>9</sup>. Ao mesmo tempo, essas etapas não são meramente descritivas, mas tem como fundamento uma teoria dinâmica da produção (ROSTOW, 1974).<sup>10</sup>

Crítico, Rist (2014) assevera que os argumentos de Rostow são extremamente gerais. O uso de escalonamentos na forma de ‘etapas’ indica a influência organicista na compreensão do desenvolvimento, além da metáfora aeronáutica<sup>11</sup>. Há uma referência constante aos juros compostos como a principal variável independente do processo de desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico tem início então com a Sociedade Tradicional, caracterizada pela ciência e tecnologia pré-newtonianas. A consequência mais clara disso seria a limitação de sua produtividade, o que levaria a uma alocação de recursos elevada na agricultura, resultando em uma estrutura social hierarquizada. Nessas sociedades, o poder político estava majoritariamente nas mãos dos detentores de terras (ROSTOW, 1974).

Deste modo, a sociedade tradicional é vista como um estágio inicial, corresponde ao subdesenvolvimento, onde não estão presentes os avanços da ciência e tecnologia newtoniana. Segundo Rist (2004), Rostow observa um dinamismo nas sociedades tradicionais, ao afirmar que estas lutariam constantemente contra a escassez e quando avanços tecnológicos permitissem o aumento da produção, isso levaria a um desejo geral de aumento de produção e acúmulo. A crítica é que Rostow toma isso como uma verdade universal, entendendo que todas as sociedades se comportam do mesmo modo diante de situações de escassez e abundância, o que não pode ser observado do ponto de vista antropológico.

Cardoso e Faletto (1977) advertem que nas análises de desenvolvimento feitas a partir de modelos, as sociedades latino-americanas seriam sociedades ‘tradicionais’ que estariam em marcha para se tornarem ‘sociedades modernas’, sendo que, nesse caminho, são rotuladas

---

<sup>9</sup> “[...] generalização da marcha da História moderna [...] A forma de tal generalização é um conjunto de etapas de desenvolvimento [...] é viável e, para determinados fins limitados, útil decompor a história de cada economia nacional – e por vezes a de regiões inteiras – de acordo com esse conjunto de etapas. Elas constituem, no fim de contas, tanto uma teoria sobre o desenvolvimento econômico quanto uma teoria mais geral, embora ainda consideravelmente parcial, sobre a totalidade da história moderna [...] as etapas do desenvolvimento são um modo arbitrário e restrito de encarar a sequência da História moderna, e que não são, em qualquer sentido absoluto, uma forma exata. Elas se destinam, com efeito, a dramatizar não as meras uniformidades na marcha da modernização, mas também – e igualmente – a exclusividade da experiência de cada nação”. In: ROSTOW, W.W. Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista. 5.ed.rev.aum. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974, p.19.

<sup>10</sup> “Essas etapas não são meramente descritivas. Não são apenas um método de generalizar certas observações de fatos acerca da sequência do desenvolvimento das sociedades modernas. Possuem uma lógica e uma continuidade anteriores; tem um arcabouço analítico enraizado numa teoria dinâmica da produção” In: ROSTOW, W.W. Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista. 5.ed.rev.aum. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974, p.26.

<sup>11</sup> Traduzido como ‘arranco’ na versão traduzida, no original usa-se a expressão ‘*take-off*’, que pode ser traduzida por decolagem.

como ‘em desenvolvimento’. São feitas duas críticas a este modelo: 1. Os adjetivos “não são bastante amplos para abranger de forma precisa todas as situações sociais existentes, nem permitem distinguir entre elas os componentes estruturais que definem o modo de ser das sociedades analisadas e mostram as condições de seu funcionamento e permanência” (CARDOSO E FALETTO, 1977, p.17) e 2. Não “se estabelecem [...] nexos inteligíveis entre as diferentes etapas econômicas [...] e os diferentes tipos de estrutura social que pressupõem as sociedades ‘tradicionais’ e as ‘modernas’” (CARDOSO E FALETTO, 1977, p.17). Nesse sentido, o que os autores propõem é que o processo de desenvolvimento não pode ser visto apenas como um acúmulo de novas variáveis, mas é mudança de estrutura social, o que “implica fundamentalmente um processo de relações entre os grupos, forças e classes sociais, por meio do qual algum destes tentam impor ao conjunto da sociedade a forma de dominação que lhes é própria” (CARDOSO E FALETTO, 1977, p.18).

Nas Pré-condições para o Arranco, segunda etapa do desenvolvimento, tem-se uma sociedade em plena transição, com importância para a ciência moderna. É interessante quando o autor ressalta que as pré-condições podem surgir não endogenamente, mas também podem ser estimuladas por sociedades que estejam em etapas mais avançadas do desenvolvimento. O resultado prático dessa influência externa seria o dismantelamento da sociedade tradicional por meio da circulação de ideias. Nesse período há uma coexistência entre a empresa moderna e a sociedade tradicional diante das condições do arranco. A formação de um Estado nacional também é uma característica desse período salientada pelo autor (ROSTOW, 1974).<sup>12</sup>

De fato, neste estágio o mais importante para Rostow é a superação da sociedade tradicional e a transição para a modernidade. Para Rist (2014), é interessante notar que quando ele menciona que isso pode ocorrer de modo exógeno, ele justifica a própria aventura colonialista. O efeito de demonstração do crescimento econômico se espalha para outras áreas, fazendo surgir nas sociedades tradicionais – mormente ex-colônias – uma nova elite sensível às novas demandas.

No Arranco – a terceira fase – a empresa moderna suplanta totalmente as velhas práticas tradicionais. Trata-se da combinação de um capital social fixo, inovação tecnológica e um Estado gerido por um grupo político comprometido com a modernização mediante a

---

<sup>12</sup> “Politicamente, a formação de um Estado nacional centralizado eficaz – baseada em coligações matizadas pelo novo imperialismo, em oposição aos tradicionais interesses regionais agrários, à potência colonialista ou para ambos – foi um aspecto decisivo do período das pré-condições. Isso também foi, quase universalmente, uma condição necessária para o arranco” In: ROSTOW, W.W. Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista. 5.ed.rev.aum. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974, p.20.

expansão industrial e mecanização agrícola.<sup>13</sup> Ocorrem modificações na estrutura da economia e também na estrutura social e política da sociedade que garantem um ritmo constante de desenvolvimento (ROSTOW, 1974)

Por isso, assinala Rist (2014) que o arranco, por sua vez, simboliza uma interpretação naturalística do desenvolvimento, entendendo que, em um determinado momento, ele será irresistível e sua força eliminará qualquer vestígio tradicional.

Cardoso e Faletto (1977) assinalam que as correlações entre sociedade moderna – desenvolvimento e sociedade tradicional – subdesenvolvimento não são verídicas, considerando a possibilidade de sociedades que se modernizaram, mas mesmo assim ainda são subdesenvolvidas. Os autores ainda criticam a noção de que para atingir o desenvolvimento, as sociedades consideradas como ‘subdesenvolvidas’ teriam que reproduzir as transformações sociais ocorridas nos países desenvolvidos. Com isso, essa noção termina por marginalizar as variações históricas de cada povo, dando a elas pouco valor interpretativo.

Além disso, as sociedades subdesenvolvidas apenas o são em certos aspectos estruturais, sendo que em outros aspectos elas podem estar muito a frente daquele estágio econômico em que estariam enquadradas – os autores citam os níveis de sindicalização e urbanização na América Latina e o seu efeito em termos de participação política – o que faria

pensar que através do mesmo seria criada uma espécie de ponte que tenderia a tornar semelhantes as pautas sociais e as orientações valorativas nas sociedades desenvolvidas e nas sociedades subdesenvolvidas. Isso, grosso modo, constitui o que se convencionou chamar de ‘efeito de demonstração’ (CARDOSO, FALETTTO, 1977, p.20).

Na Marcha para a Maturidade tem-se um período de progresso continuado, com inserção tecnológica em todas as frentes econômicas.<sup>14</sup> A economia vai além das indústrias que lhe permitiram o arranco, interessando-se por fronteiras que exigem mais técnica e inovação. Por fim, na Era do Consumo em Massa, onde a liderança foca nos produtos duráveis e nos serviços, o nível de renda supera as necessidades básicas e a força de trabalho caracteriza-se por uma população urbana de trabalhadores especializados. Nessa fase que as

---

<sup>13</sup> “As mudanças revolucionárias na produtividade agrícola são condição indispensável ao êxito do arranco, pois a modernização da sociedade aumenta radicalmente seus gastos com produtos da agricultura” In: ROSTOW, W.W. Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista. 5.ed.rev.aum. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974, p.21

<sup>14</sup> “A sociedade estabelece os acordos que deseja com as necessidades da moderna eficiência da produção, balanceando os novos valores e instituições com os antigos, ou revendo estes últimos de forma a auxiliar e a não retardar o processo de crescimento” In: ROSTOW, W.W. Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista. 5.ed.rev.aum. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974, p.22.

sociedades decidem investir em bem-estar social, ao invés de expansão da tecnologia (ROSTOW, 1974).

Rist (2014) aponta três problemas na concepção evolucionista de Rostow. Ao determinar as pré-condições para o arranco, ou seja, para a modernidade – entendida como superação da sociedade tradicional -, cai-se na tentação de confundir causas e efeitos. Também é importante colocar que Rostow, considerando seu próprio contexto histórico, sempre confere um sentido positivo ao arranco, à modernidade, não sendo capaz de identificar os seus efeitos negativos, p.ex., o aumento da degradação ambiental. Também é importante notar que, no tipo de narrativa construída por Rostow, há dificuldade em determinar o que seria o estágio final, ou seja, quando ele pensa a sociedade para além do consumo.

### 1.1.2 *'Dependência e desenvolvimento na América Latina'*: o desenvolvimento visto do Terceiro Mundo.

A obra de Cardoso e Faletto tem como foco a compreensão específica da América Latina e da integração entre os grupos sociais no plano nacional e internacional como condicionante principal para o processo de desenvolvimento. Eles procuram priorizar o que denominam de análise global do desenvolvimento, as condições históricas particulares de cada sociedade, assim compreender os objetivos e interesses dos grupos, classes e movimentos sociais que, em conflito, desencadeiam e orientam o processo de desenvolvimento. Trata-se de vincular os componentes econômicos e sociais do desenvolvimento e não apenas justapô-los (CARDOSO, FALETTO, 1977).

É necessário lembrar que as origens da teoria da dependência – cuja mencionada obra é um dos expoentes – encontram-se na CEPAL, estabelecida nos anos 50, com sede em Santiago do Chile. Ao tempo, a doutrina prevalente em termos de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos estabelecia-se em torno de três princípios: transferência de capital externo, exportação de matérias primas e uma vantagem comparativa supostamente benéfica a todos os *players* do mercado (RIST, 2014).

Os estudos empreendidos pela CEPAL, por sua vez, desmontaram esses princípios sob a alegação de que, por exemplo, o livre comércio, na verdade, beneficiava os países industriais que, em virtude de sua estrutura econômica, gerava uma troca desigual. Para escapar dessa situação, as economias latino-americanas deveriam, segundo os estudos empreendidos pela CEPAL, desenvolver sua indústria com base numa substituição de

importações, fomentar as relações econômicas regionais e fortalecer a atuação do Estado para reduzir a desigualdade por meio de reforma agrária e distribuição de renda (RIST, 2014).

Esse pensamento não agradou nem a Direita – que demonizava a politização da economia – e nem mesmo a Esquerda – que acusava a CEPAL de não dar atenção às relações de classe, mas apenas à acumulação de capital. Nesse contexto, o foco dos dependentistas era o estudo histórico das economias latino-americanas e sua relação com o sistema econômico internacional e implicações na estrutura social (RIST, 2014).

Para os dependentistas, o desenvolvimento apresenta-se “como resultado da interação de grupos e classes sociais que tem um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema socioeconômico” (CARDOSO, FALETTTO, 1977, p.22). Deste modo, o desenvolvimento não é um processo caracterizado pelo resultado de fatores naturais, mas é muito mais como um “processo que nas tensões entre grupos com interesses sociais e políticos e orientações divergentes encontra o filtro pelo qual passarão os influxos meramente econômicos” (CARDOSO, FALETTTO, 1977, p.22). Os autores dão ênfase às características do processo histórico que sejam determinantes para o desenvolvimento, consideradas importantes na “[...] determinação dos modos que adotam as estruturas de dominação, porque é por seu intermédio que se compreende a dinâmica das relações de classe” (CARDOSO, FALETTTO, 1977, p.22).

As modificações mais significativas do processo de desenvolvimento latino-americano sempre são marcadas por mudanças igualmente profundas na estrutura de dominação, reconfigurando a luta de classes. Isso ocorre por meio da tomada do poder político, onde um grupo se impõe ao outro. A interpretação global do desenvolvimento, indo além de uma análise econômica ou meramente sociológica, necessita evidenciar as conexões entre sistema econômico e organização sociopolítica não apenas das sociedades subdesenvolvidas em si, mas também na relação entre elas e entre elas e os denominados países desenvolvidos, entendidos como centrais. Deste modo, os autores procuram forjar uma “perspectiva de interpretação que destaque os vínculos estruturais entre a situação de subdesenvolvimento e os centros hegemônicos das economias centrais, mas que não atribua a estes últimos a determinação plena da dinâmica do desenvolvimento” (CARDOSO, FALETTTO, 1977, p.30).

A teoria da dependência foi, deste modo, um paradigma que se contrapôs à modernização e à visão naturalística dos estágios de crescimento, endossados por Rostow. A partir da noção de estrutura internacional, essa teoria evidencia a impossibilidade de que o

regime de acumulação ocorrido nos países industriais fosse reproduzido na periferia. Porém, os países periféricos, ainda assim, poderiam desenvolver-se de alguma forma e essa forma seria o desenvolvimento dependente que beneficiaria apenas partes da população. Um dos méritos da teoria da dependência foi justamente de recolocar a questão do desenvolvimento em termos sociopolíticos, mas ela não está imune às críticas (RIST, 2014).

De fato, os termos comerciais entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos são desiguais, assim como a repatriação dos lucros do capital estrangeiro investido na periferia – o que impediria um acúmulo de capital nesses países – mas isso não implica necessariamente que o desenvolvimento dos países do centro é feito totalmente às custas do subdesenvolvimento da periferia. Além disso, todas as economias são em algum grau dependentes ou já foram dependentes, o que implica numa imprecisão do termo. Some-se que os dependentistas diagnosticam seu problema muito bem, mas não apontam outra solução que não seja a revolução marxista e, com isso, a negação do capitalismo (RIST, 2014).

Em um ensaio publicado originalmente em 1979, Cardoso (1993) já assinala que, enquanto a Segunda Guerra Mundial representou no fim do século XIX, a crença no progresso – posteriormente travestido de desenvolvimento – não se abalou. Porém, o autor ressalta que naquele momento já havia um desconforto com o modo de desenvolvimento implementado mediante a dominação da técnica e da razão. Por isso, trata-se de uma crise do desenvolvimento, principalmente entendido em termos econômicos. Enquanto anteriormente se deseja reproduzir o modelo de desenvolvimento dos países centrais na periferia – esse sempre foi o objetivo das grandes teorias do desenvolvimento econômico de então –, o autor ressalta que já não havia tanto consenso na periferia sobre o desejo deste modelo de desenvolvimento. De fato, desejava-se um modelo de desenvolvimento que não se resumisse ao econômico, mas pudesse transcende-lo em nome das necessidades humanas e mesmo considerando aspectos ambientais e sociais.

O mexicano Enrique Leff (1994), escrevendo em 1986 – um ano antes do lançamento na política internacional do conceito de desenvolvimento sustentável pelo Relatório Brundtland – faz uma interessante conexão entre subdesenvolvimento e degradação ambiental quando as teorias da dependência ainda estavam presentes de modo forte no âmbito da discussão na América Latina. Para o autor, essas teorias não conseguem explicar o que ele considera como efeito fundamental do processo de subdesenvolvimento: a destruição do sistema de recursos e a degradação do potencial produtivo dos ecossistemas que constituem a base da sustentabilidade das forças sociais de produção.

Em outras palavras, para Leff (1994) o subdesenvolvimento é explicado não apenas por aquelas causas mencionadas pela teoria da dependência, mas também é resultado da transferência de riqueza operada pela superexploração dos recursos naturais e força de trabalho dos países dominados, uma relação que remonta ao período colonial. Deste modo, a base de recursos que serviria para um desenvolvimento endógeno do Terceiro Mundo foi e é constantemente destruída pelo uso de tecnologias inadequadas, pelo estímulo de ritmos de exploração cujo efeito é a destruição e esgotamento de solos e recursos.

Divergindo dos dependentistas, Leff (1994) entende que o subdesenvolvimento é o efeito da perda desse potencial produtivo que opera mediante o rompimento dos mecanismos ecológicos. Não é apenas a impossibilidade de acumulação primitiva de capital que impede o desenvolvimento dos países periféricos, mas também pelo efeito cumulativo das externalidades ambientais e a destruição do potencial ambiental.<sup>15</sup>

Processos produtivos mais tecnológicos – essenciais para o processo de acumulação de capital – se expandiram mundialmente na velocidade do capital, de modo a implantarem-se em países subdesenvolvidos. Esses processos degradam a capacidade produtiva dos ecossistemas tropicais e implicam na apropriação desses recursos naturais pelos países centrais e numa injusta distribuição das riquezas ali produzidas. Além disso, Leff (1994) enfatiza que esses processos produtivos que foram trazidos pela força do capital internacional terminam por romper a harmonia entre os ecossistemas e as formações sociais, ou seja, o modo de produzir daquelas regiões cujo conhecimento remonta há séculos antes da presença do colonizador. As monoculturas extensivas e mesmo a pecuária extensiva, praticados com finalidade de exportação, terminam degradando o potencial produtivo dos países, inviabilizando alternativas de produção mais equilibradas, igualitárias e sustentáveis.

---

<sup>15</sup> “Los principios ambientales del desarrollo, las necesidades de adaptación del capital a la organización cultural, así como a la oferta de recursos de los ecosistemas en regiones geográficas y en espacios étnicos determinados, imponen nuevas condiciones al proceso de internacionalización y globalización del capital. El potencial ambiental del desarrollo y las condiciones ecológicas de sustentabilidad llevan a replantear los problemas de la dependencia económica e tecnológica de los países del Tercer Mundo. Al mismo tiempo, los criterios de racionalidad ambiental reorientan las políticas científicas y tecnológicas hacia el aprovechamiento sustentable de los recursos, para la construcción de estilos alternativos de desarrollo” In: LEFF, Enrique. **Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia y desarrollo sustentable**. 2.ed.rev.aum. México, DF: Siglo Veintiuno Editores, 1994, p.157.

### 1.1.3 *'Nosso futuro comum'*: o paradoxo do desenvolvimento sustentável

Nas primeiras décadas da segunda metade do século passado, o termo 'desenvolvimento' se firmou na política internacional de modo inquestionável. Muito foi feito em nome dele, ainda que sem nenhuma preocupação em defini-lo, fazendo com que políticas até mesmo contraditórias fossem todas justificadas em nome do desenvolvimento, sobretudo em favor dos mais pobres. Mesmo durante a Guerra Fria, as grandes Potências estavam de acordo pelo menos em um ponto: o desenvolvimento. Estados Unidos e União Soviética possuíam seus projetos de desenvolvimento que procuraram rapidamente expandir, no esforço de enfileirar Estados no Terceiro Mundo. Porém, o tempo revelou críticas às políticas implementadas ao longo desse período e, além disso, mesmo as 'Décadas de Desenvolvimento' proclamadas no âmbito das Nações Unidas falharam em seus objetivos (RIST, 2007).

A noção de desenvolvimento assenta-se numa perspectiva iluminista que conjuga a razão cartesiana com a dinâmica newtoniana e pretende com isso dominar a natureza, desvendá-la e rotulá-la, chegando ao seu conhecimento pleno. O crescimento econômico engendrado por este modelo de desenvolvimento ignora a natureza e, com isso, o desenvolvimento ganha uma orientação essencialmente antinatural. A crise ambiental que se instala sobretudo a partir dos anos 60 é o sinal mais evidente da exasperação desse modelo e da necessidade de se construir alternativas (LEFF, 2006).

Montibeller Filho (2004) ressalta que ao tempo estava evidente que o reducionismo econômico dos conceitos dominantes de desenvolvimento teve uma consequência especialmente grave para os países periféricos, uma vez que a transposição de modelos de produção e modos de vida dos países avançados para esses povos teve como consequência o negligenciamento das demandas mais urgentes da população.

Observando a importância do estudo realizado pelo Clube de Roma nas vésperas da Conferência de Estocolmo—72, Furtado (1983), escrevendo em 1974, já observa que ele traz de modo evidente que a economia não pode ser compreendida como um sistema aberto no que toca a recursos naturais, especialmente os não-renováveis. Observando a dependência dos países ricos em relação aos recursos naturais explorados em outros países – normalmente pobres – a conclusão a que se chega é que caso o modelo de desenvolvimento deles seja universalizado isso sinalizaria um colapso do próprio Planeta.

Foi nos anos oitenta, que o otimismo com a doutrina do desenvolvimento diminuiu. Porém, não havia nada de substancialmente novo que pudesse ser colocado em seu lugar. Por isso mesmo, a fim de restaurar o antigo brilho que o termo possuía, novas doutrinas de desenvolvimento surgem, sendo que a mais interessante delas para esta pesquisa é, sem dúvida, a noção de desenvolvimento sustentável operacionalizada pelo famoso Relatório Brundtland.<sup>16</sup>

É no contexto dos anos 80, já em 1987, que se lança no plano das relações internacionais um novo conceito de desenvolvimento que vai catalisar ao seu redor toda a Política Ambiental Global: o desenvolvimento sustentável. O conceito de desenvolvimento sustentável já estava presente, pela primeira vez, na Estratégia de Conservação Mundial, proposta pela International Union for Conservation of Nature (IUCN), no começo dos anos 80. Nesse momento, havia um esforço de reconciliar desenvolvimento e meio ambiente, ainda que o conceito tenha se restringido apenas aos recursos vivos. Nesse período, o próprio Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) procurou estabelecer seu conceito de desenvolvimento sustentável (MONTIBELLER FILHO, 2004; LÉLÉ, 1991).

O Relatório ‘Nosso Futuro Comum’, publicado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987, lança um dos conceitos mais ambíguos da política contemporânea ao definir o desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.46).

Explicando o conceito, o mencionado documento afirma que ele gira entorno dos conceitos de ‘necessidade’ – com destaque para as necessidades dos pobres – e das “limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.46).

O desenvolvimento sustentável, segundo Derani (2008), assenta-se sobre uma composição de valores materiais (proporcionalidade econômica) e uma coordenação de valores de ordem moral e ética (proporcionalidade axiológica). Isso implica uma superação

---

<sup>16</sup> É importante notar a existência de todo um conjunto de prescrições sobre o tema no âmbito da economia ecológica, do ecodesenvolvimento e mesmo da economia ambiental. Considerando que o objetivo da pesquisa não é defender uma teoria do desenvolvimento, mas demonstrar como um conceito equívoco passa a organizar as relações internacionais em termos Norte -Sul a partir de 1945, o conceito de desenvolvimento sustentável – essencial para a compreensão da política ambiental global – que se tem como foco é aquele apresentado pelo Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente – Relatório Brundtland.

das desigualdades no âmbito global e também interno e, do mesmo modo, uma interação entre interesses individuais e coletivos.

Montibeller Filho (2004) assinala que a construção do conceito de desenvolvimento sustentável – cuja origem está na noção de ecodesenvolvimento – tem como base uma visão crítica ao discurso dominante de então, marcadamente reducionista do ponto de vista econômico e gerador de problemas sociais e ambientais. Além disso, procura-se enfrentar o antropocentrismo presente nas prescrições econômicas dominantes, que enxergam a natureza como recursos e não considera valores de uso e depreciação dos recursos naturais não transacionados no mercado.<sup>17</sup>

O conceito de desenvolvimento sustentável liga causas ambientais, de crescimento econômico, de saúde humana e bem-estar, sendo a estrutura normativa sob a qual todas as discussões em política ambiental global serão feitas. Ao mesmo tempo em que foca noções de equidade, justiça ambiental e responsabilidade intergeracional, esse conceito trabalha o uso de ferramentas econômicas (O'NEIL, 2009).

Derani (2008) compreende o enunciado do desenvolvimento sustentável como uma norma de conduta dirigida apenas aos recursos renováveis ou atividades que não produzam danos irreversíveis, uma vez que condiciona a atividade econômica – que necessariamente implica em uma disposição de recursos naturais – apenas “quando for para a manutenção da vida humana ou para a proteção de outro valor básico, ou quando for justificada a capacidade de ser apropriar dos meios sem danificar a sua reprodução” (DERANI, 2008, p.111).

Ainda sobre o conceito de desenvolvimento sustentável oferecido pelo Relatório, observa-se que

examinando os detalhes desta definição, observa-se o seguinte: é desenvolvimento porque não se reduz a um simples crescimento quantitativo; pelo contrário, faz intervir a qualidade das relações humanas com o ambiente natural, e a necessidade de conciliar a evolução dos valores socioculturais com a rejeição de todo o processo que leva à deculturação. É sustentável porque deve responder à equidade intergeracional (MONTIBELLER FILHO, 2004, p.50).

Com base em Haavelmo e Hansen, Montibeller Filho (2004) também identifica as contradições do conceito de desenvolvimento sustentável proposto pelo Relatório ao observar que o mesmo não desafia o padrão de consumo dos países avançados, mas, pelo contrário,

---

<sup>17</sup> “O antropocentrismo e o cálculo econômico levam ao resultado social da fetichização da taxa de crescimento econômico: elevação desta taxa sendo tomada pelo que efetivamente não é, ou seja, como equivalente à melhoria das condições de vida da sociedade. Em função dessa fetichização tem-se o culto do crescimento econômico [...] mesmo que para isto degrade o meio ambiente e comprometa as possibilidades de produção futuras” In: MONTIBELLER FILHO, Gilberto. O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. 2.ed.rev. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004, p.46.

procura expandi-lo, encarando o cidadão como um mero consumidor e estando embebido de otimismo tecnológico.

Redcliff (2005) analisa que essa definição reflete um processo que todos entendem como necessário, mas não há consenso sobre como proceder. A própria noção de necessidades muda ao longo do tempo, de modo que não se pode projetar quais serão as necessidades das futuras gerações. Por sua vez, o conceito de desenvolvimento sustentável ignora que as próprias culturas também formatam o conceito de necessidade. Deste modo, o desenvolvimento sustentável pode ser definido diferentemente em cada cultura, mas abrindo um flanco sobre onde exatamente esses conceitos convergem. Além disso, o próprio debate sobre o que se considera sustentável termina privilegiando o paradigma científico dominante, ignorando as demais culturas e mesmo modificações na própria cultura do mundo ocidental.

O documento afirma que o objetivo do desenvolvimento é satisfazer necessidades humanas, tanto as básicas – que são sonhadas nos países mais pobres – quanto qualquer uma atinente a uma melhor qualidade de vida. Além disso, ele estabelece umnexo entre pobreza e crises ecológicas, de modo que apenas haverá sustentabilidade ao desenvolvimento se este garantir as necessidades básicas e também aquelas relacionadas ao aumento da qualidade de vida (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

O desenvolvimento sustentável foi a primeira visão geral do globo que considerou os aspectos ambientais do desenvolvimento de uma perspectiva não apenas econômica, mas também social e política. Escrevendo por ocasião dos dezoito anos do Relatório, Redcliff (2005) observa que o termo ‘desenvolvimento sustentável’ é utilizado em uma ampla gama de discursos nos quais não se pode evidenciar um mesmo significado, mas, pelo contrário, soam como excludentes.

De fato, Leff (2006) entende que o termo, mesmo esboçando uma lei limite da natureza, não deixa de ser uma expressão do discurso teórico e político da globalização. Há um esforço em questionar os fundamentos ideológico do desenvolvimento implementado até então e o desenvolvimento sustentável surge como um critério da uma reconstrução da ordem econômica.

O enfrentamento da crise ambiental por meio de mecanismos de mercado também é uma crítica que se faz ao modo como o mencionado conceito foi articulado pelo Relatório. Escrevendo de uma perspectiva ambientalista, é interessante notar a conclusão de Leis (1996) de que, no contexto da Rio-92, que ele considera como um fracasso, ocorre porque os líderes

políticos – tanto do Norte quanto do Sul – são incapazes de pensar o meio ambiente fora de padrões neoliberais, levando-os a concluir de que livre comércio e mercado são instrumentos adequados para lidar com a crise ambiental, de modo a incentivar aquilo que o autor considera como o cerne da crise ambiental: a globalização econômica. A globalização econômica neoliberal desestimula que os países internalizem os custos ambientais – perdendo em competitividade – e facilitaria a circulação de processos poluentes pelo mundo diante do esgotamento de ecossistemas locais.

A noção de desenvolvimento sustentável tenta estabelecer um mínimo consenso para o debate entre os mais variados interesses em torno da equação resultante do imperativo de conceber um modelo de desenvolvimento harmônico com os limites da natureza. Trata-se de um discurso cuja ambivalência “se expressa já na polissemia do termo *sustainability*, que integra dois significados: o primeiro, traduzível como sustentabilidade, implica a incorporação de condições ecológicas – renovabilidade da natureza, diluição dos contaminadores, dispersão dos dejetos – do processo econômico; o segundo, que se traduz como desenvolvimento sustentado, implica a perdurabilidade no tempo do progresso econômico” (LEFF, 2006, p.137).

Redclift (2005) coloca que uma das questões levantadas é exatamente sobre o que deve ser sustentado. Alguns economistas ambientais alegam que a reserva natural de recursos, ou capital natural crítico, deve ser priorizada, uma vez que não pode ser substituída por uma reserva de capital de origem humana. Entretanto, deve-se ter em mente que o capital natural está, na maioria das vezes, nas mãos de indivíduos ou empresas. A defesa de uma propriedade comum destes recursos, sobretudo em um contexto neoliberal nos anos 80, gerou uma intensa disputa política. Não se pode, igualmente, ignorar questões distributivas relacionadas ao próprio meio ambiente e seus recursos.

Outros, por sua vez, alegando que se deve sustentar o atual nível de produção/consumo. Porém, o aumento da população global exerce pressão sobre o meio ambiente e o aumento da renda em países em desenvolvimento pode implicar em um aumento do nível de consumo, hoje adormecida. As tendências de consumo em massa exercem pressão sobre o meio ambiente e as alternativas postas pelos variados discursos do desenvolvimento sustentável vão desde de ampliar a base de consumo até modificar os próprios padrões de consumo. O que é certo, porém, é que os critérios para definir ‘necessidades’ partem de uma experiência cotidiana onde se deseja maximizar as escolhas sem se dar conta o quanto isso reduz a possibilidade do outro (REDCLIFT, 2005).

Conceito vago, o desenvolvimento sustentável implica um remodelamento da própria sociedade ocidental na sua relação com a natureza (NORGAARD, 1988). A visão do desenvolvimento sustentável como reconciliador de três esferas que se interceptam simetricamente deve ser substituído por uma que considere a economia aninhada na sociedade e esta no ambiente. Essa consideração demanda mais que intervenções técnicas, mas uma alteração substancial no modo de vida humano (GIDDINGS, HOPWOOD, O'BRIEN, 2002).

1.1.4 Por um conceito operacional: a necessidade de transformação como cerne do conceito de desenvolvimento.

Já em 1974, Furtado (1983) explica, no primeiro de um conjunto de ensaios publicados sob o título 'O Mito do Desenvolvimento Econômico', que “os cientistas sociais têm sempre buscado apoio em algum postulado enraizado em um sistema de valores que raramente chegam a explicitar” (FURTADO, 1983, p.07). O autor escreve que isso em si não é um problema, uma vez que sem esses postulados seria impossível realizar um trabalho analítico. A noção de desenvolvimento também é um desses postulados, uma vez que se crê firmemente, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, que o modelo de desenvolvimento implementado pelos países do Atlântico Norte – que lideraram a revolução industrial – pode, e em certo modo deve ser universalizado.

Dentro de uma perspectiva histórica, Rist (2014) procura não expor mais uma teoria do desenvolvimento, mas examinar um conceito que se fez universal, mas que tem suas origens em uma cultura e história bem particulares, com raízes históricas bem anteriores à modernidade. Desde modo, o autor assinala a continuidade da doutrina do desenvolvimento, onde cada novo enfoque quer se fazer diferente dos anteriores, mas não o é.

Furtado (1981) observa que o conceito de desenvolvimento comumente utilizado o faz em dois sentidos. Um primeiro conceito tem como foco a compreensão mais econômica, no sentido de defini-lo como “evolução de um sistema social de produção na medida em que este, mediante a acumulação e progresso das técnicas, torna-se mais eficaz, ou seja, eleva a produtividade do conjunto de sua força de trabalho” (FURTADO, 1981, p.15). Um segundo conceito foca na satisfação de necessidades humanas, mas tanto em um, quanto no outro, o autor observa que se tratam de elementos extremamente ambíguos.

Wallerstein (2006) coloca que a grande promessa do desenvolvimento é conjugar objetivos de crescimento e transformação social, ou seja, redução da desigualdade. Porém,

deve-se ter em mente que são objetivos altamente distintos e não podem ser vistos como lados da mesma moeda, como os desenvolvimentistas tanto liberais quanto marxistas quiserem acreditar ao longo dos anos. Tendo em vista a dissonância dos dois objetivos, em algum momento foi necessário que os Estados priorizassem um deles e, no caso, foi o de crescimento econômico.

De fato, assinalam Gordon e Sylvester (2004), os conceitos de desenvolvimento são muitos, assim como as filosofias que dão base a eles, porém não se pode negar que ao centro de todos está a noção de que o Terceiro Mundo deve seguir os passos trilhados pelo Ocidente. A noção de desenvolvimento também está umbilicalmente ligada à de modernidade, que importa em um paradigma de controle e dominação científica e racional do homem sobre a natureza e seu próprio destino. Com isso, a noção de desenvolvimento enverniza-se otimista, aparecendo como conceito-chave ainda presente em tantas políticas endossadas pelas instituições internacionais, que se operacionalizam pelo direito internacional.

A importância do discurso do Presidente Truman está exatamente em conferir uma nova dinâmica à noção de desenvolvimento. Segundo Rist (2014), a noção de desenvolvimento era tomada como algo estático, ou seja, como algo que simplesmente acontecia. O termo ‘subdesenvolvimento’ confere uma dinamicidade ao desenvolvimento, em outras palavras, ele não é uma situação dada, mas um status que se pode atingir. O binômio desenvolvido/subdesenvolvido não contém um si uma diferença de conteúdo, pelo contrário, apenas reflete estágios distintos de um mesmo fenômeno: o desenvolvimento.

O fato é que a política internacional, quando trata daqueles países formados pelos que outrora eram os povos colonizados ou que estavam à margem do mundo ocidental, ocorrerá em termos de discussão sobre desenvolvimento. A política internacional econômica e, a partir dos anos 70, a política ambiental global serão articuladas em termos de desenvolvimento e as reivindicações desses povos – rotulados de ‘subdesenvolvidos’ ou ‘em desenvolvimento’ – serão feitas em termos de desenvolvimento.

Rist (2014) assinala que essa relação desenvolvido-subdesenvolvido confere uma dinâmica nova às relações internacionais. Isso ocorre porque até então o mundo, nas relações Norte-Sul, era visto de modo estático pelo binômio colonizadores-colonizados, entendidos como universos opostos e em conflito permanente. Agora, os países desenvolvidos-subdesenvolvidos fazem parte de uma mesma família, ainda que alguns estejam em um estado mais avançado. Deste modo, as condições para o desenvolvimento são iguais para todos os

Estados, ou seja, é necessário reproduzir a ‘fórmula’ implantada na Europa ao longo dos séculos XVIII e XIX e que os levou ao atual ‘estágio de desenvolvimento’.

Por questões metodológicas, porém, é necessário apresentar uma definição operacional de desenvolvimento, uma vez que tal termo perpassa toda a pesquisa. É interessante lembrar, como o faz Wallerstein (2006), as analogias com processos biológicos, no sentido de que países seriam organismos que surgem, se desenvolvem, se reproduzem – garantindo a perpetuação da espécie – e morrem. Porém, salienta o mesmo autor, a analogia é falha porque as atenções acabam se voltando apenas para as etapas intermediárias – desenvolvimento e reprodução.

A constatação acima evidencia aquilo que é, ao ver de Rist (2014), o elemento essencial de toda a proposta de desenvolvimento: a mudança social. Por isso mesmo, na preocupação de apresentar operacionalmente uma definição de desenvolvimento, o autor o faz com o seguinte conceito

‘Development’ consists of a set of practices, sometimes appearing to conflict with one another, which require – for the reproduction of society – the general transformation and destruction of the natural environment and of social relations. Its aim is to increase production of commodities (goods and services) geared, by way of exchange, to effective demand. (RIST, 2014, p.13)<sup>18</sup>

Entre os elementos presentes neste conceito, é importante destacar a noção de transformação/destruição. Ao centro da noção do conceito de desenvolvimento está a força de uma mudança para um determinado *dever-ser*, de onde deriva o caráter normativo das várias doutrinas do desenvolvimento. Essa mudança implica necessariamente a mobilização de processos econômicos e sociais na direção pretendida, o que demanda o consumo de recursos naturais como base de um processo de produção e também tem o condão de modificar as relações sociais, reorganizando a divisão social do trabalho dentro das sociedades e também em escala global.

Furtado (2007) lembra que o desenvolvimento enquanto processo orientado para a acumulação movimentasse por meio da capacidade de inovação. De fato, é

específico da civilização industrial o fato de que a capacidade inventiva humana haja sido canalizada para a criação de técnicas, ou seja, para abrir novos caminhos ao processo de acumulação, o que explica a formidável força expansiva dessa

---

<sup>18</sup> “‘Desenvolvimento’ consiste em um conjunto de práticas, às vezes aparentemente contraditória, que requerem – para a reprodução da sociedade – uma transformação geral e a destruição do ambiente natural e das relações sociais. O seu objetivo é aumentar a produção de commodities (bens e serviços) orientada, por meio da troca, para a demanda efetiva”

civilização. E também explica que, no estudo do desenvolvimento, o ponto focal dominante haja sido a lógica da acumulação (FURTADO, 2007, p.47).

Essa centralidade da transformação/mudança dentro do conceito de desenvolvimento traz à memória o economista austríaco Joseph Alois Schumpeter, na obra ‘Capitalismo, socialismo e democracia’. Nessa obra, ele reaviva noções que já estavam esquecidas na economia política – originadas principalmente em Marx e Engels – e se debruça sobre o papel da inovação no capitalismo e formula novos conceitos, entre os quais o de destruição criadora.

Ao longo de sua obra, ele enfatiza que “[...] capitalismo é, por natureza, uma forma ou método de transformação e não, apenas, reveste caráter estacionário, pois jamais poderia sê-lo” (SCHUMPETER, 1961, p.105). O capitalismo, seja ele de livre mercado ou de controle e planejamento estatal, tem em seu âmago a ideia de transformação sempre presente. Quando Schumpeter escreve, ele está pensando no processo de inovação nos processos industriais, de modo a torna-los aptos a concorrer e sobreviver no sistema capitalista.

Porém, quando ele escreve que esse processo de destruição criativa, essencial para o capitalismo, pode ser compreendido como um “[...] processo de mutação industrial – se é que podemos usar esse termo biológico – que revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de dentro, destruindo incessantemente o antigo e criando elementos novos” (SCHUMPETER, 1961, p.106), também pode-se depreender daí a importância que a dinâmica da transformação tem no modelo de desenvolvimento.

Transformação que, no caso, vai muito além dos processos industriais, mas implica em transformações econômicas e sociais rumo a um determinado objetivo que, como se viu nos três conceitos (Rostow, Teoria da Dependência e Desenvolvimento Sustentável), variam de acordo com o momento histórico e com a posição daqueles que o prescrevem dentro do sistema internacional, mas que, dentro da lógica capitalista, sempre estarão orientados para a acumulação.

## **1.2 O Terceiro Mundo e sua definição a partir da doutrina do desenvolvimento.**

Como salientado, o desenvolvimento – em que pese as imprecisões conceituais que giram entorno dele – é um conceito ordenador das relações internacionais. Superando a dicotomia estática de ‘colonizadores versus colonizados’, o desenvolvimento confere toda uma dinâmica às relações internacionais pós-1945.

Um dos aspectos dessa nova dinâmica é a divisão do mundo entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, países em desenvolvimento ou simplesmente os ‘não-desenvolvidos’. Esse conjunto de países desprovidos de desenvolvimento ou que não o tem naquele nível dos países centrais é formado, basicamente, pela América Latina, Ásia e África.

O desenvolvimento, enquanto discurso, constitui, segundo Escobar (2007), uma estratégia que desde o período pós-guerra produz conhecimento, mecanismos e instrumentos para sujeitar os povos do que denominou de Terceiro Mundo, tornando-se algo como que um novo grilhão que substituiu aquele do pacto colonial. Todos esses povos levam em si as experiências da colonização europeia, seja aquela hispânica do século XV ou a que decorre sob o pálio da neocolonização no século XIX.

Unidos pelas cicatrizes da dominação europeia, esses países, depois da Segunda Guerra Mundial, vão – na medida de suas semelhanças – se articular e, em tempos de Guerra Fria, pautar a política internacional em termos de desenvolvimento e expor os fossos entre Norte e Sul.

#### 1.2.1. As origens históricas do Terceiro Mundo

À princípio, o Terceiro Mundo pode parecer um conjunto heterogêneo de países sem um nexos muito evidente. Trata-se, porém, de uma percepção ilusória. O que une os países do Terceiro Mundo é a marca indelével da colonização de exploração europeia em seus destinos nacionais, seja aquela empreendida sob o impulso das Grandes Navegações do Século XVI ou mesmo do Neocolonialismo do século XIX. É a confluência dessas histórias – América Latina, África e Ásia – que forma o Terceiro Mundo.

Hobsbawm (1995) assinala que, durante o século XIX, Europa e Estados Unidos se fizeram presentes, numa relação de dominação, por todo o mundo. Dominação empreendida seja pela ocupação (expansão neocolonial de fins do mencionado século na África e na Ásia) ou pela imposição de seu modelo de organização socioeconômico (América Latina), ao tempo, apresentado como o único possível àqueles que não desejassem ser atropelados pela história.

Por esse motivo é importante ter em mente que “a história do século XX do mundo não-ocidental, ou mais exatamente não norte-ocidental, é, portanto, determinada por suas relações com os países que se estabeleceram no século XIX como os senhores da espécie humana” (HOBSBAWM, 1995, p.199).

### 1.2.1.1 A América Latina independente e sua inserção no mundo: de fins do grande século XIX à Crise de 29.

Furtado (2007) afirma que, majoritariamente oriundos de uma colonização ibérica, durante muito tempo depois de suas independências, os países da América Latina, continuaram reproduzindo o padrão do pacto colonial, ou seja, de exportadoras de matérias primas e importadoras de manufaturados. Nesse sentido, apresentavam-se como concorrentes. Apenas depois de 1929, com a crise financeira, e sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial e suas consequências econômicas, que a América Latina começa a formar uma consciência própria.

O processo de independência das colônias ibéricas na América ao longo da primeira metade do século XIX é a culminância de todo um processo histórico que se inicia bem antes, estando diretamente ligado à mudança do cenário político (Revoluções Liberais, sobretudo a Revolução Francesa e guerras napoleônicas que a seguiram) e econômico (Revolução Industrial) na Europa.

Nesse mesmo período, escreve Glade (2009), a América Latina consolidava o seu processo de independência iniciado no começo do século. O desmonte do sistema colonial, o colapso da administração pública, a desordem das finanças públicas, disputas para o estabelecimento de fronteiras e mesmo uma sequência de golpes de Estado são fatos comuns da história do continente nestes primeiros anos, o que atrasou sua inserção na economia internacional em um período notadamente próspero.

A compreensão da dinâmica da economia mundial e da divisão internacional do trabalho no século XIX passa necessariamente por compreender a economia inglesa. De modo geral, a economia daquele país procurou “transformar-se em uma grande fábrica a abrir as portas a produtos primários provenientes de todo o mundo” (FURTADO, 2007, p.89)<sup>19</sup>.

Bethel (2009) assinala que o Reino Unido foi, durante todo o século XIX, o principal agente externo na América Latina para questões econômicas/comerciais e, em menor

---

<sup>19</sup> “Em economias em que o avanço tecnológico era muito lento ou inexistente, e que se baseavam essencialmente na atividade agrícola, existia uma consciência clara que as proporções dos fatores de produção não podiam ser modificadas arbitrariamente. A partir de certo ponto, o rendimento por unidade de solo tendia a decrescer necessariamente, qualquer que fosse a quantidade de mão-de-obra adicionada, o que significava que a disponibilidade de terra comandava o emprego dos demais fatores. Ora, a atividade industrial permitia romper essa barreira. Nela, o próprio crescimento, [...] transformava-se em fonte de aumento de produtividade [...]. Além disso, uma vez constituído um núcleo industrial importante nesse país e consolidada uma posição de avanço relativamente aos demais, não seria difícil demonstrar, no quadro do teorema das vantagens comparativas considerado em termos estáticos, que para esses outros países também era vantajoso adquirir na Inglaterra os produtos industriais pagando-os com matérias primas” In: FURTADO, Celso. A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos. 4.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p.89-90.

intensidade, para assuntos políticos. Era o principal fornecedor de manufaturados e de capital para toda a América Latina até, pelo menos, a eclosão da Primeira Guerra Mundial. A presença britânica na América Latina, desde o começo do século XIX, pauta-se por questões eminentemente comerciais, interferindo pouco nos processos políticos de independência, mas assegurando, sobretudo, a abertura comercial dos novos Estados aos produtos ingleses, afastando qualquer continuidade de pacto colonial com antigas metrópoles ibéricas.

Segundo Furtado (2007), foi a disposição da economia inglesa que formatou um sistema de divisão internacional do trabalho ao longo da segunda metade do século XIX que enquadrou as relações internacionais naquele período. De fato, a Inglaterra afirma-se como núcleo de produção industrial e polo financeiro e, sobretudo, principal mercado de produtos primários que, por sua vez, induziu à divisão internacional do trabalho, principalmente para atender a demanda inglesa. Não se pode esquecer, ainda, dos incrementos tecnológicos que possibilitariam esse avanço, sempre tendo como centro o núcleo industrial e financeiro.<sup>20</sup>

Não se pode ignorar que, em especial na década de 70, o clima de investimentos na América Latina tornou-se estável e mesmo mais seguro do que na Ásia, África ou mesmo Oriente Médio, impulsionando não apenas o investimento estrangeiro, mas também o investimento privado local e o acúmulo de capital. Também nesse período, aumentará o fluxo de capitais das economias do Norte para os governos latino-americanos, sobretudo para custear a formação de uma infraestrutura local ainda incipiente (GLADE, 2009).

É categórica a afirmação que o evento propulsor do crescimento latino-americano da época foi a produção industrial dos países centrais do capitalismo que refletiu em um aumento significativo da demanda por produtos primários, exportados pelas economias periféricas. Ao tempo, o comércio mundial de produtos primários crescia em um ritmo bem mais acentuado que do comércio de produtos industrializados (GLADE, 2009).

É nesse contexto que, a partir dos anos 40 do século XIX, a inserção da América Latina na economia internacional ocorre sobretudo por meio da exportação de produtos primários, sejam eles produtos agrícolas de clima temperado, produtos agrícolas de clima tropical e mesmo a exportação de produtos minerais. A atividade econômica latino-americana durante esse período centrou-se em alguma dessas três possibilidades. Isso implicou que, ao longo da segunda metade do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, a América Latina

---

<sup>20</sup> “O incentivo ao crescimento amiúde espetacular dos setores de exportação latino-americanos no final do século XIX e início do século XX proveio antes de tudo da demanda internacional (inclusive inglesa) de gêneros alimentícios e matérias primas da região. Isso só se tornou possível com a revolução comandada pelos ingleses nas comunicações e no transporte [...] e com uma entrada maciça de capital (sobretudo inglês) na infraestrutura e, em alguma medida, na produção” (BETHEL, 2009, p.589.)

presenciasse um significativo crescimento econômico, consolidando-se no comércio internacional no papel de fornecedora de matérias primas para os países industrializados (FURTADO, 2007).

Glade (2009) chama atenção que a consequência de tudo isso foi a inserção da América Latina na economia internacional. Nesse período até a Primeira Guerra Mundial, foi a demanda das economias centrais, notadamente industriais, que pautou o crescimento econômico latino-americano, protagonizado pela exportação de produtos primários. Porém, essas mesmas economias não reagiram de modo uniforme ao impulso vindo das economias centrais, resultando no aprofundamento de uma diferenciação estrutural na região, com economias voltadas para produtos de clima temperado, produtos tropicais e minérios.<sup>21</sup>

Esse modelo de desenvolvimento implementado nos países da América Latina, juntamente com outras regiões periféricas do mundo, que estava voltado para atender demandas externas por produtos primários, teve consequências determinantes no futuro da região. Tratava-se de um modelo que não exigia mudanças significativas nas técnicas de produção, deste modo “o desenvolvimento periférico tinha reduzida capacidade transformadora das técnicas tradicionais de produção. Contudo, exigindo a modernização das infraestruturas e de parte do aparelho do Estado, ele abria um processo histórico que trazia em si mesmo um novo horizonte de possibilidades” (FURTADO, 2007, p.107).

Esse modelo de integração à economia mundial, somada à facilidade de conseguir empréstimos no exterior, sufocaram durante muito tempo a experiência industrial no continente assim como a produção local de tecnologia. As transferências de tecnologia ocorridas ao tempo aumentaram a produtividade do continente, mas não estimulou a produção de tecnologia local. De fato, considerando as condições da época, seria mais fácil obter tecnologia nos países centrais do que assumir o risco de produzi-la localmente (GLADE, 2009).

É importante lembrar que, a partir dos anos 80 do século XIX, a supremacia britânica na América Latina começa a ser ameaçada pela presença alemã e, sobretudo, pelos Estados Unidos, quando esse resolve desempenhar, na década de 90, um papel mais proativo não

---

<sup>21</sup> “O que aconteceu na América Latina entre 1870 e 1914 é, numa palavra, incontestável. O principal motor do crescimento desse período foi a produção industrial nos países do centro econômico, com suas concomitantes mudanças sociais e econômicas. A taxa agregada de crescimento dessas economias adiantadas foi determinada em grande parte pelo índice de aumento da produção industrial, que por sua vez determinou a taxa de incremento da demanda de produtos exportados pelas economias periféricas, entre elas as da América Latina” (GLADE, 2009, p.28).

apenas em relação à América Central e Caribe, mas também em relação ao sul do continente (BETHEL, 2009)

A Primeira Guerra Mundial marca o fim de um ciclo de ouro no mundo capitalista. Entretanto, os motivos que levaram a esse colapso já estavam presentes bem antes, sinalizando mudanças em duas áreas: estrutura de comércio e investimentos combinado com superoferta de produtos primários e instabilidade do mercado.<sup>22</sup> O Reino Unido começa a perder o seu protagonismo em termos comerciais e de investimento para outros países, notadamente os Estados Unidos. O arrefecimento do crescimento populacional nos países centrais e a modernização agrícola colaboraram para a superoferta (THORP, 2009)

Depois da Primeira Guerra quando o coeficiente de comércio exterior dos países industrializados começa a entrar em queda, a modificação na composição do comércio internacional se acentua e, sobretudo, tem início uma queda no preço dos produtos primários no mercado internacional causada, entre outros fatores, pelo próprio desenvolvimento tecnológico. Principalmente depois da crise de 1929, a demanda por produtos primários perde o seu fôlego, com consequências arrasadoras na América Latina que já estava bem integrada na divisão internacional do trabalho (FURTADO, 2007)

Nas vésperas da Primeira Guerra Mundial, os Estados Unidos estavam lado-a-lado com a Inglaterra como um dos principais fornecedores de manufaturados e de capital para América Latina. Depois da guerra, na esteira de seus efeitos mais agudos sobre a economia britânica do que sobre a economia norte-americana, ao longo dos anos 20 do século passado, a presença inglesa na América Latina entra em declínio e os Estados Unidos afirmam-se na região. De fato, deve-se notar o grande fluxo de capital norte-americano que vai circular na América Latina principalmente depois da Primeira Guerra Mundial. Os efeitos da Segunda Guerra Mundial, por sua vez, sepultam definitivamente a influência britânica da região e consolidam hegemonicamente os Estados Unidos (BETHEL, 2009).

Nesse mesmo quadro, deve-se ter em mente que o fim do ciclo de ouro do mundo capitalista, juntamente com a guerra e os mencionados efeitos econômicos, induziram um maior papel do Estado na economia depois de 1919. Porém, depois da guerra, a intenção, tanto

---

<sup>22</sup> “Durante a guerra, a mudança nas estruturas de comércio e de investimento acelerou-se fortemente, porque, de um lado, a posição da Inglaterra no comércio mundial estava em declínio, para nunca mais recuperar-se plenamente, enquanto, do outro, cresciam, na mesma proporção, as oportunidades de exportação dos Estados Unidos [...] Sua determinação em aproveitar as oportunidades de exportação oferecidas pela guerra se reflete no enorme crescimento do comércio com a América Latina e na infraestrutura que começou a desenvolver-se em torno dele, à medida que alguns bancos norte-americanos procuraram estabelecer-se no exterior e foram criados fluxos de informação, etc” (THORP, 2009,p.85)

dos Estados Unidos quanto do Reino Unido, era a volta ao antigo sistema, colocando de lado o Estado. Esse desejo levou a um crescimento e queda entre 1919 e 1922, seguida de um crescimento econômico sustentado a partir de 1922. Porém, o sistema não mais poderia se sustentar. Em 1928, os efeitos da crise que logo irromperia começaram a se fazer sentir. No caso dos países latino-americanos, a crise instalada no modelo exportador em decorrência do fim do ciclo de ouro deveu-se, primeiramente, pela redução da demanda, pela redução de recursos disponíveis e uma mudança na composição dos produtos exportados (THORP, 2009).

Depois da Primeira Guerra, como foi colocado, esperava-se o retorno para a mesma pujança anterior, o que não aconteceu. Até 1919, a economia mundial avançava em termos de integração pelo comércio, o que será freado nos anos 20 aos primeiros sinais de apuros. Na década de 20, apesar da expansão inicial, se assistiu um declínio dos preços dos produtos primários. Nesse cenário, mesmo os Estados Unidos começaram a se valer de medidas protecionistas para proteger seus mercados. Os ingredientes do colapso econômico de 1929 estão tanto em medidas políticas adotadas no contexto do fim da Primeira Guerra Mundial, quanto desdobramentos econômicos decorrentes da assimetria entre os Estados Unidos e o resto do mundo, além da impossibilidade de gerar demanda necessária para uma expansão duradoura (HOBSBAWM, 1995).

Na América Latina, os efeitos da crise de 29 foram devastadores e sepultaram o modelo de crescimento econômico sustentado na exportação de produtos primários. Definitivamente, nesse período, cresce uma certa insatisfação dos latino-americanos em face dos Estados Unidos que, no tempo, preocupando-se em manter os seus próprios produtores, levantaram barreiras ao comércio com latino-americanos.

Além disso, para a compreensão dessa consciência latino-americana, é importante destacar a relação com os Estados Unidos, uma vez que os países latino-americanos sempre estiveram, de certa forma, sujeitos econômica e politicamente àquele país. De fato, os Estados Unidos até se valeram de um alinhamento diplomático desses países para assegurar vitórias no âmbito das Nações Unidas. Porém, foi em 1948 que esses mesmos países começam algo como que uma reação à dominação estadunidense com o surgimento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), sediada em Santiago (FURTADO, 2007).

### 1.2.1.2 A partilha da África e da Ásia: do projeto neocolonial à descolonização.

Em fins do século XIX, a colonização europeia assume formas diversas, a depender do local e dos interesses das metrópoles. Foi durante este século que a Europa forjou um mundo em uma única rede de relações estratégicas e econômicas por meio da expansão do sistema europeu pelo mundo inteiro, lançando as bases daquilo que mais tarde será a comunidade internacional (WATSON, 2009).

Ao mesmo tempo em que a América se desvencilhava dos grilhões coloniais, as potências europeias (Reino Unido, França, Bélgica e as recém unificadas Itália e Alemanha) lançavam-se sobre a África, a Ásia e o Pacífico, incorporando imensas áreas dessas regiões em impérios, sendo que China e Império Otomano figuravam como uma responsabilidade comum, endossando um sistema colonial com base em interesses comerciais por meio de direitos de exclusividade comercial em virtude do pacto colonial (RIST, 2004).

Hobsbawm (1988) lembra que era esperado que a formação de uma economia mundial, capitaneada pelo núcleo capitalista desenvolvido, centrado principalmente nas margens do Atlântico Norte, resultasse em um mundo onde 'avançados' dominariam os 'atrasados', formando um mundo de império. Esse período de fins de século XIX é exatamente a formatação de um império colonial, ou seja, do imperialismo.

Vivia-se um tempo de estabilidade entre as potências europeias, mas sem nenhum processo massivo de anexação ou de conquistas territoriais. Perry (2002) lembra que muitos historiadores associam o imperialismo como um resultado direto da industrialização, sendo que, animados pela necessidade de acesso a matérias primas, novos mercados e novos investimentos, foram os industrialistas os principais propulsores da nova colonização. A maioria das colônias revelou-se desvantajosa para os contribuintes ocidentais.

Esse movimento terá início entre 1880 e 1914, quando as grandes potências europeias, principalmente, mas também Estados Unidos e, em certa medida, o Japão, avançam e partilham todo mundo, em especial a África, a Ásia e a Oceania, sejam por meio de anexações ou denominações indiretas, respeitando uma independência apenas nominal, como era o caso dos grandes impérios tradicionais da Ásia., sendo que “essa repartição do mundo entre um pequeno número de Estados, [...], foi a expressão mais espetacular da crescente divisão do planeta em fortes e fracos, ‘avançados’ e ‘atrasados’” (HOBSBAWM, 1988, p.91).

Não havia, ao início do projeto neocolonial, nenhum conjunto de fundamentos teóricos que a justificasse. De fato, a nova expansão colonial era vendida como sendo

necessária dentro da corrida dos Grandes Poderes europeus. Alemanha e Itália, recentemente unificadas, assim como uma França que estava com sua imagem abalada na Europa depois da guerra contra a Prússia, em 1870, apostavam na conquista de colônias além-mar como um modo de afirmarem-se enquanto potências, sobretudo diante do Reino Unido (PERRY, 2002).

Tratando de modo específico da expansão neocolonial francesa, Rist (2014) aponta que a França embarcou nessa aventura motivada pela expansão também praticada pelos seus vizinhos europeus e, desta forma, ela procurava manter seu poder na região. Porém, isso não foi feito sem resistência, uma vez que, por exemplo, economistas liberais da época se opunham ao projeto sob a alegação de que o protecionismo colonial associado aos custos de conquista e manutenção dos territórios não compensava os benefícios advindos de sua exploração. Por sua vez, os movimentos nacionalistas de então estavam muito mais empenhados em reconquistar o território da Alsácia-Lorena, perdido na Guerra Franco-Prussiana e os socialistas condenavam as injustiças decorrentes da colonização.

Entre os argumentos favoráveis, as Forças Armadas viam nos conflitos decorrentes do processo da expansão colonial uma oportunidade de reorganizarem-se para enfrentar os alemães. Já os mercadores viam nessa nova expansão uma oportunidade de aumento de lucros, enquanto os missionários endossavam esse projeto alegando que, em nome dos direitos humanos e da filantropia, essa nova expansão - que, ao contrário daquela que ocorreu no a partir do século XVI - não tinha como base a escravidão e poderia, por sua vez, contribuir para eliminá-la, transformando-os em trabalhadores assalariados. Esse último argumento, em especial, estava dentro de um contexto que encarava este processo de expansão colonial como algo favorável no sentido de levar a civilização a todos (RIST, 2004).

Perry (2000) assinala que, ao lado de um darwinismo social que se impunha na época – afirmando que os mais fortes deveriam suplantar os mais fracos, sendo que, mesmo entre os mais fortes, ou seja, as nações de homens brancos, haviam aqueles que se destacariam mais ainda na realização desta função – havia o mote de que o imperialismo poderia se configurar como um importante meio para levar a ‘civilização’ aos atrasados.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> “Alguns acreditavam que a extensão do império, da lei, da ordem e da civilização industrial aos ‘povos atrasados’ iria fazê-los galgar degraus da evolução e da civilização. Muitos ocidentais consideravam que era seu dever, como cristãos, dar o exemplo e educar os outros. Os missionários foram os primeiros a encontrar vários povos e aprender sobre eles, e também os primeiros a desenvolver uma escrita para aqueles que não tinham linguagem escrita. Os missionários cristãos opuseram-se com veemência à escravidão, e ao longo do século andaram pelas regiões inexploradas da África pregando contra a escravidão, que ainda era praticada por mercadores árabes e africanos. Muitos deles, porém, achavam que, para pôr fim à escravidão, os europeus tinham de prover lei, ordem e estabilidade”. In: PERRY, Marvin. *Civilização Ocidental: uma história concisa*. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.466.

Nesse sentido, é importante retomar o discurso proferido por Jules Ferry na Câmara dos Deputados francesa em 1884 e do qual se podem extrair, segundo Rist (2004), os três pilares da aventura neocolonial: a expansão colonial é corolário da revolução industrial; o dever civilizacional de levar o progresso àqueles que seriam os não-civilizados e a necessidade da colonização para que a França mantivesse o seu status frente às demais potências europeias.

Não se deve pensar que os povos africanos e asiáticos assistiram impassíveis a esse processo de dominação. Ao mesmo tempo em que ele ocorria por meio de anexações, protetorados e mesmo zonas de influência, consagrando termos de troca bem desvantajosos para esses povos, eles também resistiram de vários modos, pela luta armada até, estabelecendo um sentimento nacional por vários meios (PERRY, 2002)

A ideologia do progresso, vendida pelo colonizador europeu, não passava sem resistência, seja mesmo na própria Europa e junto aos povos colonizados. Entre as várias explicações para "a impossibilidade ou a recusa da maioria dos habitantes do mundo de viver à altura do exemplo dado pelas burguesias ocidentais [estava que] amplas categorias da humanidade eram biologicamente incapazes de realizar aquilo que uma minoria de seres humanos de pele teoricamente branca - ou, mais restritamente, pessoas de cepa europeia - havia sido a única a se mostrar capaz"(HOBSBAWM, 1988, p.54).

É importante lembrar, na esteira das reflexões feitas sobre o processo econômico na América Latina, que a economia mundial do período estava marcada pela expansão comercial dos países centrais do capitalismo, principalmente europeu, pelo mundo. O que esses países desejavam era garantir mercado consumidor para seus produtos manufaturados e acesso barato a matérias-primas para suas indústrias. Não se deve, deste modo, perder de vista a motivação econômica do processo de partilha desses continentes.

Se o neocolonialismo justificou a intervenção dos Estados europeus pelo mundo em nome do interesse nacional, foi o sistema de mandato, a cargo da Liga das Nações, que, segundo Rist (2004), legitimou a internacionalização dessa intervenção em nome da civilização.

O Tratado da Liga das Nações criou algo inédito até então. No bojo dos acordos que celebraram a paz depois do grande conflito, havia uma reivindicação pelo princípio da autonomia, em defesa das nacionalidades europeias e que foi usado pelos intelectuais do mundo colonizado para argumentar em favor de seus povos (PERRY, 2002). Uma das consequências da Primeira Guerra Mundial para os perdedores – notadamente Alemanha e

Império Otomano – foi o desapossamento de suas colônias, que passariam a ser administradas pelos vitoriosos por meio do assim denominado sistema de Mandato.

Rist (2014) esclarece que, ao tempo, havia um dissenso entre as grandes potências. Os Estados Unidos, liderados pelo Presidente W. Wilson, invocando a tradição anticolonial de seu país e em nome do livre-comércio, eram contra a ampliação dos impérios coloniais europeus. Por sua vez, o Reino Unido e a França, principalmente, desejam estabilizar os avanços territoriais que fizeram no Oriente Médio, além de anexar as antigas colônias alemãs na África. As organizações filantrópicas e mesmo a esquerda europeia não se opuseram veementemente ao desejo dos impérios europeus, mas advogavam que não se realizasse uma simples anexação, mas que houvesse a intermediação de uma organização internacional.

O tratado da Liga das Nações, nos seus artigos 22 e 23<sup>24</sup>, representa exatamente um compromisso entre os mencionados posicionamentos com a criação do sistema de Mandato.

---

<sup>24</sup> Art.22. Os princípios seguintes aplicam-se às colônias e territórios que, em consequência da guerra, cessaram de estar sob a soberania dos Estados que precedentemente os governavam e são habitados por povos ainda incapazes de se dirigirem por si próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno. O bem-estar e o desenvolvimento desses povos formam uma missão sagrada de civilização, e convém incorporar no presente Pacto garantias para o cumprimento dessa missão.

O melhor método de realizar praticamente esse princípio é confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas que, em razão de seus recursos, de sua experiência ou de sua posição geográfica, estão em situação de bem assumir essa responsabilidade e que consistam em aceitá-la: elas exerceriam a tutela na qualidade de mandatários e em nome da Sociedade.

O caráter do mandato deve ser diferente conforme o grau de desenvolvimento do povo, a situação geográfica do território, suas condições econômicas e todas as outras circunstâncias análogas.

Certas comunidades que outrora pertenciam ao Império Otomano, atingiram tal grau de desenvolvimento que sua existência como nações independentes pode ser reconhecida provisoriamente, com a condição que os conselhos e o auxílio de um mandatário guiem sua administração até o momento em que forem capazes de se conduzirem sozinhas. Os desejos dessas comunidades devem ser tomados em primeiro lugar em consideração para escolha do mandatário.

O grau de desenvolvimento em que se encontram outros povos, especialmente os da África Central, exige que o mandatário assuma o governo do território em condições que, com a proibição de abusos, tais como o tráfico de escravos, o comércio de armas e álcool, garantam a liberdade de consciência e de religião, sem outras restrições, além das que pode impôr a manutenção da ordem pública e dos bons costumes, e a interdição de estabelecer fortificações, bases militares ou navais e de dar aos indígenas instrução militar, a não ser para a polícia ou a defesa do território, e assegurem aos outros membros da Sociedade condições de igualdade para trocas e comércio.

Enfim, há territórios como o sudoeste africano e certas ilhas do Pacífico austral, que, em razão da fraca densidade de sua população, de sua superfície restrita, de seu afastamento dos centros de civilização, de sua contiguidade geográfica com o território do mandatário ou de outras circunstâncias, não poderiam ser melhor administrados do que pelas próprias leis do mandatário, como parte integrante de seu território, sob reserva das garantias previstas acima no interesse da população indígena.

Em todos os casos, o mandatário deverá enviar anualmente ao Conselho um relatório acerca dos territórios de que foi encarregado.

Se o grau de autoridade, fiscalização ou administração a ser exercido pelo mandatário não faz objeto de uma convenção anterior entre os membros da Sociedade, será estatuído expressamente nesses três aspectos pelo Conselho.

Uma comissão permanente será encarregada de receber e examinar os relatórios anuais dos mandatários e de dar ao Conselho sua opinião sobre todas as questões relativas à execução dos mandatos.

Art.23. Sob a reserva e em conformidade com às disposições das Convenções internacionais atualmente existentes ou que serão ulteriormente concluídas, os membros da Sociedade:

Nele, os membros da Liga receberiam um ‘mandato’ para administrar tais territórios, prestando conta de sua administração a uma comissão permanente. Esses territórios não estavam sujeitos ao protecionismo colonial e, ao mesmo tempo, consistia tal sistema, na prática, em uma anexação, mas legitimada internacionalmente.

Rist (2014) chama atenção de alguns aspectos da arquitetura do sistema de Mandato. Em primeiro, ele traz a expressão ‘grau de desenvolvimento’, ainda que aqui não se deve compreender ‘desenvolvimento’ como o será depois de 1945, mas no sentido de um evolucionismo. Em segundo, a justificativa para esse sistema foi posta em termos quase religiosos, quando invoca uma “uma missão sagrada de civilização” a cargo das nações desenvolvidas que deveriam garantir as condições materiais da civilização. Arrematando esse mecanismo, esse universalismo seria mantido por uma organização internacional – a Liga mesma e a Comissão Permanente dos Mandatos – que atuaria como uma intermediadora entre as nações avançadas e as nações atrasadas, necessitadas da ajuda das primeiras para superar tal situação. As nações mandatárias teriam uma responsabilidade perante os nativos – em emancipá-los – e perante toda a humanidade.

O sinal mais evidente do fracasso da Liga das Nações foi a eclosão da Segunda Guerra Mundial e, deste modo, não se pode esperar outro destino para o sistema de Mandato. Primeiramente, a Comissão Permanente dos Mandatos, que tinha como função discutir os relatórios anuais nos termos do artigo 22, era composta majoritariamente pelas próprias nações mandatárias. A Comissão não possuía poderes de investigação e somente poderia fazer observações ou recomendações aos mandatários. Apenas depois de 1923 garantiu-se o direito de petição dos povos sob mandato, mas a ser exercido apenas por meio dos mandatários. Nessas condições, o poder dos mandatários tornava-se, na prática, discricionário e a Comissão pouco podia fazer, apesar dos seus esforços, para garantir que os fins do sistema estavam sendo adequadamente cumpridos.

- 
1. esforçar-se-ão por assegurar e manter condições de trabalho equitativas e humanas para o homem, a mulher e a criança nos seus próprios territórios, assim como em todos os países aos quais se estendam suas relações de comércio e indústria e, com esse fim, por fundar e sustentar as organizações internacionais necessárias;
  2. comprometem-se a garantir o tratamento equitativo das populações indígenas dos territórios submetidos à sua administração;
  3. encarregam a Sociedade da fiscalização geral dos acordos relativos ao tráfico de mulheres e crianças, ao comércio do ópio e de outras drogas nocivas;
  4. encarregam a Sociedade da fiscalização geral do comércio de armas e munições com o país em que a fiscalização desse comércio é indispensável ao interesse comum;
  5. tomarão às disposições necessárias para assegurar a garantia e manutenção da liberdade do comércio e de trânsito, assim com equitativo tratamento comercial a todos os membros da Sociedade, ficando entendido que as necessidades especiais das regiões devastadas durante a guerra de 1914 a 1918 deverão ser tomadas em consideração;
  6. esforçar-se-ão por tomar medidas de ordem internacional afim de prevenir e combater moléstias.

Algo novo ocorrerá quando, depois da Segunda Guerra Mundial, tem início, no seio das Nações Unidas, o processo de descolonização. Segundo Hobsbawn (1995) deve-se fazer uma distinção entre pelo menos dois grupos de Estados que se tornaram independentes a partir de então: de um lado, tinham-se alguns poucos povos que anteriormente à dominação europeia já eram entidades políticas organizadas com histórias milenares – como era o caso da China, Índia, Egito, etc. – mas para a maioria deles a própria noção de um Estado independente, soberano, com fronteiras estáveis não fazia nenhum sentido, de modo que as novas fronteiras desenhadas principalmente na África consistiam em si a perpetuação da herança neocolonial.

Esse movimento, segundo Watson (2009), encontra-se dentro da terceira fase da formação de uma sociedade global, que se inicia, segundo o autor, com a expansão europeia sobre o mundo e o seu colapso no período entre as Guerras Mundiais, sendo que esse período se caracteriza como uma transição para o que virá depois de 1945. Essa terceira fase da construção de uma sociedade internacional (1945-1985) estaria marcada por um período de ordem e autoridade onde os vencedores do segundo conflito – Estados Unidos e União Soviética – tinham em suas mãos um sistema que não mais poderia ser capitaneado pelos europeus. Entretanto, isso não era simples, uma vez que eles deveriam lidar com pressões e demandas novas, advindas que um mundo reconfigurado, além de arquitetar uma resposta que não mais poderia utilizar as mesmas regras e instituições eurocêntricas de antes.

Contudo, essa massa de Estados independentes estava longe de constituir-se em um grupo homogêneo. Deve-se ter em mente, apesar das disparidades, que esses países não possuíam o mesmo nível de bem-estar socioeconômico que os países ‘desenvolvidos’ e por isso eram deles dependentes. Desejando romper com esse cenário, porém, eles não estavam crentes nos pressupostos do capitalismo mundial, mas, como possuíam liberdade de ação em um mundo de bipolaridade cerrada, não desejam vincular-se a nenhum dos dois lados (HOBSBAWN, 1995).

Entendendo que a explosão de novos Estados independentes a partir do processo de descolonização empreendido após a Segunda Guerra Mundial adicionou uma nova variável ao cenário internacional pós-guerra, é importante questionar-se: esses novos Estados, o que eles querem? Hobsbawn (1995) responde ao questionamento afirmando que a descolonização não rompe a dinâmica anterior, apenas remodela-a, uma vez que, agora independentes, esses novos Estados empreenderão “tentativas das elites de sociedades não burguesas de imitar o modelo em que o Ocidente foi pioneiro, visto como o de sociedades que geram o progresso, e a forma

de poder e cultura da riqueza, com o ‘desenvolvimento’ tecno-científico, numa variante capitalista ou socialista” (HOBSBAWN, 1995, p.199).

O processo de ‘modernização’, ‘ocidentalização’ ou de ‘desenvolvimento’ não ocorria de modo simples. Pelo contrário, era necessário combinar os imperativos do ‘desenvolvimento’ com as ainda enraizadas crenças locais, em um processo de ‘sincretismo’ que nem sempre conduzia a resultados positivos. É interessante pensar que até mesmo o modo como esses novos Estados se organizavam era essencialmente ocidental – constituições, tripartição de poderes, partidos políticos, direita e esquerda, etc. – e, portanto, estranho às populações locais. Mas, seja como fosse, é contundente a afirmação de que “[...] quaisquer que fossem os objetivos conscientes ou inconscientes dos que moldavam a história do mundo atrasado, a modernização, ou seja, a imitação dos modelos derivados do Ocidente, era o caminho necessário e indispensável para atingi-los” (HOBSBAWN, 1995, p.202).

### 1.2.2 A construção do Terceiro Mundo a partir do desenvolvimento e suas movimentações políticas

Hobsbawn (1995) chama atenção que os países da Ásia e da África, juntamente com a América Latina, não desejavam apenas a independência política, mas sobretudo econômica, além da sede de desenvolvimento. Nesse desejo, eles não se contentavam mais com o papel de produtores e exportadores de *commodities*, o que os colocava numa situação de dependência. Desejava-se romper o atraso agrário, o que passava pela industrialização ou mesmo, simplesmente, pelo exercício do controle sobre seus recursos naturais.

Não faltaram ao tempo, desde os anos 50, teorias e estratégias para formatar esse desenvolvimento, ou seja, para chegar lá. Thorbecke (2006) assinala que o desenvolvimento econômico e social desses países não era uma preocupação até o fim da Segunda Guerra Mundial, uma vez que isso perverteria a própria lógica colonial. Apenas com o fim do sistema colonial, entre os anos 40 e 50, que esses novos Estados, chamados no Discurso de Truman de 'subdesenvolvidos', irão se esforçar na busca pelo desenvolvimento, deixando de lado um crescimento simbiótico e dependente para uma abordagem introspectiva e relativamente independente em relação ao passado colonial.

A partir dos anos 50, as discussões sobre o Terceiro Mundo eram dominadas pelo tema do desenvolvimento.<sup>25</sup> Chama atenção que a discussão era sobre a natureza do desenvolvimento, ou seja, como este se realizaria – se pelo modelo rostowiano de etapismo, etc. – mas em momento algum a própria necessidade do desenvolvimento era colocada em xeque. Para o Terceiro Mundo, o desenvolvimento é o conceito mais importante, uma vez que é a partir dele que o mesmo é definido e localizado no cenário internacional, tornando-se um paradigma essencial para o pensamento desses povos (GORDON, SYLVESTER, 2004).

Escobar (2007) nomeia isso como uma ‘colonização da realidade’, ou seja, não se podia colocar o desenvolvimento em questão, de modo que aqueles que ousavam fazê-lo tinham que afirmar-se dentro do mesmo espaço discursivo. Partindo de pressupostos de análise do discurso, a partir de Foucault, o autor ressalta que deste modo pode-se analisar como certas representações tornam-se dominantes de modo a imporem-se enquanto modo de pensar a realidade. Em outras palavras, a doutrina do desenvolvimento dominou o cenário internacional de tal modo no pós-guerra que países considerados outrora como ‘atrasados’ embarcaram nessa promessa e passaram a entenderem-se como ‘subdesenvolvidos’ ou ‘em desenvolvimento’.

Hobsbawm (1988) ensina que, ao longo do século XIX, tornou-se evidente uma divisão do mundo entre, de um lado, o centro do capitalismo industrial e o que se pode chamar, de algum modo, de ‘o resto do mundo’.<sup>26</sup> Esses dois blocos, dentro de um mesmo sistema global, representam duas realidades distintas, uma vez o centro do capitalismo industrial apresentava-se de modo uniforme, partilhando de um mesmo conjunto de instituições, partilhando da mesma história. Por sua vez, o ‘resto do mundo’ era um agregado de povos essencialmente heterogêneo, que estavam nesta posição tendo em vista sua dependência do centro do capitalismo industrial, mas não tinham entre si, fora isso, nenhuma identidade.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> “O pós-guerra de 1945 assiste ao renovar das grandes esperanças progressistas. Um excelente porvir é restaurado, seja na ideia do futuro radioso prometido pelo comunismo, seja na ideia do futuro apaziguado e próspero prometido pela sociedade industrial. Em toda a parte no terceiro mundo, a ideia de desenvolvimento parece dever trazer um futuro liberado dos piores entraves que pesam sobre a condição humana” In: MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. **Terra Pátria**.6. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p.75

<sup>26</sup> Deve-se notar que, no texto, o autor refere-se ao ‘centro do capitalismo industrial de então’ como ‘Primeiro Mundo’ ou mesmo como os ‘desenvolvidos’ e ao que se chamou de ‘o resto do mundo’ como o ‘Segundo Mundo’ ou ‘os atrasados’. De certo, por rigor metodológico, esta pesquisa prefere utilizar-se dos termos ‘centro do capitalismo industrial de então’ ou ‘os avançados’ para referir-se, nesse contexto, à Europa Ocidental, Estados Unidos e, de certa forma, o Japão, preferindo não utilizar os termos ‘desenvolvidos’ ou ‘Primeiro Mundo’ que serão utilizados para explicar o mundo depois de 1945.

<sup>27</sup> O historiador afirma, literalmente, que “Foi essa dependência – ou mais exatamente a incapacidade de ou ficar afastado da rota de comércio e da tecnologia do Ocidente e encontrar um substituto para eles, ou resistir por intermédio de homens armados e organizados – que reuniu na mesma categoria, a de vítimas da história do século

As diferenças políticas entre os avançados e os atrasados também não é de fácil compreensão. De um lado, havia o modelo de Estado gestado entre os avançados<sup>28</sup> e que, no mundo fora do centro do capitalismo industrial de então, haviam apenas alguns Estados que, nominalmente, se esforçavam de preencher esses requisitos principalmente na América Latina. Na África, Ásia e Oceania, encontravam-se, na verdade, unidades políticas que não podiam ser denominadas de Estados, mas de tribos, ao mesmo tempo em que existiam impérios grandes, históricos e complexos (chinês, persa e otomano), mas que não se encaixavam no conceito ‘avançado’ de Estado. Some-se ainda, além de diferenças econômicas e políticas, a diferença cultural também contribuía de modo mais visível ainda para a clivagem do mundo entre ‘avançados’ e ‘atrasados’, sobretudo considerando aspectos como analfabetismo, acesso à educação primária e formação universitária (HOBSBAWM, 1988).

Segundo Escobar (2007), a doutrina endossada pelo presidente norte-americano no seu discurso representou a inauguração de uma nova forma de lidar com assuntos mundiais, principalmente relacionados aos países economicamente mais débeis. Tratava-se de conferir-lhes as condições para que conseguissem reproduzir os mesmos níveis de bem-estar material que nações como os próprios Estados Unidos ostentavam, de modo a garantir paz e abundância. Esse desejo, que não era uma criação exclusiva dos Estados Unidos, mas refletia o espírito da época, logo foi endossado no cenário internacional. O objetivo, então, era transformar a realidade desses países mais débeis.

O discurso do Presidente Truman, além de instrumentalizar o conceito de desenvolvimento e rotular todo um complexo de povos como ‘subdesenvolvidos’, também sinaliza uma ação ‘egoísta’ dos Estados Unidos, uma vez que, em tempos de Guerra Fria, eles acreditavam que a manutenção da situação de pobreza ao redor do mundo, em especial nos países recém-independentes, poderia encorajá-los à ‘subversão comunista’. Deste modo, o discurso do desenvolvimento mostrou-se como justificativa moral, logo instrumentalizada em práticas políticas e econômicas por meio do direito internacional, para intervir na realidade

---

XIX em relação aqueles que a implementavam, sociedades que fora isto não tinham nada em comum”. In: HOBSBAWM, E. A era dos impérios. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p.38

<sup>28</sup> O historiador delinea esse modelo de Estado afirmando que “Esse país deveria ser um Estado territorial mais ou menos homogêneo, internacionalmente soberano, com extensão suficiente para proporcionar a base de um desenvolvimento econômico nacional; deveria dispor de um corpo único de instituições políticas e jurídicas de tipo amplamente liberal e representativo [...], mas também, a um nível mais baixo, garantir autonomia e iniciativa locais. Deveria ser composto de ‘cidadãos’, isto é, da totalidade dos habitantes individuais de seu território que desfrutavam de certos direitos jurídicos e políticos básicos, antes que, digamos, de associações ou outros tipos de grupos e comunidades. As relações dos cidadãos com o governo nacional seriam diretas e não mediadas por tais grupos”. In: HOBSBAWM, E. A era dos impérios. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p.41.

dos povos do Terceiro Mundo: pobres, fracos e não-brancos (GORDON, SYLVESTER, 2004).

Numa situação de dependência colonial, a realidade da colônia está determinada pela situação da metrópole de modo direto, porém, quando se trata do subdesenvolvimento, essa situação é mais complexa. Mesmo quando o poder político tenta se sobrepor, os fluxos econômicos continuam sendo definidos pelo mercado externo, o que termina limitando o poder de decisão política. Não se pode esperar que as economias dependentes reproduzam as mesmas etapas de desenvolvimento dos países centrais, uma vez que as economias periféricas já foram inseridas na economia internacional desde tempos coloniais, situação que se consolida com a formação dos Estados nacionais, sempre na posição periférica (CARDOSO, FALETTO, 1977).

Nesse sentido, a pobreza torna-se a característica fundamental desse conjunto de povos periféricos, a ser enfrentada por meio de programas universais, baseados na renda e que sobretudo desrespeitavam qualquer traço cultural dos povos destinatários, mas, pelo contrário, termina destruindo-os. Deste modo, povos que antes não se entendiam como ‘pobres’ descobriram-se nessa situação e mesmo suas histórias, culturas e conhecimentos foram sumariamente descartados por aqueles responsáveis em promover o desenvolvimento, que não era outra coisa senão a introdução do próprio Ocidente (GORDON, SYLVESTER, 2004).

Wolkmer (1994) assinala que a Segunda Guerra Mundial, ao produzir duas superpotências, as fez não apenas antagônicas, mas elas guardavam importantes similaridades. Estados Unidos e União Soviética estavam voltados para a formação e consolidação de zonas de influência ao redor do mundo. Essas zonas de influência estariam voltadas, de certo modo, para tentar preencher o vácuo deixado pelo desmoronamento dos impérios coloniais europeus.

Ao mesmo tempo em que o mundo estava polarizado, preconizando a Guerra Fria, observa-se, segundo Wolkmer,

a emergência de um movimento de pressão constituído pela emancipação dos povos colonizados, por nações pobres, subdesenvolvidas e espoliadas, formando um bloco periférico que tem tentado direcionar-se por uma certa postura de independência e de neutralidade no campo no enfrentamento dos dois blocos hegemônicos, mas que, na maioria das vezes, não tem conseguido. Trata-se do Terceiro Mundo, uma nova força política, preocupada em condenar o colonialismo, a discriminação racial, a corrida armamentista e defender a autodeterminação, a igualdade de direitos, o não-alinhamento e o livre desenvolvimento (1994, p.11).

Esse bloco periférico a que o autor se refere será chamado de ‘Terceiro Mundo’. Lacoste (1985) lembra que essa expressão surge despreziosamente em um semanário

jornalístico de 1952 também é objeto de tantas divergências, sendo considerada como aqueles países subdesenvolvidos, socialistas ou capitalistas. Na linha do que foi considerado até então como ‘resto do mundo’, na falta de uma definição, Chapuís e Brossard (1997) assinalam que o fator agregador para o conceito de Terceiro Mundo seria a pobreza e a dependência do Ocidente, assim como o desejo de rompê-lo por meio de uma consciência de bloco e mesmo de uma movimentação política como será visto em Bandung-Belgrado.

É nesse momento que o Terceiro Mundo começa a notar que a doutrina do desenvolvimento – tal como lhes é apresentada pelo Ocidente –, ao invés de emancipá-los, dá suporte e justifica a manutenção do *status quo* internacional, ao mesmo em que retira dos povos do Terceiro Mundo, ‘subdesenvolvidos’, a capacidade de agir sobre seu próprio futuro, suas escolhas políticas e econômicas, uma vez que terão que seguir um caminho apontado pelos ‘desenvolvedores’ que, como se evidencia, não procura outra coisa senão mantê-los no lugar em que estão (GORDON, SYLVESTER, 2004).

O subdesenvolvimento nasce da vinculação de economias distintas em termos de sistemas produtivos a um mesmo mercado, primeiramente dominado pelo capitalismo comercial e depois pelo capitalismo industrial, fazendo com que os subdesenvolvidos ocupassem um papel muito bem definido na estrutura global do capitalismo. Deste modo, a situação de subdesenvolvimento não provém de uma etapa, mas sim de uma posição dentro dessa estrutura, o que faz decorrer uma situação de dominação. O conceito usualmente empregado de subdesenvolvimento faz menção apenas à estrutura econômica dos países, mas deve-se levar em consideração o modo de inserção dessas economias no mercado mundial e o modo de ação dos grupos dominantes, dentro da organização socioeconômica e, tão logo, política, que orientam suas relações para o exterior, ou seja, para as economias centrais (CARDOSO, FALETTO, 1977).

Cardoso e Faletto (1977) organizam alguns conceitos úteis para o momento histórico. Primeiramente, eles diferenciam desenvolvimento e subdesenvolvimento, ao afirmar que “a noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo [...] sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente (socialismo, capitalismo, etc.) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial, etc.). ” (CARDOSO, FALETTO, 1977, p.27). Já a dicotomia central e periférico, segundo os autores, pode se apresentar mais rica de significado que a anterior, ao tratar da desigualdade de posições e funções dentro da economia mundial ao mesmo tempo em que “destaca as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado mundial

sem levar em conta os fatores sociopolíticos implicados na situação de dependência” (CARDOSO, FALETTTO, 1977, p.27). Por autonomia e dependência, entende-se “a noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo” (CARDOSO, FALETTTO, 1977, p.27).

Já nos anos 50 fica claro que o Terceiro Mundo estava disperso, considerando os diferentes modos de interação que esses países possuíam com as economias centrais, notadamente uma América Latina sujeita aos Estados Unidos, a Turquia em entra para a Organização do Tratado do Atlântico Norte em 1952, além daqueles que penderam para a União Soviética e os que realmente desejam uma ação em bloco (CHAPUÍS, BROSSARD, 1997)

Foi no desejo de formatar essa consciência e mesmo orientar a ação em bloco que, em 1955, um conjunto de países, cuja maioria tinha conquistado a independência recentemente, notadamente asiáticos, com destaque para a recém-independente Índia, Paquistão e Indonésia, e alguns africanos reuniram-se em conferência na cidade indonésia de Bandung.

Crítico, Rist (2014) chama atenção para o fato de que os resultados de Bandung não foram assim ‘tão revolucionários’. O autor ressalta que os repúdios ao colonialismo não eram necessariamente uma novidade e, mesmo no que toca ao desenvolvimento, esse era visto como efeito de um esforço econômico centrado em investimentos estrangeiros e tecnologia moderna, cujos resultados deveriam chegar a todos.

Mesmo o Comunicado Final da Conferência, afirmando o princípio da autodeterminação dos povos, não sinaliza nenhuma contestação do que o próprio desenvolvimento signifique para suas práticas sociais. Em outras palavras, os Estados não questionavam o que era desenvolvimento, ou em que base eles eram rotulados como subdesenvolvidos, mas simplesmente aceitavam uma fórmula pronta elaborada pelos países que se rotularam como desenvolvidos (RIST, 2014)

Inquestionáveis resultados da Conferência de Bandung foram os de forçar o nascimento de organismos internacionais devotados para a promoção do desenvolvimento, ainda que esse fosse plasmado no modelo industrial norte-americano e, no viés político, impulsionou a capacidade de articulação dos países do Terceiro Mundo (RIST, 2014).

Em junho de 1964, durante as conferências da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), os países do Terceiro Mundo articularam-se por

meio do assim chamado Grupo dos 77 (G-77), entendido como bloco de negociação dos países em desenvolvimento.<sup>29</sup> Neste documento, os países reconheceram a importância da UNCTAD para a formulação de uma desejada nova ordem econômica internacional.

De fato, Gosovic e Ruggie (1976) ressaltam as objeções colocadas sobre a própria unidade dos Não-Alinhados e mesmo do Grupo dos 77 (G-77). É certo que os países que compõem o G-77 nem sempre convergem sobre todo os temas e possuem relações em diferentes níveis com os países centrais. Porém, o multilateralismo do G-77 trata exatamente sobre o status que esses países possuem nas relações econômicas multilaterais, assim como pressões para uma reestruturação deste mesmo sistema. Nesse sentido, há pouca divergência entre eles.

O contexto político internacional estava marcado, nesse período, pelo começo da Guerra Fria, com conflitos espalhados por vários países do Terceiro Mundo. De fato, observa Rist (2014), a Guerra Fria transformou o Terceiro Mundo em um campo de batalha ideológica – e não apenas ideológica – das superpotências. Porém, a paralisia provocada pela Guerra Fria no Conselho de Segurança das Nações Unidas, devido ao poder de veto dos Estados Unidos e da União Soviética, abriu espaço para o protagonismo da Assembleia Geral, onde os países do Terceiro Mundo eram numericamente superiores e capazes de pautar as discussões em termos de desenvolvimento.

### 1.2.3 A resistência do Terceiro Mundo à doutrina do desenvolvimento: a Nova Ordem Econômica Internacional

Logo após a Segunda Guerra Mundial, em especial a partir dos anos 50, tem início o que Hobsbawm (1995) chama de ‘Os Anos Dourados’, que perdura até meados dos anos 70 e que se aprofunda na crise dos anos 80, período também conhecido como os ‘Trinta Gloriosos’ pelos franceses. Trata-se de um período excepcional para o mundo capitalista desenvolvido, em especial em comparação com o passado recente – o período entre guerras. Nesse período, os Estados Unidos continuaram sua expansão econômica no mesmo ritmo, lembrando que a Segunda Guerra Mundial já tinha legado a eles a dominação da economia mundial. O grande avanço se verificou sobretudo na Europa, quando os países daquele continente estavam se

---

<sup>29</sup> THE GROUP OF 77. Joint Declaration Of The Seventy-Seven Developing Countries Made At The Conclusion Of The United Nations Conference On Trade An Development. Geneva, 15 June 1964 Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html>>. Acesso em: 10.mai.2016.

recuperando dos efeitos da Guerra. Porém, essa prosperidade irá ocorrer principalmente em benefício dos países desenvolvidos.<sup>30</sup>

Em termos econômicos, as amarras coloniais não se desfizeram com o processo de descolonização e as independências políticas. A ordem econômica vigente, extremamente injusta para com os países do Terceiro Mundo, perpetuava uma condição de subordinação, de modo que os mesmos continuavam nas mãos de suas antigas metrópoles. Porém, a novidade era que isso não ocorria mais em termos de pacto colonial, mas na relação de desenvolvimento, e o processo de gerenciamento da realidade dos países do Terceiro Mundo a partir de fora ocorria não mais diretamente pelos países centrais, mas pela lógica das instituições internacionais.<sup>31</sup>

Nessa situação, Rist (2014) assinala que nos anos 70 havia um clima de otimismo em relação aos países do Sul, sobretudo com um enorme crescimento e afirmação do poder que eles detinham no cenário internacional. Os motivos desse otimismo estavam em uma maior disposição dos países desenvolvidos em comprometerem-se com o desenvolvimento do Sul.

Nesse período, observa Thorbecke (2006), torna-se clara a necessidade de um balanço entre indústria e agricultura, de modo que a última tivesse o mesmo grau de importância que a primeira, sendo compreendida como uma parceira desta e cuja função central seria o fornecimento de recursos primários. Apesar do desenvolvimento continuar centrado no crescimento do Produto Interno Bruto, o emprego entra também como um objetivo também importante. Na verdade, em comparação com a década anterior, estava clara a necessidade de melhor compreender a estrutura inter-setorial e mesmo a própria fisiologia do processo de desenvolvimento.

---

<sup>30</sup> Hobsbawm assinala que ““A economia mundial, portanto, crescia a uma taxa explosiva. Na década de 1960, era claro que jamais houvera algo assim. A produção mundial de manufaturas quadruplicou entre o início da década de 1950 e o início da década de 1970, e, o que é ainda mais impressionante, o comércio mundial de produtos manufaturados aumentou dez vezes. Como vimos, a produção agrícola mundial também disparou, embora não espetacularmente. E o fez não tanto (como muitas vezes no passado) com o cultivo de novas terras, mas elevando sua produtividade” p.257

<sup>31</sup> “The so-called benefits they received by coming into contact with the Western countries were inconsequential and at an intolerable cost. Unfortunately, the exploitation of the poor countries still continues through subtle and sophisticated means and under an economic order which is merely a continuation of the hated colonial era. . Although colonialism has died a natural death, the international framework of the old order has been kept intact by the more pragmatic and self-confident colonial Powers. The "White man's burden" in respect of the impoverished, conquered, and humiliated natives of the Third World still continues through the developed countries' superiority and dominant voice in the international economic system. [...] The present international economic order is also a legacy of the colonial age. [...] The industrial countries were thus able to dominate the world economic scene completely, taking issues extremely vital to the developing countries into their own hands” In: ANAND, R.P. **Confrontation or Cooperation? International Law and the developing countries**. 2.ed. Delhi: Hope India Publications, 2011.p.104-107.

Em termos políticos, o Terceiro Mundo sabia que nada conseguiria se não fosse pela via política. Nesse sentido, era claro para eles o poder de barganha perante os países centrais do capitalismo, em especial no contexto de Guerra Fria. O modelo socialista, em especial a experiência chinesa, flertava com os líderes do Terceiro Mundo, fazendo com que estes lembrassem aos países centrais que os receituários econômicos impostos por eles, na verdade, apenas aumentaram a sua situação de dependência e aprofundaram as desigualdades internas e externas. Uma população faminta estaria muito mais propensa à revolução, o que não seria interesse dos países centrais capitalistas – em especial dos Estados Unidos – uma vez que os custos de um eventual conflito armado para deter tal revolução seriam muito maiores. Houve um enfoque na satisfação de necessidades básicas (*basic needs approach*) das populações do Terceiro Mundo dentro do status quo das relações econômicas internacionais, pelo menos a médio prazo. Para o *establishment*, essa retórica centrada em necessidades básicas não era ameaçadora, pelo contrário, ela encobria o crescente abismo entre os países centrais e a periferia (COX, 1979).

Gosovic e Ruggie (1976) chamam atenção que a Quarta Conferência dos Países Não-Alinhados - Argel, 1973 – expressou uma desilusão com o processo de cooperação para o desenvolvimento, seja pelos resultados alcançados e mesmo pelo próprio conceito de desenvolvimento posto em prática. A Conferência chamou uma Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas para lidar exclusivamente com a questão. Os países manifestaram o desejo de uma ação autossuficiente, assim como o exercício da soberania sobre recursos naturais e controle nacional sobre investimento direto estrangeiro.

Diante de todo um conjunto de acontecimentos e considerando mesmo a própria força e articulação que os países do Sul haviam agregado ao longo das décadas de 50 e 60, foi no começo dos anos 70, mais precisamente em 1974, que os países do Sul encamparam uma Resolução no âmbito das Nações Unidas que inaugurou o que se denomina de Nova Ordem Econômica Internacional.

Cox (1979) ressalta que a perspectiva de uma NOEI endossada pelo Terceiro Mundo estava muito mais centrada no seu caráter político, ou seja, no processo de negociação, de barganha entre o Terceiro Mundo e os países centrais do capitalismo. A própria ideia de uma NOEI data da mencionada conferência dos Não-Alinhados em 1973, sendo posteriormente perseguida no âmbito das Nações Unidas e de outras instituições internacionais com o suporte do Terceiro Mundo.

Cox (1979) oferece algumas considerações importantes sobre a NOEI. Em primeiro, ela não pode ser concebida apenas como a Declaração de 1974, mas está presente em todo um conjunto de demandas e considerações feitas pelos países do Terceiro Mundo em vários documentos em conferências internacionais. A NOEI também é um processo de negociação entre o Norte e o Sul que ocorre ao mesmo tempo em vários foros e organizações internacionais. Trata-se de um processo de negociação voltado para revisar as políticas internacionais, reformar e mesmo criar novas instituições internacionais. É importante lembrar que a NOEI é também um debate sobre a estrutura desejável das relações econômicas mundiais, constituindo-se também um desafio às relações de poder estruturadas economicamente desde o processo de descolonização.<sup>32</sup>

Essa Declaração, porém, nasce na esteira de outros documentos. Já em 1961, as Nações Unidas, por meio de sua Assembleia Geral, aprovaram a Resolução 1710 (XVI) que estabeleceu a primeira *United Nations Development Decade*. A segunda *International Development Strategy for the United Nations Development Decade* foi estabelecida pela Resolução 2626 (XXV), para ter início em 1971.

É importante lembrar que mesmo sobre a NOEI existe uma variedade de perspectivas, que vão desde uma visão do establishment dos países centrais do capitalismo (uma triangularidade formada por Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão), uma perspectiva socialdemocrata (encampada sobretudo pelas ações das Nações Unidas) e uma visão dos países do Terceiro Mundo, sendo essas três politicamente ativas. Há ainda uma visão considerada neomercantilista e materialista histórica.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Deste modo, “In effect, the demand for a NIEO has mobilized a fresh challenge to the intellectual hegemony of liberal economics and its claims to an exclusive ‘rationality’. For its critics, economics is an ideology derived from a particular historically determined set of power relations, not a science with absolute and universal scope, and the emergence of new power relations of which the NIEO is one manifestation calls for a reformulating of a more appropriate political economy” COX, 1979, p.259.

<sup>33</sup> COX (1979), sintetizando as cinco correntes, diz que a perspectiva dos países industrializados, caracterizada por um liberalismo monopolístico, com foco numa visão de livre trânsito de bens, capitais e tecnologia. Sua visão é desde os países centrais (América do Norte, Europa Ocidental e Japão) e está a cargo da Comissão Trilateral. A característica comum desta perspectiva é que “take the existing structure of world economy as a starting point and ask what adjustments can be agreed upon by the dominant powers to gain wider acceptability. This is the view from the top” (COX, 1979, p.261). A perspectiva socialdemocrata compartilha algumas visões com a perspectiva do establishment, mas foca nas necessidades dos pobres. Deste modo, advoga por ajustes mais profundos e amplos no sistema, mas sem modificá-lo substancialmente. O Clube de Roma pode ser identificado como o principal nome desta perspectiva, por meio do Relatório ‘Remodelando a Ordem Internacional’ (Reshaping the International Order). O pensamento desta corrente influenciou principalmente os programas e as ações das Nações Unidas. Já no âmbito do Terceiro Mundo não há um único ponto de vista, mas deve-se ressaltar os estudos empreendidos no âmbito do Third World Forum. Trata-se de um pensamento, também denominado de terceiro-mundismo (tiers-mondiste), muito mais voltado para um engajamento político do que para análises teóricas. Segundo Mahhub ul Haq, um dos seus precursores, suas origens estariam na Conferência de Estocolmo, de 1972. Trata-se de uma tentativa de catalisar os esforços na busca de uma estratégia adequada de desenvolvimento e de coordenar posições de negociação nos foros internacionais. A perspectiva

A Resolução 3201 (S-VI), de 1º de Maio de 1974, que adotou por unanimidade a Declaração para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, é um documento curto, a princípio. Contém um preâmbulo de três parágrafos, um texto com sete parágrafos e vinte princípios.

O Preâmbulo começa afirmando que pela primeira vez os problemas relacionados ao desenvolvimento e às matérias primas foram devidamente analisados enquanto importantes problemas econômicos para a comunidade mundial. Além disso, o preâmbulo invoca a Carta das Nações Unidas e o seu compromisso na promoção do desenvolvimento de todos os povos. O preâmbulo ainda pressupõe uma determinação conjunta para uma NOEI baseada na equidade, igualdade soberana, interdependência, interesse comum e cooperação com vistas a corrigir desigualdades e compensar as injustiças existentes.

Rist (2014) aponta que esse preâmbulo, e mesmo a Declaração como um todo, refletem a retórica das Nações Unidas e reproduz o que o autor chama de 'estrutura religiosa' dos documentos sobre desenvolvimento, sempre tendo em vista um presente de sofrimentos e privações sob a promessa de um futuro de abundância. Ao denunciar as assimetrias existente no mundo, a Declaração parte de uma interpretação evolucionista da História na qual os pobres devem 'chegar lá'.

Outro conceito muito presente ao longo da Declaração e que Rist (2014) chama atenção de modo crítico é a referência a uma comunidade mundial guiada por interesses comuns e mesmo a interdependência. O primeiro parágrafo do texto denuncia que, mesmo com o movimento de descolonização, amarras coloniais ainda impediam o pleno desenvolvimento desses novos Estados, a exemplo de estarem sujeitos a uma ordem econômica mundial estabelecida quando esses Estados sequer existiam e, deste modo, orientada para sustentar o projeto colonial. O mundo em desenvolvimento, ao tempo, concentraria cerca de 70% da população mundial, mas apenas 30% da renda global.

No parágrafo seguinte, a Declaração pontua que um fosso entre a correlação de forças da política internacional então vigente e as estruturas da ordem econômica internacional.

---

neomercantilista, por sua vez, não é tão organizada como os demais. Enquanto aqueles os que estão enfileirados nas três perspectivas anteriores estão, de algum modo, envolvidos no processo político da NOEI, os neomercantilistas são apenas observadores. A política econômica como um instrumento para objetivos políticos, sendo que é a economia que segue a política, de modo que qualquer teoria que ignore essa relação deve ser rejeitada. O mundo deve ser entendido, inclusive do ponto de vista econômico, como uma organização de poder. Desta forma, os neomercantilistas focam no Estado. Por fim, os materialistas históricos rejeitam a visão do liberalismo econômico para compreender os problemas colocados pela NOEI, mas no processo de produção. Assim como os neomercantilistas, os materialistas históricos não são uma corrente organizada de pensamento, não estando presentes nos foros de discussão e decisão.

Concomitante a um período de crises econômicas, que afetam de sobremaneira dos países em desenvolvimento, esses mesmos Estados em desenvolvimento teriam se tornado atores mais poderosos e influentes no cenário internacional e, portanto, desejosos de uma participação mais efetiva na tomada de decisões sobre a comunidade internacional.

A Declaração ainda aposta de uma noção de interdependência, pontuando que não se pode desvincular a prosperidade dos Estados desenvolvidos da prosperidade dos Estados em desenvolvimento, ou seja, que a prosperidade da comunidade internacional depende da prosperidade de todos.

O ponto mais interessante desta Declaração é o seu parágrafo quarto onde afirmam-se vinte princípios que devem servir de guia para o estabelecimento da NOEI. Não se trata, por certo, de expor aqui os vinte princípios que o documento traz, porém, é interessante notar algumas nuances que eles trazem.

Há uma preocupação constante com a igualdade. O primeiro princípio inicia tratando da igualdade soberana entre os Estados (a). O segundo propugna por uma ampla cooperação entre todos os Estados com base na igualdade (b). O terceiro princípio fala de uma participação plena e efetiva de todos os Estados, com base na igualdade, para o enfrentamento dos problemas econômicos do mundo para o bem de todos (c).

Um segundo aspecto que os princípios demonstram uma clara preocupação é com a soberania. Aparecendo conjugada com igualdade (a), o tema da soberania é tratado em afirmá-la diante das antigas metrópoles coloniais e mesmo para garanti-la àquelas populações que ainda se encontravam sob o jugo de outros Estados, mencionando mesmo um direito a compensação decorrente da exploração colonial (f). Some-se a liberdade para que esses povos, uma vez independentes, possuem para escolher o melhor sistema econômico e social para seu próprio desenvolvimento (d).

Além disso, as preocupações com a soberania materializam-se na doutrina da soberania permanente sobre os recursos naturais e atividades econômicas (e/h), o que se relaciona com a preocupação expressa sobre as atividades das empresas transnacionais que operavam nos países em desenvolvimento (g).

Um terceiro aspecto relaciona-se a mudanças na arquitetura da governança global econômica vigente, em especial do comércio internacional, quando se pede uma relação justa e equitativa entre os preços dos bens – de baixo valor agregado – exportados pelos países em desenvolvimento e aqueles importados – de alto valor agregado – por estes mesmos países no intuito de corrigir os termos insatisfatórios do comércio (j). Estão presentes preocupações

relacionadas à melhoria na competitividade de produtos naturais (m), reforma do sistema monetário internacional com condições favoráveis aos países em desenvolvimento (l/o) além do tratamento preferencial e não-recíproco aos países em desenvolvimento (n).

Um quarto e último aspecto relaciona-se a uma grande chamada para a cooperação voltada para superar as disparidades presentes no mundo (b) e sem condicionamentos políticos ou militares (k). Essa cooperação tem como finalidade a garantia da própria soberania (i), o acesso e a transferência de tecnologia (p) e deve também entre os próprios países em desenvolvimento (s).

Rist (2014) conclui que a Declaração da NOEI é, por natureza, ambivalente. Ao mesmo tempo em que o Terceiro Mundo desejava desenvolver-se de modo mais rápido – e essa é sua principal reivindicação – eles não questionavam o modo como deve-se atingi-la. O Terceiro Mundo estava certo de que sob o então vigente sistema internacional não era possível atingir tal nível de desenvolvimento. Porém, as propostas da NOEI não são um rompimento com o status quo, mas, pelo contrário, o reforçam ao dar ênfase em três pilares da concepção dominante sobre o desenvolvimento do Terceiro Mundo: crescimento econômico, expansão do comércio internacional e aumento da ajuda prestada pelos países centrais.

Cox (1979) chama atenção que as preocupações relacionadas a uma NOEI não são uma exclusividade do Terceiro Mundo. Tanto que a perspectiva socialdemocrata ganha espaço diante da falência dos programas de assistência ao desenvolvimento dos anos 60 – década das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A lógica desses programas era a promoção do crescimento econômico e aumento da renda nacional, esperando que o aumento da renda dos mais ricos, em algum momento, respingaria em um aumento de renda dos mais pobres, o que não se verificou. Tratava-se de conceber projetos e programas direcionados diretamente aos mais pobres, deixando de lado a fé nos mercados e advogando pela intervenção governamental, no sentido de produzir igualdade dentro e entre as nações. Essa perspectiva toma corpo principalmente nas instituições internacionais. Deixa-se de lado a noção de ‘eficiência econômica’ em nome de uma ordem social equitativa e um socialismo humanístico. Tratava-se de uma síntese entre a crítica mais radical – empreendidas pela teoria da dependência - aos conceitos de desenvolvimento e os dogmas da economia liberal. Seu objetivo estava centrado nas necessidades básicas da população mais pobre, mantendo o capitalismo como estratégia principal, mas acompanhado de iniciativas para moderar seus efeitos negativos.

É interessante notar, como lembra Cox (1979), que as prescrições do relatório *Reshaping International Order*, do Clube de Roma, de 1977, que sintetiza a perspectiva socialdemocrata, sobre as instituições internacionais. Enquanto que na visão do establishment deveria ser mantido a tríade Fundo Monetário Internacional – Banco Mundial – GATT, a perspectiva socialdemocrata apostava nas Nações Unidas ao centro de um modelo de governança para o desenvolvimento, com base na noção de uma soberania planetária descentralizada.<sup>34</sup>

Na verdade, tanto a visão trilateral quanto aquela endossada pelo mencionado relatório do Clube de Roma são, nas palavras de Cox (1979), faces de uma mesma moeda: a hegemonia. Ambas partem dos mesmos pressupostos, divergindo apenas sobre o arranjo do cenário internacional quando a visão do establishment é necessariamente manter as instituições de *Bretton Woods* e a visão do relatório aponta a necessidade de um novo aparato institucional para lidar com concessões feitas aos mais subordinados.

### **1.3 O enquadramento da Política Ambiental Global em termos de desenvolvimento: o dilema Norte e Sul.**

As reivindicações por uma ordem mundial mais justa, que marcam as tensões Norte e Sul no âmbito da política internacional, não ficam restritas ao âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas ou mesmo da própria Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Esse embate é uma marca que perpassa a política internacional em todas as arenas onde o tema esteja relacionado ao desenvolvimento.

A Política Ambiental Global, que nasce na Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo-1972, não ficou imune. Desde de Estocolmo-72, um dos elementos centrais da Política Ambiental Global é o embate Norte e Sul que a acompanha até hoje e materializa-se de modo muito evidente no âmbito das mudanças climáticas.

---

<sup>34</sup> A proposta do Relatório, segundo Cox (1979) pode ser sintetizada do seguinte modo: “Functionalism becomes a principle of sovereignty that relates the appropriate level of decision making to the range of impact a decision will have rather than a recipe for fragmenting issues. It will lead to some issues being dealt with at the global level while others can be handled locally since they are only of local consequence. Participation in international institutions would not be limited to governments but should include nongovernmental organizations of various kinds (MNCs and trade unions, for example – there is a corporatist bias in RIO prescriptions for planning). There would be a gradual transfer of power to certain functionally defined world authorities. International aid programs would evolve into a system of international taxation operation through a World Treasury. Monetary reserves creation would take place through a World Central Bank. A World Food Authority would be created. And the United Nations should be restructured with broad economic powers as the centre of a functional confederation of international organizations. Other contributors to the social democratic perspective more modestly advocate greater automaticity in resource transfers to poor countries” (COX, 1979, p.278).

O objetivo deste item é demonstrar como o enquadramento Norte-Sul entra na Política Ambiental Global formada a partir de 1972, informando como a percepção dos países do Sul moldam-se ao longo do tempo até chegar à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, de onde emerge a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

De início, procura-se demonstrar como os problemas ambientais emergem no âmbito das relações internacionais, assim como o seu enquadramento teórico em termos de governança global e regimes internacionais.

### 1.3.1 As preocupações ambientais e seu enquadramento nas relações internacionais: as origens da governança global ambiental.

Entre as consequências da ‘Era de Ouro’ estava, certamente, a visível degradação ambiental provocada pela escalada dos índices econômicos. Por mais evidente que fossem as deteriorações ambientais induzidas pelo progresso em marcha, isso não era uma preocupação dos governos e sequer das sociedades. Isso acontecia tanto no mundo capitalista quanto no mundo socialista, em especial nesse que utilizava um modelo industrial arcaico e mais poluente vis-à-vis o modelo capitalista. A degradação ambiental estava presente tanto na cidade quanto no campo, ainda que fosse no ambiente urbano onde se tornasse mais clara, pensando no uso vertiginoso de combustíveis fósseis, em especial o petróleo, incrivelmente barato no mencionado período histórico (HOBSBAWN, 1995).

Speth e Haas (2006) lembram que no começo dos anos 70 algo novo ocorreu nos Estados Unidos: diante de dados evidenciados pelos cientistas Mario Molina e F.S. Rowland sobre os efeitos danosos do uso de clorofluorcarbonos na camada de ozônio, houve uma reação do público norte-americano e de outros países como o Canadá e a Noruega para extinguir o uso de CFC, sendo que, nos Estados Unidos, em 1978 a Agência de Proteção Ambiental proibiu o uso de CFC. Isso demonstrou a força que a opinião pública dos países desenvolvidos possui quando se trata de pressionar autoridades governamentais para tomar medidas em relação a problemas ambientais de grande escala, mas não se pode negligenciar que os problemas ambientais, por sua vez, decorrentes de um conjunto de variáveis, não podem ser enfrentados apenas com soluções tecnológicas. São problemas bem mais profundos, que envolvem uma face econômica, política e social que devem ser enfrentadas.

Nesse sentido, é importante compreender os problemas ambientais que devem ser enfrentados por uma ação coletiva. Primeiramente, tem-se **problemas ambientais ligados aos chamados bens comuns globais**, que são áreas que estão fora da jurisdição de um Estado – mares e atmosfera, p.ex. Tais recursos são mais vulneráveis exatamente por serem ‘de ninguém’, o que dificulta a própria ação no sentido de enfrentar tal tipo de problema (SPETH, HAAS, 2006; O’NEIL, 2009)

Em segundo, tem-se os **problemas de natureza transfronteiriça**, tais como a poluição transfronteiriça, também rotulados como externalidades transfronteiriças, cujo impacto é sentido em ambas as jurisdições em termos de cursos d’água compartilhados, vida selvagem comum, etc. Esse tipo de problema é, a princípio, mais simples de ser enfrentado do que os que envolvem bens comuns globais, sendo possível identificar facilmente os potenciais poluidores (SPETH, HAAS, 2006; O’NEIL, 2009).

Aqueles problemas que afetam **bens ambientais locais de preocupação global** – tais como a diversidade biológica – entram em uma terceira classificação. Esses também podem ser entendidos como problemas locais de efeito cumulativo, uma vez que os efeitos imediatos de sua eventual degradação são sentidos em nível local, mas o efeito cumulativo faz transcender a preocupação. (SPETH, HAAS, 2006; O’NEIL, 2009). Um quarto e último tipo de problema ambiental é justamente aquele **estritamente nacional/local**, mas que demanda uma ação coletiva em termos de gerenciamento (SPETH, HAAS, 2006).<sup>35</sup>

A degradação ambiental evidenciada na Era de Ouro deixou claro que ação para enfrentar e solucionar os problemas ambientais não poderia ser local ou nacional, mas exigia uma coordenação internacional entre os Estados. De fato, os anos 70 marcam uma inflexão em termos teóricos nas Relações Internacionais quando a agenda internacional, antes dominada exclusivamente por assuntos militares – em especial no contexto de Guerra Fria – é instada a lidar com outros assuntos, entre os quais as preocupações ambientais.

Os anos 70 representam um *turning point* na política internacional que nem abordagens consideradas tradicionalistas ou mesmo aquelas consideradas modernistas conseguiam, por si só, prover elementos de análise suficiente para abarcar as modificações em curso. Trata-se de um período de continuidade e mudança. O mundo que emergiu da Segunda Guerra Mundial, em especial nas primeiras décadas da Guerra Fria, estava enquadrado numa

---

<sup>35</sup> Uma das principais críticas feitas à Política Ambiental Global pelos países do Sul é que ela se centra com muito mais ênfase em problemas ambientais globais, transfronteiriços ou locais de preocupação global, que são problemas que marcadamente afligem de modo mais intenso os países do Norte. As preocupações ambientais mais imediatas dos países do Sul – saneamento, acesso à água potável, combate à desertificação, etc. – não seriam tratados com a mesma importância.

ótica realista, onde se valorizavam assuntos relacionados à segurança nacional. Entretanto, desde então, outros assuntos emergiram na pauta internacional, por força das relações econômicas e mesmo das preocupações ambientais, que tentar racionalizar a política internacional em termos de balanço do poder não era mais satisfatório (KEOHANE, NYE, 2012).

Esse clima de mudanças na política internacional e de insatisfação diante dos paradigmas vigentes para explicar uma realidade que se desenhava mais fluida e mais diversa foi propício para, a partir dos anos 70, instar a proposição de novas teorias e novos paradigmas de análise das relações internacionais. Nesse sentido, o meio ambiente constitui ainda hoje uma seara para essas novas teorias e paradigmas.

Cientes de que ações individuais não seriam suficientes para enfrentar os problemas ambientais que se colocavam, os Estados entram, a partir da Conferência de Estocolmo-72, em um esquema de governança global ambiental. Porém, antes de tudo, o que se entende por governança global?

Escrevendo em 1992, em um contexto em que a política mundial, até então dominada por questões relacionadas à disputa entre Estados Unidos e União Soviética, parece perder o rumo, Rosenau (2000) chama atenção para a importância da governança. Antes disso, ele pretende delimitar o que se entende por governança. Primeiramente, ele a diferencia de governo, alegando que ambos possuem em comum o fato de serem ações tomadas para atingir uma meta, mas enquanto o governo apoia-se em uma autoridade central e no exercício do poder de polícia, a governança ocorre motivada apenas pelos objetivos comuns, sem necessariamente um arcabouço legal bem definido que dê às suas obrigações aquela densidade e precisão que ocorre na política doméstica. Portanto, para que seja efetiva, a governança depende de adesão de seus atores à ela.

No âmbito da política internacional trata-se de uma governança sem um governo, “na medida em que nesse domínio é conspícua a ausência de uma autoridade central, embora seja também óbvio que um mínimo de ordem e de entendimentos rotinizados está presente na conduta da vida mundial” (ROSENAU, 2000, p.19).

São três os locais e modos da governança global ambiental. Por local deve-se entender as arenas de discussão onde, dentro de uma estrutura mais ampla da governança global, os atores negociam e decidem, enquanto o modo é exatamente a implementação dessas decisões. O primeiro local desta governança global ambiental é a da **cooperação ambiental internacional dos Estados**. O segundo local é a **governança global ambiental sem Estados**,

executada por atores não-estatais privados. O terceiro e último local desta governança é exatamente a **governança global econômica**, uma vez que as decisões que impactam sobre a economia internacional (fluxo de capitais, investimentos, comércio, etc.) possui um inegável impacto no meio ambiente e fazem com que instituições tais como o Banco Mundial ou a Organização Mundial do Comércio tenham que lidar com questões ambientais (O'NEIL, 2009).

É importante frisar que, nesta pesquisa, privilegiar-se-á apenas a governança global ambiental que se desenrola na cooperação entre os Estados, mas não se ignora a riqueza do mosaico que compõe a governança global ambiental, sobretudo pela ação de organizações não-governamentais e também da comunidade científica, que terá grande importância na formação da governança global do clima.

O modo escolhido pelos Estados para lidar com os problemas ambientais foi a cooperação por meio de tratados multilaterais. Apesar das propostas de criação de uma organização internacional para lidar com a questão ambiental, os Estados preferiram estabelecer uma governança baseada na negociação e implementação de tratados ambientais multilaterais em uma base casuística. Entretanto, a governança global ambiental liderada pelo Estado vai além de simplesmente negociar e implementar um tratado, mas envolve todo um conjunto de atividades e variáveis que compreendem a formação de um regime internacional (O'NEIL, 2009).

O conceito de regimes internacionais, assim como os seus elementos formadores, não é preciso em termos teóricos e nem consensual no âmbito da literatura de relações internacionais.<sup>36</sup> Haggard e Simmons (1987), mesmo cientes da possibilidade de cair em um formalismo, entendem regimes internacionais como acordos multilaterais entre Estados com o intuito de regular as ações de cada um determinado campo das relações internacionais. A utilidade deste conceito é sua diferenciação em relação à governança global, que pode operar

---

<sup>36</sup> O primeiro conceito que se faz menção é o oferecido por Stephen Krasner como resultado de uma conferência preparatória e uma edição especial da *International Organizations*. Segundo o autor, deve-se entender por regimes internacionais “sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or postscripts for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice” (KRASNER, 1995, p.02). As críticas a este conceito centram-se no fato de que, apesar da importância, ele é vago quando apela a normas, princípios e regras, sem fazer uma distinção muito clara deles. Além disso, há uma indefinição quando menciona a convergência de expectativa dos atores e mesmo a ideia de regimes implícitos e explícitos. (HAGGARD, SIMMONS, 1987; HASENCLAVER, MAYER, RITTBERGER, 1997). Por sua vez, Oran Young define regimes internacionais como “social institutions governing the actions of those interested in specifiable activities (or meaningful sets of activities). As such, they are recognized patterns of practice around which expectations converge” (YOUNG, 19880, p.332), mas o seu conceito não foge às mesmas críticas de indefinição e vagueza que se aplicam ao conceito ofertado por Krasner.

com ou sem regimes, e em termos jurídicos apresenta-se, de fato, mais interessante, sendo o conceito adotado por esta pesquisa.<sup>37</sup>

Young (1980) assinala que as atividades de interesse que justificam a formação de um regime internacional podem acontecer dentro de sua jurisdição ou fora dela. A existência de um regime internacional sinaliza um esforço em guiar as ações dos Estados para atingir um objetivo comum, porém isso nem sempre acontece. Dentro de um regime internacional deve-se identificar o componente substantivo – caracterizado pelos direitos e regras, ou, pensando em termos formais, pelo tratado em si – e pelo componente procedimental – relacionado a mecanismos para resolver situações que requerem escolhas, deliberações entre os Estados.

Considerando que os acordos e decisões de um regime internacional nem sempre serão implementados e observados por todos, aspectos relacionados à força do regime internacional – por meio de mecanismos aptos a lidar com situações de descumprimento – são essenciais para sua efetividade. É importante também notar, em termos de efetividade, nos incentivos que os atores têm para implementar o regime e garantir sua efetividade (YOUNG, 1980; HAGGARD, SIMONS, 1987).<sup>38</sup>

Deve-se ressaltar ainda uma característica importante dos regimes internacionais – e mais importante ainda quando se trata de regimes ambientais – que é a interação entre eles. Na teoria clássica dos regimes internacionais pouco se estudou sobre o tema, que avançou mais apenas ao longo dos anos 90 e hoje tem no instrumental ofertado pelos acadêmicos Sebastian Oberthür e Thomas Gehring denominado de interação institucional. Trata-se de uma interação que pode influenciar a tomada de decisão, a efetividade ou mesmo a implementação de um regime. Esses estudos ficam mais evidentes quando se compara a força do regime comercial encabeçado pela Organização Mundial do Comércio em relação dos regimes ambientais.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Sobre o entusiasmo inicial dos estudos de política ambiental global (Global Environmental Politics – GEP) com a teoria dos regimes internacionais, deve-se ter em mente que “Many of the pioneers of GEP initially drew heavily on regime theory in analysing global environmental politics. With its focus on principles, rules, norms and decision-making procedures, regime theory proved to be an attractive framework for analysing the emergence of international environmental agreements and institutions that began to blossom in the late 1980s and throughout the 1990s [...] While regime theory is no longer such a dominant analytical tool, the field is still largely concerned with analysing the emergence, design and effectiveness of institutions, agreements and other public and private governance initiatives that focus on the environment.” In: CLAPP, Jennifer; HELLEINER, Eric. International political economy and the environment: back to the basics? *International Affairs*, [s.l.], v. 88, n. 3, p.485-501, 23 mar. 2012. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01085.x>, p.448-449

<sup>38</sup> No caso dos regimes internacionais ambientais, de base convencional, sua força estará diretamente relacionada, do ponto de vista formal, à qualificação das obrigações contidas nos acordos ambientais multilaterais. Nesse sentido, no próximo capítulo será tratado dos aspectos relacionados à *soft law* que se fazem presente como uma característica dos tratados ambientais multilaterais.

<sup>39</sup> Sobre o assunto, conferir: OLIVEIRA, A.S. Regimes Internacionais e a Interação entre a OMC e os Acordos

Outra característica essencial dos regimes ambientais é o uso do enfoque convenção-protocolo. Susskind e Ali (2015) explicam esse enfoque demonstrando que as negociações ambientais internacionais tendem a se valer deste modelo em dupla etapa. A justificativa apresenta-se no fato que, sendo os problemas ambientais globais extremamente complexos, em um determinado momento os Estados podem não ter plena clareza sobre as medidas necessárias a serem implementadas. Desde modo, diante das evidências científicas disponíveis, eles preferem assinar uma convenção-quadro, onde assumem obrigações de baixa vinculatividade e precisão, mas se comprometem em continuar os processos de negociação diante de evidências mais claras.

Uma importante característica da política ambiental global – e foco desta pesquisa – é o seu enquadramento em termos Norte-Sul. Trata-se, segundo O’Neil (2009) de uma das mais importantes forças que moldam a governança global ambiental. Os países do Sul exercem uma influência central na negociação e redação dos acordos internacionais, mas essa importância foi adquirida mediante contestações e resistências às tentativas de discurso a ser implementado pelo Norte.

Com suas origens que remontam às negociações da NOEI, as reivindicações do Sul não sinalizam apenas que o sistema internacional não seja efetivo para lidar com essas reivindicações, mas que, antes de tudo, ele precisa ser mais legítimo. Todo o discurso do Sul em termos de política ambiental global coloca em xeque não apenas a legitimidade e eficiência desses instrumentos, mas de todo o sistema internacional. Os países em desenvolvimento, tomados conjuntamente como ‘O Sul’, começam na política ambiental global como contestadores e céticos, apenas ao longo de todos esses anos que eles modificam suas posições lentamente, ainda que não totalmente, “the South remains a key but reluctant actor in global environmental policy whose ability to influence global environmental processes has remained severely constrained by its self-perception of marginalization and its capacity-limitations” (NAJAM, 2005, p.304)<sup>40</sup>.

O debate da política ambiental global enquadrado em termos Norte-Sul pode parecer uma simplificação da realidade, considerando as disparidades mesmo entre os países em desenvolvimento que o compõe, porém, a expressão ‘Sul’ em termos de política ambiental

---

Ambientais Multilaterais. In: Anais do 5º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade. Disponível em: < <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT15-484-1002-20100903202553.pdf>>. Acesso em: 10.jan.2017.

<sup>40</sup> “o Sul permanece um ator chave mas relutante na política ambiental global cuja habilidade de influenciar os processos ambientais globais permaneceu severamente limitada pela auto percepção de marginalização e limitação de suas capacidades”.

global reflete o desejo desses países de negociarem e se expressarem coletivamente, principalmente por meio do G-77 (O'NEIL, 2009). O que os países do Sul desejam não é apenas uma saída para superar as mazelas econômicas a que são sujeitos, mas sobretudo que suas vozes sejam ouvidas e respeitadas naqueles fóruns onde seus destinos são, de alguma forma, decididos (NAJAM, 2005).

Roberts e Parks (2006) salientam que quando os países do Terceiro Mundo negociam no âmbito da política ambiental global, suas preocupações não podem ser resumidas apenas em implementação de obrigações ou mecanismos de cumprimento, mas suas reivindicações estão relacionadas principalmente com a injustiça e a desigualdade na distribuição dos bônus e ônus do desenvolvimento.

Por sua vez, autores como Susskind e Ali (2015) afirmam que esse enquadramento das negociações ambientais estaria ultrapassado. Porém, os últimos anos de negociações ambientais multilaterais deixam claro que o Sul é um importante protagonista, apesar das divergências internas sobre determinados assuntos. Nesse sentido, deve-se entender que “Yet, in looking at the accumulated experience, these differences have been neither deep nor lasting. Indeed, they have been exceptions to an otherwise remarkable sense of collectivity. This is a weak unity, but a resilient collectivity” (NAJAM, 2005, p.306).

### 1.3.2 A Conferência de Estocolmo-72 e a desconfiança do Terceiro Mundo.

Em meados dos anos sessenta, as preocupações ecológicas transbordam as fronteiras nacionais. Desastres locais, com consequências transfronteiriças, serão a mola propulsora da Conferência de Estocolmo, em 1972. Havia um imperativo de conciliar crescimento econômico e proteção ambiental (MORIN, KERR, 1995). Em um contexto de crise ecológica, tornada evidente na segunda metade do século, será necessária uma ação global frente aos problemas ambientais postos (TOYNBEE, 1987).

Os preparativos da Conferência de Estocolmo serviram de oportunidade de articulação para os países do Sul por meio do Grupo dos 77 (G-77). A posição defendida por eles era que questões ambientais não poderiam ser desvinculadas de problemas socioeconômicos, já que à custa da degradação ambiental que os países do Norte haviam atingido seus níveis de desenvolvimento. (SPETH, HAAS, 2006).

O início das preocupações ambientais remonta, de modo sólido, aos fins dos anos 60 e começo da década posterior, a partir de uma percepção que o mundo industrial se esgotaria.

Essa percepção catastrófica, será condensada no ‘Limites para o Crescimento’ do Clube de Roma. Por razões claras, os países do Terceiro Mundo apresentavam-se resistentes ao alarmismo ambiental da década de 70, uma vez que viam nessas propostas uma tentativa de sabotar o seu crescimento econômico, desenvolvimento e modernização, de modo a impedi-los a desvencilharem-se da pobreza (FALK, 1999).

Nos preparativos de Estocolmo, ocorre um encontro entre os blocos – Norte e Sul – na cidade suíça de Founex. O objetivo era superar as divergências e teve como resultado a ‘doutrina do meio ambiente e desenvolvimento’ – precursora da noção de desenvolvimento sustentável – que tinha como premissa a indissociabilidade dos dois temas e que os países do Norte aceitavam o princípio da adicionalidade, uma característica ainda presente na política ambiental global, segundo o qual eles custeariam as iniciativas ambientais nos países em desenvolvimento (SPETH, HAAS, 2006).

O denominado Relatório Founex reconhece os problemas ambientais advindos do industrialismo e ressalta a diferença dos problemas ambientais nos países do Norte e do Sul. Nos primeiros, a sua origem está no modelo de desenvolvimento aplicado e, nos segundos, pela falta de desenvolvimento. O documento pontua o impacto das questões ambientais nas relações internacionais econômicas. O relatório, ao final, apresenta uma síntese de 25 linhas de ação (THE FOUNEX, 1971).

Os países do Terceiro Mundo chegaram na Conferência bastante relutantes e desconfiados. Eles enxergavam a Conferência não apenas como algo inútil mas como uma ameaça aos seus interesses. Na verdade, nas vésperas da Conferência, havia um certo receio que ela fosse esvaziada pela ausência desses países. A desconfiança do Sul era de que as propostas da Conferência eram de, na verdade, impedir o desenvolvimento do Sul. Deste modo, a inquietação do Sul não era com a conferência em si e muito menos com a preocupação ambiental, mas sim com o modo com ela era posta pelos países do Norte, sem considerações socioeconômicas e mesmo no sentido de limitar ou impedir o crescimento econômico (NAJAM, 2005).

Nesse período, é importante contextualizar que a doutrina do desenvolvimento em base industrialista começa a ser questionada quando se evidenciam problemas, em especial no terceiro mundo, como desemprego, subemprego, êxodo rural provocando superpopulações urbanas, aumento da problema e manutenção – quando não aprofundamento – das desigualdades (THORBECKE, 2009).

Estocolmo-72 representou uma oportunidade inédita para os países em desenvolvimento contestarem as propostas dos países desenvolvidos – Norte – para lidar com problemas ambientais globais. Deve-se, ainda, ter em mente que a Conferência ocorre em um período de acirrada disputa enquadrada na Guerra Fria, mas foi o boicote do bloco soviético na Conferência – devido à não-participação da Alemanha Oriental – que deu permitiu que os países do Sul assumissem um protagonismo inesperado (NAJAM, 2005).

Na Conferência de Estocolmo, em 1972, os países do Sul reforçam que a preservação ambiental caberia aos países do Norte – poluidores em primeiro lugar – e que as preocupações ambientais não deveriam minar seus objetivos de desenvolvimento (SPETH, HAAS, 2006). Apesar da participação do Sul na Conferência de Estocolmo-72 não ter muito destaque nos estudos de política ambiental global, foi em Estocolmo que o Sul, pela primeira vez, negociou conscientemente como bloco, adotando argumentos e estratégias de negociação que mais tarde viriam a formatar a NOEI (NAJAM, 2005).

Najam (2005) afirma que as reivindicações do Sul em Estocolmo não eram novas e não se tratavam de uma oposição por si só às pautas ambientais. O que estava em jogo era o modo como a questão ambiental estava sendo colocada pelos países do Norte, ou seja, havia uma contestação da legitimidade. De acordo com os países do Sul, a questão ambiental estava sendo posta sem considerar as especificidades dos países do Sul, cujo problema mais urgente não era necessariamente a poluição causada pela industrialização, como ocorria no Norte, mas a pauta mais urgente era a pobreza decorrente da falta de desenvolvimento. Deve-se lembrar ainda que nesse momento, o desenvolvimento era entendido primordialmente como crescimento econômico e, sobretudo, vindo por meio da industrialização. Então, é iluminador o pensamento de Indira Gandhi que, na Conferência, afirma que a pior poluição era a pobreza.

A Declaração de Estocolmo, ao longo de seus 26 princípios, reforça a soberania dos Estados na exploração de seus recursos naturais. Funda-se uma governança global ambiental política, descentralizada, baseada em negociação e implementação de tratados multilaterais em temas pontuais, que fundam modelos de regimes que até hoje são o modo dominante da governa global ambiental (O'NEIL, 2009).

As posições que o Sul assumiu em Estocolmo-72 vão marcar o começo da governança global ambiental e sua influência será decisiva em determinar um novo ritmo para esta seara da política internacional que culminará na concepção de ‘desenvolvimento sustentável’ (NAJAM, 2005).

Falk (1999) observa que será durante os anos 80 desenvolveu-se a percepção de que os problemas ambientais globais apenas poderiam ser eficazmente enfrentados mediante ajustes entre os Estados. Ao mesmo tempo, foi durante os anos 80 que o movimento ambientalista se afirmou de modo mais enfático, angariando poder político por meio de estratégias ambiciosas junto às empresas e mesmo aos governos, por meio dos partidos verdes.

Considerando o conjunto complexo dos países que formam o Terceiro Mundo, Hobsbawm (1995) evita generalizações, mas é categórico em afirmar que, nos anos 70, os países do Terceiro Mundo estavam mergulhados em dívidas e que, nos anos 80, principalmente na América Latina, gera a crise da dívida. Gordon e Sylvester (2004) lembraram que ao centro desse fenômeno encontra-se a crise do petróleo dos anos 70. Quando os países exportadores de petróleo elevaram o preço criou-se no mercado financeiro um excesso de liquidez. Esse excesso de liquidez foi o ponto de partida para tantos empréstimos feitos ao Terceiro Mundo, normalmente a juros altos.

O excesso de liquidez no mercado internacional levou a uma política de crédito irresponsável. Instáveis, os países do Terceiro Mundo não tinham como pagar esses débitos – considerando que suas economias são essencialmente orientadas para exportação – e com isso se gerou a crise da dívida. Sua primeira manifestação na América Latina foi a crise do México de 1982.<sup>41</sup>

Durante os anos 80, apresenta-se como ‘solução’ para a crise da dívida a estratégia de desenvolvimento imposta pelos países do Norte aos países do Sul, por meio das instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional). Tratou-se da implementação de um ajuste estrutural como condição imprescindível para o desenvolvimento. Esse ajuste estrutural tinha como foco reaver um equilíbrio perdido ao longo das décadas passadas.

A consequência prática dos empréstimos são condições que retiram dos países devedores a autonomia sobre assuntos internos, especialmente relacionais a políticas

---

<sup>41</sup> “A combination of events including an extremely heavy foreign debt burden—reflecting the cumulative effects of decades of borrowing and manifested by large and increasing balance-of-payments and budget deficits in most of the developing world—combined with higher interest rates and a recession in creditor countries, radically changed the development and aid environment at the beginning of the 1980s. The Mexican financial crisis of 1982 soon spread to other parts of the Third World. The magnitude of the debt crisis was such that, at least for a while, it brought into question the survival of the international financial system” In: Thorbecke, E. **‘The Evolution Of The Development Doctrine, 1950-2005’**. Research Paper 2006/155. Helsinki: UNU-WIDER, 2006, p.15.

públicas.<sup>42</sup> No fundo, os ajustes promovidos pelas instituições financeiras internacionais não conseguiram cumprir o prometido – ajudar os países do Terceiro Mundo a pagar suas dívidas – mas, pelo contrário, os deixou mais endividados e com condições sociais profundamente deterioradas.

Segundo Rist (2014), os programas de ajuste estrutural implementados a partir da década de 80 tiveram como consequência um choque na coesão política do Terceiro Mundo. As consequências das políticas de ajuste estrutural são bem sintetizadas quando se pontua que:

Within the space of a few years, the international Keynesianism that tried in its way to organize trade was replaced by monetarism, whole-sale deregulation and an international credit economy. Even if States sometimes had to bail out the most reckless banks in order to head off a major crisis, the ‘law of the market’ now served as a universal doctrine, and ‘development’ issues were reduced to the humanitarian initiatives of UNICEF and the NGOs. For the pervading liberalism was not content to smash up voluntarist attempts at promoting greater equity; it also sounded the knell of ‘Third-Worldism’” (RIST, 2014, p.174)<sup>43</sup>.

A Fundação *Liberté sans Frontières* criada pelos Médicos Sem Fronteiras (MSF) em 1985, também representou um baque na concepção ‘terceiro-mundista’ então vigente. Esse Fundação era composta essencialmente por membros da Direita e mesmo da extrema Direita. Seu objetivo claro era corrigir a visão distorcida de um Terceiro Mundo como eterna vítima do Ocidente o que teria resultado em ‘erros’ consubstanciados, por exemplo, nas propostas da NOEI. Segundo a Fundação, o desenvolvimento tinha como pressuposto a democracia e os direitos humanos. Desenvolvimento era enquadrado apenas como mais um tema dentro da

---

<sup>42</sup> Sobre o papel das instituições financeiras internacionais na realidade dos países do Terceiro Mundo, deve-se ter em mente que “[...] *its growing role in the domestic policies of its borrowers was rationalized by broadly interpreting the concept of ‘economic development’*. Under this rubric, the World Bank’s scope increased to encompass legal and judicial reform, family planning, education, developing the private sector and health care, among various other initiatives. Moreover, if structural adjustment conditions were not met, future assistance could be denied and adherence to these conditions was critical in securing access to private capital [...] Structural adjustment led to a severe deterioration in living conditions as cutbacks in government spending led to drastic declines in medical services, public education and other services. This often led to violent protest as basic necessities became unfordable, and popular protests sometimes triggered government repression. Structural adjustments thus came to be associated with deterioration in freedom and, at times, human rights abuses [...] By shaping and determining the policy choices available to governments, conditionalities foreclose political prerogatives that are generally thought to constitute the core of state sovereignty” In: GORDON, Ruth E.; SYLVESTER, Jon H. Deconstructing development. **Wisconsin International Law Journal**, v. 22, n.1, 2004, p. 01-99.p.41-43.

<sup>43</sup> “Dentro de poucos anos, o keynesianismo internacional que tentou do seu modo organizar o comércio foi substituído pelo monetarismo, pela desregulamentação de toda a venda e por uma economia creditícia internacional. Mesmo que, por vezes, os Estados tivessem de resgatar os bancos mais temerários para evitar uma grande crise, a "lei do mercado" serviu agora de doutrina universal e as questões de "desenvolvimento" foram reduzidas às iniciativas humanitárias da UNICEF e das ONGs. Pois o liberalismo penetrante não se contentava em esmagar as tentativas voluntaristas de promover maior equidade; Ele também escamoteou o 'Terceiro Mundismo'.”.

teoria econômica, ao contrário daqueles que o viam como um campo de estudos autônomo. Além disso, eles encaravam as próprias leis do mercado como uma condição suficiente para induzir o desenvolvimento, de modo que condições privilegiadas aos países do Sul, na verdade, terminavam por deturpar ou atrapalhar os efeitos que as leis do mercado deveriam induzir. Some-se ainda que a Fundação, assim como o próprio MSF, retiram a doutrina do desenvolvimento dos peritos do Norte e do Sul e o reduzem apenas a uma intervenção humanitária (RIST, 2014).

Os esforços do Sul de emplacar condições mais favoráveis para seu desenvolvimento no âmbito das relações internacionais – cuja expressão máxima é já mencionada Nova Ordem Econômica Internacional – conseguiram alguns avanços que foram desmantelados durante os anos de neoliberalismo – anos 80 – impulsionado principalmente pelos governos Reagan e Thatcher. Nesse mesmo período, o Sul – principalmente os países menos desenvolvidos – tornaram-se ferrenhos opositores do ambientalismo provindo do Norte, enxergando-o como uma armadilha para suas aspirações nacionais de desenvolvimento (PARKS e ROBERTS, 2008).

No mesmo sentido, como salientam Gordon e Sylvester (2004), a década de 80 marcou o fim da Nova Ordem Econômica Internacional que morreu, por assim dizer, perdida entre as demandas daquela década por empréstimos a fim de ajustes macroeconômicos. Porém, ainda que a NOEI tenha se esvaziado, o seu ponto mais importante é a lógica empreendida por ela, como bem ressalta Cox (1979), de que o Terceiro Mundo pode, de alguma forma, fazer frente aos países desenvolvidos.

### 1.3.3 A Conferência do Rio-92: globalização, desenvolvimento sustentável e uma nova postura do Sul.

Nos vinte anos que se seguiram a Estocolmo, o posicionamento do Sul não mudou muito, mas o enquadramento da política ambiental global começou uma mudança substancial a partir da noção de desenvolvimento sustentável. Os países do Sul chegam ao Rio com um maior desejo de participar da governança global ambiental – quando comparados à Estocolmo – mas nem por isso as reivindicações postas na reunião de 1972 deixaram de ser uma pauta do Sul. Nesse período, ficou claro que enquanto a preocupação dos ambientalistas e acadêmicos do Norte era em montar instrumentos e regimes efetivos em lidar com os problemas ambientais

levantados, a problemática do Sul colocava-se sobre a legitimidade desses instrumentos e instituições e se estes atendiam suas reivindicações por desenvolvimento (NAJAM, 2005).

Em 1983, a Assembleia Geral das Nações Unidas solicitou ao seu Secretário-Geral que formasse uma ‘Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento’. Essa Comissão foi formada sobre a presidência da então Primeira Ministra da Noruega e ex-Ministra do Meio Ambiente daquele país. A Comissão foi estruturada com figuras políticas de vários países, além de altos funcionários e ex-funcionários das Nações Unidas, que, juntamente com especialistas nas mais diversas áreas ambientais, proveu uma expertise ímpar, possibilitando uma leitura transdisciplinar das interações entre meio ambiente e desenvolvimento. Outro ponto interessante no trabalho da Comissão foi exatamente que ela se preocupou em promover audiências públicas ao redor do mundo, ouvindo as mais variadas lideranças ambientais.

O resultado dos trabalhos empreendidos pela Comissão foi o famoso relatório denominado de *‘Nosso Futuro Comum’*. Esse relatório provê um inventário completo, com dados e sustentação científica, dos principais problemas ambientais que deveriam ser enfrentados. Porém, Rist (2014) faz lembrar uma diferença radical deste relatório em comparação aos documentos produzidos pela Conferência de Estocolmo. Aqui, a Comissão foi desafiada a considerar não apenas o meio ambiente, mas este e o desenvolvimento. Deste modo, dever-se-ia levar em conta que as ameaças ambientais das sociedades ricas não são as mesmas das sociedades pobres, assim como as causas são distintas também. Ao mesmo tempo, a Comissão encarou o dilema de que é exatamente a atividade humana a propulsora da deterioração ambiental em nome do desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, não se pode negar o desenvolvimento a tantas populações que vivem em condições miseráveis.

A fim de superar essa dicotomia, a Comissão propôs aquele conceito que catalisa a política ambiental até hoje: o desenvolvimento sustentável. Segundo o Relatório, deve-se entender o desenvolvimento sustentável como aquele que “meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (WCED, 1987). Ainda de acordo com o Relatório, esse conceito gira em torno de duas noções básicas: o conceito de necessidades, com especial ênfase nas necessidades dos pobres, e na noção de limitações impostas pelo estado da técnica e pela organização social.

Montibeller Filho (2004) assinala que o desenvolvimento sustentável tem como precursor a noção de ecodesenvolvimento, presente desta a Conferência de Estocolmo -72 e lançada por Maurice Strong. Essa noção foi a primeira a colocar no mesmo patamar das

preocupações econômicas as considerações sociais e ambientais, espelhando um comprometimento sincrônico com a melhoria das condições de vida da população e um comprometimento diacrônico com as futuras gerações, sinalizando a imperiosidade de um novo modelo civilizacional.

Entretanto, não faltam críticas ao conceito de desenvolvimento sustentável proposto pela Comissão. A partir de um excerto do texto do Relatório<sup>44</sup>, Rist (2014) tece um conjunto de críticas a ele. Primeiramente ele chama atenção que ao impor à humanidade o dever de alcançar o desenvolvimento sustentável, o Relatório delega essa tarefa a um sujeito altamente indeterminado. Em segundo, o conceito sempre remete à noção de necessidades, necessidade básicas, mas não diz quais seriam essas necessidades e nem indica nenhum caminho para identificar aquelas que seriam básicas diante das supérfluas. Apesar o texto mencionar as limitações da biosfera em absorver os efeitos da atividade humana, ela não menciona claramente a atividade industrial - de longe a mais poluidora. Outro ponto que o autor chama atenção é que o conceito de desenvolvimento sustentável não destoa da noção geral de desenvolvimento entendida como crescimento econômico, apenas afirma que ela deve ser alcançada administrando melhor os recursos tecnológicos e a organização social. Ao afirmar que a pobreza não é mais inevitável e que ela não é um mal em si mesmo

Nesse sentido, Falk (1999) ressalta que a principal contribuição da Comissão Brundtland e de seu Relatório foi a afirmação categórica de um cenário de crise ambiental global. Ao mesmo tempo, o Relatório deixa claro que não há alternativas para enfrentar esse problema que não passem, necessariamente, por uma concertação global em nome do interesse planetário. Para tanto, era necessário ver que uma das grandes causas da degradação ambiental é a pobreza. Essa constatação chama os países ricos – do Norte – à responsabilidade de garantir perspectivas de desenvolvimento para os países do Terceiro Mundo – o Sul.

Rist (2014) afirma, deste modo, que o principal valor do Relatório são os dados estatísticos sobre o estado do ambiente mundial e a seriedade da deterioração, colocando o problema da urgência de uma resposta. Contudo, sua contribuição para por aí, uma vez que a

---

<sup>44</sup> “27. Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The concept of sustainable development does imply limits - not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities. But technology and social organization can be both managed and improved to make way for a new era of economic growth. The Commission believes that widespread poverty is no longer inevitable. Poverty is not only an evil in itself, but sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to fulfil their aspirations for a better life. A world in which poverty is endemic will always be prone to ecological and other catastrophes” WCED, *Our Common Future*, §27.

resposta proposta – o desenvolvimento sustentável – é tão vago e lacunoso que não se pode tirar dele nada que rompa a visão predominante de desenvolvimento.

O clima de véspera da Rio-92 estava tomado pelo fim da Guerra Fria e o alvorecer da globalização. Falk (1999) aponta que a rivalidade ideológica e o consenso sobre moldes e orientações políticas se encerram justamente com o fim da Guerra Fria, quando se impõem novos temas, tais como a permeabilidade das fronteiras, dentro de um quadro geral que insta a discussão e reflexão sobre o futuro político e socioeconômico mundial. Talvez sob a euforia, forjou-se uma visão equivocada do estabelecimento de um mundo unipolar sob a liderança dos Estados Unidos e, em segundo, que a dualidade Norte-Sul estaria ultrapassada. Porém, a interação entre Estados continuará sendo algo essencial, mas deverá dividir espaço com forças de mercados e lutas democratizantes.

Leis (1996) observa que ao longo dos anos 80 e 90 o neoliberalismo apresenta-se como fundamento de uma nova ordem mundial que se inicia nos anos 70 e, de certa forma, consolidar-se-ia com o fim da União Soviética e o triunfo do capitalismo. Trata-se, neste momento, de consolidar a liberdade de mercado e crescimento econômico e, ao mesmo tempo, promover o bem-estar público e a democracia. Nesse sentido, a Rio-92 ocorre em um clima de otimismo em relação ao futuro, diante do evidente fracasso do modelo comunista soviético. Entretanto, fica evidente já na Rio-92 a necessidade de uma transformação profunda no modelo de desenvolvimento, promovendo a aproximação de critérios ambientais e processos econômicos. Aproximação que

exige muito mais do que o uso de uma razão instrumental capaz de tomar decisões adequadas, tal como sugere o neoliberalismo com sua reivindicação de eficiência do mercado. Ela demanda uma mudança profunda do comportamento e de mentalidade de todos os atores, sejam estes pertencentes ao mercado, ao Estado ou à sociedade civil (LEIS, 1996, p.44).

O grande resultado da Rio-92 não está nos documentos que ela gerou, mas na mudança que ela representou em termos de governança global ambiental, principalmente pela incorporação do desenvolvimento sustentável. Esse fato, por si só, sinalizou para os países do Sul a possibilidade de emplacar suas reivindicações em termos de desenvolvimento, tornando essa seara da política internacional mais atraente (NAJAM, 2005).

Segundo Leis (1996), as entrelinhas dos resultantes da Rio-92 podem enganar um leitor desapercibido diante do grau de otimismo com o futuro que eles exalam – sentimento que estava no ar da Conferência em consequência do triunfo do capitalismo promovido pela queda da União Soviética. Apesar de seus resultados não serem desprezíveis, o autor salienta

tanto a indisposição dos países do Norte – notadamente os Estados Unidos sob a presidência de George Bush – em promover uma reestruturação das relações econômicas a fim de viabilizar o desenvolvimento sustentável quanto o descompromisso com obrigações ambientais mais rígidas. Do mesmo modo, o autor observa de modo crítico o posicionamento dos países do Sul que, ciosos de suas soberanias e em nome de estratégias nacionais de crescimento econômico, não facilitaram a obtenção de acordos, principalmente sobre florestas.

Também entre os resultados da Rio-92 deve-se destacar a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) e o *Global Environmental Facility* (GEF), o primeiro destinado a acompanhar a implementação da Agenda 21 e o segundo a garantir o financiamento das ações necessárias para implementação do desenvolvimento sustentável nos países do Sul.

Leis (1996) assinala o caráter contraditório da Agenda 21, uma vez que ela representaria a operacionalização do vago conceito de desenvolvimento sustentável trazido pelo Relatório Brundtland, especialmente no eixo Norte-Sul, em um ambiente ideal de cooperação e governança democrática. Porém – apontam Leis (1996) e Najam (2005) – quando se tratou de negociar o GEF, que seria o mecanismo de financiamento dos propósitos da Agenda 21, os países em desenvolvimento apresentaram sérias restrições em conferir o gerenciamento deste fundo ao Banco Mundial – observando a participação limitada que os países que compõe o Sul têm naquela organização internacional - além de desejarem possibilidades de financiamentos para projetos que não tivessem um foco ambiental tão restrito. Por sua vez, os países do Norte não se comprometeram de modo inequívoco em contribuir com as somas necessárias para o financiamento e não consideraram também o volume de dinheiro que os países do Sul transferem para o Norte a título de pagamento de dívida externa.

. Najam (2005) observa que a CDS foi uma iniciativa dos países em desenvolvimento no sentido de reparar o déficit de legitimidade da governança global ambiental a partir da criação de um órgão com um mandato específico em desenvolvimento, capaz de acompanhar a implementação dos compromissos propostos no âmbito da Agenda 21. Entretanto, dada a ausência de financiamento adequado no âmbito do GEF, a Comissão não avançou muito no seu intento. Comissão que em 2013 foi substituída pelo Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável, também no âmbito das Nações Unidas.

A partir do conceito de desenvolvimento sustentável e da criação de estruturas tais como a Comissão de Desenvolvimento Sustentável e o *Global Environmental Facility*, apesar

das críticas, houve, na Rio-92, uma clara inflexão da posição do Sul em relação à política ambiental global, saindo do papel de contestação exercido em Estocolmo para uma posição de engajamento crítico (NAJAM, 2005).

Essa inflexão do Sul em relação à política ambiental global em muito se deu devido ao conceito de desenvolvimento sustentável. Apesar de ter sido recebido com certo ceticismo pelos países do Sul, foi o conceito cunhado pelo Relatório ‘Nosso Futuro Comum’ que oportunizou a operacionalização as aspirações do Sul em termo de desenvolvimento nos documentos finais da Conferência, sobretudo na ênfase dada a princípios como o poluidor-pagador, adicionalidade e responsabilidades comuns mas diferenciadas .<sup>45</sup>

O embate Norte-Sul, evidenciado em Estocolmo e que também esteve presente no Rio, evidencia aquilo que é uma constante da política ambiental global. Nela, os países do Sul temiam restrições no seu crescimento econômico, enfatizando o uso irracional dos recursos planetários por parte do Norte, e endossavam um problema redistributivo da riqueza global, de modo até a acelerar seus processos de industrialização. Por sua vez, os governos do Norte não estavam abertos a negociar o padrão de consumo de suas populações, aceitavam compromissos de transferência de tecnologia e assistência financeira apenas em uma linguagem de *soft law* e desejavam discutir o crescimento populacional do Sul (PARKS e ROBERTS, 2008).

---

<sup>45</sup> “Note how each of these principles, and in fact the very concept of sustainable development, relate more to establishing the legitimacy of global environmental governance in Southern eyes rather than ensuring its effectiveness. It was the acceptance, at least at the level of discourse, of these principles at Rio that had allowed the South to become more engaged in global environmental governance than it had been before that. And it is for this reason that developing countries find the subsequent lack of attention to these principles by the North to be so deeply disturbing” In: NAJAM, Adil. Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, [s.l.], v. 5, n. 3, p.303-321, set. 2005. Springer Science + Business Media. <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-005-3807-6>. p.311-312.

## **2. O TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL**

O capítulo anterior evidenciou que a Política Ambiental Global, nascida em Estocolmo-72, tem uma importante inflexão ao longo dos anos 80, a partir do conceito de desenvolvimento sustentável, atraindo a atenção dos países do Terceiro Mundo que, até então, eram extremamente refratários a ela.

A participação ativa do Terceiro Mundo na Política Ambiental Global traz com ele todo um conjunto de reivindicações que foram, pela primeira vez, ilustradas de modo incisivo na Declaração para o Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional. Em outras palavras, o Terceiro Mundo enquadra a Política Ambiental Global em termos Norte-Sul, evidenciado o fosso que os divide e cobrando do Norte ações positivas no sentido de superá-lo.

Considerando o caráter essencialmente institucional sob o qual a política internacional irá se desenrolar depois da Segunda Guerra Mundial e tendo em mente, como menciona Rajagopal (2003), que a linguagem das instituições é o direito e, no caso, o direito internacional, é importante estudar como ele se adapta a esta nova realidade.

O objetivo do presente capítulo é demonstrar como o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento se materializa no direito internacional ambiental. Para tanto, constroem-se premissas baseadas no encontro entre o direito internacional e o desenvolvimento, assim como a luta do Terceiro Mundo em expurgar esse direito internacional de suas máculas coloniais, assim como as novas técnicas jurídicas – *soft law* – que surgem para acomodar essas novas realidades.

### **2.1 Um ‘novo’ direito internacional para uma ‘nova’ ordem mundial? Direito internacional, Terceiro Mundo e desenvolvimento.**

O período após a Segunda Guerra Mundial representa um momento de inflexão, uma encruzilhada para o direito internacional. Desacreditado pela sua incapacidade de deter o grande conflito armado, o direito internacional embarca na busca de um novo rumo. A nova ordem internacional fundada após 1945 será centrada na busca do desenvolvimento como motor das relações internacionais.

Juntamente, a explosão de novos Estados independentes provê ao direito internacional, pela primeira vez, a real oportunidade de ser universal. A diversificação da agenda das relações internacionais, sobretudo ao longo dos anos 70, onde assuntos relacionados à segurança dividem o mesmo espaço com comércio, meio ambiente, direitos humanos, etc., é o fermento que vai conduzir um processo de expansão do direito internacional a cargo, principalmente, das organizações internacionais por meio de grandes tratados multilaterais.

Esse cenário aparentemente idílico, porém, vai conhecer uma nova abordagem para o direito internacional proveniente dos países do Terceiro Mundo, que procuram expurgá-lo das máculas coloniais e constantemente o denunciam como veículo para manutenção do status quo, pervertendo as realidades nacionais e aprofundando o fosso que separa Norte e Sul.

O presente subcapítulo procura evidenciar esse nascimento do ‘novo’ direito internacional, assim como as críticas que o Terceiro Mundo faz a ele por meio de uma escola de pensamento organizada sob o rótulo de *Third World Approaches to International Law*.

### 2.1.1 Os desafios do direito internacional depois da Segunda Guerra Mundial para a construção de uma nova ordem mundial

Em 2006, a Comissão de Direito Internacional publicou um longo relatório onde enfrenta as questões relacionadas à fragmentação do direito internacional, uma consequência direta do seu processo de expansão e diversificação ocorrido principalmente nos últimos cinquenta anos, como bem afirma o mencionado documento. Sem elucidar as questões políticas e sociológicas que estão na base tal fenômeno, a Comissão afirma que o surgimento de novos e especiais tipos de direito, respostas às novas demandas técnicas e funcionais, mas cartograficamente delimitados no campo do direito internacional, criam problemas de coerência para todo o direito internacional, ao não possuir um corpo jurídico unificador (ILC, 2006).

De fato, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas ao produzir tal relatório procura ofertar soluções jurídico-formais para um problema que é apenas reflexo de questões bem mais complexas, resolvidas não no campo estritamente jurídico, mas no campo da política internacional. O direito internacional contemporâneo nasce a partir da Segunda Guerra Mundial e representa, ao mesmo tempo, uma continuidade e um rompimento com o modo anterior de *‘fazer’* direito internacional.

Em *'Principles of Public International Law'*, obra referência de Ian Brownlie atualizada por James Crawford (2008), é reafirmada a origem do direito internacional a partir do *ius gentium* medieval e do trabalho doutrinário de nomes tais como Vitória, Gentili, Grotius, Vattel, entre outros, e, por meio principalmente de costumes, lidando com questões relacionadas ao direito dos tratados, relações diplomáticas, uso dos oceanos e assuntos de guerra e paz.

O direito internacional é europeu em sua origem, ainda que tenha se reconhecido desde o século XVII o status soberano de povos como o Império Otomano, China, Japão e mesmo a Etiópia que não sucumbiu aos intentos imperialistas italianos na região em virtude da partilha da África em fins do século XIX. Em 1920, haviam apenas 64 Estados independentes no mundo, sendo 16 ex-colônias ibéricas na América e apenas sete Estados não-ocidentais (Etiópia, Libéria, Império Otomano, Tailândia, China e Afeganistão).<sup>46</sup>

Nesse sentido, o direito internacional contemporâneo tem sua origem a partir da Idade Moderna e do estabelecimento dos Estados Nacionais. Ao tempo, a compreensão de direito internacional o entendia como um direito entre Estados soberanos que a ele consentiram. Mais tarde, o positivismo iria se debater, nos trabalhos de John Austin, Hans Kelsen e mesmo Hart se o direito internacional poderia realmente ser considerado como direito.

De modo geral, o que o enfoque tradicional do direito internacional não questiona ou muito mesmo problematiza de modo especial são as consequências da Segunda Guerra Mundial sobre o direito internacional.<sup>47</sup> Os manuais clássicos, como Brownlie ou mesmo *'International Law'* do jurista italiano Antonio Cassese, ao tratar da evolução histórica do

---

<sup>46</sup> *"Thanks to their liberal traditions of peaceful navigation and trade, and permission to foreign merchants to establish themselves by their own laws, the Europeans got an easy foothold in Asia. European sovereign or semi-sovereign agencies which appeared on the Asian scene were automatically drawn into the Asian legal system and influenced by its rules. The confrontation of the Asian and European states 'took place on a footing of equality and the ensuing commercial and political transactions, far from being in a legal vacuum, were governed by the law of nations as adjusted to local inter-state custom'"* In: ANAND, R.P. **Confrontation or Cooperation? International Law and the developing countries**. 2.ed. Delhi: Hope India Publications, 2011. p.3-4.

<sup>47</sup> *"But it is important to note that the world as it emerged from the Second World War was a different world altogether. If a divided Asia could not withstand the pressure of an aggressive Europe, a divided and warring Europe could not continue to dominate Asia and Africa. The European Powers, which had dominated the world scene for nearly three hundred years, had been pushed aside and were no longer at the centre of the world stage. Out of the ruins of the world holocaust of 1939-1945, the United States and the Soviet Union had emerged with enough strength to dominate the international scene and seriously challenge each other. Since then the world, divided into two groups, plunged into a bitter 'cold war' and the most dangerous armament race. There was another significant change. With the weakening of Europe, colonialism collapsed and there emerged numerous independent countries of Asia and Africa which for a long time had no status and no role in the formulation of international law and, as we have seen, were considered as no more than its objects"* In: ANAND, R.P. **Confrontation or Cooperation? International Law and the developing countries**. 2.ed. Delhi: Hope India Publications, 2011. p.34

direito internacional depois de 1945 dão destaque para o surgimento das Nações Unidas em lugar da Liga das Nações como tática para assegurar a paz mundial e impedir novos horrores como os que tinham sido vivenciados. Cassese (2005) se diferencia por chamar atenção para as mudanças na composição da comunidade internacional a partir da inclusão de novos Estados independentes, destacando que esses novos Estados – despossuídos de poder econômico e militar – se confiavam em sua autoridade política e retórica para fazer valer direitos e emplacar demandas como a Nova Ordem Econômica Internacional.

O que os juristas clássicos e mesmo a própria Comissão de Direito Internacional não problematizam frontalmente é a mudança operada no seio do direito internacional como consequência da Segunda Guerra Mundial. Essa mudança é induzida pelo surgimento de dois importantes fatores já estudados anteriormente: a doutrina do desenvolvimento e, a partir dele, o surgimento do Terceiro Mundo.

Esse foi o direito internacional apresentado aos novos Estados, ou seja, elaborado e sistematizado com base em regras provindas de quatro séculos de tradição europeia, que, deste modo, pouco tinha a ver com eles. Esse direito internacional ignorava a normatividade desenvolvida no mundo árabe, hindu e mesmo na China e no Egito para o relacionamento interestatal, que, em muitos pontos, é similar à ocidental. Contudo, a posição de subordinação desses povos ao tempo do nascimento e desenvolvimento do direito internacional moderno os impediu de participarem e contribuírem para seu aprimoramento. O direito internacional, tal como se apresentava em 1945, era resultado ainda da ordem estabelecida no Congresso de Viena, no século anterior, e refletia basicamente os interesses das grandes potências para a manutenção do equilíbrio de poder. Nesse sentido, muitas regras teriam sido elaboradas sob medida para os interesses dessas grandes potências (ANAND, 1962).

Anand (2011) e Anghie (2004) são unânimes ao descrever que o direito internacional consolidado a partir do Congresso de Viena<sup>48</sup> e que permanecerá até a Segunda Guerra Mundial tem sua origem no advento do positivismo. Contraposto à noção que deriva o direito internacional do jusnaturalismo e o via como essencialmente universal, a noção positivista confina o direito internacional à doutrina da soberania. Por sua vez, na medida em que a

---

<sup>48</sup> Anand (2011) lembra que o Congresso de Viena ocorre entre 1814-1815 a fim de redesenhar o mapa da Europa depois das guerras napoleônicas. Foi nele que, pela primeira vez, se estabeleceu uma divisão de Estados, deixando de lado a doutrina da igualdade soberana endossada pelo próprio jusnaturalismo presente no direito internacional até então. No Congresso de Viena, foi a chamada ‘tetrarquia’ ou ‘Concerto Europeu das Grandes Potências’, formado a princípio por Áustria, Reino Unido, Prússia e Rússia, sendo a França posteriormente admitida – que decidiu as principais matérias em pauta, impedindo a participação mesmo de outros Estados europeus, considerados como potências menores.

Europa se sobrepõe economicamente à Ásia, o surge direito internacional essencialmente europeu, cujo o pré-requisito para ser um sujeito de direito internacional era ser soberano. Porém, eram os membros do Congresso de Viena, determinados como ‘Concerto das Grandes Potências Europeias’ que determinaram quem era soberano.

Como bem salienta Rajagopal (2003), o enfoque dominante do direito internacional não compreende a doutrina do desenvolvimento como elemento decisivo para a formação do próprio direito internacional e das instituições internacionais depois da Segunda Guerra Mundial, assim como também não enxerga o papel dos movimentos sociais na evolução do direito internacional.

Pahuja (2011) assinala que ainda durante a Segunda Guerra Mundial ficou claro para as potências aliadas ocidentais – principalmente Estados Unidos e Reino Unido – a necessidade de reestabelecer a ordem internacional depois da guerra. Ao contrário do que ocorrera com a Liga das Nações, os governantes desses Estados entenderam que não seria prudente esperar o fim da guerra para agir, mas já em 1941, por meio da Carta do Atlântico, Estados Unidos e Reino Unido expressaram o desejo de constituir uma organização internacional cujo objetivo primordial seria o estabelecimento de um sistema coletivo de segurança e a manutenção da paz internacional. Depois de entendimentos com a União Soviética e China, eles acordaram a Conferência de São Francisco, em 1945, que, sob o nome de ‘Nações Unidas’, estabeleceu uma nova organização internacional que viria a suceder a fracassada Liga das Nações.

Ao mesmo tempo, imaginada como uma segunda coluna da nova ordem internacional a ser estabelecida, em 1944 ocorre a Conferência de Bretton Woods sob a liderança dos Estados Unidos com um apoio hesitante do Reino Unido. A princípio, o interesse britânico centrava-se na criação apenas do que seria o Fundo Monetário Internacional e também objetava a participação de outros países, especialmente do ainda incipiente Terceiro Mundo. Os Estados Unidos, por sua vez, estavam mais dedicados ao estabelecimento do que se tornaria o Banco Mundial. Ao tempo, o propósito inicial do banco era a reconstrução da economia europeia, mas a inclusão do termo ‘desenvolvimento’ em seus objetivos surge como um meio de estender o seu mandato quando da recuperação europeia e principalmente em decorrência de uma grande insistência da parte dos delegados do que mais tarde seria denominado de Terceiro Mundo (PAHUJA, 2011).

Antony Anghie (2004) assinala que a descolonização, operada por meio das Nações Unidas, deu suporte à reivindicação de que o direito internacional teria se tornado

verdadeiramente universal. De fato, o direito internacional antes disso, a partir do século XIX mais precisamente, não poderia ser tomado como universal em si, apesar de sua aplicabilidade ter se estendido pela além da Europa. De agora em diante, os povos da África e da Ásia, que antes estavam sujeitos ao direito internacional, agora fazem parte dele na qualidade de Estados soberanos.

Entretanto, a doutrina da descolonização e da autodeterminação dos povos não se esgotaria apenas na proclamação de suas independências e constituição como Estados. Pelo contrário, os desafios que esses novos Estados colocavam ao direito internacional iam além disso. Afinal, não estava claro que a inserção desses novos Estados no direito internacional não iria demandar nenhuma outra consequência. Era evidente que as reivindicações desses novos Estados não se esgotariam em termos de independência política e o direito internacional deveria estar apto a respondê-las (ANAND, 2011).

Rajagopal (2003) pondera que com os processos de independência ocorridos depois de 1945, a relação entre o Ocidente e o Terceiro Mundo que até então era formatada em termos coloniais não poderia continuar o sendo. O direito internacional não ficou inerte a toda essa situação. Os internacionalistas do Primeiro Mundo entenderam que a entrada no cenário internacional de tantos novos Estados era uma oportunidade para renovar o próprio direito internacional. Por sua vez, os internacionalistas do Terceiro Mundo viam no direito internacional a possibilidade de fazer avançar os seus projetos de Nação.

Gordon e Sylvester (2004) ressaltam que, também neste período, os juristas ocidentais também endossam a doutrina do desenvolvimento, entendendo que o Direito possui um importante papel a desempenhar. É nesse período que, sob o rótulo da *Law and Development*, muitos juristas ocidentais vão endossar a ideia de que mesmo os sistemas jurídicos dos países do Terceiro Mundo deveriam passar por um processo de ocidentalização, visto como essencial para que criar as condições necessárias para o desenvolvimento. Isso ocorreu de modo muito intenso até os anos 60, patrocinado inclusive pelas próprias elites do Terceiro Mundo, mas de educação essencialmente ocidental. Esse processo começa a ser questionado nos anos 70, quando os intelectuais do Terceiro Mundo começam a tomar contato com teorias da dependência, questionando a posição que lhes era atribuída no mundo, e demandando uma Nova Ordem Econômica Internacional.

É ainda importante ressaltar que isso ocorre em um contexto onde a rivalidade entre Estados Unidos e União Soviética tende a paralisar o potencial do Conselho de Segurança, de modo que o centro de exercício de poder migrou para a Assembleia Geral onde a força de

todos os países pode ser sentida e, principalmente, os novos Estados, uma vez que dotados de igualdade formal e superioridade numérica frente às Grandes Potências, eles podem até mesmo se impor a elas (ANAND, 1966).

Deste modo, estava claro que esses novos Estados desejam afirmar seu controle sobre aspectos de suas vidas econômica e política e sabiam que o direito internacional, tal como se apresentava, não lhes era favorável. Deste modo, uma vez tidos como soberanos e participantes do *making* do direito internacional, eles sabiam da necessidade de apagar o passado colonial e reconstruir o direito internacional em novas bases (ANGHIE, 2004).

O direito internacional sempre esteve, de algum modo, constituído sob uma ideologia. Ragajopal (2003) observa que, em um primeiro momento, este se baseia na noção de fosso cultural entre os cristãos e os infiéis e que é central nos textos fundamentais do direito internacional. Uma segunda noção, também pré-moderna, estabelece uma ligação entre civilização e capitalismo, sendo que caberia às nações europeias, notadamente os ‘povos do comércio’, levá-la aos confins da Terra. Um terceiro momento foi o desenvolvimento de um aparato institucional de gerenciamento dos esforços anticoloniais, inspirado no sistema de Mandato, e reestabelecido no âmbito das Nações Unidas.

Escobar (2007) denuncia que a doutrina do desenvolvimento, na verdade, ao reorganizar o mundo depois de 1945 o fez de modo estritamente ocidental. Em outras palavras, a organização do mundo em ‘desenvolvidos/em desenvolvimento’ ou ‘subdesenvolvidos’, assim como de um ‘Terceiro Mundo’, constrói a realidade nesses países, de modo que, ao invés de se autodeterminarem, terminam importando todo um arsenal institucional estritamente ocidental.

Anghie (2004) relata que os juristas ocidentais do período imediatamente pós-guerra tentaram elaborar essa reconstrução em bases tais como a cultura, alegando que a diferença cultural entre os povos ocidentais e não-ocidentais deveria ser o foco de um novo direito internacional. Negando tal abordagem, os juristas dos novos Estados colocaram que os desafios à universalidade do direito internacional não eram culturais, mas sim de interesse. Era a diferença entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, pobres e ricos, que realmente ameaçava o direito internacional, visto como um reflexo dos interesses do Ocidente e não de toda a comunidade.

Uma das primeiras vozes – e a mais importante – a se levantar no âmbito sobre as características coloniais do direito internacional então vigente e a necessidade expurgá-las, o jurista indiano R.P. Anand (1962, 1966) observa que o direito internacional é, em sua origem,

essencialmente europeu. Porém, os pais do direito internacional moderno o conceberam como universal, mas os internacionalistas do século XIX, ao enfatizar a soberania em termos ocidentais, acabou por considera-lo aplicável apenas entre as potências europeias.

A expansão do direito internacional apenas se tornou possível para aqueles países que foram se adaptando ao modo ocidental, sinalizando uma comunidade muito limitada e com um viés provincial. Apenas depois de 1945, com as Nações Unidas, tem-se pela primeira vez uma organização internacional de vocação universal e reflexo de uma sociedade internacional, mediante a participação ativa dos países asiáticos e africanos (ANAND, 1962; 1966)

Diante de uma posição de desigualdade, não é surpreendente que alguns desses novos Estados, que antes eram apenas objetos de regras internacionais injustas, rebelem-se contra o direito internacional. Porém, não se trata de uma negativa do direito internacional como um todo, mas é uma reivindicação de que o direito internacional possa se tornar consistente com a nova ordem internacional depois de 1945, refletindo o interesse e os valores desses novos Estados.<sup>49</sup>

Os novos Estados, visto como os membros mais fracos da comunidade internacional, sabem que não podem esperar conquistar nada fora do direito internacional, ao mesmo tempo que desejam um novo direito internacional, expurgado de suas máculas coloniais. É importante salientar que não é apenas uma luta dos novos Estados asiáticos e africanos, mas mesmo os latino-americanos estão engajados nesse esforço – mesmo sendo herdeiros diretos da cultura ocidental – de desafiar as concepções tradicionais do direito internacional, e mesmo pequenos Estados europeus não veem com bons olhos as regras de direito internacional vigente (ANAND, 1962, 1966).<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> “Having achieved their political independence, the "new states" of Asia and Africa naturally wanted to improve their lot and increase their political influence. The existence of an international forum, such as the United Nations, where they could make their voices heard, and where they had scope for concerted action, enhanced their power and helped them in pursuing their purposes. They were further helped by the rivalry between the big Powers. As the work of the Security Council got frozen in the chilling atmosphere of the cold war, and with the persistent use and abuse of veto its authority as well UN prestige declined, the power and influence of the General Assembly began to rise” In: ANAND, R.P. **Confrontation or Cooperation? International Law and the developing countries**. 2.ed. Delhi: Hope India Publications, 2011. p.35

<sup>50</sup> “The whole attitude of the ‘new’ countries could be summarized in the liquidation of imperialism in its political, military, economic and psychological implications. They want to change the status quo, and are striving to restructure their societies and the international society to reach a more equitable situation in which they can share the blessings of modern civilization on an equal footing. They want to modify some of the nineteenth-century conceptions of international law to bring them into conformity with the principles of the United Nations Charter” In: ANAND, R. P.. Role of the "New" Asian-African countries in the present international legal order. **The American Journal Of International Law**, [s.l.], v. 56, n. 2, p.383-406, abr. 1962. JSTOR. <http://dx.doi.org/10.2307/2196445>. p.390

Anghie (2004) escreve que o nacionalismo que levou à independência dos novos Estados do Terceiro Mundo não foi o suficiente para superar as feridas da colonização. Principalmente na África, isso ficou patente uma vez que as fronteiras coloniais que definiam agora Estados independentes congregavam no mesmo território povos de diferentes tradições. Então, a independência, em um primeiro momento, levou essas comunidades políticas ao caos interno. Nesse momento, é a promessa do desenvolvimento que supera as diferenças, ou seja, uma vez vencida a batalha da independência política, os povos deveriam manter o foco na busca do desenvolvimento. É a proposta do desenvolvimento colocada no horizonte que prometeu a esses povos a superação de suas divergências e diferenças étnicas e culturais para tornarem-se todos igualmente desenvolvidos sob o comando não mais da tribo, mas do Estado.

O desenvolvimento aparece, depois da Segunda Guerra Mundial, em um momento em que o direito internacional encontrava-se em crise, estando descreditado tanto pelo seu fracasso em conseguir manter a paz por meio de um 'governo' mundial quanto, do outro lado, pela sua subserviência ao poder. A emergência da União Soviética e mesmo dos novos Estados independentes, colocavam em xeque as concepções de direito internacional então vigentes que não conseguiam lidar com um mundo marcado pelo pluralismo. A doutrina do desenvolvimento conseguiu, desta forma, conferir o sopro que o direito internacional necessitava, sendo amplamente aceito tanto pelos internacionalistas do Primeiro Mundo quanto pelos do Terceiro Mundo. No âmbito acadêmico, essa evidência foi aceita por ambos os lados, sobretudo pelos juristas do mundo ocidental que procuravam reerguer a credibilidade do direito internacional, posta em xeque pela sua incapacidade de evitar o que se pode chamar de segundo round do grande conflito bélico, por meio da Liga das Nações (RAJAGOPAL, 2003; ANGHIE, 2004).

Em síntese, estava claro para os Estados e para os juristas de então de que o direito internacional vigente até a Segunda Guerra Mundial não serviria para a nova ordem internacional que se desejava estabelecer. As demandas postas pelo Terceiro Mundo, que iam muito além da simples independência política, deixam isso muito evidente. A questão que se colocava ao tempo era exatamente sobre o modo como expurgar as máculas coloniais do direito internacional. A resposta a esta indagação decorrerá exatamente do encontro entre o direito internacional e o desenvolvimento, fenômeno evidenciado principalmente pelos assim denominados juristas e acadêmicos que formam os Enfoques do Terceiro Mundo ao Direito Internacional - *Third World Approaches to International Law, TWAIL*.

### 2.1.2 A crítica dos Enfoques de Terceiro Mundo ao Direito Internacional – *TWAIL*.

É importante ressaltar que esses desafios fazem surgir no âmbito acadêmico a necessidade de uma nova abordagem, um novo enfoque ao direito internacional. Nesse sentido, os acadêmicos do Terceiro Mundo – e mesmo alguns progressistas do denominado Primeiro Mundo – começaram a elaborar uma crítica ao direito internacional posto. Esse modo de ver o direito internacional costuma-se chamar de *Enfoques de Terceiro Mundo ao Direito Internacional*, *TWAIL* no acrônimo inglês. De fato, a teoria crítica aponta a política como instrumento de emancipação, por meio da superação do sofrimento humano desnecessário. Trata-se de um combate às formas de dominação e promoção da paz, justiça, liberdade e igualdade para todos.

Mutua (2000) observa que a existência de duas tendências no âmbito acadêmico e político do Terceiro Mundo. De um lado estão aqueles que se opõem às relações subalternas e desiguais do Terceiro Mundo com os países centrais e que são sacramentadas pelo direito internacional. Entre estes, estão desde aqueles que negam o direito internacional até os reformistas, mas que, independentemente disso, devem ser unir na busca de uma saída ao *status quo* do cenário internacional, sendo entre esses que se encontram os *TWAIL*. Do outro lado, tendo em mente que nenhum processo de dominação ocorre sem a colaboração de partes daqueles que são dominados, observam-se acadêmicos e políticos que apenas reproduzem as formulas impostas pelos países centrais, cujo legado deve ser rejeitado.<sup>51</sup>

Entre esses juristas que, conforme exposto, colaboram com o processo de dominação, estão os que estudam o direito internacional no enfoque positivista. Ainda de acordo com Devetak (2005) essas teorias, tidas como tradicionais, concebem o observador e o objeto como distantes um do outro, por meio de uma leitura que se pretenda neutra, tal como nas ciências exatas e da natureza. As teorias críticas, a exemplo das *TWAIL*, reconhecem que as teorias sempre têm uma base social e política e as concepções críticas questionam os propósitos e as funções de uma teoria, ou seja, a quem ela serve. Enquanto as teorias tradicionais servem para justificar e legitimar o *status quo*, as teorias críticas estão orientadas para a emancipação, ou

---

<sup>51</sup> Nesse mesmo sentido, vale a observação de que: “*It is left to emphasize that our understanding of the category ‘third world’ diverges sharply from that of its ruling elites. The latter scrupulously overlook the class and gender divides within. Furthermore, in the era of globalization, the ruling elite in the third world is coming to be an integral part of an emerging transnational ruling elite that seeks to establish the global rule of transnational capital on the pretext of pursuing ‘national interests’.* The welfare of the peoples of the third world does not have priority in this scheme” In: CHIMNI. *Third World Approaches to International Law: A Manifesto*. **International Community Law Review**, [s.l.], v. 8, n. 1, p.3-27, 1 abr. 2006. Brill Academic Publishers. <http://dx.doi.org/10.1163/187197306779173220> p.6-7

seja, para melhorar a vida humana e abolir a injustiça. A teoria crítica, na escola de Frankfurt, não teve se preocupou com as relações internacionais e tal preocupação aparece apenas marginalmente. No âmbito das relações internacionais, o desafio é pensar no âmbito internacional e mesmo no âmbito global das relações internacionais, não sendo situada em um ou dois Estados, mas relações de poder global como um todo.

Entretanto, há uma falta de consenso sobre a existência de um enfoque de Terceiro Mundo sobre o direito internacional. Há acadêmicos que negam sua existência ou mesmo os que enxergam nela apenas uma atitude reativa ao direito internacional. Isso significaria que esses enfoques de Terceiro Mundo, na verdade, se baseariam nos padrões acadêmicos ocidentais, às vezes apresentando alguma crítica, mas raramente algo propositivo (MICKELSON, 1998).

Chimni (2006) escreve que, devido à dominação acadêmica do Norte, fragmentação dos estudos jurídicos internacionais, entre outros problemas, a crítica dos TWAIL ao direito internacional neoliberal ou mesmo a apresentação de uma alternativa deixa a desejar. Trata-se de um impeditivo para uma crítica holística ao papel regressivo que o direito internacional globalizado assume e mesmo de construir alternativas.

Mesmo assim, uma das primeiras questões colocadas sobre a existência de enfoques de Terceiro Mundo sobre o direito internacional é sobre a própria existência de um Terceiro Mundo ou a atualidade de uso do termo depois da Guerra Fria.

Apesar das acusações de ser um termo superado, falar em ‘Terceiro Mundo’ ainda faz sentido quando o enxerga não como um bloco homogêneo e unido, mas como uma voz dissonante, alternativa e desafiadora do próprio sistema internacional. O uso do termo ‘Terceiro Mundo’, além de sintetizar todo um conjunto de injustiças às quais esses países são condenados, implica em uma reivindicação de repensar as próprias relações internacionais. Reconhecer a existência de enfoques de Terceiro Mundo ao direito internacional é reconhecer a relevância e a centralidade de um discurso tido como marginal, mas que sempre esteve presente na intersecção entre o discurso acadêmico tradicional do direito internacional e o discurso da descolonização e suas consequências de opressão e transformação (MICKELSON, 1998).

No mesmo sentido, Mutua (2000) observa que, apesar da oposição de grande parte da academia europeia, o Terceiro Mundo continua existindo naqueles que sofrem diariamente as mazelas decorrentes das condições que lhes são impostas. Nascida no ímpeto da Conferência de Bandung e mesmo do G-77, o desafio dos TWAIL hoje é dar continuidade a

este esforço, uma vez que a luta por libertação é contínua. O termo ‘Terceiro Mundo’ não seria o mesmo que ‘Sul’ ou mesmo ‘países em desenvolvimento’ por não ser a sugestão de algo em vista, de um necessário ‘desenvolvimento’. O termo ‘Terceiro Mundo’, apesar de englobar um conjunto diversificado, tem sua marca fundamental na luta e resistência contra as novas formas de dominação desses países surgidas depois de 1945.

Mesmo com o fim da guerra fria, as condições estruturais do capitalismo mundial não se modificaram no sentido de tornar a existência do Terceiro Mundo algo obsoleto, mas a globalização apenas reforçou os laços que unem esses países, ou seja, os laços da dominação e sujeição ao Ocidente. O fim da Guerra Fria, por sua vez, não significou o fim do fosso entre Norte-Sul, o que torna a categoria ainda relevante, denunciando as diferentes consequências da economia mundial em um determinado grupo de países (CHIMNI, 2006).

Chimni (2006) faz uma observação especialmente interessante para essa pesquisa quando aponta que a diversidade do mundo real nunca impediu que o direito internacional se articulasse em torno de abstrações universais. Exatamente por isso que a categoria ‘terceiro mundo’ tem, no âmbito do direito internacional, o papel de reivindicar a diferenciação perante um direito internacional que a ignora, sendo assim o ponto de partida para a resistência contra políticas hegemônicas.

Sobre as divergências em torno da relevância da categoria ‘terceiro mundo’, é iluminadora a conclusão de que a categoria ‘terceiro mundo’, por sua vez, não elimina a importância de outros arranjos a nível regional ou mesmo com base em identidades mais próximas, mas o que importa é o compromisso em denunciar e lutar contra as condições subalternas impostas. É importantíssimo ter em mente de que a tentativa de tornar obsoleta a categoria ‘terceiro mundo’ como forma de organização política e econômica das relações internacionais pelos países subalternos também está relacionada a uma prática de dismantlar a coalizção por parte dos países dominantes (CHIMNI, 2006).

Preocupações teóricas também são partilhadas por Okafor (2008), ao se questionar se os denominados TWAIL podem ser caracterizados como uma teoria. O autor entende que uma teoria, caso, de uma ciência social, caracterizar-se-ia por descrever um fenômeno social, sendo preditiva, lógica e testável, oferecendo um modelo/enquadramento.

Okafor (2008) entende que os TWAIL preenchem essas características uma vez que descrevem o comportamento de conjunto de fenômenos sociais e isso é evidente. Além disso, não haveria motivos para duvidar que os TWAIL preencham essas características enquanto conjunto sistemático e formalizado de expressões. Sobre o seu aspecto preditivo, o autor

afirma que os TWAIL, com base na relação entre os povos do Terceiro Mundo e o direito internacional, procuram oferecer visões sobre o avanço da disciplina. Além disso, os trabalhos acadêmicos desenvolvidos no âmbito dos TWAIL possuem lógica e suas conclusões são passíveis de verificação, exatamente porque oferecem vários modelos e enquadramentos para explicar o comportamento dos fenômenos sociais que estuda nas mais variadas áreas do direito internacional.

Mutua (2000) escreve que, considerando o direito internacional como ilegítimo e predatório, cuja finalidade é apenas manter a subordinação do Terceiro Mundo sob a falácia da universalidade, as promessas de estabilidade, ordem e justiça global não são capazes de expurgar estas máculas coloniais de uma ordem injusta. Essencial para legitimar o processo de colonização, o direito internacional soa para o Terceiro Mundo mais como estratégia de dominação e subordinação. É essa oposição ao direito internacional o objeto dos TWAIL. Os TWAIL têm três objetivos: 1. Entender, desconstruir e revelar o direito internacional como um meio de criação de normas e instituições que asseguram a subordinação do Terceiro Mundo; 2. Construir e apresentar uma alternativa; e 3. Erradicar as condições de subdesenvolvimento do Terceiro Mundo por meio da política, da academia e das políticas públicas.

Por seu turno, Mickelson (1998) observa três características dos enfoques de Terceiro Mundo sobre o direito internacional devem ser destacadas. A primeira é a ênfase na interconexão das disciplinas e o modo de unir as diversas respostas do direito internacional sob um mesmo horizonte, notadamente o desenvolvimento. Em outras palavras, as preocupações do Terceiro Mundo vão além de medidas a serem tomadas apenas no âmbito do direito internacional econômico, mas integra todos os ramos a fim de efetivar um mesmo desejo. O desenvolvimento está presente também no direito internacional ambiental, dos direitos humanos, etc.

Em segundo, observam-se as considerações de moralidade, ética e justiça procuram enquadrar o direito em outros níveis que não apenas o conceito positivista de 'direito posto'. A reivindicação por justiça, a fim de superar as dicotomias de um mundo dividido Norte-Sul, é um aspecto constante dos enfoques de Terceiro Mundo. Por fim, há uma ênfase na argumentação histórica trata-se do aspecto mais fundamental de um enfoque de Terceiro Mundo ao direito internacional. Trata-se de uma recusa de enxergar os problemas contemporâneos de forma a-histórica, o que tende a beneficiar apenas o Ocidente. Essa argumentação histórica ocorre principalmente pela narrativa do desenvolvimento do direito internacional e de suas doutrinas de origem europeia. Essa perspectiva histórica sobre o direito

internacional já constitui por si só uma abordagem alternativa. Além disso, invoca-se a própria história em si na construção dos seus argumentos, a fim de justificar suas próprias reivindicações a partir do encontro colonial. (MICKELSON, 1998)

Weeramantry (2004) é enfático quando afirma a impossibilidade de compreender os problemas do Terceiro Mundo sem compreender suas histórias. O autor, cingalês que foi juiz da Corte Internacional de Justiça, salienta a importância da história sobretudo em relação aos países desenvolvidos, quando escreve que as decisões tomadas pelas instituições internacionais afetam diretamente a vida de milhões de pessoas nesses países são tomadas, muitas vezes, a milhares de quilômetros de distância desses povos e por pessoas que em absolutamente nada conhecem a cultura e as tradições desses povos, o que, ao seu ver, gera resistência e ressentimento. No caso específico dos países em desenvolvimento, é mais urgente ainda conhecer e reconhecer as feridas abertas do colonialismo sob seus destinos nacionais a partir do processo de descolonização.

É importante notar, conforme observa Okafor (2008), que um dos requisitos de uma teoria é que ela seja consistente. Ora, mesmo dentro de quadros teóricos como o marxismo ou o feminismo, não existe consenso absoluto sobre todos os aspectos, o que não impede que sejam considerados como escolas teóricas. O mesmo ocorre com os TWAIL, onde os seus vários membros possuem um núcleo central comum, mas não significa que concordem o tempo todo sobre tudo, existindo assim um diapasão de possibilidades teóricas dentro dos próprios TWAIL, mas tendo como núcleo unificador o compromisso ético de empreender uma crítica ao direito internacional contemporâneo, entendido como um meio de manutenção de uma estrutura global injusta e desigual. Do mesmo modo, enquanto escola teórica, os TWAIL oferecem uma contribuição importante em termos de método dos estudos jurídicos internacionais.

Os TWAIL são um movimento intelectual e político. Longe de ser internamente coerente, ele tem como bandeira a luta por um mundo mais justo. Trata-se de uma posição fundamentalmente de oposição ao direito internacional, na medida em que este é expressão de uma ordem internacional injusta. Além disso, enquanto o direito internacional tal como ele se apresenta é o resultado de uma superioridade de padrões culturais europeus a serem exportados pelo mundo afora, os TWAIL acreditam em uma sociedade internacional onde não haja a prevalência de nenhuma cultura, mas que se possibilite a convivência harmônica de todas elas. Os TWAIL se contrapõem à hegemonia do Ocidente legitimada pela ONU sob as reivindicações de universalidade (MUTUA, 2000).

Tratando da agenda de pesquisa dos TWAIL, Chimni (2006) observa que Estado ainda é o principal sujeito do direito internacional e as relações entre a soberania estatal e o direito internacional não são estáticas, mas guiadas pelos Estados e forças dominantes de uma época. O contexto de globalização econômica demanda a criação de uma economia global unificada, com um ordenamento jurídico próprio e instituições internacionais para guiá-la. Essa realidade termina minando a capacidade dos países do Terceiro Mundo de conduzirem seus processos políticos e sociais internos, abrindo um campo fértil de pesquisa para os acadêmicos de direito internacional do Terceiro Mundo.<sup>52</sup>

Os internacionalistas do Primeiro Mundo viram a independência do Terceiro Mundo e sua entrada no cenário internacional enquanto Estados independentes como a oportunidade de renovar o direito internacional numa base universalista e com foco nas instituições internacionais. No que toca aos direitos humanos, os internacionalistas do Primeiro Mundo os viam como a oportunidade de refundar o direito internacional em uma base mais individual, ou seja, afastando-se do estatocentrismo, enquanto aqueles do Terceiro Mundo o viam como uma via para a reafirmação da independência política de seus Estados e a garantia de atingir o próprio objetivo do desenvolvimento (RAJAGOPAL, 2003).

Na verdade, o encontro entre o direito internacional e o desenvolvimento representou uma oportunidade ímpar tanto para os juristas do Ocidente quanto do Terceiro Mundo, uma vez que para os primeiros foi a oportunidade de renovar o direito internacional e para os segundos foi a oportunidade de afirmar sua fé na possibilidade de reconstruí-lo em bases verdadeiramente universais, expurgando as máculas coloniais. (ANAND, 2011; ANGHIE, 2004).

Os juristas tanto do Primeiro Mundo quanto do Terceiro Mundo acreditavam na centralidade das instituições para atingir o desenvolvimento, sendo que o direito internacional, ao se ocupar das instituições, deixaria de lado discussões consideradas arcaicas, como a soberania. Tanto os primeiros quanto os segundos acreditavam na promessa do desenvolvimento e enxergavam nas instituições internacionais a responsabilidade de realizar tal projeto, conferindo a essas instituições um papel de organização da realidade social nos países do Terceiro Mundo (RAJAGOPAL, 2003).

---

<sup>52</sup> Entre os campos de pesquisa para os acadêmicos do Terceiro Mundo interessados em direito internacional, o mencionado autor cita o desmantelamento das normas de tratamento especial e diferenciado para os países do Terceiro Mundo, exatamente o objeto desta pesquisa.

Ao propor um estudo crítico do direito internacional, no sentido de evidenciá-lo enquanto meio de dominação dos povos do Terceiro Mundo e, mesmo por meio dele, buscar uma emancipação, a questão que os TWAIL está albergada em um estudo crítico do direito.

É importante acrescentar que esse modo de abordagem do direito internacional coaduna com as próprias teorias críticas de estudo do Direito. Hoje, o estudo do Direito – inclusive do direito internacional – se reduz aos termos jurídicos, termos técnicos, como se o domínio destes termos fosse condição suficiente para dominar a técnica jurídica. Isso não exige nenhuma reflexão sobre o que é o Direito e sobre o que há por trás dele. O pensamento crítico é mais que o pensamento abstrato na medida em que permite ver além, pressupondo que o mundo seja complexo e que tudo que existe seja resultado de uma luta, consciente ou inconsciente. Assim, a realidade não seria algo pronto e acabado, mas sempre condicionada a um movimento dialético.<sup>53</sup>

É nesse sentido que Pahuja (2011) assinala que o direito internacional contemporâneo possui uma estrutura institucional. O direito internacional opera por uma relação dinâmica entre instituições, círculos acadêmicos legitimadores e a prática dos Estados e das organizações não-governamentais. Apesar da imagem fragmentada, eles operam dentro de um mesmo complexo ideológico-institucional que é o direito internacional, sendo que, essencial para a compreensão da dinâmica entre essas partes, é a divisão das instituições internacionais entre aquelas ‘políticas’ e as ‘econômicas’.

As instituições internacionais políticas e econômicas operam nesse complexo, de modo que não se pode compreender o exercício do poder por meio do direito internacional sem levar em conta essas instituições conjuntamente. Considerando a função constitutiva do Direito, a finalidade dessa dinâmica é definir questões como sendo de uma ordem ou de outra. Os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico conferem ao complexo ideológico-institucional no qual operam uma posição exterior e até mesmo superior ao direito internacional (PAHUJA, 2011).

Rajagopal (2003) observa que o objetivo desse novo direito internacional – principalmente lembrando que o direito internacional é a linguagem dessas instituições internacionais – não era outro que não interferir na realidade dos novos Estados, do Terceiro

---

<sup>53</sup> Nesse sentido, Michel Miaille – jurista francês – já propôs uma abordagem crítica do Direito em obra-referência de 1976. Miaille (2005) entende que “O mundo jurídico não pode, então, ser verdadeiramente conhecido, isto é, compreendido, senão em relação ao que permitiu a sua existência e no seu futuro possível. Este tipo de análise desbloqueia o estudo do direito do seu isolamento, projeta-o no mundo real onde ele encontra o seu lugar e a sua razão de ser, e, ligando-o a todos os outros fenômenos da sociedade, torna-o solidário da mesma história social” (MIAILLE, 2005, p. 70).

Mundo. É teorizando sobre esse novo direito internacional, que Pahuja (2011) realça aquilo que ela considera como sendo uma instabilidade crítica ao centro do direito internacional.

Segundo Pahuja (2011), essa instabilidade é crítica ao representar uma ameaça ao escopo e existência do direito internacional e, ao mesmo tempo, uma dimensão essencial do mesmo. Essa instabilidade crítica provém de dois aspectos do direito internacional: sua pós-colonialidade e seu caráter político.

A pós-colonialidade do direito internacional descreve o modo como ele fundamenta a si mesmo (ao invés de ser fundamentado em categorias predeterminadas fora de si) e o papel disso no contexto histórico pós-guerra. De fato, o direito internacional aparentemente é fundamentado em alguns conceitos (estado nacional, legalidade, internacional, etc.) que possuem a aparência de serem anteriores a ele e, como tal, serem inquestionáveis, de modo que mesmo as críticas normativas feitas a eles são no sentido de determina-los como limitados em seu escopo. Porém, é o próprio direito internacional que produz esses conceitos. Isso ocorre meio da definição, que tem o poder de dizer o que é e o que não é. Definições que são apresentadas como verdades universais. A apresentação desses conceitos como dados naturais e objetivos faz parte do próprio esforço do direito internacional em ser considerado como 'Direito'. (PAHUJA, 2011).

Por sua vez, é esse formalismo jurídico que termina por esconder o funcionamento de uma sociedade concreta, como se a ciência jurídica se constrói em um viés anti-humanista, ao se portar como se não tratasse dos indivíduos como tais, mas apenas das ações e das abstenções desses indivíduos, que estão previstas em normas jurídicas. As teorias formalistas são capazes de apresentar o sistema jurídico como uma totalidade coerente, perfeita, homogênea e sem contradições (MIAILLE, 2005).

Essa visão pressupõe uma sociedade fria e a-histórica, apresentando o direito internacional como ele deveria ser, mas sendo incapaz de explicar as contradições do ordenamento jurídico que vão além de questões plenamente formais. Deste modo, é importante ter consciência de que a doutrina jurídica se apresenta assim como uma produção determinada pelo conteúdo social e político da sociedade na qual ela se realiza.

Exatamente nesse viés, Pahuja (2011) credita à teoria pós-colonial a atenção para a categorização e seus efeitos no contexto imperial e pós-imperial. Partindo do pressuposto que a demonstração de formação da identidade do 'Ocidente' depende da construção de um 'Outro' diante do qual o Ocidente se define. Isso também se aplica aos valores que Ocidente

proclama ser exemplo e guardião, quando aos valores do ‘outro’ o Ocidente atribui características daquilo que não é e rejeita (moderno/tradicional, civilizado/barbado, etc.).<sup>54</sup>

Ao explorar como o Terceiro Mundo é construído a partir da noção de desenvolvimento, Escobar (2007) denuncia isso quando atenta que a própria bibliografia sobre desenvolvimento se calca na ideia da existência do que denomina de ‘subjetividade subdesenvolvida’, onde os povos dessas regiões do mundo estão representados por características tidas como negativas e que precisam do desenvolvimento para superá-las. Em outras palavras, são conceitos nitidamente ocidentais que se utilizam para classificar determinado povo como ‘pobre’ ou, no caso, ‘subdesenvolvido’. Deste modo, apenas sob um viés ocidental que tal concepção tem sentido.

A partir de 1945 tem início um período denominado de universalização do direito internacional. A promessa dessa universalização era a inclusão de povos não-ocidentais nesse direito internacional ‘universal’ sem, aparentemente, a necessidade que esses povos renunciassem seus próprios valores. Porém, ao mesmo tempo, uma certa definição de Direito era posta como universal e impunha um conjunto de valor e normas aos Estados não-ocidentais. Contudo, esse conjunto de normas e valores não pode ser considerado como universal em si, mas trata-se apenas de uma alegação de universalidade (ANAND, 2011; PAHUJA, 2011).

Para que o Ocidente mantenha a sua posição e sua identidade, os Estados não-ocidentais constituem o ‘Outro’ no qual a definição negativa de universalidade é projetada e, ao mesmo tempo, deve responder pelas demandas desses Estados não-ocidentais de inclusão na ‘universalidade’, mas sem que isso implique ao Ocidente o desmantelamento de seus valores que são tidos como ‘universais’. No âmbito da nova ordem estabelecida depois da Segunda Guerra Mundial, os novos Estados são compreendidos como da mesma natureza que os Estados ‘desenvolvidos’, tão logo ocidentais, mas apenas no sentido de que eles devem se modificar à imagem dos ‘desenvolvidos’ (PAHUJA, 2011).<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> “É através de lentes pós-coloniais que nós podemos entender mais facilmente o direito internacional como a forma pelo qual as distinções categóricas sobre as quais a auto constituição do Ocidente repousa são formadas e ele mesmo como um ‘objeto’ constituído por um ato de auto constituição circular [...] nem o Ocidente e nem o outro existem como tal de modo que não são seres dotados de uma essência por realidade corpórea antes dessa constituição circular. Em vez disso, elas são projeções que encontram reflexo em pessoas reais. A construção do outro tem consequências reais e efeitos para aqueles que o povoam. Sujeito (sujeitos) à projeção, tais pessoas incluem selvagens e bárbaros [...] No período sobre o qual nos debruçamos aqui, a disjunção entre o outro projetado e as pessoas que foram uma tela para essa projeção é particularmente relevante” (PAHUJA, 2011, p.28-29.)

<sup>55</sup> “[...] o conceito de desenvolvimento representou um modo tanto para incluir Estados em termos formalmente iguais, e para demanda-los a modificarem-se para continuarem os mesmos como o reputado ‘universal’. O discurso do desenvolvimento faz muito do trabalho em projeção retórica de uma certa ‘universalidade’, sua

Por sua vez, o caráter político do direito internacional descreve o fosso entre sua aspiração por justiça e o Direito tal como ele aparece nos tratados e nos costumes. Trata-se de um fosso politicamente fecundo e que faz parte do próprio direito internacional, da sua promessa. É uma promessa fundada no Iluminismo que confere ao direito internacional um apelo imaginário para a relação entre Direito e justiça (PAHUJA, 2011).

O direito internacional funciona não apenas como um conjunto de regras validamente postas, ele é mais do que isso. O direito internacional é uma instância onde se projetam as mais variadas lutas e essa é uma característica indissociável dele. Deste modo, o direito internacional também é uma arena de reivindicação por justiça. O engajamento do Terceiro Mundo ao direito internacional ocorre nesta perspectiva de torna-lo um instrumento para a realização da justiça, para além de suas origens coloniais (PAHUJA, 2011).

É importante determinar, na qualidade de pesquisa jurídica, o que se entende por esse objeto ‘direito internacional’. O positivismo jurídico entende que o objeto de estudo do direito são as regras, o direito posto. Entretanto, o direito – no caso, o direito internacional – não pode ser compreendido por si mesmo e nem por noções ideais. De fato, deve-se resgatar a compreensão de Direito – enquanto objeto da ciência jurídica – enquanto ‘instância jurídica’.

Miaille (2005) define o Direito – objeto da ciência jurídica – como um sistema de comunicação por meio de normas, cuja finalidade é permitir determinado sistema de produção e trocas econômicas e sociais. É importante ter em mente que, numa visão crítica, o único meio que permite explicar o direito é ter em foco o modo de produção da vida social, que vai além da questão simplesmente econômica.<sup>56</sup>

O mencionado autor argumenta que esse sistema de comunicação se articula em três níveis: ideológico, institucional e prático que se pode ver presentes no âmbito do direito internacional. No nível ideológico, aparecem as explicações do direito internacional que recorrem a conceitos e definições tais como Estado, soberania, etc., mas cuja a função é elucubrar os fundamentos do direito internacional. O nível institucional refere-se às instituições internacionais, especialmente estabelecidas depois de 1945, para dar concretude ao projeto posto a cargo do direito internacional: as Nações Unidas e as instituições de Bretton Woods. Por sua vez, no nível prático do direito internacional, encontra-se as ações dos Estados

---

institucionalização na disciplina dos órgãos para responder a demanda das regras contraditórias do outro projetado” (PAHUJA, 2011, p.31).

<sup>56</sup> O próprio Miaille (2005) reforça que o modo de produção não se restringe apenas ao aspecto econômico, mas a produção da vida social como um todo, uma vez o homem produz não apenas bens materiais, mas produz ideologias, ideias, instituições, etc. Para que essa produção funcione, os homens estabelecem relações necessárias. Essas mesmas relações, com o passar do tempo, tornam-se exteriores ao próprio homem.

– seus sujeitos primários – que colocam o direito internacional e o seu projeto em movimento, realizando sua finalidade de executar um sistema de produção.

Não se deve esquecer que, ao lado dessa reivindicação por justiça, o direito internacional também é um instrumento de manutenção de uma ordem de poder, de uma estrutura hierárquica que se torna visível na diferença de bem-estar material entre as nações. Isso está diretamente relacionado ao papel que o desenvolvimento tem no âmbito do direito internacional (PAHUJA, 2011).

A doutrina do desenvolvimento toma o lugar dos discursos de então, que dividiam o mundo entre civilizados e não-civilizados. Porém, nada muda na realidade dos países do Terceiro Mundo que continuam sujeitos economicamente aos países desenvolvidos, suas antigas metrópoles coloniais (ANAND, 2011). Pahuja (2011) assinala que, assim, por meio de um critério aparentemente científico, planos e metas, estratégias prescritas por instituições alheias às realidades do Terceiro Mundo, estabelece-se uma divisão entre desenvolvidos e os subdesenvolvidos. Porém, com a divisão das instituições entre política e economia, a decisão sobre o desenvolvimento fica localizada no âmbito das instituições de Bretton Woods, onde os países em desenvolvimento não têm voz.<sup>57</sup>

## **2.2 A importância da *soft law* para a configuração do ‘novo’ direito internacional.**

Entre as técnicas jurídicas que foram criadas depois da Segunda Guerra Mundial, sobretudo em consequência do encontro do direito internacional com o desenvolvimento e as reivindicações do Terceiro Mundo, uma das que mais intrigantes para os juristas é a noção de *soft law*. Não se pode precisar exatamente quando essa categoria jurídica surgiu, mas não se pode duvidar que o seu uso é evidente depois de 1945. É interessante notar que na distinção entre *hard law* e *soft law*, as reivindicações do Terceiro Mundo são quase sempre acolhidas

---

<sup>57</sup> “The so-called benefits they received by coming into contact with the Western countries were inconsequential and at an intolerable cost. Unfortunately, the exploitation of the poor countries still continues through subtle and sophisticated means and under an economic order which is merely a continuation of the hated colonial era. . Although colonialism has died a natural death, the international framework of the old order has been kept intact by the more pragmatic and self-confident colonial Powers. The "White man's burden" in respect of the impoverished, conquered, and humiliated natives of the Third World still continues through the developed countries' superiority and dominant voice in the international economic system. [...] The present international economic order is also a legacy of the colonial age. [...] The industrial countries were thus able to dominate the world economic scene completely, taking issues extremely vital to the developing countries into their own hands” In: ANAND, R.P. **Confrontation or Cooperation? International Law and the developing countries**. 2.ed. Delhi: Hope India Publications, 2011.p.104-107.

em termos de *soft law*, ou seja, do que os internacionalistas entendem como obrigações quase-jurídicas ou obrigações não-vinculantes – em que pese o evidente paradoxo.

Rajamani (2006) observa que a importância do debate de *soft law* para os países em desenvolvimento, uma vez que, tendo eles a maioria em instâncias como a Assembleia Geral das Nações Unidas, os instrumentos internacionais rotulados como *soft law* são, na verdade, vistos como estratégicos para, paulatinamente, imprimir no direito internacional aquelas mudanças necessárias e visadas por estes países.

Tendo como fio condutor a abordagem de Abbott e Snidal sobre *hard law* e *soft law* em um artigo publicado em um número especial da *International Organization* (v. 54, n. 3, 2000), em 2000, sobre *Legalization and World Politics*, objetiva-se demonstrar a natureza das obrigações enquadradas nessa categoria de *soft law*, assim como os motivos que levam a serem adotadas.

O termo legalização é definido no artigo inaugural do mencionado volume, de autoria de Kenneth Abbott, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter e Duncan Snidal, deixando clara a intenção de aproximar os teóricos das Relações Internacionais e do Direito na compreensão e teorização da política e do direito internacional. Segundo esses autores, o conceito de legalização cria uma base comum entre as diversas áreas, permitindo uma visão do direito que vai além da imperatividade/coercibilidade de suas obrigações, mas que permite uma maior gradação (ABBOTT ET AL, 2000).

Nesse artigo, os autores definem legalização (*legalization*) como um conjunto de características que as instituições podem ou não possuir. Essas características estariam postas em três dimensões: vinculatividade (*obligation*), precisão (*precision*) e delegação (*delegation*). Cada uma dessas dimensões comporta variações que, em termos ideais, vão desde uma legalização forte (*hard law*), onde todas as características são maximizadas, comportando nuances de uma legalização branda (*soft law*) até legalização nenhuma (ABBOTT et al., 2000).

Sobre a dimensão da vinculatividade (*obligation*), os autores salientam que as obrigações no âmbito do direito internacional trazem à tona normas (*pacta sunt servanda*), procedimentos (reclamações, normas de responsabilidade, etc.) e formas de discurso (discurso baseado em argumentos normativos e não em interesses ou poder) que são próprias do ambiente jurídico. As obrigações jurídicas internacionais podem variar daquelas incondicionais até documentos que afirmam em seu próprio texto que não vinculam os Estados signatários. A precisão (*precision*) está diretamente relacionada à clareza sobre como um

Estado deve agir, deixando pouca margem para interpretações. No mesmo sentido, essa dimensão pode variar desde de obrigações muito precisas até aquelas que estabelecem princípios de ação muito gerais, tornando difícil até mesmo averiguar o próprio adimplemento da obrigação. Por fim, a delegação (*delegation*) está relacionada ao fato dos Estados delegarem poderes para uma terceira parte implementar o acordo, sendo que essa terceira parte pode ser um tribunal com decisões obrigatórias aos Estados, um órgão meramente administrativo ou simplesmente não existir, fazendo com que disputas sejam resolvidas diretamente entre os Estados, sem nenhuma intermediação, em bases políticas (ABBOTT et al., 2000).

Abbott e Snidal (2000) lembram que grande parte das relações internacionais hodiernas acontecem em termos legais, mas isso não significa que esse processo de legalização ocorra de modo uniforme, pelo contrário, ele comporta grandes variações em termos de *hard law* e *soft law*. Os teóricos de Relações Internacionais enxergam a legalização dessas relações de uma perspectiva racional, como foco nos interesses em jogo. Por sua vez, o Direito leva em conta considerações normativas, tendo em mente que a legalização provê meios de materializar valores normativos. Os efeitos da legalização se fazem sentir por meio de padrões e processos normativos e por meio de cálculos egoísticos, sendo que valores e interesses são importantes limites para o sucesso do direito.

Dupuy (1990) escreve, numa visão marcadamente jurídica, que *soft law* aparece como um termo paradoxal para um fenômeno ambíguo, de tal modo que seria difícil pensar em uma regra jurídica que não fosse obrigatória e, deste modo, não fosse *hard law*. Ao mesmo tempo, o autor reconhece que a *soft law* é um fenômeno posto, uma nova forma de fazer direito internacional e que, como tal, não pode ser ignorada pelos juristas, ainda que não se encaixe naqueles padrões tradicionais.

Guzman e Meyer (2010) ponderam que a *soft law* ainda hoje representa um certo desconforto para os juristas, muito devido à própria ambiguidade do termo, em pensar que podem existir instrumentos que não são jurídicos – em um sentido *hard law* – mas que representam algo. A *soft law* seria o quase-jurídico. As principais dificuldades em definir *soft law* como uma obrigação quase-jurídica é exatamente determinar essa zona cinza entre o quase-jurídico e um documento sem valor nenhum, ou seja, em meros instrumentos políticos. Outro desconforto decorre de que o termo *soft law* abarca um grande número de documentos, que vão de tratados até mesmo sentenças de órgãos jurisdicionais internacionais.

A noção comum, aqui denominada como uma distinção formal entre as duas categorias, confunde a *soft law* como não-obrigatório, contrastando com a noção de *hard law*,

obrigatório, uma vez que a última sempre estaria posta em um tratado. Nessa dimensão, a forma é importante na definição de *soft law* e *hard law*, porém, observa Boyle (1999), esse critério não seria preciso, uma vez que algumas obrigações celebradas pelos Estados no plano internacional podem não estar inserida em um tratado, mas mesmo assim influenciarem as suas condutas e gerarem expectativas. Há nos instrumentos considerados per si como de *soft law* um compromisso de boa-fé pelos Estados, um processo de negociação muitas vezes tão delicado quanto se um tratado fosse.

Antes de tudo, deve-se evitar a ideia de que determinados instrumentos são *hard law* e outros são *soft law*. Não é o tipo de instrumento utilizado que determina a qualidade da obrigação pactuada, já que o uso de tratados não significa necessariamente uma obrigação *hard law*, uma vez que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados não traz esse requisito. De fato, a Convenção de Viena impõe um regime único aos tratados, não fazendo essa distinção, o que é, de certo modo, inapropriado, pois não considera as diversas circunstâncias em que tratados podem ser firmados (CHINKIN, 1989).

Normalmente, compreende-se a *hard law* como obrigações que preenchem os requisitos de serem vinculantes, precisas e delegarem autoridade para sua implementação e interpretação. O uso da *hard law* tem como vantagens a redução dos custos de transação, a credibilidade dos compromissos realizados e um aumento das estratégias políticas disponíveis, além de resolver problemas relacionados ao que se denomina de incompletude contratual; mas carrega em si as desvantagens de restringir o comportamento dos atores internacionais e até mesmo suas soberanias (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

A *soft law*<sup>58</sup> é apresentada, deste modo, como regras que, mesmo não sendo vinculantes, possuem consequência jurídicas na medida em que formaram a expectativa dos Estados em termos de comportamentos compatíveis. A percepção comum dos motivos pelos quais os Estados optam pela *hard law* ou *soft law* está, sobretudo, no fato de que o primeiro seria vinculante e o segundo não. Porém, esta percepção não é correta, uma vez que ambos geram compromisso para os Estados, mas a *soft law* possui menos impacto. No âmbito do direito internacional, é incomum que os acordos internacionais possuam mecanismos tão sofisticados de execução. Deste modo, não é a ausência de mecanismos de execução que fazem os Estados preferirem a *soft law* em determinadas circunstâncias (GUZMAN; MEYER, 2010).

---

<sup>58</sup> Guzman e Meyer (2010) definem *soft law* “as those nonbinding rules or instruments that interpret or inform our understanding of binding legal rules or represent promises that in turn create expectations about future conduct” (p.174).

De fato, a *soft law* aparece quando em um acordo internacional algumas das dimensões de vinculabilidade, precisão ou delegação é enfraquecida. Essas variações podem ocorrer em vários sentidos, de modo que a escolha entre *soft law* e *hard law* comporta moderações, recordam Abbott e Snidal (2000). Com foco no conteúdo negociado e não no instrumento em si, Boyle (1999) também concorda com a distinção de que a variação entre *hard law* e *soft law* se faz em duas percepções: partindo de uma avaliação dos compromissos assumidos e da existência ou não de jurisdição obrigatória sobre aquelas obrigações. Nesse sentido, obrigações claras, específicas e dotadas de uma jurisdição obrigatória no caso de descumprimento seriam indícios claros de uma obrigação *hard law*, enquanto as demais situações são de obrigações *soft law*.

Como se sabe, *soft law* é alvo de inúmeras críticas, seja pelos realistas - que, alegando a inexistência de um poder judiciário capaz de aplicar o direito internacional, afirmam que todo este é, de certo modo, *soft law* - e mesmo pelos juristas que asseveram que o aumento do uso de instrumentos de *soft law* pode tornar o ordenamento jurídico internacional incapaz de alcançar os seus objetivos. Alguns juristas tentam justificar a existência desta categoria apenas como um meio para, no futuro, atingir níveis de legalização considerados mais densos, ou seja, não enxergam a *soft law* como uma opção em si mesma (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

Chinkin (1989) assinala que para que um tratado seja considerado *hard law* deve ser preciso e específico em termos de obrigações assumidas e direitos conferidos. Os tratados de *soft law*, por sua vez, são caracterizados por objetivos gerais e programação de ação. Sobre os motivos que levam os Estados recorrem à *soft law*, há uma necessidade de aproximar as regulamentações e restrições com flexibilidade e liberdade, mas também se deseja, com base nesses instrumentos, dirigir-se a uma nova estrutura.

Deve-se ter mente que os Estados podem escolher formas de legalização consideradas *soft law* não apenas como um caminho para uma legalização *hard law*, mas como uma escolha em si mesma. Um instrumento jurídico de *soft law* é mais fácil de ser negociado, especialmente considerando os Estados que sempre são receosos de ceder suas soberanias. A *soft law* oferece meios mais efetivos para lidar com a incerteza, permitindo que os próprios signatários modifiquem os termos pactuados ao longo do tempo, na medida em que observam os efeitos produzidos. Deste modo, a *soft law* facilita o compromisso, a cooperação mútua entre atores profundamente dispares em termos de poder e valores (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

É interessante a observação de Chinkin (1989), cuja abordagem do tema se faz na ótica do direito internacional econômico, de que o uso da *soft law* está ligado diretamente ao

processo de descolonização, sendo o seu uso uma tática para a necessária modificação desejada no direito internacional. Tratar-se-ia de uma espécie de compromisso entre o Ocidente e o Terceiro Mundo sobre a necessidade de avançar em determinadas matérias. Nesse sentido, o uso da *soft law* deve ser visto como um direcionamento.<sup>59</sup>

Abbott e Snidal (2000) salientam que os acordos internacionais podem ser compreendidos como contratos, entendidos como baseados em interesses, ou como convenções, entendidos como formados a partir de compromissos normativos. Para os juristas essa distinção não possui tanta relevância, mas os teóricos de Relações Internacionais encaram essa distinção numa perspectiva racionalista (contrato) ou construtivista (convenção).

Os racionalistas tendem a enxergar os atores internacionais (apenas os Estados) motivados apenas por interesses e que entram em acordos internacionais - entendidos como contratos - apenas para resolver problemas por meio de trocas de incentivos ou outros aspectos materiais. Os construtivistas, por sua vez, consideram os atores intergovernamentais, e mesmo os não estatais, agindo por motivações morais e normativas, de modo que os acordos internacionais - tido como convenções - corporificam essas preocupações e objetivam sobretudo a persuasão e internalização de comportamentos adequados (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

Porém, essa divisão rígida é inapropriada, uma vez que o Direito é baseado tanto em interesses quanto em considerações normativas. De fato, tanto os Estados como os outros atores internacionais procuram o Direito para atingir seus fins, sejam eles orientados por interesses ou por valores. Deste modo, os acordos internacionais mesclam tanto estratégias de interesse quanto de valores. Vale ressaltar ainda que o Direito e as instituições internacionais operam tanto de modo racional, quando criam incentivos materiais, quanto para modificar compreensões e comportamentos dos atores internacionais (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

De fato, é importante elucidar os motivos pelos quais os Estados se comprometem por meio da *hard law*. Os Estados possuem uma dificuldade em se comprometerem de modo confiável. Isso é encarado como uma característica da anarquia internacional, o que impede que a cooperação seja perfeita. No cenário internacional não existe uma força capaz de, no modo do que ocorre dentro dos Estados, forçar o cumprimento de um compromisso, nem mesmo se ele for reputado como *hard law*. Isso não significa que os acordos internacionais

---

<sup>59</sup> Ao longo de seu texto, Chinkin (1989) exemplifica bastante sobre o uso da *soft law* com base nos desdobramentos da implementação da Nova Ordem Econômica Internacional, que tem início com a Declaração – um claro exemplo de *soft law* – mas que vai sendo implementada por meio de outros instrumentos mais precisos, nem todos tratados, mas que não podem ser considerados, como a Declaração, *soft law*.

não possuam um status jurídico, uma vez que a legalização é um dos principais meios pelos quais os Estados procuram dar respaldo aos seus compromissos (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

A doutrina jurídica várias vezes já se debateu sobre o assunto da *soft law*, tentando oferecer respostas sobre os motivos que fazem os Estados adotá-la. Uma das explicações seriam que os Estados são avessos ao risco, preferindo diminuir os custos relacionados a um eventual inadimplemento de suas obrigações. Contudo, essa explicação falha por perceber os Estados como avessos ao risco, quando, na verdade, eles são indiferentes ao risco no que toca a obrigações internacionais. Uma segunda explicação fundamenta a *soft law* nas disputas políticas e forças internas dos Estados, uma vez que um acordo sob essa definição – podendo até dispensar um processo de ratificação – seria mais palatável para determinados grupos e forças políticas (GUZMAN; MEYER, 2010).

Tendo como objeto o estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional, Chinkin (1989) observa que os tratados – entendidos por ele enquanto expressão de *hard law* – não são tão adequados. Tratados multilaterais são difíceis de negociar, levam tempo para entrar em vigência e vinculam apenas as Partes. A vantagem do uso de instrumentos de *soft law* seria não se submeter às regras da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, que, na visão do autor, terminariam por tornar as obrigações *hard law*. Porém, o processo de negociação e conclusão de um instrumento de *soft law* pode ser tão complexo e demorado quanto o de um tratado *hard law*, possibilitando até que os Estados façam reservas.

Boyle (1999) também observa que o uso da *soft law* pode aparecer como uma alternativa a um tratado ou mesmo como parte de um processo de negociação de um tratado. Os instrumentos de *soft law* seriam mais interessantes que os tratados – entendidos como *hard law* – porque seria mais fácil chegar a um consenso. Além disso, o uso de instrumentos de *soft law* facilitaria a adesão dos Estados, por não ser necessário a aprovação por meio de processos internos de ratificação e, por fim, seria mais vantajoso diante de uma necessidade de modificação de conteúdo – uma emenda ou mesmo revogação. Nesse mesmo sentido, a celebração de instrumentos de *soft law* podem aparecer como um caminho para obrigações *hard law* por meio de um tratado. Entretanto, não é o fato de uma obrigação estar codificada em um tratado que garante que ela seja *hard law*.

Detendo-se sobre o conceito de *soft law*, visto como normas que possuem um valor jurídico limitado, seja em termos de obrigatoriedade ou de sanção, Oliveira (2007) entende que “as normas criadas por meio dessa nova sistemática de comprometimento entre os Estados

visam a comportamentos futuros, especialmente em áreas que requerem muita negociação, o que, geralmente, é feito mediante instrumentos de soft law” (OLIVEIRA, 2007, p.35).

O uso de acordos *hard law* ocorre por vários motivos, entre os quais pode-se destacar a possibilidade de limitar a auto interpretação dos compromissos assumidos, uma vez que a precisão e coerência das obrigações assumidas e mesmo os recursos a tribunais ou cortes arbitrais garante essa limitação. Além disso, a legalização aumenta os custos associados à violação e também ao desgaste da reputação dos violadores (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

A legalização aumenta a possibilidade de execução. Obrigações tidas como *hard law* são interpretadas e aplicadas por tribunais ou cortes arbitrais, o que aumenta os custos de reputação no cenário internacional caso um Estado seja condenado. Some-se ainda que as normas secundárias de Direito internacional - responsabilidade internacional do Estado - fixam desde já as sanções decorrentes da violação; e, por fim, mesmo no cenário internacional carente de uma autoridade central, algumas instituições, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, representam uma forma de execução centralizada. (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

Abbott e Snidal (2000) voltam-se à questão original: por que os Estados assumem compromissos internacionais reputados como *hard law*? Primeiramente, eles o fazem diante de situações em que os benefícios da cooperação são altos, mas o potencial para oportunismo e seus custos são altos. Essa realidade é comum em acordos internacionais caracterizados como contratos, mas também em convenções quando as consequências da violação representam externalidades significantes para os demais. Em segundo, os Estados valem-se de obrigações *hard law* para dar mais credibilidade a obrigações cuja violação seja mais difícil de ser identificada. Obrigações *hard law* também acabam sinalizando a formação de um grupo - que pode variar em extensão - de Estados verdadeiramente comprometidos. Por fim, obrigações *hard law* possuem o condão de comprometer as estruturas internas do próprio Estado, pensando em governos subnacionais que possuam alguma autonomia para celebrar tratados, por exemplo.

A legalização por meio da *hard law* diminui os custos de transação das interações subsequentes, principalmente quando essas interações sejam tomadas de modo gerencial (aplicação e acompanhamento) ou contraditório (execução). Para as interações gerenciais, a *hard law* obriga o uso de técnicas de solução de conflitos e negociações, procedimentos especializados, executados por profissionais do meio jurídico. Sobre a necessidade de garantir a observância das obrigações pactuadas, a *hard law* oferece um conjunto de instituições que

reduz sensivelmente esses custos comparado com meios alternativos tais como renegociação, persuasão ou coerção.

O uso da *hard law* também permite que os Estados persigam diferentes estratégias políticas. A *hard law* sempre inclui instituições jurídicas mais especializadas, o que normalmente requer estratégias mais refinadas. Obrigações de *hard law* também são internalizadas nos ordenamentos jurídicos dos Estados e necessitam de regulamentação interna para sua execução, como é o caso da União Europeia (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

Outro ponto interessante da *hard law* é como ela lida com a incompletude dos tratados. De fato, os Estados não conseguem, devido a uma situação de assimetria de informações, construir um tratado com obrigações de alto nível de precisão, mas é necessário deixar espaços para as contingências e valorizar a adoção de princípios gerais. Para lidar com essa questão, a delegação para órgãos de natureza judicial ou mesmo administrativa para interpretar e aplicar o texto é importante na medida em que permite que o mesmo seja atualizado sem a necessidade de uma modificação constante de sua escrita. Frise-se que, apesar dessa grande independência conferida a esses órgãos, eles devem agir com base nos princípios pactuados pelos Estados nos tratados (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

Diante desse quadro, Abbott e Snidal (2000) procuram deixar clara as vantagens da *soft law* vis-à-vis a *hard law*. Segundo esses autores, a principal vantagem da *soft law* seria a redução dos custos de negociação. Apesar da *hard law* diminuir os custos de gerenciamento e execução dos tratados, a adoção de um tratado nesse modelo eleva sensivelmente os custos de negociação. De fato, qualquer acordo possui custos de negociação, principalmente quando se trata de um assunto complexo, e que termina alongando indefinidamente as negociações.

O uso da *soft law* representa normalmente um compromisso entre os Estados que não desejavam nenhuma regulamentação internacional e aqueles que desejam obrigações *hard law*. Chinkin (1989) mais uma vez coloca que o Terceiro Mundo preferia – lembrando que o autor trata dos desdobramentos da Nova Ordem Econômica Internacional – obrigações *hard law*, mas estava ciente de que um instrumento *soft law* seria melhor que nada. Além disso, tais instrumentos representam uma importância de instancias multilaterais de negociação.<sup>60</sup>

Além disso, a *hard law* envolve custos relacionados à resistência dos Estados, apegados às suas soberanias, em comprometer-se como obrigações desta natureza, além das

---

<sup>60</sup> “Further, the multilateral treaty is still preferred instrumentality where formal rights and obligations need to be specified. Soft law is well suited for the specification of interests and values but does not provide the required precision for such matters as the passing of title or of risk” In: CHINKIN, C. M.. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law. *International And Comparative Law Quarterly*, [s.l.], v. 38, n. 04, p.850-866, out. 1989. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1093/iclqaj/38.4.850>. p.861

negociações multilaterais, do arcabouço institucional nem sempre tão robusto, etc. O uso da *soft law* consegue diminuir esses custos. A opção por cláusulas de retirada, compromissos imprecisos ou mesmo uma forma de delegação mais política do que jurídica permite que os Estados possuam mais controle sobre os desdobramentos futuros. Uma legalização *soft law* viabiliza aos Estados um processo de aprendizagem sobre as consequências dos acordos firmados. Levando em consideração que os Estados ainda são muito apegados às suas soberanias, a adoção de uma legalização *hard law* tende a aumentar custos relacionados a soberania, principalmente para os Estados-chave, que podem ser vistos em pelo menos três categorias: resultados inferiores, perda de autoridade e diminuição da soberania (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

Essa argumentação está na mesma linha do que pensa Dupuy (1990) quando afirma que um dos motivos que uma das causas da emergência da técnica do *soft law* dentro do direito internacional seria a evolução da economia mundial e da interdependência dos Estados combinada com um rápido avanço da ciência e tecnologia.

Quando os Estados celebram tratados que buscam simplesmente limitar os seus comportamentos em determinadas circunstâncias, isso não apresenta grandes resistências. Porém, quando se trata, principalmente, de aceitar decisões tomadas por uma instituição externa, a situação muda de contexto. Mesmo no contexto da *hard law*, com tratados vinculantes e obrigações precisas, não se pode prever com exatidão como os desdobramentos desse tratado afetarão a soberania sobretudo devido à delegação, ou seja, às decisões tomadas por instituições externas (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

Mesmo assim, quando se trata de instrumentos de *soft law* enfrenta-se algumas encruzilhadas. Claramente não são as formas jurídicas tradicionais, mas existem reivindicações de que normas *soft law* tenham se tornado *hard law* e mesmo que se tornem imperativas. Essas reivindicações, apesar das controvérsias específicas que contêm, sinalizam talvez uma mudança na compreensão das próprias fontes do direito internacional, quando se pensa naquilo que determina o Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CHINKIN, 1989).

A alegação de que uma norma *soft law* pode se tornar *hard law* deriva de sua observância pelos Estados, ou seja, algo fixado em termos *soft* é de tal modo adotado pela prática dos Estados que se tornaria *hard law*. As objeções a isso são de seria contrário ao objetivo do próprio uso da *soft law*, ou seja, de fomentar a observância do que foi pactuado, mas de modo mais elástico. Some-se ainda a possibilidade de alegação de que uma obrigação posta em termos de *soft law* possa ser considerada como direito internacional costumeiro.

Deve-se ter cuidado com esse tipo de argumentação, devendo-se comprovar suficientemente a prática dos Estados, assim como a *opinio iuris*, requisitos para a configuração de um costume internacional (CHINKIN, 1989).

A *soft law* diminui – mas não elimina – esses custos por meio de tratados não-vinculantes, obrigações imprecisas ou mesmo delegação de poucos poderes. Isso varia de acordo com a área a ser negociadas, de modo que os custos de soberania variam também. Em áreas relacionadas à segurança, esses custos são bem altos, de modo que se prefere um arcabouço jurídico mais próximo da *soft law* e, do extremo opostos, questões extremamente técnicas terminam envolvendo poucos custos de soberania. Entre os extremos estão aqueles assuntos relacionados a economia política, tais como o comércio. Os arranjos institucionais mais institucionalizados aparecem onde os Estados estão comprometidos em ceder parcelas de sua soberania – como o caso da União Europeia – ou quando a própria história da cooperação levou a um nível maior de institucionalização mesmo contra a vontade dos Estados – é o caso da evolução do GATT até a OMC (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

A incerteza caracteriza muitos assuntos complexos nas relações internacionais. Para lidar com essas questões nas quais não podem antecipar satisfatoriamente os possíveis efeitos/resultados, os Estados costumam a ser resistentes a um modelo de legalização considerado *hard law*, uma vez que os custos de soberania seriam demasiadamente elevados. Nesse contexto, a *soft law* apresenta-se como uma alternativa mais atrativa para lidar com essas questões. Antes de tudo, as obrigações assumidas podem ter um grau diminuído de precisão. De fato, a incerteza sobre o tema torna a precisão indesejável e inatingível.

Uma interessante alternativa é a de obrigações precisas, mas não vinculantes, permitindo que os Estados, ao observarem essas obrigações, possam adaptá-las constantemente às mais variadas realidades. Uma delegação moderada, de caráter mais político ou administrativo do que judicial, também é uma variável a ser considerada por permitir que os Estados continuem controlando a situação. Essas técnicas permitem um aprendizado individual e coletivo sobre o assunto em questão, considerando seu grau de incerteza, permitindo ajustes que podem ser feitos ao longo do tempo.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> “The contrasting model of “soft enforcement”, or “dispute avoidance”, is one in which problems are referred to non-binding conciliation before an independent third party, or to some form of non-compliance procedure involving other parties to the treaty. In both situations there is an attempt to find an agreed solution, rather than to engage in adversarial litigation or claims for reparation. Soft enforcement characteristically evades issues of responsibility for breach, and relies on a combination of inducements or the possibility of termination or suspension of treaty rights to secure compliance” In: BOYLE, A. E.. Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law. **International And Comparative Law Quarterly**, [s.l.], v. 48, n. 04, p.901-913, out. 1999. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589300063739>, p.909.

O uso da *soft law* também permite um compromisso entre os Estados em um determinado momento e ao longo do tempo. Isso acontece porque a *soft law* pode permitir que os Estados adaptem as obrigações assumidas às suas realidades nacionais, demonstrando flexibilidade do pactuado. Porém, as vantagens da flexibilidade proporcionadas pela *soft law* possuem o custo da dificuldade de determinar se um Estado está ou não adimplindo suas obrigações. Some-se ainda que a obrigação de *soft law* não possui aquele mesmo apelo quando um governo precisa convencer grupos políticos internos a observá-la. (ABBOTT; SNIDAL, 2000).

Chinkin (1989), assim como Abbott e Snidal (2000), asseveram que a *soft law* facilita um compromisso entre Estados fracos e fortes. O uso do Direito internacional é, para os países mais fracos em termos de poder no cenário internacional, favorável e ainda mais se as obrigações forem de *hard law*, por permitir uma previsão sobre o comportamento dos Estados mais fortes. Os Estados fracos não possuem grandes preocupações em se comprometer com obrigações *hard law*, ou seja, os custos soberanos são baixos. Por sua vez, para os Estados fortes, o custo de soberania em se comprometer com a *hard law* é muito mais alto. Os Estados mais fortes estão preocupados especialmente com as consequências que podem advir da delegação, ou seja, de submeterem decisões nacionais a um órgão jurisdicional que não podem controlar. Desta maneira, instrumentos com baixa delegação ou feita em termos políticos e não jurisdicionais, torna-se mais atrativa a Estados fortes, mesmo com obrigações vinculantes.

É importante mencionar que os termos *soft law* e *hard law* não são consensuais dentro da própria academia jurídica. Friedrich (2013), tratando do tema em uma obra vasta, prefere o uso do termo ‘instrumentos não vinculantes’. Segundo o mencionado autor, a caracterização desse instrumento é que ele não origina obrigações legais, ainda que seja politicamente vinculante. Para esse autor, o uso do termo ‘*soft law*’ seria inadequado por dois motivos: o uso desse termo daria a entender que instrumentos não-vinculantes seriam jurídicos e a oposição entre ‘*hard*’ e ‘*soft*’ daria a impressão de que o último seria de alguma forma mais fraco.

Na mesma esteira dessas reflexões, é interessante notar alguns outros autores que consideram os instrumentos de *soft law* ou mesmo ‘não-vinculantes’ como não sendo parte do direito internacional ou como não sendo tratados. De fato, é importante trazer a definição de tratado constante da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, que o define como sendo “um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica”.

Para tanto, em consonância com uma abordagem que aproxima o Direito internacional da Teoria das Relações Internacionais, prefere-se compreender que tanto obrigações *soft law* quanto *hard law* fazem parte do direito internacional e que a consideração delas como tal não deriva de estarem em um tratado ou em uma declaração, mas sim de uma avaliação de acordo com as variáveis de vinculatividade, precisão e delegação, conforme mencionado.

Oliveira (2007) também não enxerga nenhuma contradição entre tratados e *soft law*. O autor observa que os tratados são a principal fonte de obrigações no direito internacional ambiental, entretanto os Estados optam por obrigações de conteúdo limitado, sem aplicabilidade imediata, principalmente por meio de convenções-quadro, no sentido de posteriormente delimitarem seu conteúdo.

### **2.3 O tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no direito internacional ambiental: o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades**

A resistência é a síntese das bandeiras de luta do Terceiro Mundo no cenário internacional. É necessário resistir às imposições do Norte, às ‘fórmulas mágicas’ para o desenvolvimento criadas pelos economistas do Norte e impostas ao Sul e tomar em suas próprias mãos os destinos nacionais.

Entretanto, o Terceiro Mundo vive o dilema da necessidade de resistir e da impossibilidade de romper com a ordem internacional, principalmente com o direito internacional. Por isso mesmo, ele encampa novas técnicas jurídicas que são sinais desta resistência. Entre essas técnicas, esta pesquisa volta-se para o tratamento diferenciado, que rompe o paradigma da igualdade soberana dos Estados para corrigir as deficiências do sistema internacional em nome de uma justiça distributiva.

O objetivo deste subcapítulo é demonstrar a materialização do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no direito internacional por meio do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas. Para tanto, parte-se de uma análise do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no direito internacional, assim como as justificativas para tal tratamento no âmbito do direito internacional ambiental. Em seguida, aborda-se a instrumentalização do tratamento diferenciado em obrigações centrais, implementação e assistência.

### 2.3.1 O tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no direito internacional ambiental: responsabilidade histórica e capacidade técnica.

Cullet (1999) aponta que o direito internacional é tradicionalmente concebido com base na coexistência de Estados igualmente soberanos. Porém, o surgimento de interesses comuns nas últimas décadas, em especial no campo da governança global econômica, ambiental e dos direitos humanos – três esferas intrinsecamente relacionadas ao desenvolvimento –, assim como a evidenciação de problemas que somente podem ser efetivamente resolvidos por meio de uma ação coletiva dos Estados, colocou em xeque as concepções tradicionais de soberania. O apego estrito à soberania torna-se um empecilho para o desenvolvimento de relações de solidariedade entre os Estados e mesmo a emergência de instituições internacionais robustas, além de novos mecanismos jurídicos aptos a viabilizar tais relações.

No âmbito do direito internacional, Magraw (1990) salienta que a primeira e mais completa expressão de um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento foi a Nova Ordem Econômica Internacional, composta pela Declaração para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, o Programa de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional e a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. Nesses três documentos podem ser encontradas as primeiras expressões normativas do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento. De fato, desde 1974, praticamente todos os tratados multilaterais tem levado em conta a necessidade dos países em desenvolvimento e mesmo feito especificações em relação a eles.

A Declaração, de 1º de maio de 1974, é articulada de modo a, nos seus primeiros parágrafos, denunciar o fosso que separam os países desenvolvidos dos países em desenvolvimento, sobretudo devido às reminiscências do passado colonial perpetuados pela existente ordem econômica. A Declaração deixa muito claro que os benefícios do desenvolvimento – progresso tecnológico e melhoria dos padrões de vida – não são distribuídos equitativamente na comunidade internacional, de modo que os países do Norte, com apenas 30% da população mundial, concentravam, ao tempo, 70% da renda. Ao mesmo tempo, os países do Terceiro Mundo alegam que não é possível superar tal fosso dentro da ordem econômica vigente, que não apenas perpetua a distância, mas a aumenta. Entre os princípios que a Declaração enuncia para atingir esta nova ordem, encontra-se o “tratamento

preferencial e não-recíproco para os países em desenvolvimento, sempre que possível, em todos os campos da cooperação econômica internacional” (UN, 1974).

O Programa de Ação para o Estabelecimento desta NOEI, da mesma data que a Declaração, quando trata, na sua diretriz terceira, do comércio em geral, diz que todos os esforços devem ser feitos para implementar o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento nas negociações comerciais, assim como outros benefícios, todos no sentido de assegurar o crescimento econômico, os ganhos com o comércio internacional e, deste modo, acelerar o desenvolvimento.

É interessante notar também que a diretriz sétima, versando sobre a cooperação entre os próprios países em desenvolvimento, diz que essa cooperação entre eles objetiva fortalecer a NOEI. Entre o que deve ser observado para assegurar essa cooperação, tem-se que nenhum país em desenvolvimento deve conceder um tratamento mais favorável às importações provenientes de um país desenvolvido do que concede àquelas de países em desenvolvimento. Deste modo, eles firmam entre si o compromisso de conferir um tratamento diferenciado entre si.

Por sua vez, a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, lançada em dezembro do mesmo ano, trata diretamente do tema no artigo 18<sup>62</sup>, ao reivindicar um tratamento diferenciado, em base não-recíproca para os países em desenvolvimento no que toca a preferências tarifárias. Porém, é interessante notar que já nesta Carta fica claro que a adoção do tratamento diferenciado – que deve ser expandida na medida do possível – tem como meta favorecer o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. Além disso, o mesmo artigo chama os países desenvolvidos a se absterem de tomar qualquer medida que tenha efeito negativo no desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, promovido pelas medidas diferenciadas tomadas no âmbito de preferência tarifárias ou quaisquer outras acordadas.

Por sua vez, o artigo 19<sup>63</sup> da mesma Carta conclama os países desenvolvidos a, de modo a acelerar o crescimento econômico dos países do Terceiro Mundo e diminuir o fosso

---

<sup>62</sup> Article 18 - Developed countries should extend, improve and enlarge the system of generalized non-reciprocal and non-discriminatory tariff preferences to the developing countries consistent with the relevant agreed conclusions and relevant decisions as adopted on this subject, in the framework of the competent international organizations. Developed countries should also give serious consideration to the adoption of other differential measures, in areas where this is feasible and appropriate and in ways which will provide special and more favourable treatment, in order to meet the trade and development needs of the developing countries. In the conduct of international economic relations the developed countries should endeavour to avoid measures having a negative effect on the development of the national economies of the developing countries, as promoted by generalized tariff preferences and other generally agreed differential measures in their favour.

<sup>63</sup> Article 19 - With a view to accelerating the economic growth of developing countries and bridging the economic gap between developed and developing countries, developed countries should grant generalized

entre o Norte e o Sul, a ampliar o tratamento diferenciado a todas as áreas da cooperação econômica internacional onde seja possível.

Do mesmo modo, os Estados são chamados a agir em colaboração para enfrentar os problemas ambientais globais. Contudo, segundo French (2000), há uma oposição entre a imperiosidade de uma resposta universal aos problemas ambientais globais e as necessidades dos países em desenvolvimento. O princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas expressa essa oposição, contudo ele ainda oferece margem para muitas discussões sobre base conceitual, assim como sobre seu próprio objetivo.

Esse princípio é um desdobramento no direito internacional ambiental do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento. De fato, Cullet (1999, 2016) salienta que o tratamento diferenciado se refere às situações onde o princípio da igualdade soberana – central à compreensão do direito internacional – é deixado de lado para acomodar fatores tais como diferentes níveis de desenvolvimento econômico, etc., estando profundamente ligado às reivindicações que fizeram surgir o direito internacional do desenvolvimento cujo a Declaração para o Estabelecimento da NOEI pode ser visto como pedra fundamental. Com efeito, o tratamento diferenciado no direito internacional tem como fundamento tanto a consideração de que as profundas desigualdades devem ser enfrentadas a fim de assegurar a legitimidade da própria ordem internacional quanto a própria necessidade de convergência de vários interesses em negociações internacionais.

Na esteira da mesma discussão, Honkonen (2009) afirma que o objetivo do princípio é a correção de desigualdades e, no caso, a desigualdade entre Estados. No âmbito das negociações de acordos ambientais multilaterais, a desigualdade entre os Estados, que marginaliza alguns países, sempre aparece como um tema central de debate. Nesse sentido, não é simplesmente o fato de que todos os Estados participam dos processos de negociação em igualdade formal – o que legitima o processo em si e o seu resultado – que o resultado, suas normas e obrigações, serão necessariamente justos. Enquanto há uma compreensão consensual na comunidade internacional do que sejam instituições e processos legítimos, a compreensão de justiça e equidade no âmbito do direito internacional ainda é rudimentar.

Ainda de acordo com Cullet (1999) é importante ressaltar que o tratamento diferenciado não encampa toda a exceção ao princípio da igualdade soberana, mas apenas aquelas que procuram fomentar a igualdade substancial na comunidade internacional. Essa

---

preferential, non-reciprocal and non-discriminatory treatment to developing countries in those fields of international economic co-operation where it may be feasible.

igualdade normalmente é pensada em termos de desenvolvimento, favorecendo assim os países menos desenvolvidos, mas a diferenciação nem sempre ocorre apenas com essa base. O tratamento diferenciado incorpora tanto uma concepção de justiça corretiva – que tem como base corrigir as injustiças históricas – quanto distributiva – voltada para as desigualdades de hoje.

Nesse sentido, Honkonen (2009) afirma que o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, tem como o foco a desigualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, que os coloca em posições muito distintas dentro do sistema internacional. Corolário dessa situação, a relação Norte-Sul implica necessariamente em um tratamento diferenciado.

Com efeito, Cullet (2016) sintetiza perfeitamente o objetivo do tratamento diferenciado quando pondera que

Structurally, differential treatment constitutes a recognition of the limits of a system based on a fiction of legal equality between states which imposes reciprocity of commitments by all state parties to any treaty. It is not the first type of measure taken to address the problems that may be caused by the strict application of the principle of reciprocity [...] This requires rethinking the structure of the rules and moving away from the idea of strict reciprocity. This is what differential treatment at the level of norms can achieve. The differentiation that is at stake here is one which ensures a reduction in inequality, prevents an increase in inequality and, more generally, leads to results that are more just than those without differentiation (CULLET, 2016, p. 307-308)<sup>64</sup>

Rajamani (2006) sintetiza duas justificativas que considera como antagônicas para o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no âmbito do direito internacional ambiental. A primeira, a autora chama de culpabilidade/titularidade e a segunda de consideração/capacidade.

O fundamento da culpabilidade/titularidade aponta a culpa dos países desenvolvidos pela crise ambiental global. Por sua vez, como não contribuíram para tal crise e em virtude do passado de exploração colonial, entende-se que os países em desenvolvimento devem gozar

---

<sup>64</sup> “Estruturalmente, o tratamento diferenciado constitui um reconhecimento dos limites de um sistema baseado na ficção da igualdade jurídica entre os Estados que impõe uma reciprocidade de obrigações para todos os Estados em qualquer tratado. Não é a primeira medida adotada para enfrentar o problema que pode ser causado pela aplicação restrita do princípio da reciprocidade [...] isso requer repensar a estrutura das regras e afastar-se da ideia de reciprocidade estrita. É isso que o tratamento diferenciado a nível normativo pode atingir. A diferenciação que está em questão aqui é uma que assegura a redução das desigualdades, impedir um aumento da desigualdade e, de modo mais genérico, levar a resultados são mais justos do que aqueles sem diferenciação”.

de compromissos menos rígidos, além de assistência técnica e financeira. (RAJAMANI, 2006).<sup>65</sup>

French (2000), que entende essa justificativa como o enfoque tradicional, argumenta que ela pode ser encontrada nos documentos pós-Brundtland e está especialmente insuflada nos documentos preparatórios da Rio-92. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. De fato, os países desenvolvidos reconheceriam a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Não é exatamente essa visão que Rajamani (2006) possui deste enfoque, quando afirma que é evidente que os países desenvolvidos, para atingir e manter o nível de desenvolvimento que possuem, pressionam muito o meio ambiente global. Diante das evidências que o meio ambiente não suporta tal pressão, os países desenvolvidos desejam impor a todos uma obrigação de mitigar suas externalidades ambientais. Os países em desenvolvimento são especialmente refratários a essa possibilidade por entenderem que ela procura, na verdade, manter o status quo do cenário internacional, enfatizando que tais questões não podem ser tratadas sem considerar as ainda persistentes máculas do imperialismo nestes países, assim como a constituição de uma estrutura internacional que tende a colocá-los em desvantagem. É nesse momento que a essência da Nova Ordem Econômica Internacional se faz presente no direito internacional ambiental.

Tratar-se-ia, bem salienta French (2000), de uma obrigação da comunidade internacional levar em conta as necessidades e circunstâncias dos países em desenvolvimento quando implementam o direito internacional, cuja origem está nas históricas negociações econômicas que remontam à Nova Ordem Econômica Internacional. Assim, parte-se do

---

<sup>65</sup> É interessante o esclarecimento sobre essa reivindicação dos países em desenvolvimento. De fato, “This kind of statement provokes discussion about state preferences. It is sometimes asked whether developing countries have lower preferences or ethical values for environmental concerns, whether they are striving for economic development without caring much about the environmental consequences. This issue is not usually straightforward, however. In contrast, it could be said that people in developing countries often place a higher value on the environment than people in the North because they live in a much closer relationship with nature. The fact that people of the South seem sometimes to value environment less is largely because they have other perceivably more urgent needs. In economic terms, the real losses of utility from limiting pollution are much larger in developing countries than in developed world. The situation is complicated and we should not rank different options for action in a simplistic fashion: the issue cannot be reduced to a preference-ranking of different countries” In: HONKONEN, Tuula. **The common but differentiated responsibility principle in multilateral environmental agreements: regulatory and policy aspects.** Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009, p.93.

pressuposto que a proteção ambiental não seria uma prioridade para os países em desenvolvimento, que estão empenhados em garantir o crescimento econômico e erradicação da pobreza.

Mesmo assim, French (2006) relata que o discurso de muitos países em desenvolvimento chama atenção que a responsabilidade dos países desenvolvidos vai além dos impactos negativos que suas atividades tiveram e tem no ambiente global, mas reforça que estes se beneficiaram economicamente de tal exploração, devendo contribuir de modo significativo para o enfrentamento. Do mesmo modo, no âmbito das negociações econômicas, os países do Terceiro Mundo alegaram tantas vezes que os países desenvolvidos lhes deviam uma reparação histórica pelo tempo de colonialismo e exploração, argumento enfaticamente rejeitado pelos países do Norte.

A responsabilidade pela deterioração ambiental é mais visível quando se trata de poluição, ao mesmo tempo que a apropriação das riquezas geradas pela exploração dos recursos naturais está disponível apenas ao Norte. Porém, tanto Rajamani (2006) quanto French (2000) concordam que a afirmação de que o Norte é responsável pela degradação ambiental traz à tona um conjunto de questões intrincadas.

A primeira delas é sobre a própria ligação dentre a responsabilidade ambiental e a contribuição para um determinado problema ambiental global. French (2006) argumenta que ainda que se concorde que a responsabilidade de um país deve ser proporcional à sua contribuição para um dano, por isso em prática não é fácil. De fato, é difícil esperar que se possa estabelecer precisamente a responsabilidade de cada país desenvolvido tendo em vista a sua contribuição para a degradação do ambiente global. Nesse sentido, pelas dificuldades técnicas e mesmo políticas que tal odisséia implicaria, os tratados não o fazem.

Porém, para Rajamani (2006), tal discussão gira entorno do princípio do poluidor-pagador e das responsabilidades comuns mas diferenciadas, ambos presentes na Declaração do Rio de 1992. O princípio do poluidor-pagador evidencia a ligação entre responsabilidade ambiental e contribuição para tal dano, sendo um corolário da bem fundamentada noção do direito internacional costumeiro de que um Estado deve assegurar que as atividades sob sua jurisdição não causem dano a outros Estados. Porém, tal princípio não goza de ampla aceitação e mesmo a própria linguagem com que ele é expresso na Declaração demonstra as condicionalidades que foram impostas a ele.

Por sua vez, o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas é a consequência do poluidor-pagador, onde as responsabilidades pelos danos ambientais devem

ser compartilhadas na medida de sua contribuição. French (2000) reitera que a noção de responsabilidade comum traz à tona um bem assentado princípio do Direito internacional ambiental segundo o qual os Estados são obrigados a assegurar que as atividades sobre sua jurisdição ou controle não causem danos além de seus territórios. Essa obrigação não admite nenhuma mitigação por considerações socioeconômicas, sendo igualmente exigida de todos os países. Esse princípio mesmo, pode-se dizer, evoluiu até os conceitos de ‘bem comum’, ‘interesse comum’ ou mesmo de ‘preocupação comum da humanidade’.

No mesmo sentido, Honkonen (2009) salienta que o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas possui dois elementos. Primeiramente, ele chama todos os Estados à responsabilidade com o enfrentamento da degradação ambiental global ao mesmo tempo que reconhece que os compromissos com esse enfrentamento devem ser distribuídos entre os Estados de acordo com diversas circunstâncias, entre as quais suas realidades socioeconômicas e, em especial, os imperativos de desenvolvimento.

A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano-72, especialmente considerando o contexto de participação dos países em desenvolvimento conforme relatado anteriormente, trata da questão da diferenciação de modo muito cautelosa nos Princípios 11<sup>66</sup>, 23<sup>67</sup> e 24<sup>68</sup>. Vinte anos depois, foi a Rio-92 que representou uma afirmação veemente das responsabilidades diferenciadas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento na persecução da proteção ambiental global e promoção do desenvolvimento sustentável. Houve muito debate sobre o texto dos Princípios 6<sup>69</sup> e 7<sup>70</sup> que seriam inseridos na Declaração.

---

<sup>66</sup> Princípio 11 - As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as consequências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional.

<sup>67</sup> Princípio 23 - Sem prejuízo dos critérios de consenso da comunidade internacional e das normas que deverão ser definidas a nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores prevalentes em cada país, e, a aplicabilidade de normas que, embora válidas para os países mais avançados, possam ser inadequadas e de alto custo social para países em desenvolvimento.

<sup>68</sup> Princípio 24 – Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados.

<sup>69</sup> Princípio 6: Será dada prioridade especial à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais vulneráveis. As ações internacionais na área do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender aos interesses e às necessidades de todos os países.

<sup>70</sup> Princípio 7: Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em

Rajamani (2006) observa que a reivindicação dos países em desenvolvimento em evidenciar a ligação entre contribuição para o dano e responsabilidade em enfrentá-lo é crescente entre a Declaração de Estocolmo-72 – que pouco mencionada a respeito – e a Declaração do Rio-92, que menciona expressamente tal responsabilidade.

French (2000) observa que o texto do Princípio 7 foi especialmente controverso, não agradando nem os países desenvolvidos e nem os em desenvolvimento. Os países desenvolvidos não gostaram de se sentirem legalmente responsáveis pelas suas agressões pretéritas ao meio ambiente, já os em desenvolvimento esperam um texto mais agressivo em culpar os países do Norte por seus atos passados e presentes de degradação ambiental. De fato, na Conferência, o G77 – composto pelos países em desenvolvimento – propôs, por sua vez, um texto muito mais incisivo para o Princípio 7<sup>71</sup>.

Cullet (2016) assinala que o princípio 7 da Declaração do Rio-92, que melhor articula o tratamento diferenciado opondo Norte e Sul, ainda é campo de divergências de interpretação. Os países do Norte, de modo especial os Estados Unidos, entendem que o mesmo não pode criar obrigações adicionais ao Norte, entendimento seguido por autores outros que também entendem que o princípio não pode impor obrigações *hard law* aos países do Norte.

Rajamani (2006) evidencia a possibilidade de países desenvolvidos serem chamados a se responsabilizar com base em atividades potencialmente destrutivas. Trata-se, segundo French (2006), da instrumentalização dos conceitos de responsabilidade atual e responsabilidade conceitual.

Deste modo, alega-se que essa responsabilidade primária dos países desenvolvidos não deve ser presumida, mas compreendida por meio de uma distinção entre responsabilidade atual e responsabilidade conceitual. A responsabilidade atual relaciona-se ao estado da arte hoje, na qual os países desenvolvidos são os maiores contribuintes para a degradação ambiental global, sendo que a responsabilidade conceitual é um princípio geral que significa que a responsabilidade de cada país depende da sua contribuição para a degradação ambiental.

---

vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam.

<sup>71</sup> O texto proposto pelo G-77 dizia que: “... *The major cause of the continuing deterioration of the global environment is the unsustainable patterns of production and consumption, particularly in developed countries... In view of their main historical and current responsibility for global environment degradation and their capability to address this common concern, developed countries shall provide adequate, new and additional financial resources and environmentally sound technologies on preferential and concessional terms to developing countries to enable them to achieve sustainable development*” In: FRENCH, Duncan. *Developing States and International Environmental Law: The Importance of Differentiated Responsibilities*. **International & Comparative Law Quarterly**, [s.l], v. 49, n. 01, p.35-60, jan. 2000. Cambridge University Press (CUP). DOI: 10.1017/s0020589300063958.p.36

A responsabilidade conceitual deixa aberta a possibilidade de que nem sempre serão os países desenvolvidos os responsáveis pela grande parte da degradação ambiental (FRENCH, 2000)

No mesmo sentido, Honkonen (2009) escreve que a dinâmica da realidade ao longo do tempo tende a modificar o modo de distribuição das obrigações ambientais internacionais hoje impostas principalmente aos países desenvolvidos. Deste modo, não seria razoável esperar que tais responsabilidades diferenciadas sempre serão impostas aos países desenvolvidos, deixando-se aberta a possibilidade de que sejam impostas aos países em desenvolvimento obrigações mais rígidas, na medida em que suas contribuições para a degradação ambiental aumentem.

Por sua vez, Rajamani (2006) se opõe a possibilidade quando alega que isso não seria possível, uma vez que nesses países são economias frágeis e sistemas políticos instáveis, onde a realidade socioeconômica pode mudar muito rapidamente e de modo drástico. Além disso, todo o esforço dos países em desenvolvimento é no sentido de evidenciar uma ligação direta entre a atividade e o dano, o que não seria o caso.

A justificativa da consideração/capacidade alega que países com condições técnica-financeiras melhores devem ajudar os demais na implementação de suas obrigações internacionais. Nesse sentido, os países desenvolvidos serão esses personagens com melhores condições/capacidades. Os efeitos humanos e ecológicos mais devastadores da degradação ambiental serão sentidos pelos países em desenvolvimento que não possuem estas capacidades (RAJAMANI, 2006; FRENCH, 2000)

Honkonen (2009) também parece filiar-se a esta argumentação quando diz que a diferenciação de tratamento operacionalizada pelo princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas tem como fundamento as diferentes capacidades de reação dos Estados diante de dos efeitos da degradação ambiental, assim como a capacidade de tomar medidas efetivas em nível interno.

Rajamani (2006) evidencia que os países desenvolvidos negam que a sua liderança no enfrentamento dos problemas ambientais globais seja com base em sua contribuição histórica para a degradação ambiental, mas, por sua vez, a justificam com base em suas melhores condições técnicas e financeiras de fazê-lo – ao contrário dos países em desenvolvimento. Trata-se de uma argumentação que reacende a própria origem colonial do

direito internacional, onde aqueles mais ‘avançados’ deveriam ‘cuidar’ dos atrasados, lembrando as palavras do artigo 22<sup>72</sup> do Tratado da Liga das Nações.

De fato, os países em desenvolvimento salientam também que esta obrigação de assistência não significa uma caridade pelos países desenvolvidos, no sentido de que as estruturas institucionais para gerenciar essa assistência não devem ser dominadas pelos países do Norte, mas possuir uma adequada e equitativa representação do Norte e do Sul (FRENCH, 2000).

Rajamani (2006) observa com veemência que os países do Norte se negam sistematicamente em fundamentar essa liderança com base na contribuição histórica para a degradação ambiental, mas preferem enquadrá-la em termos de que possuem melhores condições técnicas e financeiras de enfrentá-los, o que confere ao compromisso uma base moral e não jurídica, muito menos o reconhecimento de que os países do Sul possuam um direito ao desenvolvimento. Como decorrência dessa obrigação moral, os países desenvolvidos preferem ainda promover uma linguagem de ‘parcerias’, o que os países do Sul identificam como uma tentativa de diminuir ou mesmo esvaziar o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas.

É interessante mencionar que, mesmo durante as negociações que levaram ao texto do Princípio 7 da Declaração do Rio, os Estados Unidos afirmaram que o compreendia no sentido de uma liderança dos países desenvolvidos no enfrentamento dos problemas ambientais devido ao seu status de poder econômico e experiência técnica, mas não no sentido do reconhecimento de obrigações internacionais ou mesmo de uma diminuição da responsabilidade dos países em desenvolvimento (FRENCH, 2000).

Em síntese, Cullet (1999) ressalta que no âmbito da governança global ambiental, o tratamento diferenciado também está ligado às responsabilidades diferenciadas sobre os causadores de um determinado problema e sobre quem tem melhores condições técnicas e econômicas de enfrentá-lo. De fato, não se pode afirmar que todos os Estados possuem as mesmas responsabilidades em relação aos problemas ambientais globais – sobretudo aqueles

---

<sup>72</sup> Art.22. Os princípios seguintes aplicam-se às colônias e territórios que, em consequência da guerra, cessaram de estar sob a soberania dos Estados que precedentemente os governavam e *são habitados por povos ainda incapazes de se dirigirem por si próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno*. O bem-estar e o desenvolvimento desses povos formam uma *missão sagrada de civilização*, e convém incorporar no presente Pacto garantias para o cumprimento dessa missão. O melhor método de realizar praticamente esse princípio é *confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas que, em razão de seus recursos, de sua experiência ou de sua posição geográfica, estão em situação de bem assumir essa responsabilidade* e que consistam em aceitá-la: elas exerceriam a tutela na qualidade de mandatários e em nome da Sociedade (grifo nosso).

relacionados às questões comuns – e também não possuem a mesma capacidade de reação perante esses problemas. No âmbito da governança global ambiental, isso está diretamente ligado ao processo de desenvolvimento econômico que assumiu diferentes velocidades e consequências entre os Estados.

O resultado final de toda essa contenda pode ser vislumbrado no texto do Princípio 7 da Declaração da Rio-92. No texto oficial, a responsabilidade dos países desenvolvidos projeta-se apenas para o futuro, enquanto a proposta do G77 deixa clara a responsabilidades que eles possuem tendo em conta suas atividades que levaram ao estado de degradação do meio ambiente global hoje, ou seja, uma responsabilidade que se projeta para o passado.

O texto final também desagradou os países em desenvolvimento que não puderam enxergar nele um meio de impor responsabilidade jurídica aos países desenvolvidos pelo estado atual da degradação ambiental. Além do mais, por meio do G77, esses países pleiteavam em sua proposta original uma obrigação de transferência de recursos financeiros e tecnológicos pelos países desenvolvidos como uma forma de compensação. Contudo, esse desejo não se refletiu no princípio. Quando a Declaração menciona a transferência de tecnologia e recursos não o faz em tom impositivo (FRENCH, 2000).

A desigualdade Norte-Sul refere-se a uma combinação de elementos de diversa natureza: econômica, social, ambiental, etc. Não se pode, de fato, negligenciar a justificativa histórica dessa desigualdade que ainda hoje permanece nos países em desenvolvimento onde a pobreza é a principal causa de degradação ambiental e onde as deficiências econômicas e institucionais dos Estados não os faz suficientemente aptos para agir a contento. Em outras palavras, o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento justifica-se pela combinação da escassez de recursos para adimplir obrigações ambientais, sendo os mais vulneráveis a desastres ambientais, e também pelas desigualdades históricas e atuais (HONKONEN, 2009).

### 2.3.2 A operacionalização do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no direito internacional ambiental: obrigações centrais, implementação e assistência.

Stone (2004) afirma que todos os acordos internacionais possuem um impacto diferenciado em cada Parte. Contudo, a noção de responsabilidades comuns mas diferenciadas refere-se exclusivamente aquela diferenciação que se faz no próprio texto do acordo. Essa diferenciação pode se operar por meio de obrigações substantivas, de cronogramas de

implementação mais favoráveis, permissão de uso de determinadas excludentes, ser mais leniente com situações de incumprimento, imposição de obrigações de assistência técnica e financeira a determinados grupos de Estados, etc.

Existem vários tipos de diferenciação e, no Direito internacional ambiental, ela ocorre principalmente pela imposição de padrões diferenciados – normalmente menos rígidos –, períodos de implementação maiores ou mesmo assistência técnica e financeira (FRENCH, 2000).

Cullet (1999) observa que o tratamento diferenciado não abarca arranjos não-recíprocos que, na verdade, tendem a aumentar disparidades e desigualdades, a exemplo do que ocorre no Conselho de Segurança das Nações Unidas. De fato, nem toda a técnica de não-reciprocidade em um tratado pode ser vista como um tratamento diferenciado, mas deve ser feita uma análise contextual se tal não-reciprocidade está destinada a corrigir desigualdades.

Magraw (1990) observa a existência de três tipos de normas internacionais que também se fazem presente no direito internacional ambiental e no modo como este instrumentaliza o tratamento diferenciado: normas diferenciais, normas contextuais e normas absolutas. O primeiro tipo de norma que Magraw (1990) se refere são as normas diferenciais, entendidas como aquelas normas que fazem uma diferenciação explícita entre determinados grupos de Estados. Essa distinção pode ser feita em várias bases, inclusive com base no estágio de desenvolvimento, levando em conta mais de um interesse. Rajamani (2006), também com base no mesmo autor, prefere chamar essas normas diferenciais de normas diferenciais explícitas.

Sobre as normas diferenciais, French (2000) reitera que são aquelas onde a vantagem para um determinado grupo de Estados é clara no texto normativo. Entre as normas diferenciais, encontra-se aquelas que consagram padrões diferenciados. É importante ressaltar, bem coloca French (2000) que a natureza dos padrões diferenciados depende de cada texto normativo, em ser mais ou menos específicos. Além disso, padrões diferenciados ocorrem também entre os próprios países desenvolvidos.

Honkonen (2009) afirma que as normas diferenciais se caracterizam por obrigações diferentes segundo os grupos de Estado, aos quais podem ser concedidas menos obrigações, obrigações menos rígidas, períodos maiores de implementação, além da possibilidade de uso de reservas e exceções.

Por sua vez, segundo Magraw (1990), as normas contextuais conferem o mesmo tratamento a todos os Estados, mas permitem que a implementação seja feita levando em conta

características que podem variar entre os Estados, o que implica em uma consideração de vários interesses. A indeterminação aparece como uma característica destas normas, o que confere aos Estados amplas margens para implementação. Essa indeterminação pode estar presente em normas contextuais gerais – que não limitam as circunstâncias que podem ser invocadas – e aquelas consideradas como limitadas e, tão logo, possuem uma delimitação estrita das condições e circunstâncias que podem ser invocadas.

De fato, as normas contextuais parecem ser universalmente aplicáveis a todos os Estados, mas requerem ou permitem levar em conta outros fatores na sua aplicação, especialmente de caráter socioeconômico. Expressões como ‘razoável’ ou ‘equitativo’ indicam este tipo de norma. Contudo, a elasticidade dessas normas não pode ser infinita e, nesse sentido, os próprios tratados procuram limitá-las. Contudo, essas normas possuem um papel vital no Direito internacional exatamente pela sua flexibilidade (FRENCH, 2000).

Como uma terceira categoria de normas internacionais, Magraw (1990) refere-se às normas absolutas, entendidas como aquelas que estabelecem a mesma obrigação a todos os Estados e não prevê – ou até mesmo não permite – que sejam feitas considerações outras – tais como considerações socioeconômicas – no sentido de permitir uma flexibilização de sua aplicação.

Entre as classificações, tem-se ainda aquela proposta por Rajamani (2006). Em consonância com as classificações passadas, em especial diálogo com a proposta por Magraw (1990), a autora provê um panorama mais abrangente e divide as normas de tratamento diferenciado em três categorias, ao invés de duas, ao considerar também as normas de assistência. São elas: **diferenciação em termos de obrigações centrais** dos tratados, **diferenciação em termos de implementação** e **diferenciação em termos de obrigações de assistência** financeira e tecnológica.

As primeiras obrigações referem-se a uma diferenciação entre os Estados no que toca às obrigações fundamentais do tratado, ou seja, aquelas que instrumentalizam a realização do seu objetivo. Essas regras podem aparecer tanto em tratados multilaterais quanto em tratados regionais que lidem com questões ambientais transfronteiriças (RAJAMANI, 2006).

O principal tratado que faz esse tipo de diferenciação é a Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas e o Protocolo de Quioto – que serão estudados no capítulo subsequente – mas também outros tratados de menor amplitude o fazem, como a Emenda de Proibição à Convenção da Basileia, em 1995, que proíbe a exportação de resíduos perigosos dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, além da Convenção sobre Poluição

Atmosférica de Longa Distância, firmada em 1979 no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa. Esta Convenção diferencia os países em seus protocolos subsequentes para implementação no que toca à contribuição para programas de monitoramento e avaliação e mesmo no que se refere a limites máximos de emissão.

Por sua vez, Rajamani (2006) esclarece que, tendo em vistas as necessidades técnicas dos países em desenvolvimento e as dificuldades que podem enfrentar na implementação dos tratados ambientais, os mesmos tem por prática a incorporação de normas que visam facilitar tal processo. Essas normas cuja a diferenciação ocorre em nível de implementação podem ser divididas em normas que conferem um contexto diferente para a implementação<sup>73</sup>, normas que prorrogam os prazos de execução, permissão para adotar anos-base subsequentes, mecanismos de monitoramento mais flexíveis e mesmo enfoques mais leves para situações de inadimplemento.

Exemplos desse tipo de diferenciação podem ser encontradas em uma das primeiras instrumentalizações no Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, firmado em 1987, que faz parte da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio.<sup>74</sup>

Honkonen (2009) reporta que esse protocolo foi especialmente negociado tendo em vista a necessidade de participação dos países em desenvolvimento, mas que estes não deveriam ser demandados além do que podiam, conferindo-lhes um tratamento de especial consideração. Trata-se de uma medida equitativa que leva em conta as necessidades de desenvolvimento desses países.

O artigo 2.1<sup>75</sup> da Convenção determina o objetivo geral deste regime ambiental, qual seja o de “proteger a saúde humana e o meio ambiente contra efeitos adversos que resultem, ou possam resultar, de atividades humanas que modifiquem ou possam modificar, a camada de ozônio”. Para tanto, é o Protocolo de Montreal que operacionaliza um extenso conjunto de medidas de controle a serem tomadas no seu artigo segundo por meio de metas de redução.

---

<sup>73</sup> Rajamani (2006) explica que essas ‘normas’ podem estar mesmo nos preâmbulos dos tratados que, ainda que não possuam um valor normativo, servem para contextualizar a sua implementação. O Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (PCB), da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), diz no seu preâmbulo que *“Levando em consideração os meios limitados de muitos países, especialmente os países em desenvolvimento, de fazer frente à natureza e dimensão dos riscos conhecidos e potenciais associados aos organismos vivos modificados”*.

<sup>74</sup> Ratificados pelo Brasil por meio do Decreto nº 99280/90.

<sup>75</sup> ARTIGO 2. Obrigações Gerais. 1. As Partes devem tomar medidas adequadas, de acordo com os dispositivos desta Convenção, bem como dos protocolos em vigor aos quais sejam Parte, a fim de proteger a saúde humana e o meio ambiente contra efeitos adversos que resultem, ou possam resultar, de atividades humanas que modifiquem ou possam modificar, a camada de ozônio.

Entretanto, deve-se prestar atenção do que diz o artigo quinto<sup>76</sup> do Protocolo sobre os países em desenvolvimento, quando lhes concede condições especiais.

Também é interessante notar alguns dispositivos do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (PCB), Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que afirma, por exemplo, no âmbito do procedimento para movimentação transfronteiriça de organismo vivo modificado para uso direto como alimento humano ou animal, assim como para beneficiamento, tratado no seu artigo décimo primeiro, que estabelece uma base para tomada de decisão de países em desenvolvimento que não possuam um ordenamento interno sobre a matéria.

Tem-se ainda o Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e Repartição Justa e Equitativa de Benefícios Advindo de sua Utilização, também da Convenção sobre Diversidade Biológica, que traz normas que também exemplificam esse tratamento diferenciado em nível de implementação. O seu artigo oitavo trata de considerações especiais para o desenvolvimento e implementação de legislações domésticas sobre acesso e repartição de benefícios. Nesse artigo, o Protocolo afirma que cada Parte deve “promover e encorajar pesquisa que contribua para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica, particularmente nos países em desenvolvimento”; e também afirma algo interessante quando, diante de emergências que ameacem a saúde humana, animal ou vegetal, as Partes, tendo em vista o “acesso a tratamentos economicamente acessíveis àqueles em necessidade, principalmente em países em desenvolvimento” devem considerar a necessidade de acesso imediato a recursos genéticos, assim como a repartição imediata de benefícios.

Além disso, a diferenciação também aparece por meio da garantia de assistência técnica e financeira aos países em desenvolvimento. Rajamani (2006) considera essas normas como uma categoria de diferenciação que se materializa por meio de assistência financeira,

---

<sup>76</sup> ARTIGO 5 - Situação Especial dos Países em Desenvolvimento. 1. Qualquer Parte que seja país em desenvolvimento, e cujo nível calculado anual de consumo das substâncias controladas seja inferior a 0,3 quilogramas per capita, na data da entrada em vigor do Protocolo para a Parte em questão, ou a qualquer tempo dentro de dez anos da entrada em vigor do referido Protocolo, poderá, a fim de satisfazer suas necessidades internas básicas, adiar o cumprimento das medidas de controle estabelecidos nos parágrafos 1 a 4 do Artigo 2, por dez anos após os prazos especificados naqueles parágrafos. No entanto, tal Parte não poderá exceder um nível calculado de consumo de 0,3 quilogramas per capita. A Parte nestas condições terá a possibilidade de utilizar, como base para o cumprimento das medidas de controle, a menor cifra entre as duas seguintes: (a) média de seu nível calculado de consumo para o período de 1995 a 1997, inclusive, ou (b) nível calculado de consumo de 0,3 quilogramas per capita. 2. As Partes comprometem-se a facilitar o acesso de Partes que sejam países em desenvolvimento a substâncias e tecnologias alternativas que não prejudiquem o meio ambiente, bem como a base como a assisti-las no uso rápido e eficiente de tais alternativas. 3. As Partes comprometem-se a facilitar, bilateral ou multilateralmente, o fornecimento de subsídios, ajuda, créditos, garantia e programas de seguro a Partes que sejam países em desenvolvimento, tendo em vista a utilização de tecnologia alternativa e produtos substitutos.

intercâmbio de informações, transferência de tecnologia e mesmo treinamento para o desenvolvimento de capacidades.

French (2000) recorda que medidas assim já estão presentes no Protocolo de Montreal, de 1990, com o estabelecimento de fundos internacionais ambientais. O estabelecimento de fundos para provimento ambiental tem seu início já em Estocolmo-72, mas a criação do Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Enviromental Facility*) em 1990 e reestruturado em 1994 para dar conta das obrigações da CDB e da CQMC foi paradigmática. Colaboração do Banco Mundial, PNUMA e PNUD. Esses fundos permitem que os países desenvolvidos cobrem padrões ambientais mais rígidos dos países em desenvolvimento. Apesar disso, a comunidade internacional não conseguiu estabelecer um mecanismo financeiro para auxiliar os países em desenvolvimento a implementar os objetivos da Agenda 21. Contudo, essa obrigação materializa-se não somente pelo estabelecimento de fundos financeiros, mas passa por outras formas de cooperação que podem incluir, por exemplo, capacitação de agentes nacionais.

O Protocolo de Cartagena traz um conjunto de normas interessantes nessa dimensão quando estabelece um Mecanismos de Intermediação de Informações sobre Biossegurança e deixa claro no artigo 20.1.b que um dos seus propósitos é auxiliar os países em desenvolvimento, de modo geral, a implementar o Protocolo. Este mesmo documento traz um artigo onde trata do desenvolvimento de capacidades institucionais nos países em desenvolvimento<sup>77</sup>. e mesmo o estabelecimento de mecanismos financeiros para auxiliar a implementação.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Artigo 22. Desenvolvimento de Capacidade. 1. As Partes cooperarão no desenvolvimento e/ou fortalecimento dos recursos humanos e capacidades institucionais em matéria de biossegurança, inclusive biotecnologia na medida que seja necessária para a biossegurança, para os fins da implementação efetiva do presente Protocolo, nas Partes países em desenvolvimento, em particular nas de menor desenvolvimento econômico relativo e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento entre elas, e nas Partes com economias em transição, inclusive por meio de instituições e organizações globais, regionais, sub-regionais e nacionais existentes e, conforme o caso, facilitando a participação do setor privado. 2. Para os propósitos da implementação do parágrafo 1º acima, em relação à cooperação para o desenvolvimento de capacidades em biossegurança, serão levadas plenamente em consideração as necessidades das Partes países em desenvolvimento, em particular nas de menor desenvolvimento econômico relativo e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento entre elas, de recursos financeiros e acesso à tecnologia e know-how, e de sua transferência, de acordo com as disposições relevantes da Convenção. A cooperação no desenvolvimento de capacidades incluirá, levando em conta as diferentes situações, capacidades e necessidades de cada Parte, treinamento científico e técnico no manejo adequado e seguro da biotecnologia, e no uso de avaliações de risco e manejo de risco para biossegurança, e o fortalecimento de capacidades institucionais e tecnológicas em biossegurança. As necessidades das Partes com economias em transição também serão levadas plenamente em consideração para esse desenvolvimento de capacidades em biossegurança.

<sup>78</sup> Artigo 28. Mecanismo Financeiro e Recursos Financeiros. 1. Ao considerar os recursos financeiros para a implementação do presente Protocolo, as Partes levarão em conta as disposições do Artigo 20 da Convenção. 2. O mecanismo financeiro estabelecido no Artigo 21 da Convenção será, por meio da estrutura institucional encarregada de sua operação, o mecanismo financeiro para o presente Protocolo. 3. Com relação ao

## Considerações Parciais

A Nova Ordem Econômica Internacional representa a primeira grande afirmação do Terceiro Mundo no cenário internacional formulada em termos jurídicos. Os documentos que a compõe (Declaração, Programa de Ação e Carta de Direitos e Deveres) são resultado do esforço de uma coalizão política que uniu um grupo de países que aparentemente pouco tinham em comum, a não ser as feridas ainda abertas da colonização de exploração europeia em suas histórias nacionais.

Desconfiado, o Terceiro Mundo adere criticamente à Política Ambiental Global apenas quando consegue conjugar nela os seus interesses de desenvolvimento e traz consigo todo um *background* criado nas negociações que levaram à NOEI. O resultado concreto desta postura foi a introdução do tratamento diferenciado no âmbito dos acordos ambientais multilaterais em termos de obrigações centrais, implementação e assistência.

É importante notar que o corte histórico adotado nesta primeira parte limitou-se à Conferência do Rio-92. Esse corte histórico deve-se ao fato de que é dela que sai o tratado ambiental que perfeitamente materializa esse tratamento diferenciado: a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas. Versando sobre um problema ambiental que ao tempo pouco se sabia a respeito, além de um contexto marcado pelo fim da Guerra Fria o triunfo do mundo sob a hegemonia dos Estados Unidos, a governança global das mudanças climáticas, aparentemente, desafia as compreensões bem assentadas da Política Ambiental Global e coloca o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento em xeque. Porém, será que tal problema ambiental realmente desafia esses condicionamentos? Em que termos é possível construir uma alternativa que contemple a necessidade de uma resposta coordenada e efetiva às mudanças climáticas e mantenha o tratamento diferenciado?

---

desenvolvimento de capacidades referido no Artigo 22 deste Protocolo, a Conferência das Partes atuando na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, ao proporcionar orientações sobre o mecanismo financeiro referido no parágrafo 2º acima para consideração pela Conferência das Partes, levará em conta a necessidade de recursos financeiros pelas Partes países em desenvolvimento, em particular as de menor desenvolvimento relativo e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento entre elas. 4. No contexto do parágrafo 1º acima, as Partes também levarão em conta as necessidades das Partes países em desenvolvimento, em particular as de menor desenvolvimento relativo e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento entre elas, e das Partes com economias em transição, em seus esforços para determinar e satisfazer suas necessidades de desenvolvimento de capacidades para as finalidades da implementação deste Protocolo. 5. A orientação para o mecanismo financeiro da Convenção nas decisões relevantes da Conferência das Partes, inclusive aquelas acordadas antes da adoção do presente Protocolo, aplicar-se-ão, *mutatis mutandis*, às disposições deste Artigo. 6. As Partes países desenvolvidos também poderão proporcionar recursos financeiros e tecnológicos dos quais as Partes países em desenvolvimento e as Partes com economias em transição poderão dispor para a implementação das disposições do presente Protocolo por meio de canais bilaterais, regionais e multilaterais.

O direito internacional depois de 1945 é espaço de resistência do Terceiro Mundo e o tratamento diferenciado materializa essa resistência em várias searas. Porém, o destino desse tratamento diferenciado em searas como o direito internacional econômico parece sinalizar um mesmo fim para tal técnica no direito internacional ambiental. Porém, alegações de um mundo supostamente mais complexo em termos Norte-Sul ameaça o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no âmbito da CQMC.

A segunda parte desta pesquisa destina-se a problematizar o tema a partir da CQMC, a arquitetura implementada a partir dela pelo Protocolo de Quioto, até o resultado das negociações que levaram ao Acordo de Paris, sinalizando um novo modelo de encarar as mudanças climáticas em termos Norte-Sul.

## **PARTE II – O TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O FUTURO DA POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL**

Se o fosso Norte-Sul pode ser considerado o eixo político da governança global ambiental, os esforços em superá-lo se materializam juridicamente por meio do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento que, no âmbito em estudo, se expressa no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas.

Tal princípio ganha expressividade máxima no regime de mudanças climáticas, sendo que a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, adotada na Rio-92, constitui o documento que melhor reflete esse tratamento diferenciado, não apenas em termos de assistência e implementação, mas sobretudo na divisão das obrigações centrais do tratado: mitigação e adaptação.

Porém, mais de duas décadas se passaram desde a assinatura da Convenção. A resistência dos países do Terceiro Mundo por meio do tratamento diferenciado se viu eclipsar em várias searas da política internacional – notadamente no âmbito comercial com o advento da Organização Mundial do Comércio, em 1995.

O objetivo desta segunda parte é demonstrar que o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento também é posto em xeque no âmbito da governança global ambiental, por meio, principalmente, dos acordos internacionais que se seguiram à Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, atingindo seu auge no Acordo de Paris, celebrado no final de 2015.

Para tanto, o terceiro capítulo dedica-se a demonstrar a instrumentalização do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento – princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas – na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, no Protocolo de Quioto, e nas negociações do instrumento destinado a sucedê-lo.

O quarto capítulo, por sua vez, dedica-se à crítica do Acordo de Paris, sobre o modo como ele instrumentaliza o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, inferindo como isso é relevante não apenas para o mencionado tratado mas representa um ponto de inflexão para o modo de funcionamento da governança global ambiental como um todo.

### **3. O TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

De fato, debruçar-se sobre o tema das mudanças climáticas não é uma tarefa simples. Por isso mesmo, é importante realizar algumas delimitações. O objetivo do presente capítulo é demonstrar como está articulado o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no âmbito do regime de mudanças climáticas. Esta seara da política internacional ambiental provê um espaço único para sua aplicação e, ao mesmo tempo, levanta questões sobre o seu futuro na governança global ambiental.

A fim de cumprir o desiderato acima expresso, o presente capítulo divide-se em três partes. Na primeira, procurar-se-á demonstrar as mudanças climáticas enquanto problema ambiental global, ou seja, enquanto agenda fundamental da política ambiental global e que reclama uma resposta das instituições internacionais e dos Estados.

Na segunda e terceira parte, será evidenciada a resposta que as instituições e os Estados dão às mudanças climáticas em termos de tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no que toca a obrigações centrais do regime de mudanças climáticas (obrigações de mitigação e obrigações de adaptação), a partir da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, o Protocolo de Quioto e nas negociações que levarão ao Acordo de Paris.

#### **3.1 As mudanças climáticas enquanto problema ambiental global**

As mudanças climáticas representam um desafio sem precedente para a política ambiental global, colocando em xeque a capacidade de articulação dos Estados, ao mesmo tempo em que evidencia desigualdades globais. O enfrentamento eficaz do problema deve ter em mente premissas fundamentais sobre justiça que levem a um

acordo global de clima baseado numa difícil combinação de três critérios simultaneamente complementares e contraditórios: a noção de responsabilidades históricas dos países dos países na criação do problema, a vulnerabilidade diferencial dos países aos efeitos da mudança climática e a realidade do sistema internacional – caracterizado por uma combinação também contraditória entre a realidade desigual do poder dos Estados e a realidade de um direito internacional cada vez mais orientado à equidade (VIOLA et al, 2013, p.82).

Combinar esses três elementos em um acordo internacional da envergadura necessária dentro de um contexto de alarmante desigualdade entre Norte e Sul é um dos principais desafios para a política ambiental global contemporânea. O objetivo do presente tópico é analisar como as mudanças climáticas foram do âmbito das discussões científicas para a agenda da política internacional.

As origens das pesquisas sobre o aquecimento global remontam aos trabalhos do cientista francês Jean-Baptiste Joseph Fourier, ainda na primeira metade do século XIX. Fourier foi o primeiro a descrever o papel que atmosfera, por meio do dióxido de carbono, exercia na manutenção das condições de vida na Terra quando aprisionava uma porção do calor recebido do Sol. Esse mecanismo foi denominado de efeito estufa.

A partir de suas observações, outros pesquisadores, notadamente Tyndall, dedicaram-se a compreender melhor o mecanismo que possibilita o efeito estufa, ou seja, a composição de gases que formam a atmosfera. Esses cientistas observaram que é a combinação de vapor d'água, dióxido de carbono e metano que possibilitam tal efeito, ainda que estejam presentes em quantidades ínfimas na atmosfera. Segundo observa Giddens (2010, p.37), “é pelo fato de uma proporção minúscula causar tamanho impacto que os gases do efeito estufa criados pela indústria humana podem surtir efeitos profundos no clima”.

Oppenheimer e Petsonk (2005) chamam atenção que, por volta dos anos 50, as preocupações com o clima começam a aparecer nos trabalhos esparsos de alguns cientistas. Contudo, apenas a partir dos anos 70 que uma ampla comunidade, que incluía não apenas cientistas, mas também políticos, começa a se interessar sobre o clima e questionar-se sobre o aquecimento. É também neste período que começam a surgir os primeiros relatórios sobre o clima, seja como uma abordagem marginal dentro de um estudo sobre os impactos da atividade humana sobre o ambiente global – sobretudo em preparação para a Conferência de Estocolmo-72 – ou mesmo os primeiros relatórios com foco exclusivo nas alterações do clima.

De fato, a formação do regime de mudanças climáticas, segundo Bodansky (2001), pode ser dividida em cinco fases: a primeira está relacionada à identificação científica das mudanças climáticas; o período em que as mudanças climáticas adentram a agenda política (1985-1988); um período de pré-negociações (1988-1990); as negociações que levaram à Convenção-Quadro em 1992 e, por fim, o processo de implementação dos compromissos assumidos no âmbito da Convenção.

De modo geral, os anos 70 representaram um aumento do interesse da classe científica sobre as mudanças no clima, em especial o seu efeito de aquecimento. As conclusões

da época, porém, é de que não era possível impedir o aquecimento, ou seja, não se trabalhava com a perspectiva de uma estabilização, mas apenas de diminuir o ritmo do aquecimento (OPPENHEIMER, PETSONK, 2005).

Não se pode negligenciar que os cientistas assumem um papel cada vez mais relevante na política ambiental global e tem chamado cada vez a atenção dos teóricos para o seu estudo. De fato, no início, a interação entre ciência e política estava formada na ideia de completa separação entre ambos, partindo do pressuposto que o conhecimento científico – politicamente neutro – informa o debate político, mas não é capaz de direcioná-lo. De outro lado, há os que salientam que mesmo na ciência todos os objetivos por ela perseguidos são formados por opções que são, em última instância, políticas. Os mais moderados veem que essa interação não é nem totalmente neutra e nem está totalmente plasmada. As críticas a esses atores direcionam-se no sentido de que quando se trata de ouvir cientistas sobre causas e consequências de problemas ambientais globais ouvem-se apenas aqueles cientistas das ciências naturais, deixando-se de lado as ciências humanas e sociais. Outro ponto é que a maioria dos cientistas ouvidos, inclusive o local onde se desenvolvem essas pesquisas, ocorre sempre no Norte. Ainda assim note-se que o termo ‘ciência’ tem sido substituído por ‘conhecimento’, de modo a incluir os detentores de conhecimentos tradicionais (O’NEIL, 2009).

A teoria das comunidades epistêmicas no âmbito da política ambiental global entende a importância desses atores no desenrolar da formação dos vários regimes ambientais. As comunidades epistêmicas devem ser compreendidas enquanto “*a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area*” (HAAS, 1992, p.3). Além disso, esses profissionais, provenientes das mais variadas disciplinas, devem compartilhar um conjunto de características, a fim de serem considerados enquanto tal.<sup>79</sup>

Enquanto provedores de informações e influenciadoras das decisões tomadas pelos Estados no âmbito da governança global ambiental institucionalizada, deve-se ter em mente,

---

<sup>79</sup> “*Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise – that is a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence*”. In: HAAS, Peter. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. International Organization (1992). vol. 46. n. 1, p. 1-35, p. 3.

considerando o mencionado conceito, que as comunidades epistêmicas acabam privilegiando o conhecimento científico e desprezando o conhecimento tradicional. Oriundo de saberes acumulados por gerações, principalmente entre povos indígenas, o conhecimento tradicional, por não se enquadrar no cânone da ciência iluminista, acaba relegado a segundo plano ou sequer considerado pelos tomadores de decisão.

Na comunidade científica, as mudanças climáticas colocaram-se em pauta na medida em que os dados sustentando tal acontecimento foram sendo melhorados, com medições – tais como as de Mauna Loa, no Hawaii – e mesmo modelos matemáticos para explicar o fenômeno – a exemplo da curva de Keeling, em 1960. O desenvolvimento tecnológico em computação e novas técnicas de pesquisa ao longo dos anos 70 e 80 apenas evidenciaram mais ainda o problema. Em 1979, a Academia Nacional de Ciências dos Estados Unidos publicou um relatório onde afirmava veementemente que o aumento da concentração de dióxido de carbono levaria a mudanças no clima com consequências que não podiam ser negligenciadas. Em seguida, o próprio Congresso dos Estados Unidos iniciou uma série de audiências públicas sobre o assunto (BODANSKI, 2001).

A crise do petróleo no começo dos anos 80 reacendeu o debate e no âmbito do governo norte-americano foram encomendados estudos sobre o impacto de combustíveis sintéticos e mesmo sobre o impacto de combustíveis fósseis. Os relatórios produzidos nessa época, que ainda demonstraram os possíveis efeitos e a necessidade de, em algum momento, diminuir o consumo de combustíveis fósseis, não trabalhavam com a opção de estabilização das concentrações (OPPENHEIMER, PETSONK, 2005).

Foi a partir de meados da década de 80 que as mudanças climáticas entraram no debate público e passaram a estar presentes na agenda política dos governos, especialmente dos países industrializados. Isso ocorreu não apenas porque o conhecimento científico sobre o tema tornou-se mais robusto em indicar os potenciais efeitos danosos das mudanças em curso, mas Bodanski (2001) cita, entre os fatores decisivos, o ativismo de cientistas de orientação pró-ambiente por meio de organizações como a Organização Mundial do Clima e mesmo o PNUMA e mesmo por meio de conferências, reuniões e da própria mídia, tornando os dados científicos palatáveis ao público e mesmo os dirigentes políticos.

De fato, foi em outubro de 1985, em Villach /Áustria, sob os auspícios da Organização Meteorológica Mundial, o Conselho Internacional das Uniões Científicas e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que se reuniu a Conferência Internacional sobre a Avaliação do Papel do Dióxido de Carbono e outros Gases de Efeito

Estufa nas Variações Climáticas e Impactos Associados. Essa Conferência, observam Oppenheimer e Petsonk (2005), construiu um consenso sobre os problemas decorrentes dos gases que provocam o efeito estufa, sugerindo que os políticos enfrentassem esse problema por meio de uma convenção-quadro. Ainda que o relatório final tenha mencionado cenários que resultariam em uma estabilização do dióxido de carbono na atmosfera, a ideia de uma meta não foi trabalhada.

Deste modo, foi em decorrência desta Conferência, inicia-se o debate público sobre o tema e, no âmbito do Senado dos Estados Unidos, são implementados os primeiros esforços para estabelecimento de uma política pública. Ao tempo, ainda não havia uma clareza sobre a estabilização de emissões ou de concentração de dióxido de carbono na atmosfera. O resultado direto foi quando, em 1987, foi estabelecido o *Global Climate Protection Act* que pautou a política de mudanças climáticas norte-americana em termos de diminuir o ritmo de concentração de gases de efeito estufa na atmosfera e estabilizar ou reduzir as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa no longo prazo. Nesse mesmo período, a Comissão de Relações Exteriores do Senado daquele país considerou o enfretamento dos efeitos da mudança climática como uma prioridade dos Estados Unidos, tanto por meio do combate aos efeitos que ela pode causar quanto em estabilizar a concentração de gases de efeito estufa. Naquele momento, essa preocupação norte-americana conjugava-se com o impulso do desenvolvimento sustentável.

Oppenheimer e Petsonk (2005) observam que, nos anos 80, os enfoques para lidar com as mudanças climáticas orbitavam entre objetivos ambientais e viabilidade político-econômica, sendo que essa última visão estava de sobremaneira influenciada pelos mecanismos do Protocolo de Montreal, em 1987<sup>80</sup>. A primeira perspectiva desenvolveu-se quando, no mesmo ano, novos encontros entre cientistas e políticos ocorreram e ficou acertada a ideia de uma meta de aquecimento com base na ideia de um objetivo a longo prazo para limitar as emissões. Tratava-se de estabelecer uma meta com base em taxas e montantes de aquecimento e aumento do nível do mar. O governo holandês endossou a necessidade de limites de emissão a fim de estabilizar as concentrações de gases na atmosfera.

---

<sup>80</sup> Sobre o Protocolo de Montreal, é relevante a colocação de Bodansky (2001) segundo o qual a descoberta do buraco na camada de ozônio, assim como a confirmação que ela estava diretamente ligada à emissão de clorofluorcarbonos, serviu de alerta para as consequências ambientais globais da atividade humana – lembrando que até então a política ambiental global lidava basicamente com problemas ambientais de alcance local/regional – na biosfera. Deste modo, os esforços envidados para seu enfrentamento – tanto do ponto de vista político quanto de opinião pública – serviram de importante plataforma para emplacar as preocupações com mudanças climáticas.

Por sua vez, uma perspectiva mais voltada para a viabilidade econômica aparece em 1988, em uma conferência realizada em Toronto, organizada pelo governo canadense, onde foi proposto um objetivo baseado em viabilidade econômica segundo o qual os países industrializados reduziram suas emissões em 20% em relação às taxas daquele ano até 2005, além de reforçar a necessidade de uma convenção para enfrentar o assunto.

Bodansky (2001) ressalta que, a partir da Conferência de Toronto, 1988, organizada pelo governo canadense, as discussões sobre mudanças climáticas iniciam um novo período. De fato, até então, as discussões ocorriam mais em nível técnico, com a presença de inúmeros atores não-estatais com forte presença da comunidade científica e a ausência de Estados nas negociações – ainda que representados por meio de agentes técnicos. Porém, é a partir desta conferência organizada pelo governo canadense que o tema passa a entrar na agenda política dos Estados.

A fim de lidar com todos os dados científicos relacionados ao tema, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change* – IPCC, na sigla inglesa) foi estabelecido em 1988 em um esforço conjunto da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). O objetivo deste painel é o de prover dados científicos que guiam a formulação de políticas e tomada de decisões relacionadas às mudanças climáticas. Composto por cientistas de todo o mundo, é importante ressaltar que as avaliações e cenários possíveis traçados nos famosos relatórios exarados pelo IPCC não tem o condão de determinar quais medidas devem ser tomadas pelos agentes políticos, mas limitam-se apenas em prover dados para essa decisão.

O documento fundamental que rege as atividades do IPCC são os “*Principles Governing IPCC Work*” que vão aparecer apenas em 1998, ou seja, dez anos depois de seu estabelecimento, e cuja última emenda ocorreu em 2013. De acordo com estes princípios, a pauta de trabalho do IPCC é determinada pelo Conselho Executivo da OMM e pelo PNUMA como suporte necessário para a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas.

Os Princípios 2<sup>81</sup> e 3<sup>82</sup>, que tratam das funções do IPCC, trazem algumas pistas interessantes sobre o seu papel. O Princípio 2 fala, em primeiro, de uma base de avaliação que

---

<sup>81</sup> 2. The role of the IPCC is to **assess on a comprehensive, objective, open and transparent basis the scientific, technical and socio-economic information** relevant to understanding the scientific basis of risk of human-induced climate change, its potential impacts and **options for adaptation and mitigation. IPCC reports should be neutral with respect to policy, although they may need to deal objectively with scientific, technical and socio-economic factors relevant to the application of particular policies**

<sup>82</sup> 3. Review is an essential part of the IPCC process. Since the IPCC is an intergovernmental body, review of IPCC documents should involve both peer review by experts and review by governments.

seja ampla, transparente, objetiva e aberta de informações técnicas e científicas. Os princípios que tratam sobre participação<sup>83</sup> a franqueiam aos países membros das Nações Unidas ou da OMM, sendo apenas possível que peritos outros, pertencentes a organizações internacionais ou organizações não-governamentais, sendo convidados.

Ainda o Princípio 2 é construído sob a ótica da neutralidade da ciência. Deste modo, como bem afirma o princípio, os relatórios do IPCC devem ser neutros em termos políticos. É nesse sentido que o Princípio 3 lembra que o IPCC é um órgão intergovernamental, de modo que seus documentos tanto são revisados por pares quanto por agentes governamentais.

O Princípio 10<sup>84</sup> também chama a atenção quando versa sobre procedimentos e assegura que, sempre que possível, as decisões do IPCC devem ser tomadas por consenso, sendo que, quando o mesmo não for possível, as outras visões e compreensões sobre a matéria posta para escrutínio devem ser consignadas nos documentos, relatórios e atas emanados pelo Painel.

Vale lembrar que também no mesmo ano, a Assembleia Geral das Nações Unidas pronunciou-se sobre o tema e considerou as mudanças climáticas como uma preocupação comum da humanidade por meio da Resolução 43/53, de 6 de dezembro de 1988. É interessante notar que esta Resolução afirma textualmente que as mudanças climáticas possuem impacto sobre o desenvolvimento, porém, ao longo seu texto, ainda não se utiliza do termo ‘desenvolvimento sustentável’ – lançado em ano anterior pelo Relatório Brundtland – e nem mesmo faz nenhuma consideração sobre os países em desenvolvimento ou sobre os impactos diversos que as mudanças climáticas têm nos países. A Resolução cinge-se a conclamar uma reunião de esforços científicos e políticos para o diagnóstico do desafio e a necessidade de estabelecer mecanismos convencionais de enfrentamento, utilizando-se, como já visto em capítulo anterior, da tática do direito internacional.

---

<sup>83</sup> 7. Participation in the work of the IPCC is open to all WMO and UN Member countries. 8. Invitations to participate in the sessions of the Panel and its Working Groups, Task Forces and IPCC workshops shall be extended to Governments and other bodies by the Chairman of the IPCC. 9. Experts from WMO and UN Member countries or international, intergovernmental or nongovernmental organisations may be invited in their own right to contribute to the work of the IPCC Working Groups and Task Forces. **Governments should be informed in advance of invitations extended to experts from their countries and they may nominate additional experts.**

<sup>84</sup> 10. In taking decisions, and approving, adopting and accepting reports, the Panel, its Working Groups and any Task Forces shall use all best endeavours to reach consensus. If consensus is judged by the relevant body not possible: (a) for decisions on procedural issues, these shall be decided according to the General Regulations of the WMO; (b) for approval, adoption and acceptance of reports, differing views shall be explained and, upon request, recorded. Differing views on matters of a scientific, technical or socio-economic nature shall, as appropriate in the context, be represented in the scientific, technical or socio-economic document concerned. Differences of views on matters of policy or procedure shall, as appropriate in the context, be recorded in the Report of the Session.

Em 1989, em uma conferência ministerial ocorrida na Haia, organizada pelo próprio governo dos Países Baixos, reforçou a proposta de que a concentração de gases de efeito estufa deveriam ser estabilizadas em níveis que asseguram que as mudanças climáticas ocorrem em níveis toleráveis. Essa proposta foi aceita, desde que com considerações de viabilidade econômica. No mesmo ano, também nos Países Baixos, a Conferência de Noordwijk teve como resultado a compreensão de que os países industrializados deveriam estabilizar suas emissões de gases de efeito estufa até os anos 2000.

Bodansky (2001) relata que na reunião de Noordwijk ficou muito claro que o debate sobre mudanças climáticas ocorria principalmente entre governos dos países industrializados. Contudo, isso não significou uma unicidade no que tange ao modo de enfrentamento do problema. Os governos europeus, em sua maioria, juntamente com Canadá, Austrália e Nova Zelândia, apoiavam a adoção de limitações quantitativas das emissões nacionais de gases com o intuito inicial de estabilizar as emissões aos níveis de então, dentro de um determinado prazo. Por sua vez, de modo veemente, os Estados Unidos, seguidos da União Soviética e do Japão, se opuseram à proposta, sob a alegação de que esse modelo endossado pelos países europeus seria demasiado rígido, não levando em conta circunstâncias nacionais. Ao invés disso, Estados Unidos enfatizava a necessidade de mais pesquisas científicas sobre o tema e que o mesmo deveria ser enfrentado por meio apenas de estratégias nacionais. Essas divergências continuaram em pauta nas conferências posteriores (Bergen, em 1990; e a Segunda Conferência Mundial do Clima, em 1990).<sup>85</sup>

Foi na Segunda Conferência Mundial do Clima, ocorrida em 1990, que as negociações sobre mudanças climáticas ganharam um novo enquadramento por meio da participação dos países em desenvolvimento, sendo, a partir de então, enquadrada em termos Norte-Sul, marca indelével da política ambiental global. É importante lembrar que esses países vinham de importantes vitórias em foros multilaterais ambientais quando, por exemplo,

---

<sup>85</sup> Para compreender as disparidades entre os países industrializados, *“to some degree, they resulted from disparities in the perceived cost of abatement [...] But a simple explanation in terms of economic self-interest is insufficient, since, from an economic standpoint, a stabilization target would have been easier to achieve for the United States than for many other Western countries, including Norway and Japan, which subsequently backed away from country targets and began to support, instead, joint implementation. A more sophisticated interest-based approach is that the United States was jockeying for a favourable position—and attempting to create a reputation for toughness—in a much larger and longer-term game in which major cuts in emissions levels could be on the table. Another explanation for the differences in national positions lies in domestic politics [...] international environmental negotiations were coordinated in the Reagan administration by the White House Domestic Council, where such major domestic players as the Department of Energy, the Office of Management and Budget, and the Council of Economic Advisers were dominant, all of whom stressed the uncertainties of climate change and the economic costs of mitigation measures [...] In contrast, in countries such as Canada, the Netherlands, and Germany, the climate change issue remained in the hands of the environmental and foreign ministries for a much longer period”* (BODANSKY, 2001, p.28-29).

emplacaram o estabelecimento de um fundo especial para ajuda-los na implementação do Protocolo de Montreal. Além disso, os países em desenvolvimento haviam conseguido importantes vitórias no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas quando, diante da proposta de uma nova conferência ambiental – que seria a Rio-92 –, insistiram que a questão ambiental não poderia ser tratada isoladamente do desenvolvimento.

Bodansky (2001) relata que, no caso das mudanças climáticas, o pleito dos países em desenvolvimento era por uma maior representatividade, além de que o tema não deveria ser tratado apenas como uma questão técnica, mas que possui uma profunda implicação em termos de desenvolvimento, em especial para eles. Deste modo, eles desejam negociações mais políticas e menos ‘técnicas’, uma vez que o modo como a questão era tratada até então – relatórios técnicos no âmbito do IPCC – excluía sua participação plena. Foi nesse contexto que a Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1990, aprovou a Resolução nº 45/212 que foi o ponto de partida das negociações da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas.

É importante um cotejo entre essa Resolução de 1990 e aquela aprovada em 1988 que considerou as mudanças climáticas apenas uma preocupação comum da humanidade e que ela tem impacto no desenvolvimento. Enquanto a Resolução de 1988 não foi formulada em termos de desenvolvimento ou de oposição Norte-Sul, a Resolução de 1990 apresenta uma linguagem política bem mais forte.

Logo em seu preâmbulo, quando faz memória da Resolução anterior e reafirma a necessidade de uma convenção-quadro para lidar com o assunto, a Resolução diz expressamente que isso deve ser feito levando em conta as necessidades e prioridades dos países em desenvolvimento. O texto do preâmbulo também sinaliza desde já o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, ao afirmar textualmente que os países desenvolvidos são responsáveis pela maior parte das emissões poluentes e, por isso mesmo, devem ser primariamente responsabilizados pelos danos causados.

Durante as negociações, os países em desenvolvimento, segundo Bodansky (2001), eram um pouco mais unidos que os países desenvolvidos. Eles concordavam uníssonos sobre a necessidade de assistência financeira e transferência de tecnologia. Por sua vez, os pequenos estados insulares, temendo os efeitos decorrentes do aumento do nível do mar, apoiavam fortemente o estabelecendo de metas e prazos para os países desenvolvidos. Por sua vez, os países produtores de petróleo questionavam a ciência da mudança climática e se posicionavam favoráveis a um enfrentamento mais brando. Já os grandes e industrializados países em

desenvolvimento – entre os quais se inclui o Brasil – focavam que as medidas de enfrentamento das mudanças climáticas não podiam violar sua soberania no que toca ao direito de desenvolvimento, uma vez que, sendo o Norte o principal responsável pelas emissões que geraram o problema em causa, deles deveria ser a responsabilidade de enfrenta-lo.

O processo de negociação da convenção foi relativamente rápido para um tratado ambiental multilateral de tamanha envergadura. Iniciada pela mencionada resolução da Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1990, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas foi assinada em maio de 1992, poucos meses antes da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

### **3.2. O tratamento dos países em desenvolvimento da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas ao Protocolo de Quioto.**

A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas é a arena contemporânea onde o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas – que materializa o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no direito internacional ambiental – encontra um espaço mais favorável para sua plena expressão e, ao mesmo tempo, é onde ele tem recebido mais críticas.

O objetivo do presente subtópico é demonstrar como o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento está instrumentalizado na Convenção-Quadro, de 1992, e no seu Protocolo, de 1997, permitindo a interação/cooperação entre Norte e Sul para o enfrentamento das mudanças climáticas.

A Convenção-Quadro cria em seu bojo dois tipos de obrigação para o enfrentamento das mudanças climáticas: obrigações de mitigação – imputadas aos países industrializados, ou seja, do Norte – e obrigações de adaptação – imputadas aos países em desenvolvimento. Essa divisão é um reflexo fundamental do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas . Além disso, essa divisão é essencial para a compreensão de todo o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento ao longo do regime de mudanças climáticas.

No âmbito do Protocolo de Quioto, voltado para a instrumentalização das obrigações de mitigação, criam-se mecanismos para sua efetivação, entre os quais o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo que assegura uma interação/cooperação entre os países do Anexo I da Convenção (países industrializados) e os que não estão nela listados (países em desenvolvimento).

### 3.2.1 A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas: mitigação e adaptação.

As mudanças climáticas colocam-se como o mais significativo problema ambiental não apenas pelas suas consequências em si, mas principalmente por colocar à prova a capacidade de resposta adequada e efetiva não apenas dos Estados, mas da própria humanidade, aos desafios propostos. Hoje, a inépcia da comunidade internacional em lidar com esse desafio de modo adequado implica em perda de tempo que corrói dois fundamentos do que se entende por um regime efetivo de mudanças climáticas: a participação universal e uma cooperação internacional.

As mudanças climáticas aparecem na agenda internacional pela primeira vez em 1979 na primeira Conferência Mundial do Clima. De lá até o estabelecimento do IPCC, em 1988, outras reuniões foram realizadas, dando mais evidência ao tema. A segunda Conferência Mundial do Clima acontece em 1991, quando as negociações no âmbito das Nações Unidas já ocorriam e que resultaram na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, assinada em Nova Iorque, em nove de maio de 1992.

Nesse processo de negociação, deve-se ter em mente que o G-77 – grupo dos países em desenvolvimento formado sob os auspícios da Nova Ordem Econômica Internacional – não pode, como já salientado, ser tomado como necessariamente um bloco uniforme em termos de interesse. O vínculo que os une é a percepção de uma participação marginal no âmbito do sistema internacional, a desigualdade em termos de bem-estar quando comparados aos países ricos e a agenda de solidariedade entre eles.

Antes de tudo, é importante salientar algumas características essenciais do período que serão decisivas para compreender os resultados da Conferência no tabuleiro de negociações das mudanças climáticas.

Ao tempo havia uma espécie de acomodação em relação ao modo de fazer política ambiental global desde Estocolmo-72 que colocava a ONU como centro das negociações. Além disso, o sucesso das negociações sobre a camada de ozônio reforçava a ideia da ONU como *locus* ideal para continuar conduzindo as negociações ambientais, tendo a relação Norte-Sul como eixo. É interessante notar que, ao mesmo tempo, a UNCTAD estava sendo marginalizada em favor do GATT/OMC e mesmo o Conselho de Segurança – paralisado nos tempos mais severos da Guerra Fria – ia se impondo às deliberações da Assembleia Geral. Some-se ainda que mudanças climáticas ainda eram um tema demasiadamente técnico,

dominado por poucos cientistas, ambientalistas e mesmo poucos especialistas e negociadores governamentais. Se houvesse uma maior consciência da dimensão da questão posta, o Norte não teria permitido uma linguagem tão generosa como aquela encontra na CQMC (HURRELL; SENGUPTA, 2012).

No começo das negociações climáticas, a pauta comum do G-77 é a alegação da responsabilidade histórica dos países desenvolvidos o que faz com que eles devam ser os primeiros a agir no sentido de solucionar os problemas criados, além da afirmação de suas soberanias sobre suas políticas de desenvolvimento nacional e a busca de financiamento adequado, provindo dos países do Norte, para implementação de tecnologias aptas a lidar com as mudanças climáticas. Com isso, o G-77 coloca-se como um bloco reativo e, no âmbito das mudanças climáticas, desde a negociação da própria CQMC, optou-se por esperar ver o desenvolvimento da agenda para então reagir a ela (CIPIET, ROBERTS, KHAN, 2015).

Porém, mesmo mantendo as negociações nesse espectro, Hurrell e Sengupta (2012) assinalam que a coalizão G77+China conseguiu manter-se unida, em que pese as evidentes fissuras, enquanto o Norte encontrava-se dividido, opondo Estados Unidos – defensor do modelo de promessas-e-revisões – e a União Europeia – simpática a modelos com maior densidade jurídica, metas de redução e prazos. Ao tempo, a aparente fraqueza de países do Sul que emergiam de crises políticas e econômicas profundas, como o Brasil e a Índia, favoreceu uma subestimação pelo Norte que, no momento, encontrava-se triunfante diante da queda da União Soviética, o mundo unipolar e a vitória do Ocidente. Entretanto, deve-se lembrar que, ao mesmo tempo, o Norte impunha aos países do Sul reformas econômicas e reestruturações neoliberais, principalmente ao longo dos anos 90.

O preâmbulo da Convenção-Quadro, ainda que não seja considerado um texto de valor normativo, fornece alguns elementos-chave para a compreensão das disputas políticas que norteiam o documento e dão a tônica do alcance de vários dispositivos do texto em si. Por isso mesmo, é importante tê-los em consideração quando da análise das obrigações convencionais.

Logo em seguida, o preâmbulo reafirma a origem antrópica das mudanças climáticas hoje, ou seja, ainda que o processo de variação do clima seja observado ao longo dos vários períodos geológicos da Terra – resultando seja em aquecimento ou em resfriamento –, a Convenção afirma que o atual estágio de aquecimento está ligado às atividades humanas. Foram essas atividades que aumentaram a emissão de gases intensificadores do efeito estufa

natural, resultando em implicações graves para a humanidade e os ecossistemas, com consequências imprevisíveis.

Por isso mesmo, o preâmbulo também ressalta a importância da interação da política ambiental global com a ciência, principalmente quando considera a relevância dos esforços empreendidos no âmbito da Organização Mundial do Clima, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, de alguns Estados, e mesmo de organismos internacionais e intergovernamentais – pensando aqui, principalmente, no papel desempenhado pelo IPCC. O texto também ressalta que a governança das mudanças climáticas deve ser constantemente revista tendo em mente a disponibilidade de novas informações científicas.

O texto preambular reconhece de modo inequívoco que a resposta às mudanças climáticas deve estar alicerçada no princípio das responsabilidades comuns, mas compartilhadas. Esta responsabilidade comum está evidente desde o começo do texto quando afirma que as mudanças do clima constituem uma preocupação comum da humanidade e que, como tal, apenas podem ser enfrentadas de modo eficaz por meio da cooperação entre todos os Estados. Entretanto, deve-se estar ciente que essa cooperação não pode ser em termos igualitários para todos os Estados, sob pena de perpetuar uma situação de injustiça. De fato, a cooperação deve ocorrer, antes de tudo, respeitando o princípio da soberania dos Estados, desdobrada na soberania permanente sobre os recursos naturais e no dever de assegurar que atividades sob sua jurisdição não causem danos a outros Estados.

Quando trata da diferenciação dessa responsabilidade, o texto preambular reconhece que os países desenvolvidos são os responsáveis pela maior parte das emissões, seja em perspectiva histórica ou atual. Em outras palavras, fica claro que os países desenvolvidos apenas alcançaram o atual estágio de bem-estar material e econômico que ostentam em virtude do modelo econômico adotado cuja base é de alta emissão de gases que provocam o efeito estufa. Por isso mesmo, são esses países que são chamados a adotarem medidas de mitigação.

Reconhecendo que os países em desenvolvimento possuem emissões per capita relativamente baixas, o preâmbulo afirma que, para atingirem suas necessidades sociais de desenvolvimento, as emissões desses países deverão aumentar. Por isso, os esforços de cooperação desses países para o enfrentamento não podem minar seus esforços de desenvolvimento econômico e social em direção a um crescimento econômico sustentável e erradicação da pobreza. Entretanto, isso não significa um descompromisso desses países, mas o desenvolvimento deve ser alcançado segundo critérios de sustentabilidade, expressos em eficiência energética e uso de novas tecnologias.

O fato é que o artigo 2<sup>86</sup> da Convenção, ao determinar o seu objetivo, é resultado de uma intensa negociação entre os países industrializados no sentido de adequar sua linguagem tanto a objetivos ambientais quanto à viabilidade econômica. Oppenheimer e Petsonk (2005) relatam todo um processo de negociação que opôs os mais diversos países industrializados até chegar ao consenso expresso no mencionado artigo.

Deste modo, é importante notar no mencionado artigo que o objetivo da CQMC não é reverter as emissões de gases de efeito estufa, mas apenas estabilizar a concentração na atmosfera. Nesse mesmo sentido, o artigo não especifica o nível dessa estabilização, mas apenas que “num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” e nem um tempo para sua obtenção, mas apenas “num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima”.

Isso reafirma a compreensão de que, como sugerem Oppenheimer e Petsonk (2005), para as Partes da Convenção as mudanças climáticas são tomadas como inevitáveis, sendo que o que se pode fazer é mitigá-la e adaptar-se a ela por meio dos mecanismos que foram acordados na CQMC e nos seus protocolos e demais instrumentos jurídicos relacionados.

O regime de mudanças climáticas encontra-se fundamentado no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, que aparece pela primeira vez no Princípio 7 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mas que, como analisado, já estava presente na política ambiental global e em outras searas da governança global. Na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (CQMC), ele está mencionado no artigo 3.1 e no caput do artigo 4.

Birnie, Boyle e Redgwell (2009) chamam atenção que os princípios mencionados no artigo 3 são reflexos direto daquelas políticas elaboradas para Agenda 21 e mesmo dos princípios endossados na própria Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – ambos documentos da Rio-92 – que envolvem a afirmação de princípios tais como o da precaução, o direito ao desenvolvimento sustentável, os esforços por um sistema econômico internacional favorável e aberto e a equidade intergeracional.

É importante notar a novidade que este artigo 3 representou para o direito internacional ambiental ao tempo. Ao estabelecer esses princípios, ainda que não os nomeie

---

<sup>86</sup> Artigo 2. Objetivo. O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.

enquanto tal – lembrando que os títulos dos artigos “foram incluídos com a finalidade exclusiva de orientar o leitor”, reflexo de uma insistência dos Estados Unidos –, essas orientações servem de pauta para as ações das Partes na implementação de um regime tão evolutivo e dinâmico ao longo do tempo. Birnie, Boyle e Redgwell (2009) sugerem que a linguagem utilizada pela CQMC evidencia tais princípios, tomados como ‘orientações’ segundo o caput do artigo, como soft law, mas que nem por isso os esvazia de significado jurídico, uma vez que impedem que as negociações entabuladas no âmbito da CQMC firmem essas orientações.

Rajamani (2000) coloca que o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, evidencia em primeiro a cooperação entre os Estados, tendo em vista a responsabilidade que todos têm em cuidar do meio ambiente em espírito de cooperação. Porém, a diferenciação decorre do fato inequívoco que nem todos contribuíram de modo equânime para o atual estado de degradação global, além de uma capacidade diferenciada de resposta a estes desafios. Os acordos ambientais até o Rio-92 enfatizavam a responsabilidade diferenciada com base na capacidade técnica dos países do Norte frente aos do Sul. Durante os processos de negociação que antecederam a Rio-92, em especial aqueles voltados para as mudanças climáticas, tornou-se evidente a contribuição decisiva dos países industrializados do Norte para o atual estado de degradação ambiental global.

Deste modo, a aplicação do princípio dentro do regime de mudanças climáticas tem como fundamento a contribuição histórica dos países industrializados como medida para sua responsabilidade em enfrentar tais consequências que são danosas a todos.

Como já fora evidenciado, a partir de uma noção de equidade, o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, desafia a concepção básica de direito internacional, fundamentada na igualdade soberana entre os Estados, ao permitir uma assimetria de obrigações com vista a alcançar e assegurar uma igualdade substantiva (CULLET, 1999). Deste modo, o princípio coloca-se como um incentivo para a cooperação ao permitir que todos os Estados se engajem no compromisso com o meio ambiente global na medida de suas realidades, seja de sua contribuição ou mesmo de sua capacidade técnica.

Rajamani (2000) lembra que o status jurídico do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, no âmbito do direito internacional ambiental e, mais propriamente, no regime de mudanças climáticas, não é pacífico. O artigo 3 da CQMC – que trata sobre ‘Princípios’ – dá pistas desta divergência. Rajamani (2000) coloca que os países industrializados se opuseram mesmo à inclusão do artigo sob o pretexto de que o mesmo teria

o potencial de introduzir incerteza nas obrigações da CQMC. Temendo que o artigo 3 pudesse ser interpretado como uma fonte de obrigações para além daquelas estabelecidas no artigo 4, os Estados Unidos apressaram-se em redigir um caput que sinaliza esses princípios apenas como guias de ação, ou seja, diretivas, que deveriam ser levadas em conta juntamente com outras que não estavam expressamente contidas ali, afastando a possibilidade de reconhecê-los como parte do direito internacional costumeiro. Além disso, por insistência do mesmo país, a CQMC não faz mais nenhuma menção a princípios além daquela no artigo 3.

As disputas doutrinárias sobre o seu status jurídico, entretanto, não diminuem o papel central que o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, possui na CQMC. Mencionado no preâmbulo e no artigo 3.1 da Convenção-Quadro, a noção de um tratamento diferenciado, de uma alocação diferenciada de responsabilidade no enfrentamento das mudanças climáticas, fundamenta toda a interpretação da própria Convenção-Quadro e a elaboração de todos os instrumentos jurídicos que lhe seguem (RAJAMANI, 2000).

A CQMC, fundamentada na noção de responsabilidades comuns mas diferenciadas, representa um balanço de compromissos. Segundo observa Rajamani (2000), a Convenção-Quadro, tendo em mente o presente, requer que os países em desenvolvimento endossem práticas de desenvolvimento sustentável e enfrentem os efeitos negativos das mudanças climáticas por meio de adaptação. Nesse sentido, deve observar que, ao solicitar isso aos países em desenvolvimento, coloca-se sob seus ombros uma restrição que os países desenvolvidos, industrializados, do Norte não tiveram nesse mesmo estágio de crescimento<sup>87</sup>. Por sua vez, a CQMC, tendo em vista suas responsabilidades históricas, requer dos países industrializados que implementem medidas de mitigação das mudanças climáticas, assistência técnica e financeira.

A CQMC lida tanto com medidas de mitigação quanto com medidas de adaptação, ainda que sejam as primeiras que atraem a maioria dos debates nas negociações internacionais. Nesse sentido, bem lembra Rajamani (2000), os custos de mitigação são altos para os países industrializados do mesmo modo que os de adaptação o são para os países em desenvolvimento.

Entretanto, a leitura da Convenção-Quadro sob o viés do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, sinaliza duas responsabilidades primárias que não devem ser entendidas como exclusivas, ou seja, tanto o Norte quanto Sul devem estar

---

<sup>87</sup> Para uma compreensão de como os países ricos se tornaram ricos mediante táticas que hoje vedam aos países pobres por meio de acordos internacionais, ver: CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004

envolvidos em medidas de mitigação (Artigo 4.2) e de adaptação (Artigo 2), ainda que de modos diversos. Tanto os países industrializados quanto os em desenvolvimento devem cooperar entre si para atingir os objetivos de mitigação e adaptação, seja por meio de transferência de recursos para países em desenvolvimento com menos condições de custear a adaptação, seja com a implementação de políticas de mitigação pelos países em desenvolvimento.

Os países entendidos como economias em transição merecem uma explicação, uma vez que eles possuem obrigações de mitigação em termos de redução de emissão de gases, mas não possuem obrigações de assistência financeira para com países em desenvolvimento e, inclusive, também podem ser destino de transferência de tecnologia. Em comum com países em desenvolvimento, as economias em transição representam regimes políticos frágeis e instáveis e com pouca contribuição atual para a emissão de gases, mas, tal qual os países industrializados, essas economias possuem uma responsabilidade histórica decorrente de emissões no passado, sendo por isso também chamadas a implementar medidas de mitigação. Deste modo, bem observa Rajamani (2000), as obrigações de mitigação estão ligadas à responsabilidade histórica, situação explicitamente reconhecida pelo artigo 4.6 da Convenção.

Na Convenção, é o artigo 4 que instrumentaliza o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas. De fato, observa Birnie, Boyle e Redgwell (2009), o pressuposto desse artigo é que os países desenvolvidos, por terem contribuído mais para as emissões de gases de efeito estufa, devem se esforçar mais no enfrentamento do problema, seja por meio de recursos, seja por meio de obrigações de mitigação.

O artigo 4.1 aplica-se a todas as Partes, ainda que esteja sujeito a considerações socioeconômicas. Birnie, Boyle e Redgwell (2009) observam que as obrigações contidas nesse artigo impelem as Partes a levar em conta as mudanças climáticas na formulação de suas políticas públicas, em especial aquelas destinadas ao desenvolvimento que seja sustentável, mas sem impor a elas padrões específicos de controle ou avaliação.

As **obrigações comuns** são, desde logo, condicionadas ao princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, permitindo que as Partes levem em conta 'suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais'. Essas obrigações chamam todos os países, indistintamente, a implementar ações de enfrentamento das mudanças climáticas, sendo inclusive redigida em termos precisos tanto quanto à vinculatividade e precisão, quando expressa um **comando** às Partes ('*shall*' na versão inglesa) para implementá-las.

Entre as obrigações do artigo 4.1, deve-se dar destaque àqueles que são instrumentalizadas de forma mais precisa. Trata-se da obrigação comum a todos, posta em termos precisos, de ‘formular, implementar, publicar e atualizar’ programas nacionais que incluam medidas tanto de mitigação quanto de adaptação. Em decorrência disso, as Partes devem elaborar inventários nacionais de emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros. Some-se ainda a obrigação de levar em conta fatores relacionados às mudanças climáticas no âmbito de suas decisões políticas relacionadas ao desenvolvimento, tais como medidas sociais, econômicas e ambientais.

É interessante observar as obrigações do artigo 4.1(a) e 4.1(b) da Convenção em termos de *hard law* e *soft law*, conforme mencionados no item 2.2 anterior. Direcionadas a todos, essas obrigações sinalizam que, desde a Convenção, tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento devem endossar medidas de mitigação para as mudanças climáticas, enfrentando emissões antrópicas e remoções por sumidouros.<sup>88</sup> Além disso, exige-se de todas as Partes a elaboração de inventários nacionais de emissões e remoções, nos termos do artigo 12 da Convenção.

O *status* jurídico dessas duas obrigações contrasta com as demais inscritas no artigo 4.1, redigidas em termos abstratos, chama todas as Partes a promover e cooperar para o enfrentamento das mudanças climáticas, tanto por ações de mitigação quanto de adaptação, por meio do desenvolvimento e difusão de tecnologias; gestão sustentável de sumidouros e reservatórios e mesmo em pesquisas e compartilhamento de informações sobre as mudanças climáticas, a fim de melhor antever seus efeitos e impactos, criando uma consciência pública a respeito do tema.

O artigo 4.2 traz **obrigações diferenciadas**, redigidas com precisão e vinculatividade, que são aplicadas apenas aos países desenvolvidos e às economias em transição mencionadas nos anexos da Convenção. As obrigações diferenciadas dirigidas aos países em desenvolvimento e demais Partes do Anexo I diz que elas se comprometem (*‘shall’* na versão inglesa) a implementar políticas nacionais de mitigação por meio de limitação de emissões antrópicas e proteção de sumidouros e reservatórios, demonstrando assim que os países desenvolvidos estão assumindo a liderança.

É certo que aos países em desenvolvimento também cabe implementar medidas de mitigação e adaptação, conforme se pode ler no artigo 4.1(b), mas apenas para as Partes do

---

<sup>88</sup> É interessante notar que, no Brasil, a política de mudanças climáticas apenas surge em termos legais a partir da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, ou seja, apenas 17 anos após a Convenção.

Anexo I existe um objetivo claro de voltar, até o final da década de 90, a níveis anteriores de emissões antrópicas, ou seja, de que até 2000 voltassem para os níveis de 1990.

Essa obrigação diferenciada dos países do Anexo I é instrumentalizada pelos itens seguintes do artigo 4.2 e vale notar a determinação de que, na primeira sessão da Conferência das Partes, seja feito um exame da adequação das metas de redução, podendo emenda-las. Solicita-se uma segunda revisão a ocorrer até o fim de 1998 e assim em diante, em intervalos regulares, até que o objetivo da Convenção seja adimplido. Além disso, fica prevista a possibilidade de emendas no Anexo I e no Anexo II da Convenção por meio de decisões, desde que com aprovação da Parte interessada. Parte esta que, se não estiver entre as Partes do Anexo I, destinatária das obrigações do artigo 4.2(a) e (b), poderá notificar a intenção de se submeter a essas regras<sup>89</sup>.

O artigo 4.3 a 4.10, por sua vez, materializa **obrigações de solidariedade** – um corolário do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas – que implica que os países desenvolvidos devem auxiliar os demais no cumprimento de suas obrigações. É interessante notar a linguagem utilizada nessas obrigações em termos de precisão e vinculatividade. Mesmo valendo-se de um comando (*'shall'* na versão inglesa), alcance operacional delas não é muito preciso. Por exemplo, as obrigações relacionadas a recursos financeiros e assistência (4.3 e 4.4), inclusive transferência de tecnologia (4.5), não trabalham com metas ou volume a ser destinado, mas, de acordo com o artigo 11 da Convenção, é baseada em doações. Do mesmo modo, existem obrigações relacionadas a levar em conta as necessidades específicas dos países menos desenvolvidos (4.9) e o artigo 4.10 faz a mesma observação em relação aqueles países cuja base da economia é a produção de combustíveis fósseis – no caso, os países da OPEP – que se apresentam economicamente vulneráveis às medidas tomadas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas.

Dentro dessas obrigações de solidariedade é importantíssimo notar o pacto traduzido no artigo 4.7. Nele, os países em desenvolvimento condicionam o efetivo cumprimento de suas obrigações – no caso, as obrigações comuns que recaem igualmente sobre eles – ao cumprimento efetivo das obrigações dos países desenvolvidos em termos de financiamento e transferência de tecnologia. Também fica estabelecido que a prioridade primordial e absoluta para os países em desenvolvimento é o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza.

---

<sup>89</sup> República Tcheca, Cazaquistão, Mônaco, Eslováquia e Eslovênia manifestaram intenção nesse sentido.

Em síntese, Rajamani (2000) observa que o fato é que a CQMC, estruturada sobre o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, faz um balanço exato entre as responsabilidades/obrigações dos países desenvolvidos e países em desenvolvimento no enfrentamento das mudanças climáticas quando estabelece que, aos primeiros, cabem obrigações de mitigação e aos últimos esforços de adaptação e um compromisso de desenvolver-se de modo sustentável. A Convenção requer que ambos os grupos cooperem, na medida de suas capacidades, para adimplir os objetivos da Convenção.

Sobre aspectos relacionados a delegação – ou seja, mecanismos de implementação – no âmbito da Convenção, ela trata disso no artigo 10, ao dispor de um órgão subsidiário de implementação, aberto a todas as Partes e de caráter técnico. A principal competência desse órgão é avaliar, com base nas informações prestadas pelas Partes em observância de suas obrigações comuns, o efeito agregado geral das medidas tomadas; do mesmo modo, o órgão deve examinar as informações transmitidas a fim de avaliar o cumprimento também das obrigações diferenciadas. Ao órgão de implementação, a Convenção pede no artigo 13 que a Conferência das Partes considere o estabelecimento de um mecanismo de consultas multilaterais aos quais as Partes possam recorrer para solução de questões relacionadas a implementação.

O artigo 14, tratando de solução de controvérsias entre as Partes sobre aplicação e interpretação, pede-se que recorram a negociação ou qualquer outro meio pacífico. Além disso, o parágrafo segundo do mesmo artigo prevê a possibilidade de uma Parte, quando ratificar, aceitar ou aprovar a Convenção, faça uma declaração reconhecendo a jurisdição compulsória *ipso facto*, e sem acordo especial, da Corte Internacional de Justiça ou de uma arbitragem segundo procedimentos a serem estabelecidos pela Conferência das Partes.

Deve-se observar que os mecanismos de solução de controvérsias em acordos ambientais multilaterais normalmente evitam levar as demandas a tribunais internacionais, tais como a Corte Internacional de Justiça, ou mesmo arbitragem. Nesse sentido, a Convenção sobre Diversidade Biológica – que também tem sua origem na Rio-92 – vale-se da mesma previsão da CQMC. Com base em Abbott e Snidal (2000), deve-se ter em mente que o uso de tribunais e cortes arbitrais para a solução de demandas internacionais – principalmente no âmbito do direito internacional ambiental, cujas normas não possuem aquele grau de vinculatividade, precisão e delegação necessários para uma norma de *hard law* – não é uma opção bem vista nessas situações, uma vez que colocam os Estados em situações onde não

podem antever o resultado do litígio, exatamente por características relacionadas a imprecisão e baixa vinculatividade das normas.

### 3.2.2 A instrumentalização do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no Protocolo de Quioto

A CQMC entrou em vigor em 21 de março de 1994, depois da quinquagésima ratificação. O artigo 4.d da CQMC ordenava que a primeira Conferência das Partes realizasse uma revisão dos compromissos dos países industrializados a luz de melhores evidências científicas. Isso foi feito na primeira COP, realizada em Berlim, em 1995, verificando-se que os compromissos de mitigação dos países do Anexo I eram insuficientes para atingir o objetivo da Convenção. Montou-se um grupo ad hoc formado a partir da COP-1 que trabalhou entre 1995 e 1997 e ao final propôs projetos de um instrumento jurídico para a COP-3, ocorrida em Quioto, onde o Protocolo foi adotado.

A Rio-92 foi um sucesso para os países do Sul. Nela, os países do Sul conseguiram emplacar um bom acordo mesmo quando eles não estavam tão fortalecidos para tanto. Os países do Norte também fizeram importantes concessões em termos de obrigações legais em termos de equidade e justiça distributiva – tanto que nesse contexto que o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades, coloca-se como espinha dorsal da CQMC. Concessões em termos de transferência de recursos e tecnologia, assim como a garantia de processos decisórios mais inclusivos e representativos do eixo Norte-Sul e a própria aceitação do sistema ONU para tratar dos temas acordados ali também foi uma importante conquista dos países do Sul (HURRELL; SENGUPTA, 2012).

O Protocolo de Quioto – a seguir referido apenas como ‘o Protocolo’ – provém do chamado Mandato de Berlim, estabelecido na Primeira Conferência das Partes da CQMC. O Mandato de Berlim, ao revisar os artigos 4.2 (a) e (b), concluiu que os compromissos ali assumidos pelos países do Anexo I eram inadequados e propôs reforçá-los por meio de um Protocolo ou outro instrumento, sempre tendo em mente o princípio estabelecido no artigo 3.1, e que estabelecesse metas quantitativas e prazos de implementação, focando em medidas de mitigação – responsabilidade primária dos países industrializados.

Ciplet, Roberts e Khan (2015) chama atenção que nas negociações que levaram ao Protocolo de Quioto, os países em desenvolvimento nunca estiveram necessariamente uníssonos em suas posições. Deve-se ter em mente, por exemplo, as reivindicações da Aliança

dos Pequenos Estados Insulares por metas obrigatórias de redução que encontrou apoio nas posições da União Europeia por um tratado mais ambicioso. Contudo, isso não os afastou do G-77, uma vez que eles sabiam que, sozinhos, suas vozes não seriam ouvidas, então apresentava-se uma melhor estratégia emplacar seus posicionamentos no âmbito do G-77. No âmbito da mesma coalizão, por exemplo, a maioria dos países apoiava metas de redução obrigatórias para os países desenvolvidos, mas a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) era contra, temendo as perdas que teria em virtude das perdas econômicas decorrentes de uma queda no consumo de combustíveis fósseis – sua principal pauta de exportação – e o que está, de certo modo, refletido no artigo 4.8 da CQMC.

De fato, ainda que os países em desenvolvimento estejam albergados sob o G-77, isso não significa que eles tenham todos os mesmos posicionamentos o tempo inteiro e nem que não haja diferenças dentro do bloco. Como já foi dito por Cox (1979) quando da própria formação da NOEI, a unidade dos países em desenvolvimento – do Sul Global – está assentada na contextualização histórica de sua inserção no cenário internacional e no desejo de reformá-lo a fim de torná-lo mais democrático e não necessariamente no modo de como fazê-lo.

Os grupos de negociação demonstrados na tabela abaixo, retirada de Cipler, Roberts e Khan (2015, p.59), não devem ser vistos como estanques, em especial aqueles que reúnem os países em desenvolvimento, mas dão conta da diversidade de interesses decorrente, sobretudo, da percepção de cada um deles e suas relações com o Norte.

Grupo	Objetivos/posições nas negociações que levaram ao Protocolo de Quioto
União Europeia (17)	Alta ambição: a UE advogava uma meta geral: - 15% dos níveis de 1990 até 2010; com cada nação tendo um objetivo diferente e estabelece um sistema de comércio de carbono entre a UE e as economias em transição.
JUSSCANNZ (Japão, Estados Unidos, Suíça, Canadá, Austrália, Noruega e Nova Zelândia)	Baixa ambição: -3% a +10% dos níveis de 1990 até 2012, advogava flexibilidade no modo de adimplir suas metas por meio de permissões comercializáveis e financiáveis,

	implementação conjunta e remoção por sumidouros.
Economias em Transição (Europa Central e do Leste, Rússia)	Defendia um ano-base apenas depois do colapso econômico, fornecendo potenciais créditos comercializáveis.
‘Brokers in the middle’ (Filipinas, Argentina e Coréia do Sul)	Posições intermediárias.
G-77 e China	Padrão de emissões per capita, responsabilidade histórica, ausência de compromissos obrigatórios sobre eles, transferência de tecnologia e assistência para adaptação por parte dos países ricos.
Nações em Rápido Desenvolvimento (Brasil, China e Índia)	Nenhuma limitação ao crescimento econômico.
OPEP	Nenhum limite nas emissões e compensação pela não-exploração das reservas de petróleo.
Aliança dos Pequenos Estados Insulares	Redução de 20% até 2005.

O Protocolo foi adotado na Terceira Conferência das Partes da CQMC em Quioto, dezembro de 1997. Seu preâmbulo reafirma compromisso com as responsabilidades comuns mas diferenciadas, que também está explicitamente previsto no caput do artigo 10 do Protocolo. A obrigação mais sensível do Protocolo encontra-se no artigo 3.1<sup>90</sup> quando requerer que as Partes listadas no Anexo I reduzam suas emissões nos níveis determinados pelo documento no horizonte de 2008-2012.

<sup>90</sup> ARTIGO 3.1 As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, calculadas em conformidade com seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões descritos no Anexo B e de acordo com as disposições deste Artigo, com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.

A obrigação do artigo 3.1 é um comando claro e preciso, quando afirma que as Partes devem (*'shall'*, na versão inglesa). Não se trata de uma obrigação de meio, onde se espera apenas que o seu destinatário envide os melhores esforços a fim de atingir determinado objetivo. O artigo 3.1 impõe às Partes incluídas no Anexo I da Convenção uma obrigação de resultado de forma bem prescrita e delineada. O comando é de assegurar que suas emissões antrópicas agregadas não superem as quantidades atribuídas no anexo B – vale observar que são compromissos internacionalmente negociados, o que possibilita que o direito internacional guie as políticas domésticas – com vistas a reduzir suas emissões em, pelo menos, 5% abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.

O Protocolo de Quioto, desta forma, estabelece sua obrigação central com termos de *hard law* no que toca a precisão e vinculatividade. Há no texto do Protocolo padrões e delineamentos claros, de modo que esse objetivo pode facilmente, se fosse o caso, ser exigido por um tribunal internacional ou arbitragem internacional, sem gerar nenhuma dúvida sobre o resultado de uma eventual demanda, uma vez que os seus contornos estariam bem traçados pela obrigação.

É interessante lembrar também que o artigo 10 do Protocolo reafirma a obrigação que todas as Partes – inclusive os países em desenvolvimento, não-incluídos no Anexo I da Convenção – tem no âmbito da Convenção, no artigo 4.1. O Protocolo reafirma essa obrigação de formular, implementar, publicar e atualizar programas nacionais com medidas para mitigar as mudanças climáticas e promover a adaptação, inclusive reportando-os nas suas comunicações nacionais.

Para o adimplemento dessas obrigações, o Protocolo cria três mecanismos: a implementação conjunta (artigo 6.1), o comércio de emissões entre os países do Anexo I (artigo 17) e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) entre os países do Anexo I e os demais (Artigo 12). A ideia era de utilizar-se de mecanismos de mercado para atingir os objetivos propostos, reduzindo custos. Porém, é importante lembrar que esses três mecanismos, e a lógica de mercado impressa neles, não passa sem críticas<sup>91</sup> por diversos setores.

---

<sup>91</sup> “The three Kyoto mechanisms are based on the scientific assumption that GHG reductions, wherever they might occur, will slow the rate of climate change and the economic rationale that GHG reductions must be made where it is most cost-effective to do so. However, some Parties believe that the use of the mechanisms should be limited because the Parties historically responsible for climate change – clubbed together under the Protocol as Annex B parties – should be the primary, if only initial, brunt of GHG mitigations efforts” (RAJAMANI, 2001, p.207).

O mecanismo de Implementação Conjunta permite que os países do Anexo I comercializem entre si unidades de redução de emissão resultantes de projetos destinados a tal redução ou que assegurem a remoção de gases de efeito estufa por meio de sumidouros. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, por sua vez, permite que os países do Anexo I financiem projetos nos países em desenvolvimento que gerem redução de emissões certificadas que, tanto em um quanto no outro, podem ser contabilizadas no cumprimento de suas metas. É crucial ressaltar que em ambos os mecanismos deve ser observado o princípio da adicionalidade<sup>92</sup>.

O mecanismo de Comércio de Emissões permite que as Partes do Anexo B do Protocolo – que são um subgrupo do Anexo I da Convenção – participem do comércio de emissões por meio da transferência de parte de suas emissões ou adquirindo parte das emissões de outro país, de modo a adimplir suas obrigações sob o Protocolo e desde que tais aquisições sejam suplementares às ações domésticas, não podendo ser a única ação para atingir as metas.

Desde a conclusão do Protocolo, Rajamani (2000) registra um aumento das tensões entre países industrializados e países em desenvolvimento que, segundo a autora, terminam minando as negociações e impedindo o avanço do enfrentamento do problema proposto. As insatisfações dos países industrializados encontram voz principalmente nos Estados Unidos que se recusam em assumir novos compromissos se os mesmos não forem estendidos aos países em desenvolvimento considerados como emergentes (Brasil, Índia, China, etc.), posição que os países em desenvolvimento, representados pelo G-77, rejeitam vigorosamente.

O Protocolo de Quioto, fiel ao Mandato de Berlim, procurou apenas nos compromissos de mitigação dos países do Anexo I, quantificando as metas de emissão/redução e, no que toca aos países em desenvolvimento, os exortou a, dentro de suas capacidades e prioridades de desenvolvimento, a cooperar. Deste modo, o art. 10, ao reafirmar o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, não impõe novas obrigações aos países fora do Anexo I e estabelece obrigações relacionadas a notificação, inventários nacionais e cooperação. De fato, as obrigações dos países em desenvolvimento, no Protocolo, estão relacionadas principalmente a cooperação, como bem exemplifica o artigo 12, tratando do MDL, ao facilitar projetos conjuntos de redução de emissões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (12.3).

---

<sup>92</sup> “Both the JI and the CDM projects are required to demonstrate ‘additionality’, i.e., that the project would not have been undertaken but for climate policy considerations. This is a crucial element of the two project -based mechanisms and is designed to ensure the integrity of the Protocol commitments. When an Annex I Party invests in a foreign project that uses and would use in any case, more efficient technology than exists in the host country, the emission reductions are not ‘additional’ under the Protocol” (RAJAMANI, 2001, p.206).

Dentro deste contexto, pode-se afirmar que o principal foco de ação dos países em desenvolvimento no que toca ao Protocolo de Quioto é a possibilidade de interação no âmbito do MDL. De fato, tal mecanismo resulta, como bem salienta Rajamani (2000), de uma concreção direta do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, merecendo assim uma especial atenção.

Em seguida à COP-3/1997, em Quioto, seguiu-se a COP-4, realizada no ano seguinte em Buenos Aires. Desta COP-4 foi emanado o chamado Plano de Ação de Buenos Aires que representou um compromisso das Partes em fortalecer a implementação da CQMC, de modo a preparar-se para a entrada em vigor do Protocolo, assinado no ano anterior. Deste modo, estabeleceu-se a COP-6 como data-limite para uma decisão final sobre os mecanismos do Protocolo que havia ficado pendentes.

Nesse interim, a COP-5 não representou nada de substancialmente novo, porém assinalou um desejo político de que o Protocolo entrasse em vigência antes de 2002, da Rio+10.

A COP-6, ocorrida na Haia em 2000, representou uma série de controvérsias sobre o regime de mudanças climáticas e sobre o próprio Protocolo, controvérsias que já estavam presentes em Quioto, mas que não foram completamente sanadas. Os mecanismos desenhados no Protocolo ainda estavam pendentes de operacionalização por meio de decisões das COP e esse foi um dos principais pontos colocados em pauta na Haia.

Rajamani (2001) coloca que o desafio posto era que os mecanismos assegurassem um balanço entre integridade ambiental, efetividade em termos de custos e equidade entre os membros. Porém, entre as inúmeras divergências identificadas nos processos de negociação, podem-se identificar duas mais significativas: a complementariedade dos mecanismos e a elegibilidade de um projeto sob o MDL.

O objetivo do MDL, como já salientado, é permitir que os países do anexo I adimplam suas obrigações de redução de emissões e, ao mesmo tempo, ajudem os países que não estão no Anexo I – os países em desenvolvimento – a promover o desenvolvimento sustentável. Entretanto, observa Rajamani (2001), há uma limitação sobre o tipo de projeto financiável no âmbito do MDL, ou seja, apenas poderiam ser projetos que estivessem comprometidos com o ‘desenvolvimento sustentável’ e, claro, não havia nenhum consenso sobre a natureza de tal limitação.

Rajamani (2001) relata que a União Europeia propôs a elaboração de uma lista positiva, onde os projetos estariam incluídos em categorias como energia renovável, eficiência

energética e mesmo gerenciamento de demanda. Por sua vez, os países industrializados se opuseram a essa proposta por considerá-la desnecessária, enquanto os países em desenvolvimento, por meio do G-77, colocaram-se contrários, seja por excluir projetos relacionados a energia nuclear, e principalmente sob a alegação que deveriam ser eles os responsáveis por indicar quais os projetos que estão de acordo com seus objetivos e estratégias nacionais de desenvolvimento. As divergências sobre os critérios de elegibilidade dos projetos não pararam por aí e opõe mesmo os próprios países em desenvolvimento, quando se trata, por exemplo, de projetos relacionados a reflorestamento, florestamento, gerenciamento sustentável de florestas e proteção a áreas sob ameaça<sup>93</sup>.

Sobre aspectos relacionados à delegação, o Protocolo, em seu artigo 15, incorpora o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e o Órgão Subsidiário de Implementação estabelecidos no texto convencional. Interessante é a disposição do artigo 18 quando afirma que as Partes do Protocolo devem aprovar – e não apenas considerar – um mecanismo de cumprimento apto a lidar com casos de incumprimento. Esses mecanismos e procedimentos relacionados a cumprimento foram aprovados em 2005, por meio da Decisão 27/CMP.1.

O objetivo dos mecanismos e procedimentos é facilitar, promover e assegurar o cumprimento do Protocolo por meio de uma Comitê de Cumprimento dividido em uma Seção de Facilitação e uma Seção de Execução do Protocolo. Essa Seção de Execução é responsável por determinar quando uma Parte do Anexo I, entre outras coisas, não está cumprindo suas limitações quantificadas de emissão ou os compromissos de redução, assim como os requerimentos de notificação e metodologia.

Quando a Seção de Execução se convencer que uma Parte não está adimplindo suas obrigações em relação ao artigo 3.1 do Protocolo – lembrando que qualquer Parte pode acionar o Comitê de Cumprimento sobre si mesma ou sobre outra Parte – ela pode aplicar sanções tais como a dedução para um segundo período de compromisso de 1,3 vezes o montante em toneladas de emissões excedentárias, desenvolvimento de um plano de ação para cumprimento ou mesmo a suspensão da elegibilidade para efectuar transferências (comércio de emissões) nos termos do artigo 17.

---

<sup>93</sup> Na COP-6, eram contra esses tipos de projeto a UE, China e Índia, sendo favoráveis outros países desenvolvidos e mesmo muitos países latino-americanos. Rajamani sintetiza a oposição relatando que “The anti-sinks Parties, [...], have concerns relating to measurement uncertainty, leakage, and non-performance, which, if realized, could make a mockery of the Protocol targets. Accounting for carbon stock changes in the biosphere is inherently more difficult than accounting for carbon emitted by burning fossil fuels” (RAJAMANI, 2001, p.219).

### 3.3 Os Acordos pós-Quioto

O Protocolo de Quioto, que entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, tem como obrigação principal a operacionalização dos compromissos de mitigação dos países do Anexo I a serem atingidos até 2012. Porém, as Partes se apressaram a pensar o futuro do regime de mudanças climáticas após a expiração desse prazo de compromisso.

As Conferências das Partes da Convenção, e mesmo as Reuniões das Partes do Protocolo, serviram de palco para as várias dissonâncias que compõe o regime de mudanças climáticas por meio de Planos de Ação e Acordos cujo o status jurídico é, antes de tudo, incerto. Porém, esses documentos abriram caminho para o hoje em destaque Acordo de Paris, que se encontra em processo de ratificação pelos Estados.

O objetivo do presente subtópico é tratar sobre os documentos que vão guiar tanto o futuro do Protocolo de Quioto quanto lançarão as bases que estarão presentes no Acordo de Paris.

#### 3.3.1 Os desafios pós-Quioto: o Plano de Ação de Bali.

Na primeira Reunião das Partes do Protocolo / décima primeira Conferência das Partes da Convenção, ocorrida em 2005, em Montreal, foram iniciados dois processos para lidar com o regime de mudanças climáticas após o prazo de compromisso do Protocolo de Quioto: o Grupo de Trabalho Ad-Hoc (*Ad Hoc open-ended Working Group*) cujo foco era em novos compromissos para os países desenvolvidos depois de 2012, no âmbito do próprio Protocolo; e um Diálogo sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo sob a CQMC.

O Grupo de Trabalho Ad Hoc foi estabelecido no âmbito da Reunião das Partes do Protocolo por meio da Decisão 1/CMP1. Essa Decisão implementou um Grupo de Trabalho de participação aberta a todas as Partes do Protocolo. O Grupo tinha como meta propor novos compromissos a serem adotados pela Reunião das Partes de modo a evitar um fosso entre os períodos de compromisso.

Por sua vez, a Decisão 1/CP11 estabelece que a Conferência das Partes resolve entrar em um diálogo para trocar experiências, analisar estratégias para cooperação a longo prazo no enfrentamento das mudanças climáticas. Isso inclui, segundo a Decisão, em perseguir o desenvolvimento sustentável, promover ações em adaptação, sobretudo por meio do pleno potencial da tecnologia e das oportunidades de mercado. É importante ressaltar que esse

diálogo deveria ocorrer de modo não obrigatório para a troca de experiências e perspectivas, de modo a assegurar a implementação da CQMC, mas sem negociar novos compromissos.

No caso específico dos países em desenvolvimento, a mencionada Decisão diz que o diálogo deve identificar enfoques que deem suporte e condições favoráveis para ações voluntárias dos países em desenvolvimento para a promoção do desenvolvimento sustentável e mitigação das mudanças climáticas, de modo adequado com suas circunstâncias. Além disso, a Decisão propugna que o diálogo explore modos e meios de promover o acesso dos países em desenvolvimento a tecnologias mais limpas, além de tecnologias que proporcionem adaptação aos efeitos das mudanças climáticas.

Os resultados construídos a partir do Diálogo sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo levaram, em dezembro de 2007, na COP 13, ao chamado Plano de Ação de Bali que tinha como horizonte a COP 15, que se realizou em Copenhague, 2009. Do mesmo modo, os resultados do Grupo de Trabalho Ad Hoc no âmbito do Protocolo fixaram 2009 como prazo último para concluir seus trabalhos sobre novas metas e prazos no âmbito do Protocolo.

O Plano de Ação de Bali está consubstanciado na Decisão 1/CP13, de 2007. Um fato relevante em relação a essa decisão é que ela é tomada no âmbito da Conferência das Partes e não da Reunião das Partes do Protocolo. Na prática, isso significa que ela tem alcance diante de países que, sendo Partes da Convenção, não ratificaram o Protocolo de Quioto- tal como os Estados Unidos – e mesmo Partes que são relutantes em relação ao mesmo, tal como o Canadá.

É importante empreender uma reflexão sobre o status jurídico das Decisões, não apenas no regime de mudanças climáticas fundado na CQMC, mas na política ambiental global como um todo, considerando que tratados multilaterais são a práxis característica desta seara da política internacional.

Rajamani (2008) ensina que o status jurídico preciso de uma decisão depende de todo um conjunto de variáveis, que vão desde aspectos formais até as expectativas legais e mesmo de comportamento dos Estados diante de uma decisão. Ainda que, a princípio, as decisões não sejam legalmente obrigatórias - o que faz lembrar as variações de *hard law* e *soft law* trabalhadas na Parte I deste trabalho –, elas possuem um significado operacional e mesmo uma influência jurídica que não podem ser desprezadas. As decisões de uma Conferência das Partes têm o condão de enriquecer e clarificar as obrigações convencionais.

O denominado Plano de Ação de Bali representou um esquema dentro do qual o futuro do regime de mudanças climáticas deveria ser estruturado. Deste modo, Rajamani (2008) salienta que, ao longo do texto da decisão que o estabelece, é oferecida às Partes a

possibilidade de abandonar o aparato conceitual do vigente regime de mudanças climáticas e começar algo novo a partir das premissas que fundamentaram o Protocolo de Quioto. Isso fica claro ao longo do texto da decisão, mas precisamente o primeiro parágrafo operacional da decisão merece uma atenção especial.

Rajamani (2008) inicia suas reflexões sobre o próprio caput do parágrafo primeiro<sup>94</sup> da mencionada decisão. A autora chama atenção de duas expressões contidas no caput: ‘agora e depois de 2012’ e ‘conclusão acordada’. A primeira expressão denota um possível enfraquecimento da possibilidade dos países do Anexo I do Protocolo não participarem do segundo período de compromissos do Protocolo, encorajando ações imediatas dos Estados Unidos, que não são Parte no Protocolo.

Por sua vez, ao falar de uma ‘conclusão acordada’, diferentemente do Mandato de Berlim que resultou no Protocolo, o Plano de Ação de Bali denotou uma falta de consenso mesmo sobre a forma de instrumentalizar tal resultado. A falta de menção se o resultado seria expresso por meio de um protocolo ou outro instrumento jurídico, mas deixando margem mesmo para que seja por meio de uma decisão, por exemplo, sinaliza a possibilidade de desmantelamento do próprio aparato conceitual sobre o qual o Protocolo fora construído. Além disso, o mencionado texto não adota nenhuma perspectiva de ambição para as negociações em seu âmbito. Enquanto o horizonte era necessariamente 2009 para que as negociações chegassem a um resultado, essa obrigação não está mais presente no Plano de Ação.

A alínea (a) do mencionado parágrafo 1<sup>95</sup> fala de uma “visão compartilhada de longo prazo, incluindo um objetivo global de longo prazo para redução de emissões”. Deve-se ressaltar, conforme Rajamani (2008), que ao tempo existiam muitas visões sobre o tema, mas que pouco era compartilhado entre os diversos países.

É importante frisar que mesmo a mencionada alínea faz referência ao princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas. Rajamani (2008) exemplifica que, por exemplo, o posicionamento da Índia era que o regime de mudanças climáticas deveria ter como base

---

<sup>94</sup> 1. Decide iniciar un proceso global que permita la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que comience ahora y se prolongue más allá de 2012, a fin de llegar a una conclusión acordada y de adoptar una decisión en su 15º período de sesiones, abordando, entre otras cosas, los siguientes aspectos:

<sup>95</sup> a) Una visión común de la cooperación a largo plazo, que incluya un objetivo mundial a largo plazo para las reducciones de las emisiones, con el fin de alcanzar el objetivo fundamental de la Convención, de conformidad con sus disposiciones y principios, en particular el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, y teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas y otros factores pertinentes;

direitos iguais à atmosfera, de modo que, ao longo do tempo, dever-se-ia procurar uma convergência entre as emissões per capita dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo a própria Índia procuraria comprometer-se de modo que suas emissões per capita não ultrapassem as dos países desenvolvidos.

Estados Unidos e China também fazem suas propostas com base no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, ainda que para o primeiro a ideia de ‘responsabilidades comuns’ evolua ao longo do tempo, mas medida que alguns países – como a China, Índia e mesmo o Brasil – aumentem suas emissões em virtude de suas políticas de desenvolvimento; por sua vez, a China endossa uma compreensão de que as obrigações de mitigação com base em metas e prazos cabem exclusivamente aos países desenvolvidos, sendo que os países em desenvolvimento devem implementá-las apenas com base em suas condições socioeconômicas.

Exatamente no âmbito deste tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento que – expresso no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, constitui o principal eixo de debate, dissenso e frágeis consensos do regime de mudanças climáticas – deve ter em análise o subparágrafo (b) e suas alíneas (i) e (ii).

O primeiro ponto que se levanta em relação ao mencionado subparágrafo é a menção no caput a “intensificar a ação nacional/internacional para mitigação das mudanças climáticas”.<sup>96</sup> Para Rajamani (2008), esse foi o primeiro ponto sinalizador de modificações importantes que estavam por vir. Até então, as medidas tomadas pelas Partes deveriam ser no plano nacional e internacional, requerendo-se até mesmo das Partes países em desenvolvimento, que não possuem compromissos de redução de emissões, obrigações relacionadas a, por exemplo, relatórios e mesmo implementação de medidas nacionais de mitigação. A linguagem utilizada agora permite que os países tomem medidas nacionais que não sejam escrutinadas internacionalmente.

O texto da Decisão também chama atenção por outro aspecto relevante: ao contrário da CQMC e do seu Protocolo, que não se utilizam das categorias ‘países desenvolvidos’ e ‘países em desenvolvimento’, mas falam em Partes do Anexo I e não-Partes do Anexo I, a Decisão utiliza-se. Rajamani (2008) explica que o uso dessa categoria, mais fluida que as

---

<sup>96</sup> (b) Enhanced national/international action on mitigation of climate change, including, inter alia, consideration of:

referências ao Anexo I, foi pensada exatamente para permitir que as mesmas sejam negociadas.<sup>97</sup>

O subparágrafo b (i)<sup>98</sup> trata as ações a serem tomadas pelos países desenvolvidos. Rajamani (2008) é bastante cética em relação à redação destes compromissos/ações, indicando a desestabilização e mesmo o abandono da lógica de enfrentamento estabelecida no Protocolo. Primeiramente, ao se aplicar aos países desenvolvidos, o Plano de Ação de Bali teve o potencial de fazer com que Partes relutantes do Protocolo de Quioto optassem por obrigações menos rígidas.

Além disso, fala-se em ‘obrigações de mitigação ou ações’, porém essas ações não estariam ligadas necessariamente a metas e seriam moldadas de acordo com as circunstâncias nacionais ao invés de internacionalmente negociadas. Nesse mesmo sentido, o mencionado trecho fala em obrigações de mitigação e ações que, por mais que sejam ‘mensuráveis, verificáveis e notificáveis’ não estariam sujeitas a mecanismos de cumprimento, tais como estão aquelas sob o Protocolo. Some-se ainda que essas obrigações/ações apenas incluem ‘limitações quantificadas de emissão e objetivos de redução’, em outras palavras, abre-se a possibilidade que os países desenvolvidos endossem outras práticas que não necessariamente estas – consagradas no Protocolo – para enfrentarem as mudanças climáticas.

Por fim, Rajamani (2008) observa aquilo que seria definitivamente o sepultamento da lógica endossada pelo Protocolo ao afirmar que ‘deve-se assegurar a comparabilidade dos esforços entre si’. Ora, o Protocolo avalia os países desenvolvidos com base nos resultados que eles apresentam, enquanto o Plano de Ação de Bali o faz em termos de esforços. Isso significa uma mudança drástica em relação ao Protocolo.

No que se refere aos países em desenvolvimento, sabe-se que o tema é palco de acalorados debates, mas o Plano de Ação de Bali reforça a rejeição de obrigações de mitigação por estes países. Mesmo assim, o subparágrafo b (ii)<sup>99</sup> merece comentários em alguns pontos. De fato, pede-se dos países em desenvolvimento ações nacionais tomadas no contexto do desenvolvimento sustentável que sejam apoiadas e possibilitadas pela tecnologia, financiamento e treinamento e mensuráveis, notificáveis e verificáveis.

---

<sup>97</sup> As tensões relacionadas à diferenciação no âmbito do regime de mudanças climáticas serão tema de discussão do próximo capítulo.

<sup>98</sup> (i) Measurable, reportable and verifiable nationally appropriate mitigation commitments or actions, including quantified emission limitation and reduction objectives, by all developed country Parties, while ensuring the comparability of efforts among them, taking into account differences in their national circumstances;

<sup>99</sup> (ii) Nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties in the context of sustainable development, supported and enabled by technology, financing and capacity-building, in a measurable, reportable and verifiable manner;

Rajamani (2008) observa que os países desenvolvidos – listados no Anexo I da CQMC – possuem obrigações de financiamento e transferência de tecnologia para os países que não são parte do Anexo I, obrigação que é reforçada pelo Protocolo de Quioto. Entretanto, a linguagem utilizada por esses dois documentos para essas obrigações as torna imprecisas, uma vez que devem ser executadas ‘do modo possível’, sendo que os países desenvolvidos não precisam demonstrar que efetivamente transferiram tecnologia, mas apenas que se esforçaram para tanto. É exatamente por isso que os países em desenvolvimento entendem que a qualificativa de ‘mensuráveis, notificáveis e verificáveis’ presente no texto refere-se não apenas às ações de mitigação, mas também às obrigações de financiamento e transferência – que cabem aos países desenvolvidos.

É importante notar que o Plano de Ação de Bali lança uma plataforma de negociação que, mesmo tendo um horizonte que vai além de 2012 – quando se encerra o período de compromisso endossado pelo Protocolo de Quioto –, o seu desafio mais iminente é determinar o que aconteceria depois de 2012, ou seja, enquadrar o futuro do regime de mudanças climáticas. Nesse sentido, o Plano de Ação de Bali lançou pistas que, como mencionado acima, sinalizaram que o regime de mudanças climáticas poderia tomar caminhos totalmente diferentes daqueles endossados pelo Protocolo de Quioto, e não no sentido de fortalecer a resposta às mudanças climáticas, mas, pelo contrário, de enfraquecer essas respostas, além de uma forte tendência de mitigação do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas .

Rajamani (2009) observa que o Plano de Ação de Bali, ao iniciar um processo de negociação, foi bem menos incisivo que o Mandato de Berlim, uma vez que, por exemplo, não elegeu sequer o modo de operacionalização do regime de mudanças climáticas pós-Quioto. Enquanto o Mandato de Berlim foi categórico ao afirmar que as Partes deveriam concluir um protocolo ou outro instrumento jurídico, o Plano de Ação de Bali as opções abertas. Nesse sentido, poderia ocorrer tanto um novo protocolo ou um suplemento ao Protocolo de Quioto, emenda à CQMC, decisão ou decisões da COP, uma simples Declaração Ministerial ou mesmo uma combinação de vários desses elementos.

### 3.3.2 O Acordo de Copenhague e a Plataforma de Durban

A COP-15, que também serviu como 5ª Reunião das Partes do Protocolo, ocorrida em 2009, em Copenhague, tinha como meta estabelecer um novo período de compromissos

sucessivo àquele estabelecido pelo Protocolo de Quioto. Apesar dos esforços empreendidos e mesmo da grandiosidade da Conferência – que contou com a presença de 125 chefes de Estado e de Governo, o resultado não foi o esperado. Porém, nela produziu-se o denominado Acordo de Copenhague.

A COP de Copenhague foi pensada para ser um grande evento. A quantidade de chefes de Estado e de Governo que compareceram à Conferência fez acreditar que ela seria o grande evento no qual os líderes mundiais finalmente assinariam o acordo climático capaz de enfrentar adequadamente o problema. Uma outra realidade que Copenhague mostrou era de um mundo bem mais complexo que foi quando das negociações do Protocolo de Quioto. Sempre houve grandes discordâncias entre os países do Norte, porém o que Copenhague mostrou foi também uma dissonância entre os países do Sul que não estava presente em Quioto (CIPIET, ROBERTS, KHAN, 2015).

Rajamani (2010) relata as turbulências que marcaram as negociações deste Acordo. O Primeiro Ministro dinamarquês procurou organizar um grupo de negociações paralelo à Conferência, com um número reduzido de participantes. De fato, o fracasso da COP-15 ocorreu por vários motivos, entre os quais estava a inepta liderança do Primeiro-Ministro dinamarquês, seu desconhecimento dos procedimentos das Nações Unidas e mesmo um comportamento rude para com diversos delegados.

Diante do iminente fracasso da Conferência, o Acordo de Copenhague foi resultado de negociações estabelecidas entre apenas 28 Partes da CQMC, incluindo os maiores emissores e maiores economias – entre as quais estavam presentes o Brasil – e representações dos Estados mais vulneráveis e menos desenvolvidos.

Todavia, Cipler, Roberts e Khan (2015) assinalam que, na prática, o Acordo de Copenhague foi redigido pelos países do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) juntamente com os Estados Unidos. Isso representou uma mudança completa no enfoque de enfrentamento das mudanças climáticas consagrado no Protocolo de Quioto, em direção a um enfoque de compromissos ascendentes – cada país individualmente determina suas promessas de redução de emissões, ao contrário de Quioto, onde isso foi determinado internacionalmente.

Deve-se ter em mente que a COP não autorizou tal procedimento paralelo, principalmente por parte de países em desenvolvimento. Porém, mesmo com a oposição, as negociações aconteceram e o texto do Acordo foi proposto para adoção pela COP. Como as decisões da COP apenas podem ser tomadas por consenso, países desenvolvidos – entre os quais os componentes da Aliança Bolivariana para os Americanos, composta por Bolívia,

Venezuela, Nicarágua, Cuba e Equador – se opuseram a ela, seja por questões de irregularidade procedimental e mesmo pelo conteúdo negociado. Nesse sentido, por meio da Decisão 2/CP15, a COP apenas ‘toma nota’ do mencionado acordo.

O Acordo de Copenhague é um documento curto, composto de apenas 12 parágrafos, e que gira basicamente entorno dos pilares do Plano de Ação de Bali: visão comum, mitigação, adaptação, financiamento e tecnologia. Porém, ter-se-á como foco as obrigações impostas aos países em desenvolvimento (não-Anexo I) em termos de mitigação e adaptação.

Antes de tudo, é relevante abordar o consenso relacionado à visão comum. De acordo com o primeiro parágrafo do Acordo, fazendo menção aos relatórios do IPCC, as Partes que subscrevem o documento afirmam que reconhecem as mudanças climáticas como um dos maiores desafios contemporâneos, reafirmando o forte desejo político de enfrentá-lo de acordo com o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas. Elas também reconhecem a necessidade de, com base na equidade e promoção do desenvolvimento sustentável, de intensificar a ação cooperativa a longo prazo. As Partes também reconhecem que os efeitos das mudanças climáticas são mais críticos em países mais vulneráveis, reforçando a necessidade de um amplo programa de adaptação, incluindo um apoio internacional.

No parágrafo segundo, as Partes concordam que cortes profundos nas emissões globais são necessários, assim como as ações nesse sentido devem ser cientificamente sólidas e equitativas. As Partes também reconhecem que devem cooperar para atingir a inflexão das emissões globais e nacionais o quanto antes, mas as Partes reconhecem que esse prazo para os países em desenvolvimento será maior, considerando suas prioridades de desenvolvimento.

No que toca à adaptação, o parágrafo terceiro afirma a sua importância para todos, mas que elas são mais urgentes nos países em desenvolvimento, especialmente os mais vulneráveis, e por isso requerer uma intensificação da cooperação internacional. Do mesmo modo, a fim de dar apoio às ações de adaptação, os países desenvolvidos devem prover recursos financeiros adequados, previsíveis e sustentáveis.

O ponto mais interessante no que toca aos países em desenvolvimento – não-Anexo I da CQMC – é o parágrafo quinto, quando diz que estes implementarão ações de mitigação, de modo consistente com o artigo 4(1) e (7) da Convenção. Estariam excluídos dessa obrigação dos países de menor desenvolvimento e os pequenos países insulares em desenvolvimento. Além disso, requer-se que as Partes não-Anexo I submetam relatórios a cada dois anos e assegurem que suas ações são objeto de mensuração, informação e verificação nacionais.

É importante notar, porém, que não são poucas as críticas feitas ao Acordo de Copenhague. A primeira – e mais relevante – é sobre o seu próprio status jurídico. Rajamani (2010) evidencia que o texto do Acordo revela que o mesmo foi feito para ser tomado como uma decisão da COP, o que não ocorreu. Porém, nota-se que o mesmo é confuso quando, ao fazer referência a categorias usadas na CQMC – tais como Anexo I e não-Anexo I –, mistura juntamente com o termo impreciso de países desenvolvidos e países em desenvolvimento. De fato, os próprios redatores do documento entendem que o mesmo não possui nenhum status jurídico, consistindo-se apenas um instrumento político que demarca posicionamento no âmbito da negociação do clima.

Deste modo, Rajamani (2010) considerou que o Acordo de Copenhague, tal como redigido, não poderia sequer se operacionalizado, necessitando de negociações a fim de esclarecer pontos controversos das obrigações que ele prevê. Deste modo, as reuniões, posteriores a Copenhague, teriam como foco operacionalizar os pontos deste Acordo, uma vez que, por mais que ele se trate de um instrumento dúbio, ele representa um certo grau de convergência e expectativa entre aqueles que o subscreveram. De fato, questões como o futuro do Protocolo de Quioto, a estrutura jurídica do regime de mudanças climáticas e mesmo o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento foram questões que permaneceram abertas neste Acordo<sup>100</sup>.

No mesmo sentido, Ciptet, Roberts e Khan (2015) relatam que o Acordo de Copenhague, tal como foi surgido apenas nos últimos instantes da COP e que não foi negociado no âmbito da CQMC, foi visto pela maioria dos países em desenvolvimento – em especial os menos desenvolvidos – como absolutamente ineficaz e desigual. Ao invés de fortalecer o modelo do Protocolo, a noção de contribuições voluntárias simplesmente era vista como o sepultamento do modelo adotado em 1997. Como será visto a partir de Cancun, e nas

---

<sup>100</sup> “Finally the Accord does not provide any guidance on the differentiation debate. Admittedly, developing countries have taken several steps forward in the Bali Action Plan, and in the Accord—both in terms of agreeing to list their actions, and permitting, in whatever form, MRV of these actions. However, the Accord does endorse differential treatment for developing countries in several important ways. First, Annex I countries are obliged to adopt targets, while non-Annex I countries are only required to implement mitigation actions. Second, the language used to frame Annex I targets is prescriptive—‘Annex I Parties commit to . . .’—while the language used to frame non-Annex I mitigation actions is predictive—‘non-Annex I Parties . . . will implement.’ Moreover, non-Annex I mitigation actions are anchored in FCCC articles 4(1), and 4(7), and sustainable development. Although the Accord envisages that such mitigation actions will be undertaken ‘voluntarily and on the basis of support’ only by least developed countries and small island developing states,<sup>143</sup> many large developing countries have in their submissions emphasized that their submitted actions are undertaken on a ‘voluntary’ basis” In: RAJAMANI, Lavanya. III. The Making And Unmaking Of The Copenhagen Accord. **International And Comparative Law Quarterly**, [s.l.], v. 59, n. 03, p.824-843, jul. 2010. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589310000400>.

COP que se seguiram até Paris, o modelo adotado em Copenhague foi integrado nas decisões finais e, deste modo, assistia-se o sepultamento definitivo do modelo Quioto.

Todavia, não se pode negar que o Acordo de Copenhague demonstrou o poder dos BASIC de lidar diretamente com os Estados Unidos, pondo de lado até mesmo a União Europeia e os outros membros do G-77. Surgido em uma negociação fora do âmbito da COP, chancelado basicamente pelos países da OCDE e alguns representantes das regiões do mundo em desenvolvimento, o mencionado acordo não foi aceito pelos demais países, causando grande tumulto e fragmentação dentro do próprio G-77 (CIPIET, ROBERTS, KHAN, 2015).

Em seguida ao Acordo de Copenhague, as Partes que o subscreveram procuraram levar alguns dos seus consensos para o processo de negociação no âmbito da CQMC e, por isso mesmo, as negociações que culminaram nos Acordos de Cancún, em 2010, na COP16, representam o auge desse processo. Ao contrário do Acordo de Copenhague, os Acordos de Cancún, substanciados na Decisão 1/CP16, enquanto resultado do Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Ação Cooperativa de Longo-Prazo sob os auspícios da Convenção (AKG-LCA), e na Decisão 1/CMP.6, enquanto resultado do Grupo de Trabalho Ad Hoc para Compromissos Adicionais das Partes do Anexo I do Protocolo de Quioto (AKW-KP).

No que toca a obrigações de mitigação, Rajamani (2011) lembra que no documento de Copenhague fica previsto apenas que os países desenvolvidos deveriam se obrigar a metas e os países em desenvolvimento deveriam empreender ações de mitigação, sendo que ambas deveriam ser arroladas no Apêndice I e II do Acordo. <sup>101</sup>

O modelo que começa a se desenhar em Copenhague, porém, não surge do nada. McGee e Steffek (2016) salientam que, paralelamente à CQMC, em 2005, os Estados Unidos, juntamente com a China, Índia, Japão, Coreia do Sul, Austrália e Canadá, lançaram a Parceria Ásia-Pacífico sobre Desenvolvimento Limpo e Clima. Essa parceria tinha como foco a integração em termos de política pública e a cooperação tecnológica. Diferente do modelo endossado em Quioto, essa parceria não demandava objetivos coletivos de redução de emissões, mas endossava que cada país deveria ajustar suas próprias metas domésticas de

---

<sup>101</sup> “Nevertheless, in the lead up to and at COP-16, many developed countries had argued for ways to “capture” or “anchor”<sup>26</sup> in the UNFCCC process, the mitigation proposals submitted under the Copenhagen Accord. The Cancun LCA decision captures these targets and actions in the process in separate paragraphs for developed and developing countries but with near-identical framing [...] The KP decision “takes note of quantified emission reduction targets to be implemented by Annex I Parties as communicated by them and contained in document UNFCCC/SB/2010/INF.ii”<sup>29</sup> The document number under the KP decision is identical to the document number for lodging developed countries’ targets under the LCA decision” In: RAJAMANI, L. The Climate Regime in Evolution: The Disagreements that Survive the Cancun Agreements. **Carbon & Climate Law Review**. Vol 5, n. 2 (2011) p.138-139

redução de intensidade de gases de efeito estufa, estabelecendo assim um modelo de promessas voluntárias.

Essa parceria termina em 2010, mas foi significativa por, pela primeira vez, materializar um acordo climático em um modelo totalmente distinto do que Quioto e entre alguns dos maiores emissores e, principalmente, esquivando-se das reivindicações dos países em desenvolvimento. O modelo de promessas voluntárias também esteve presente na Declaração de Sydney sobre Mudanças Climáticas no âmbito do Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico, em 2007. Nesse mesmo ano, os Estados Unidos lançaram um fórum das vinte maiores economias emissoras onde tiveram visibilidade para endossar o modelo de promessas voluntárias (MCGEE, STEFFEK, 2016).

As Partes que subscreveram o Acordo de Copenhague transplantaram esta mesma lógica para os Acordos de Cancun. Em que pese o fato de que os Acordos de Cancun terem sido recebidos com bem mais entusiasmo do que o Acordo de Copenhague e, mesmo em relação a este, serem bem mais densos e indicativos das tendências que serão endossadas a partir de então – em outras palavras, a prevalência da lógica endossada pelo Acordo de Copenhague –, eles não tocam naqueles que eram os temas mais urgentes do regime de mudanças climáticas ao tempo. De fato, Rajamani (2011) salienta que dissonâncias importantes permaneceram, como, por exemplo, o próprio futuro do Protocolo de Quioto – cujo o período de compromisso estava para se expirar em 2012 –, a formatação jurídica do que viria a seguir e, principalmente, a natureza do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento.<sup>102</sup>

Uma tendência importante que Rajamani (2011) faz notar é o uso de uma linguagem muito próxima, um paralelismo, presente desde o Plano de Ação de Bali, quando se trata das obrigações dos países desenvolvidos vis-à-vis aquelas dos países em desenvolvimento. O objetivo disso seria tornar as obrigações entre esses grupos, pelo menos aparentemente, iguais. Juntamente com isso, também se abandona o uso de uma linguagem prescritiva em relação às obrigações de mitigação dos países em desenvolvimento para uma linguagem preditiva, igualmente aplicada aos dois grupos de países. Os Acordos de Cancun deixam isso muito claro

---

<sup>102</sup> “Finally on the differentiation debate, neither the Accord nor the Agreements are dispositive in this respect, but the Cancun Agreements do signal a shift towards greater parallelism between developed and developing countries in terms of requirements related to mitigation actions/targets and to related MRV. Developing countries have taken several steps forward in the Bali Action Plan and in the Accord - both in terms of agreeing to list their actions and permitting, in whatever form, MRV of these actions. However, the Accord did endorse differential treatment for developing countries in several important ways.” In: RAJAMANI, L. The Climate Regime in Evolution: The Disagreements that Survive the Cancun Agreements. *Carbon & Climate Law Review*. Vol 5, n. 2 (2011) p.144-145.

ao utilizar-se de uma linguagem formatada em um paralelismo preditivo tanto para as metas de mitigação dos países desenvolvidos quanto para as ações de mitigação pelos países em desenvolvimento. É importante notar isso porque sinaliza uma forte diminuição da diferenciação, principalmente quando comparada com o Protocolo de Quioto.

A décima sétima Conferência das Partes e sétima Reunião das Partes do Protocolo de Quioto, ocorrida em Durban – África do Sul – em dezembro de 2011 é o ponto de partida para as negociações que levaram ao Acordo de Paris. Depois de um longo período de agonia para o regime de mudanças climáticas, que começa com o relativo fracasso da COP de Copenhague, Durban se caracterizou por um encaminhamento mais sólido em relação a questões relacionadas ao futuro do regime de mudanças climáticas e a um segundo período de compromissos.

O primeiro documento a ser analisado é a Decisão 1/CP.17. Essa decisão estabelece o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Plataforma de Durban para Ação Intensificada (*Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*). Essa decisão encerra o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* para uma Ação Cooperativa de Longo Prazo sob a Convenção em um ano, estabelecendo que os seus resultados serão adotados por meio de decisões pelas Conferências das Partes subsequentes<sup>103</sup> e, deste modo, encerra uma questão que ficou aberta no Plano de Ação de Bali que lançou o mencionado grupo.

Some-se ainda que essa decisão inicia um novo processo de negociação<sup>104</sup> destinado a produzir um “um protocolo, outro instrumento jurídico ou um resultado acordado com força legal sob a Convenção aplicável a todas as Partes” a cargo do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Plataforma de Durban para Ação Intensificada (ADP) que, segundo o parágrafo terceiro da decisão, deve começar seus trabalhos em 2012. O parágrafo quarto diz que os trabalhos devem estar concluídos, no máximo, até 2015, quando o resultado deverá ser submetido à COP21, entrando em vigor em 2020.

Os trabalhos do ADP, segundo o parágrafo quinto, deve incluir, entre outros assuntos, mitigação, adaptação, financiamento, tecnologia, desenvolvimento e transferência,

---

<sup>103</sup> 1. Decides to extend the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention for one year in order for it to continue its work and reach the agreed outcome pursuant to decision 1/CP.13 (Bali Action Plan) through decisions adopted by the sixteenth, seventeenth and eighteenth sessions of the Conference of the Parties, at which time the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention shall be terminated;

<sup>104</sup> 2. Also decides to launch a process to develop a protocol, another legal instrument or an agreed outcome with legal force under the Convention applicable to all Parties, through a subsidiary body under the Convention hereby established and to be known as the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action;

transparência de ação e apoio, e treinamento; além de, conforme o parágrafo sexto, considerar em seus trabalhos o Quinto Relatório de Avaliação do IPCC.

Trata-se, de fato, de uma decisão curta e simples. Porém, pode-se dizer que é simples demais. Rajamani (2012) faz notar algumas ausências importantes no texto dessa decisão. Antes de tudo, por se tratar de uma decisão que chama um processo de negociação de um novo instrumento jurídico destinado a substituir o Protocolo de Quioto, é importantíssimo notar que essa decisão não faz nenhuma menção ao princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, enquanto eixo central que deve guiar as negociações. De fato, sabe-se o regime de mudanças climáticas, por força da própria CQMC, está fundado sob este princípio e constitui-se, por assim dizer, na mais célebre operacionalização deste princípio, sobretudo pelo Protocolo de Quioto. A ausência de sua menção ao longo do texto dessa decisão já indica de modo muito claro uma certa mudança na direção dos ventos.

Some-se ainda algumas ênfases dadas no próprio texto. O primeiro parágrafo do texto preambular soa muito enfático quando enfatiza que as mudanças climáticas devem ser urgentemente enfrentadas por *todas* as Partes, sendo um problema que urge a *mais ampla e possível* cooperação por *todos os países*. O parágrafo segundo da decisão também soa enfático quando diz que o documento deve ser aplicado a *todas as Partes* e, do mesmo modo, o parágrafo sétimo fala em esforços de mitigação de *todas as Partes*.

Ora, Rajamani (2012) faz notar que essa ênfase do texto da decisão – aparentemente desnecessária, uma vez que a CQMC e mesmo o seu Protocolo são aplicáveis a todos – e a ausência de menção do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas – pilar fundamental da própria Convenção – sinaliza que o próprio tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento é colocado em xeque pelos países desenvolvidos.

Isso não significa, contudo, que o princípio tenha sido eliminado e que uma eventual abordagem de simetria nas obrigações de mitigação – contrapondo-se à diferenciação – deva se sobrepôr, mas demarca um importante ganho para os países desenvolvidos frente aos em desenvolvimento e terá seus reflexos no documento final apresentado pelo ADP na 21ª Conferência das Partes, ocorrida em Paris – 2015.

Enquanto a questão do futuro ao tempo mais distante do regime das mudanças climáticas se encaminhava, o futuro mais próximo também necessitava de definições, uma vez que o período de compromisso do Protocolo de Quioto se encerrava em 2012. Rajamani (2012) relata que desde de 2005 havia um certo desinteresse pelo Protocolo de Quioto em virtude da ausência dos Estados Unidos e das principais economias emergentes. Por sua vez, a União

Europeia, Nova Zelândia, Noruega e Suíça se colocavam desejosas de um segundo período de compromisso no âmbito do Protocolo, desde que houvesse a sinalização de um novo instrumento aplicável a todos, exatamente o que Durban fez. Porém, questões como a extensão do período de compromisso, as metas e limitações individuais e objetivos de redução não poderiam ser decididos em Durban.

Por isso mesmo, a Decisão n 1/CMP.7, tomada no contexto da Reunião das Partes do Protocolo, decidiu por um segundo período de compromisso no âmbito do Protocolo, com início em 1º de janeiro de 2013, finalizando em 2017 ou 2020, sendo que tudo deve ser decidido na próxima Reunião das Partes. De fato, essas questões foram equacionadas e resultou na emenda ao Protocolo, por meio da Decisão 1/CMP.8, em 2012, estendendo o período de compromisso até 31 de dezembro de 2012.

#### **4. PERSPECTIVAS A PARTIR DO ACORDO DE PARIS E UM NOVO DELINEAMENTO DO TRATAMENTO DIFERENCIADO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: O FIM DO EIXO NORTE-SUL NA POLÍTICA AMBIENTAL GLOBAL?**

O princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades – eixo da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas – tem sua origem no tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, que emerge na década de 70 como técnica endossada por estes países a fim de forçar um multilateralismo redistributivo no âmbito da política internacional.

Desde então, este tratamento diferenciado esteve presente não apenas na política ambiental global, mas em várias outras searas da governança global, em especial naquelas devotadas a questões relacionadas ao desenvolvimento.

Ao relativizar esse tratamento diferenciado, fazendo com que os compromissos sejam determinados nacionalmente – e não mais internacionalmente negociados – o Acordo de Paris simplesmente colocou a discussão de lado em nome de um acordo que, no atual contexto, tende a ser ineficaz e injusto.

##### **4.1 A crise do desenvolvimento e a persistência da desigualdade Norte-Sul: entraves para um acordo climático efetivo**

O debate sobre mudanças climáticas é um debate sobre desigualdades em termos de vulnerabilidade e capacidade de adaptação. Na raiz dessas desigualdades está a desigualdade Norte-Sul, que a doutrina do desenvolvimento prometeu a um conjunto de países – ao tempo denominados de Terceiro Mundo e hoje de Sul Global – a convergência, caso implementassem todo um receituário precisamente prescrito pelos países do Norte.

A persistente desigualdade Norte-Sul – hoje sob os auspícios da globalização econômica que integrou todos os países, mas de modo essencialmente desigual – ainda alija esses mesmos países do foco das principais decisões da política internacional, deixando-os à margem em uma ordem internacional essencialmente injusta.

O objetivo do presente subitem é demonstrar como a crise do desenvolvimento mantém a desigualdade Norte-Sul e constitui um obstáculo para um acordo climático realmente efetivo

#### 4.1.1 Crise do desenvolvimento, desigualdade global e mudanças climáticas

O cerne das noções de desenvolvimento está a ideia de transformação no âmbito econômico com suas inseparáveis consequências sociais e ambientais. Entretanto, os termos dessa transformação ainda estão guiados pela lógica da acumulação. Wallerstein (2006) reflete sobre o desenvolvimento assinalando que ele tem em seu âmago a noção de ‘ter mais’ e o estímulo permanente do consumo, este de forma que se alguns consomem mais, outros necessariamente consumirão menos, seja no presente ou mesmo em uma perspectiva futura<sup>105</sup>, colocando em xeque noções tais como a de equidade intergeracional, um dos fundamentos do desenvolvimento sustentável.

Sobre as pressões de recursos naturais decorrentes do processo de acumulação, Furtado (1983) escreve que em decorrência dos padrões de consumo elevados – corolário do próprio processo de desenvolvimento entendido como ‘ter mais’ – dos países com maior renda se exerce maior pressão sobre os recursos naturais a fim de que novos produtos – intensos em tecnologia e com baixa pressão competitiva – sejam introduzidos, gerando crescimento econômico. A pressão exercida por essa realidade ocorre em escala global e, nesse sentido, Furtado (1983) entende que uma melhor distribuição de renda diminuiria essa pressão por prescindir da introdução de novos produtos, mas na difusão daqueles já conhecidos. Deste modo, a ideia de universalizar o padrão de consumo que hoje se apresenta nos países ricos ao redor do mundo levaria, na verdade, a um colapso civilizacional.

O modelo de desenvolvimento implementado pelas variadas teorias que surgiram em decorrência dele é essencialmente capitalista, sejam essas teorias de orientação pelo próprio mercado ou mesmo em planificações estatais, como inaugurado pelo modelo soviético e ainda de certo modo vigente na experiência chinesa de capitalismo de Estado. Todos eles têm em comum a grande promessa de emancipação humana. (MORIN e KERN, 2011).<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> “O desenvolvimento como aquisição de ‘mais’ é o mito prometeico, a realização de todos os nossos desejos libidinais, é o prazer e o poder combinados, ou melhor, fundidos. O desejo está dentro de todos nós; o que a economia-mundo capitalista como sistema histórico tem feito é tornar esses desejos, pela primeira vez, socialmente legítimos: ‘Acumulai, acumulai!’ é o *leitmotif* do capitalismo. E, com efeito, o produto científico-tecnológico desse sistema capitalista criou alguns espetáculos amplamente visíveis de ponderável acumulação, bem como um nível de consumo digno de nota para cerca de 10-20 por cento da população mundial. Em resumo, a realização do sonho da acumulação interminável não apenas se tornou legítima como passou a parecer plausível em algum sentido” In: WALLERSTEIN, Immanuel. **Impensar a ciência social: os limites dos paradigmas do século XIX**. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006, p.126.

<sup>106</sup> “O pós-guerra de 1945 assiste ao renovar das grandes esperanças progressistas. Um excelente porvir é restaurado, seja na ideia do futuro radioso prometido pelo comunismo, seja na ideia do futuro apaziguado a próspero prometido pela sociedade industrial. Em toda a parte, no terceiro mundo, a ideia de desenvolvimento

Escobar (2007) lembra disso quando coloca que jamais nos países do Terceiro Mundo o conceito de desenvolvimento e sua necessidade foram questionadas, uma vez que tal posição seria tida quase como uma herética. Nesse sentido, mesmo a escola dos dependentistas que desmonta as doutrinas de desenvolvimento prescritas pelos países do Norte aos periféricos não procura questionar o próprio conceito. A escola dependentista denuncia de modo explícito como as relações econômicas internacionais travadas em nome das noções de desenvolvimento vigentes ao tempo, na verdade, promoviam e fortaleciam o *status quo* de desigualdade global, obstando a acumulação primitiva de capital por estes países – condição primária para um modelo de desenvolvimento entendido como crescimento econômico, apresentado por Rostow.

Ao longo dos anos 80 – e principalmente nos anos 90 – a doutrina do desenvolvimento vai perdendo espaço na agenda internacional para o discurso da globalização, quando se acredita que as forças do mercado por si seriam capazes de cumprir aquelas promessas inconclusas. Entretanto, o fato é que a globalização econômica não conseguiu equacionar as desigualdades globais, pelo contrário, “a globalização define e reformula os padrões globais de hierarquia e desigualdade” (HELD; MCGREW, 2001, p.69). Assim, a desigualdade global torna-se um ponto de discussão tanto para céticos como para partidários da globalização, fazendo-os divergir em relação às causas, consequências e mesmo com os ‘remédios’ para tal desigualdade.<sup>107</sup>

Mesmo o conceito de desenvolvimento sustentável apresentado pelo Relatório Brundtland – posteriormente travestido em ‘economia verde’ cuja expressão máxima, em termos de política internacional, encontra-se na Declaração final da Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável) contém, como salienta Rist (2014) as

---

parece dever trazer um futuro liberado dos piores entraves que pesam sobre a condição humana” In: MORIN, Edgar; KERN, Anne-Brigitte. **Terra Pátria**. 6. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011. p.75

<sup>107</sup> Held e McGrew (2001) reportam que para os globalistas neoliberais, as causas da desigualdade global são exatamente a pouca abertura ao capital global e à competição, de modo que os Estados devem integrar-se mais à economia mundial para superar as desigualdades. Eles observam que nos últimos cinquenta anos, as desigualdades teriam diminuindo, fazendo com que o bem-estar se difundisse no mundo na medida em que as economias nacionais se integram à economia global. Os globalistas socialdemocratas, por sua vez, observam que a globalização econômica é diretamente responsável pelo aumento da pobreza por meio da segmentação da força de trabalho mundial, marginalizando os perdedores na economia global que, por sua vez, encontram Estados que não os amparam, uma vez que a solidariedade social foi de tal modo corroída tanto nos países ricos quanto nos pobres. Para os socialdemocratas, a saída seria reestabelecer a combinação de segurança humana e eficiência econômica, mas no âmbito internacional. Os céticos de inclinação marxista tradicional negam a possibilidade de um acordo global desta monta, de modo que apenas a revolução poderia promover a erradicação da pobreza global. Para os céticos realistas, a desigualdade global é uma consequência tanto da internacionalização econômica quanto de fatores nacionais. Por sua vez, ela não é algo necessariamente ruim, uma vez que a desigualdade entre os Estados seria uma característica do sistema internacional a possibilitar a manutenção de uma ordem estável.

mesmas contradições e indefinições do conceito de desenvolvimento sustentável – utiliza-se de mecanismos de mercado – sendo essa uma das principais críticas articuladas no âmbito da economia ecológica – e não desafia o modelo de produção capitalista, ou seja, a ideia de ‘ter mais’.

De fato, tem-se como evidente, pelo menos desde 1989 com o Relatório ‘Nosso Futuro Comum’, que o modelo atual de desenvolvimento põe em xeque não apenas o meio ambiente, principalmente se entendido como recurso, mas também as relações econômicas e sociais. Porém, a partir de Kirsch e Filippi (2012), observa-se que a principal dificuldade das propostas endossadas pelas noções de desenvolvimento sustentável e suas variantes não enfrentam a necessidade de expansão – em termos de produção e geográficos – do processo produtivo capitalista, além de sua tendência de externalizar custos ambientais. Com isso, o modo de operacionalização da sustentabilidade termina valendo-se dos mecanismos da própria economia neoclássica, ou seja, da mesma que causou o atual estágio de degradação ambiental.

Entretanto, é crucial o entendimento de que “[...] o capitalismo histórico tem sido até agora um sistema de recompensas sobremodo desiguais, tanto em termos de classe como em termos geográficos. Como fato empírico, isso me parece incontestável, quer o julgemos teoricamente inevitável ou historicamente duradouro” (WALLERSTEIN, 2006, p.127).

A partir da noção de sistemas-mundo, Wallerstein (2006) observa que a economia-mundo capitalista, que se inicia na Europa do século XVI, se estabelece a partir de processos de produção integrados cuja mais-valia nunca se distribuiu de modo equânime, distinguindo periferia e centro. Como a economia-mundo capitalista – para usar os termos do autor – tem em seu espírito o ímpeto expansionista, transpondo as fronteiras políticas por meio de processos de colonização, logo essas desigualdades tornaram-se visíveis em termos globais.<sup>108</sup>

A partir de 1945 – linha histórica desta pesquisa – Wallerstein (2006) observa que a economia-mundo capitalista se expandiu pelo mundo inteiro de modo inédito, ao mesmo tempo em que o que denomina de poder político das forças anti-sistêmicas – ou seja, a resistência empreendida sobretudo pelo Terceiro Mundo, como já estudado – foi

---

<sup>108</sup> A necessidade de expansão das fronteiras da economia-mundo capitalista desde o século XVI e até o século XIX levou ao (neo)colonialismo. Nesse período, as zonas incorporadas (América Latina, África e Ásia) “enquadravam-se em um dentre três pontos da cadeia: a produção de uma matéria-prima [...] envolvida em algum processo manufatureiro de áreas do centro; o cultivo de produtos alimentícios para venda direta para alimentar a força de trabalho em zonas periféricas que produziam as matérias primas; e o uso da mais-valia local para sustentar uma força de trabalho que migraria em períodos especificados para trabalhar na produção de matérias-primas ou dos alimentos necessários à sustentação dos produtores de matérias-primas” In: WALLERSTEIN, Immanuel. Impensar a ciência social: os limites dos paradigmas do século XIX. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006, p.131.

extremamente maior. Quando o desenvolvimento se torna assim “um tema ideológico e um campo de combate tão central [...] muitos pensaram que a combinação de crescimento material e crescimento das forças anti-sistêmicas anunciava uma transformação fundamental da estrutura pré-1945 da economia mundo” (WALLERSTEIN, 2006, p.133).

Diante do iminente fracasso dessa promessa, claro a partir dos anos 70, surge o multilateralismo redistributivo<sup>109</sup>, que é exatamente o conjunto de reivindicações encampadas pelos países em desenvolvimento por meio de um conjunto de técnicas políticas e jurídicas – tais como a NOEI e tudo que ela representa – para diminuir as desigualdades entre os Estados e se opor à liberalização comercial operada, por exemplo, pelo GATT. Ou seja, tratava-se de ativar o papel das instituições internacionais – a exemplo da UNCTAD e do Sistema Geral de Preferências – na condução da economia internacional a fim de diminuir as desigualdades, sobretudo por meio de um tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento.

Contudo, nos anos 80 e de modo mais enfático nos anos 90, sob um viés neoliberal, as conquistas do Terceiro Mundo foram sendo paulatinamente desmanteladas. Depositou-se a crença de que a globalização e os mecanismos de mercado poderiam resolver os problemas relacionados ao desenvolvimento, discurso hoje que perdeu o sentido. Do mesmo modo, hoje o mundo estaria configurado de modo bem mais complexo do que a sua divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.<sup>110</sup>

É interessante notar um movimento que ocorreu a partir da década de 70 e é relatado por Hobsbawm (1995) de que o Terceiro Mundo não poderia ser mais notado como uma entidade individual – o que de fato, nunca foi. O historiador britânico faz essa observação tendo como suporte a ascensão dos países da OPEP que se tornaram países riquíssimos em

---

<sup>109</sup> A partir dos trabalhos de Karl Polanyi e John Ruggie, Mcgee e Steffek (2016) chamam atenção que depois da Segunda Guerra Mundial houve um consenso para a criação do mercado por meio de acordos e instituições internacionais, enquanto caberia aos Estados prover bem-estar social às suas populações de modo a protegê-las dos efeitos da liberalização. Isso deu certo nos países do Norte, mas não nos países do Sul. A fim de fazer frente a essa situação, os países em desenvolvimento deram início, sobretudo nos anos 70, ao que os autores denominam de multilateralismo redistributivo.

<sup>110</sup> É interessante notar que, escrevendo em 2012, Rist (2014) observa algumas reviravoltas no cenário internacional, tais como a emergência de economias fortes no Sul – nomeadamente os BRICS. Porém, ele chama atenção sobre o papel do FMI que ficou conhecido, ao longo dos anos 80, pelos empréstimos feitos aos endividados países do Sul – tais como Brasil, Rússia, Indonésia e Argentina – que tinham como condição a implementação de planos de austeridade. O autor nota que ao longo da primeira década do século atual, a maioria dos grandes devedores conseguiram pagar suas dívidas, o que colocou o FMI – uma instituição financeira como qualquer outra – numa difícil situação. Entretanto, a crise de 2008, que afeta a Europa de modo mais forte em 2012, fez ressurgir esta instituição com a mesma política: empréstimos foram feitos a Portugal, Itália, Grécia, Espanha e Irlanda, juntamente com aquelas condições de austeridade bem conhecidas pelo Sul. Segundo o autor, isso seria uma espécie de reviravolta, de modo que países outrora classificados como ‘em desenvolvimento’ teriam rompido a classificação tradicional e países outrora desenvolvidos talvez não merecem mais tal denominação.

termos de PIB e mesmo ostentando um PIB per capita superior até mesmo a Estados do centro. É importante a observação do autor que

[...] parte do Terceiro Mundo industrializava-se e entrava visível e rapidamente no Primeiro Mundo, embora continuasse muito pobre. [...] De fato, na década de 1970, observadores começaram a chamar atenção para uma ‘nova divisão internacional do trabalho’, ou seja, uma maciça transferência de indústrias que produziam para o mercado mundial, da primeira geração de economias industriais, que antes as monopolizavam, para outras partes do mundo” (HOBSBAWM, 1995, p.353-354).

A fim de melhor analisar esse fato reportado pelo historiador, é importante trazer algumas considerações sobre a divisão internacional do trabalho e a noção de centro-periferia. Arrighi (1997), com base em Schumpeter, pondera que não existem atividades que sejam necessariamente do núcleo orgânico e outras que sejam necessariamente da periferia. O autor alega que hoje a empresa capitalista desenvolve vários tipos de atividade e se organiza em um horizonte que desconhece fronteiras nacionais. Nesse sentido, aquelas atividades inovadoras que tem baixa pressão competitiva terminam constituindo atividades típicas do núcleo e, por sua vez, aquelas mais desgastadas pela pressão da concorrência tornam-se atividades periféricas. Nesse sentido, o autor argumenta que aquelas empresas do núcleo orgânico tendem a se organizar especialmente em um determinado local para permanecerem unidas. Entretanto, manter-se nas zonas do núcleo orgânico não é vantajoso no longo prazo.<sup>111</sup>

Furtado (2009) também chama atenção para o papel central que a inovação tem no processo de desenvolvimento quando pondera que

O processo de desenvolvimento se realiza seja através de combinações novas dos fatores existentes no nível da técnica conhecida, seja através da introdução de inovações técnicas. Numa simplificação teórica se pode admitir como plenamente desenvolvidas, num momento dado, aquelas regiões em que, não havendo desocupação de fatores, só é possível aumentar a produtividade (a produção real per capita) introduzindo novas técnicas. Por outro lado, as regiões cuja produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implantação das técnicas já conhecidas são consideradas em graus diversos de subdesenvolvimento (FURTADO, 2009, p.85)

---

<sup>111</sup> “[...] a principal vantagem para o capital do núcleo orgânico de operar numa zona de núcleo orgânico é a proximidade dos mercados grandes e estáveis proporcionados pelas altas recompensas que advém para as atividades do núcleo orgânico. Mas essas altas recompensas sempre se refletem, até certo ponto, em remunerações mais altas e/ou salários mais altos do que aqueles obtidos nas zonas periféricas. Quanto mais o capital do núcleo orgânico se junta num local específico do núcleo orgânico, mais as desvantagens associadas a essas remunerações e/ou salários mais altos podem superar as vantagens associadas à proximidade às altas receitas e, portanto, deflagrar uma realocação do capital do núcleo orgânico em direito ao que anteriormente eram locais mais periféricos”. In: ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. 6.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.151-152.

Porém, Arrighi (1997) tem ciência de que a luta competitiva das empresas não ocorre no vazio político. Os Estados também competem no sentido de melhorar a combinação de atividades de núcleo orgânicos e atividades periféricas que estão em sua jurisdição, o que implica necessariamente no rebaixamento dessa correlação em outro Estado. Os Estados controlam elementos que são estranhos à empresa capitalista, tais como aqueles que decorrem da soberania: o monopólio do uso da força. Os Estados também competem para manter em suas jurisdições um maior número de atividades de núcleo orgânico.<sup>112</sup> Por sua vez, os Estados periféricos apenas administram vantagens de custo e não conseguem competir com os Estados do núcleo orgânico para atrair capital deles.<sup>113</sup>

Entretanto, existem países que nem eram do Primeiro Mundo, mas que, por certos critérios, não estavam mais na mesma situação que a grande maioria dos seus pares no Terceiro Mundo, como observou Hobsbawm (1995). Estavam, na verdade, em uma posição intermediária. Para recordar as etapas do crescimento econômico de Rostow (1974), mencionadas no capítulo inaugural, pode-se afirmar que esses países estariam no que ele denominou como pré-condições para o arranco, onde haveria uma coexistência entre a empresa moderna e elementos da sociedade tradicional. Também para os dependentistas, tratam-se de posições residuais, uma vez que a tendência polarizadora da economia mundial as enquadraria no centro ou devolveria à periferia.<sup>114</sup>

Sobre essa situação, fazendo referência ao arcabouço teórico de Wallerstein, Arrighi (1997) explica que durante o século XX, esses Estados passaram por transformações econômicas e sociais profundas, normalmente associadas a rupturas políticas, mas nem por isso conseguiram se inserir no grupo dos Estados que servem de paradigma para o

---

<sup>112</sup> Nesse sentido, os Estados do núcleo orgânico possuem uma grande vantagem, já que são capazes de “(1) controlar o acesso de todas as principais cadeias de mercadorias aos escoadouros que garantem melhor remuneração; (2) fornecer a infraestrutura e os serviços exigidos por atividades típicas de núcleo orgânico e (3) criar um clima político favorável à capacidade empresarial capitalista”. In: ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. 6.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.155.

<sup>113</sup> “O resultado é que, com o tempo, os Estados do núcleo orgânico e o capital do núcleo orgânico tendem a desenvolver uma relação simbiótica que aumenta a capacidade recíproca de consolidar e reproduzir sua associação a atividades mais típicas do núcleo orgânico. O inverso dessa tendência é a incapacidade endêmica dos países periféricos de fugir de sua associação a atividades predominantemente periféricas. Consideradas juntas, as duas tendências implicam uma polarização estável, se não crescente, do espaço da economia mundial numa zona periférica e numa zona de núcleo orgânico.” In: ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. 6.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p.151-152.

<sup>114</sup> Arrighi (1997) enfatiza que ao longo dos anos 70, surgem teorias que, na perspectiva da dependência, enfatizam a importância das posições intermediárias. Porém, essas perspectivas pecam por serem demasiadamente voltadas para experiências específicas de desenvolvimento dependente – como os Estados latino-americanos – focando em Estados específicos e não sendo capazes de uma abordagem em grupo.

desenvolvimento. Todavia, é interessante notar que esses Estados ostentam uma posição “tão intermediária quanto era 50 ou talvez 100 anos atrás” (ARRIGHI, 1997, p.138).

Arrighi (1997) chama atenção que o foco do conceito de semiperiferia do acadêmico norte-americano não está em economias nacionais, mas nas atividades econômicas. Deste modo, as atividades do núcleo seriam aquelas que controlam os excedentes e as periféricas, aquelas que controlam pouco ou nada. Os Estados possuem em suas fronteiras os dois tipos de atividade, sendo que o que os caracteriza é a predominância de uma delas. Porém, existem Estados que combinam em suas fronteiras um equilíbrio dessas atividades, de modo que conseguem resistir à periferia, mas não tem condições suficientes de alçarem-se ao núcleo.

Com base em suas noções de atividade de núcleo orgânico – caracterizada pela baixa pressão competitiva e pela intensidade de inovação aplicada – e aquelas atividades periféricas, Arrighi (1997) pondera ser diversa é a situação daqueles Estados que possuem em sua jurisdição uma combinação equilibrada de atividades de núcleo orgânico e atividades de periferia. Estados semiperiféricos resistem à periferização de suas economias ao mesmo tempo em que exploram suas vantagens de custo frente aos Estados do núcleo orgânico. Ao explorar as vantagens de sua situação semiperiférica, por meio de várias táticas, nada impede que esse Estado consiga ascender ao núcleo orgânico ou mesmo que outros Estados periféricos chegam à semiperiferia, ainda que a regra seja que os Estados permanecem na zona em que se encontram.

Arrighi, Silver e Brewer (2003) lembram que, em 1986, Nigel Harris, na obra *‘The End of Third World: Newly Industrializing Countries and the Decline of an Ideology’* decretou o fim da noção de Terceiro Mundo em virtude de um sistema manufatureiro global. Segundo o autor, a ideia de um fosso Norte-Sul estaria se tornando obsoleta devido a uma reestruturação espacial do capitalismo e com isso as noções de Norte-Sul, centro-periferia, Primeiro Mundo e Terceiro Mundo estariam perdendo importância, de modo que haveria uma polarização dentro dos países e não entre eles.

Rist (2014) assevera que a doutrina do desenvolvimento hoje perdeu o foco no cenário da política internacional tanto nos países do Norte quanto nos países do Sul. Nos Estados Unidos e na Europa – principalmente na União Europeia – isso é uma consequência da própria crise financeira. Abandona-se o uso do termo ‘desenvolvimento’, tido como desgastado e tão complexo na medida em que foi sendo adjetivado, e prefere-se concentrar esforços na promoção do crescimento.

De fato, desenvolvimento nunca deixou de ser tomado como crescimento econômico, promovido a qualquer custo. Trata-se de uma consequência da crise de 2008 quando os governos – exitosos em políticas de desregulamentação do setor financeiro sob a égide neoliberal – são chamados a salvar, às custas do erário público, o sistema financeiro, aumentando a dívida pública e, como consequência, implementando uma agenda de austeridade que recai sobre o contribuinte. Por sua vez, a promoção do crescimento como resposta à crise tem impacto direto no meio ambiente em termos de consumo de energia e poluição, pressionando recursos não-renováveis.

Já nos países do Sul, que sempre colocaram o desenvolvimento como pauta central de suas reivindicações no cenário internacional, Rist (2014) aponta a situação de graves crises políticas na África e no Oriente Médio. Enquanto isso, na Ásia e na América Latina, continentes politicamente mais estáveis comparados com o drama africano, desenvolvimento foi reduzido a crescimento, espelhando-se no exemplo do Norte.<sup>115</sup>

Exatamente nesse ponto – em que os países do Sul espalham-se nos países do Norte, reduzindo desenvolvimento a crescimento econômico – que Arrighi, Silver e Brewer (2003) endossam a persistência de desigualdade Norte-Sul. Eles observam que em vários países do Sul, a meta de alcançar os países do Norte foi instrumentalizada sobretudo por meio da industrialização, porém esse tipo de abordagem trata erroneamente a industrialização como um fim em si mesma. Além disso, processo de industrialização apresenta benefícios e também custos que não são facilmente mensuráveis por meio de estatísticas, principalmente em termos de pressão sobre o meio ambiente.

Com base em uma detalhada pesquisa de indicadores econômicos a fim de sustentar o fracasso da estratégia de que a industrialização reduziria a distância entre Norte-Sul, Arrighi, Silver e Brewer (2003) reforçam que no Norte a industrialização persiste com base na inovação, que rende a esses países um retorno maior do que indústrias consideradas obsoletas. Essas indústrias com alto índice de inovação somente encontrariam espaço para florescer nos países ricos, devido ao crédito acessível. Com isso, os níveis de renda nesses países permanecem altos *vis-a-vis* os países do Sul. Por sua vez, quando a inovação chega aos processos produtivos dos países do Sul, esta já se exauriu, estando sujeita a uma intensa

---

<sup>115</sup> Os efeitos da ‘Primavera Árabe’, que derrubou ditaduras de décadas, ainda não se materializaram em termos de desenvolvimento, ou seja, em melhora nas condições de vida das populações, chegando-se a questionar até mesmo se a democracia pode realmente prover essas necessidades. No resto do continente africano, engalfinhado em disputas de fronteira e grupos separatistas, normalmente induzidos pelo controle sobre grandes reservas naturais, a instabilidade política também toma a frente de qualquer outra demanda, principalmente a promoção do desenvolvimento.

competição que impede que auferam grandes retornos. Some-se ainda que, mesmo quando a inovação não surge dos países ricos, são eles os mais preparados para modificar suas estruturas econômicas e sociais, colocando de lado atividades obsoletas – com pouca rentabilidade – para adaptarem-se a novas oportunidades.

Negando a proposição de um capital fluido, Held e McGrew (2001), reportando a posição dos céticos da globalização, negam a visão segundo a qual uma nova relação de interdependência estaria se estabelecendo entre Norte e Sul com base na ideia segundo a qual as indústrias do Norte estariam se dirigindo ao Sul em busca de melhores vantagens comparativas em termos de níveis salariais e regulamentação, tornando as economias do Norte essencialmente baseadas em serviços. Isso implicaria em uma suporta nova divisão internacional do trabalho, segundo a qual as economias do Sul estariam deixando para trás a imagem de exportadoras de produtos primários. Os céticos da globalização argumentam que essa proposição é falsa, de tal modo que o grosso das economias pobres continuam sendo exportadoras de produtos primários, ao passo que a desindustrialização dos países desenvolvidos seria mais uma consequência de mudanças tecnológicas e do mercado de trabalho do que de uma concorrência com exportações baratas do mundo em desenvolvimento.

De fato, aponta Kiely (2016), o argumento da emergência do Sul carrega a noção de uma certa convergência Norte-Sul, no sentido de diminuição das desigualdades. Trata-se de uma visão muito otimista sobre o desenvolvimento do Sul. Porém, se a realidade não é bem essa, também não é o caso de se ter uma visão pessimista também. De fato, essa situação permite a volta de enfoques dependentistas, mas deve-se ter cuidado de não encarar o Sul como inevitavelmente fadado do subdesenvolvimento. As teorias da dependência enxergam não apenas o capitalismo periférico, mas todo o capitalismo como destinado à estagnação. Entretanto, em face do contínuo dinamismo do capitalismo global, mesmo na periferia, essa consideração não é tão exata, mas o que não impede considerações teóricas em termos de subordinação dentro da ordem internacional. Sérios desafios estão postos para a ordem internacional hoje, desafios esses aos quais o Sul é muito mais sensível devido a sua relativa subordinação, marginalização e dependência. Isso não significa, entretanto, que o Sul esteja condenado à estagnação, até porque o capitalismo se difundiu ao redor do mundo.

No âmbito das Nações Unidas, as ‘Décadas de Desenvolvimento’ tiveram um efeito dúbio sobre a promoção do desenvolvimento. Rist (2014) também é crítico em relação às alegações de redução da pobreza mundial alardeadas pelas Nações Unidas e Banco Mundial em cumprimento aos objetivos do milênio. Segundo o autor, ao atestar a redução da pobreza

por meio de métodos contábeis que levam em conta a porcentagem da população mundial vivendo com ‘menos de um valor x por dia’, são eclipsados elementos fundamentais para a análise integral. Primeiramente, esses dados ignoram que a pobreza é mais do que meramente um cálculo de renda, mas ela é sentida e construída dentro de relações sociais e, além disso, mesmo o aumento de renda é intrinsecamente relacionado a crescimento econômico, cujo o efeito colateral mais direto é o aumento da degradação ambiental.

Diante da crise do desenvolvimento – do não-cumprimento de sua promessa emancipadora – Wallerstein (2006) acredita que “os Estados são os únicos agentes potencialmente capazes de se opor às fortes correntes de fluxos desiguais de troca estruturalmente centrais ao funcionamento da economia-mundo capitalista” (WALLERSTEIN, 2006, p.140). Ou seja, ainda é no âmbito da política internacional – e não por meio de ações nacionais – que algo pode ser feito, a correção das desigualdades persistentes.<sup>116</sup>

Para Kiely (2016), a partir de elementos da noção de desenvolvimento desigual e combinado, pode-se elucidar hierarquias e desigualdades no sistema internacional ao mesmo tempo em que se rejeita a ideia de um fosso estático entre Norte-Sul e se desmascara a hipótese de convergência. De fato, os países em desenvolvimento são integrados na economia mundial em termos desiguais, ao mesmo tempo em que as pressões liberalizantes dificultam ainda mais o desenvolvimento destes.

A partir de Kirsch e Filippi (2012), deve-se ter em mente que a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento vigente expressa-se tanto pelo esgotamento dos recursos naturais, principalmente os não-renováveis, e também pelo impacto das atividades em termos de pressão sobre o ambiente global, gerando efeitos imprevisíveis e indesejáveis, tais como as mudanças climáticas. Além disso, esses efeitos danosos, causados em sua maioria por apenas um quarto da população mundial, espalham-se de modo irregular pelo planeta, de modo que as consequências mais drásticas nem sempre estarão mais próximas dos seus causadores. Isso corrobora a ideia de que a discussão sobre mudanças climáticas é necessariamente uma discussão sobre desigualdades.

---

<sup>116</sup> Para Wallerstein (2006), isso deve ser feito atacando os fluxos de mais-valia no ponto da produção, ou seja, com um aumento de preços no âmbito da periferia, retendo a mais-valia criada nessas regiões. Tendo como contraexemplo o aumento de preços do petróleo patrocinado pela OPEP, ele defende uma luta de trabalhadores por um aumento contínuo do valor de seu trabalho. Dentro de um contexto de exaurimento das forças de trabalho baratas pelo mundo, ou seja, a escassez dos denominados exércitos de reserva, isso levaria a uma luta em que os trabalhadores teriam mais a ganhar do que a perder.

As mudanças climáticas tratam essencialmente de desigualdade, afirmam Parks e Roberts (2006), em termos de responsabilidade, vulnerabilidade e mitigação. Essa desigualdade climática, porém, ainda é agravada tendo em vista a desigualdade global como um todo, permanente denunciada nos discursos dos representantes do Sul, mas que é tratada apenas marginalmente no âmbito dos estudos climáticos.<sup>117</sup>

A desigualdade global apenas torna o já intrincado problema das mudanças climáticas ainda mais complexo de ser corretamente enfrentado. Essas desigualdades em termos de responsabilidade, vulnerabilidade e mitigação ocorrem no contexto de uma globalização assimétrica, decorrente, por exemplo, de termos econômicos essencialmente desiguais que condenam os países em desenvolvimento a estarem sempre em desvantagem na economia mundial (PARKS; ROBERTS, 2006).

Falkner (2016) assinala que o desafio político das mudanças climáticas não pode ser subestimado. De fato, até hoje a política ambiental global enfrentou desafios que em sua maioria, quando relacionados a poluição, eram passíveis de solução por correções no sistema produtivo. Porém, as mudanças climáticas exigem uma reestruturação do modelo econômico vigente desde a revolução industrial. Isso implica necessariamente em custos que ninguém estaria disposto a dispender. O enfrentamento adequado dos problemas climáticos requer medidas enérgicas no curto prazo, porém, em virtude dos ciclos eleitorais, os governantes não conseguem justificá-las ou mesmo tem pouca preocupação com o tema. De fato, os efeitos da falta de ação adequada estão em um horizonte distante de suas ambições eleitorais, o que endossa uma postura de ‘esperar para ver’.

‘Esperar para ver’ não é uma postura possível diante da urgência das mudanças climáticas. É extremamente iluminadora a consideração que Celso Furtado (1983) já observava na década de 70 de que

Convém não perder de vista que na **civilização industrial** o futuro está em grande parte condicionado por decisões que já foram tomadas no passado e/ou estão sendo tomadas no presente em virtude de um curto horizonte temporal. À medida em que avança a acumulação de capital, maior é a interdependência entre futuro e passado.

---

<sup>117</sup> “Yet curiously, few scholars speak of the one variable singled out repeatedly by policy makers: global inequality. The small body of theoretical work that does exist on the topic rarely provides clear causal explanations of how inequality matters and under what conditions it affects outcomes in international environmental politics. Most analysts rely selectively on anecdotal evidence and particularize explanations without explicitly addressing the generalizability of their claims.<sup>28</sup> And rather than explaining the origins of global inequality and the forces leading to its persistence, scholars often take it as given. Inequality as it relates to climate change is also rarely measured systematically in its several dimensions, and its roots are poorly understood” In: ROBERTS, J. Timmons; PARKS, Bradley C.. **A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy**. Cambridge, Mass: Mit Press, 2006. 384 p., p.05.

Consequentemente aumenta a inércia do sistema, e as correções de rumo tornam-se mais lentas ou exigem maior esforço (FURTADO, 1983, p.11).

Porém, é necessário entender que, principalmente para os países em desenvolvimento, as negociações relacionadas às mudanças climáticas colocam em questão muito mais do que simplesmente a implementação de obrigações de mitigação por meio da redução de emissões, mas, principalmente, colocam questões relacionadas a injustiça e desigualdade seja no âmbito das próprias mudanças climáticas – em termos de responsabilidade, mitigação e vulnerabilidade – ou mesmo faz emergir desigualdades estruturais no âmbito das relações internacionais que se refletem em toda a política ambiental global e em outras searas da política internacional (PARKS; ROBERTS, 2006).

Parks e Roberts (2008) escrevem que a desigualdade entre Norte e Sul que aparece como principal entrave às negociações climáticas está relacionada exatamente ao debate sobre o fosso que separa essas duas realidades, ou seja, trata-se, na verdade, de uma discussão sobre a desigualdade global. Essa desigualdade – principalmente em termos de oportunidade, poder político e resultados distributivos – segundo os mencionados autores, afeta substancialmente a possibilidade de acordos climáticos efetivos uma vez que molda compreensões distintas da realidade e impossibilita um consenso mínimo sobre o que deva ser considerado como justo.

Deste modo, resta evidente que a crise do desenvolvimento – pela sua inaptidão de entregar aquilo que foi prometido, ou seja, a equalização da desigualdade global onde aquelas ex-colônias poderiam um dia chegar no mesmo padrão de bem-estar de suas antigas metrópoles coloniais – apenas torna o problema das mudanças climáticas ainda mais intratável.

As mudanças climáticas não podem ser compreendidas isoladamente, seja enquanto problema ambiental global, seja enquanto pauta da agenda internacional. Isso faz com que sejam contextualizadas entre outros problemas tão intrincados e urgentes – e que hoje não contam com a mesma atenção da política internacional – e, do mesmo modo, a sua governança não deve ser estudada de modo isolado da política internacional, principalmente em termos Norte-Sul, foco desta pesquisa.

Tendo em mente essa necessidade, deve-se destacar a noção que Rockström et al (2009) identificam como fronteiras planetárias, a partir da noção de Antropoceno – entendido enquanto nova época geológica marcada a partir da Revolução Industrial, caracterizada pela decisiva influência humana no funcionamento da Terra.

Primeiramente, Rockström et al (2009) definem limites como transições não-lineares no funcionamento de sistemas conjuntos ambientais e humanos. Porém, essas mudanças não-

lineares, de modo conjunto, representam uma preocupação para a humanidade. Por isso, as fronteiras devem ser vistas como uma determinação valorativa humana, um julgamento normativo, de até onde se pode ir de modo seguro. Contudo, não é fácil determinar exatamente as fronteiras planetárias em decorrência da própria incerteza sobre a natureza, limites, comportamento e interação dos sistemas terrestres.

O enfoque das fronteiras planetárias não pretende oferecer uma solução, mas contribuir com um primeiro passo ao identificar as fronteiras biofísicas planetárias diante das quais a humanidade deverá definir que rumo tomar e que ações endossar.<sup>118</sup>

Rockström et al (2009) identificam e categorizam nove fronteiras planetárias: três estão relacionadas aos maiores sistemas de circulação física do planeta (mudanças climáticas, acidificação dos oceanos e destruição da camada de ozônio); dois estão relacionados a aspectos biofísicos terrestres relacionados à resiliência da própria capacidade auto regulatória do planeta (perda de biodiversidade marinha e terrestre e deterioração do uso do solo), duas relacionadas aos ciclos de nitrogênio, fosforo, carbono e água (fluxos biogeoquímicos e uso de água potável) e duas são decorrência diretas das mudanças globais induzidas pela ação do ser humano (emissão de aerossóis e poluição química).

Os autores afirmam que essas fronteiras interagem de modo nem sempre muito claro, dada a incompletude de dados científicos, mas não se pode negar que quando uma fronteira é ultrapassada<sup>119</sup>, isso põe em risco os níveis de segurança de todas as outras, de modo que o espaço de manobra da humanidade a fim de não comprometer a capacidade de resiliência da Terra torna-se mais estreito<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> “A key advance is that the planetary boundaries approach focuses on the biophysical processes of the Earth System that determine the self-regulating capacity of the planet. It incorporates the role of thresholds related to large-scale Earth System processes, the crossing of which may trigger non-linear changes in the functioning of the Earth System, thereby challenging social–ecological resilience at regional to global scales. Together, the set of boundaries represents the dynamic biophysical “space” of the Earth System within which humanity has evolved and thrived. The boundaries respect Earth’s “rules of the game” or, as it were, define the “planetary playing field” for the human enterprise. The thresholds in key Earth System processes exist irrespective of peoples’ preferences, values, or compromises based on political and socioeconomic feasibility, such as expectations of technological breakthroughs and fluctuations in economic growth” In: ROCKSTRÖM, Johan et al. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. **Ecology And Society**, [s.l.], v. 14, n. 2, p.1-33, 2009. Resilience Alliance, Inc.. <http://dx.doi.org/10.5751/es-03180-140232>, p.05.

<sup>119</sup> “Our preliminary analysis indicates that humanity has already transgressed three boundaries (climate change, the rate of biodiversity loss, and the rate of interference with the nitrogen cycle). There is significant uncertainty surrounding the duration over which boundaries can be transgressed before causing unacceptable environmental change and before triggering feedbacks that may result in crossing of thresholds that drastically reduce the ability to return within safe levels” In: In: ROCKSTRÖM, Johan et al. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. **Ecology And Society**, [s.l.], v. 14, n. 2, p.1-33, 2009. Resilience Alliance, Inc.. <http://dx.doi.org/10.5751/es-03180-140232>, p.23.

<sup>120</sup> “Transgressing one boundary may, furthermore, seriously threaten the ability to stay within safe levels for other boundaries. This means that no boundary can be transgressed for long periods without jeopardizing the safe operating space for humanity. Humanity thus needs to become an active steward of all planetary boundaries—

Todavia, partindo dessas considerações sobre fronteiras planetárias, Viola et al (2013) entendem que as mudanças climáticas são, juntamente com a democracia e a globalização, “um vetor civilizatório principal, na medida em que tem um potencial enorme para alterar o rumo da globalização e a estrutura e funcionamento do sistema internacional” (VIOLA et al, 2013, p.38), incitando a discussão sobre os limites da ação humana sob a Terra.

É certo que nos últimos 150 anos, a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera aumentaram em decorrência da atividade industrial humana. Apesar do planeta já ter experimentado oscilações de temperatura relacionadas a um aumento da concentração desses gases, em nenhum momento o nível de concentração atingiu foi tão alto como agora, assim como a velocidade de seu aumento (GIDDENS, 2010).

Hoje, o aumento desse nível de concentração indica que pressupostos de que essas emissões seriam em grande parte absorvidas por oceanos e florestas, tidos como escoadouros naturais, não sejam tão precisos. Do mesmo modo, esse aquecimento atinge mais o continente do que os mares, especialmente nas regiões ao Norte da Terra. Além disso, o aumento da acidez da água dos oceanos tende a comprometer a vida marinha. Problemas relacionados à diminuição de geleiras com aumento do nível dos oceanos, e mesmo secas e inundações, estão entre as consequências já sensíveis deste processo (GIDDENS, 2010).

Giddens (2010) e Dryzek et al (2013) concordam que não apenas de consensos se faz a ciência das mudanças climáticas. Longe de ser apenas um órgão técnico e científico, mas exercendo um papel também político e burocrático, o IPCC terminar por pautar as discussões sobre o tema e suas evidências. Porém, o alto debate científico sobre o tema evidencia uma ciência que se descola da vida das pessoas, do senso comum. Deste modo, as mudanças climáticas são permanentemente contestadas por grupos de cientistas que acusam o IPCC de endossar uma determinada agenda política tida como de esquerda. O fato é que as mudanças climáticas impactam em ideias bem assentadas da modernidade ocidental, como a inevitabilidade do progresso humano às custas de um modelo de desenvolvimento que estimula a emissão desenfreada de gases que provocam o efeito estufa.

Entre os céticos, existem os que endossam que variações climáticas fazem parte do ciclo natural da Terra, sendo que o atual aquecimento não estaria relacionado à atividade humana, como os relatórios do IPCC fazem acreditar. Outros cientistas também dissonantes

---

the nine identified in this paper and others that may be identified in the future—in order to avoid risk of disastrous long-term social and environmental disruption” In: ROCKSTRÖM, Johan et al. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. **Ecology And Society**, [s.l.], v. 14, n. 2, p.1-33, 2009. Resilience Alliance, Inc.. <http://dx.doi.org/10.5751/es-03180-140232>, p.21.

colocam em xeque a própria neutralidade dos trabalhos conduzidos pelo IPCC, que estaria muito mais pautado em sustentar uma hipótese politicamente construída do que ser verdadeiramente científica. Por sua vez, ainda existem os que chamam a atenção que, em nome do enfrentamento das mudanças climáticas, políticas questionáveis são adotadas e justificadas em nome de uma espécie de uma histeria coletiva (GIDDENS, 2010)<sup>121</sup>.

É importante ressaltar que, mesmo entre aqueles que aceitam as mudanças climáticas como decorrência da atividade humana sobre a Terra, em especial nos últimos 150 anos, isso não torna o ambiente político menos controverso, quando se debatem questões de como enfrentar esses impactos (DRYZEK ET AL, 2013). Entre as polêmicas postas na mesa e que interessa particularmente a esta pesquisa, está o modo de alocação da redução de emissões entre países ricos e pobres e mesmo a responsabilidade histórica daquelas sociedades que construíram o estado de bem-estar material que hoje ostentam sobre o uso de combustíveis fósseis.

Dryzek et al (2013) analisam que, mesmo encarando as mudanças climáticas como um fato inquestionável e ligada à atividade humana sobre a Terra, tem-se que, para enfrentá-la efetivamente, deve-se reduzir a emissão de gases que provocam efeito estufa e, ao mesmo tempo, prover meios de transição para um novo modelo econômico. Disto decorre um conjunto de respostas bem conhecidas – transição para uma economia de baixo carbono (economia verde), mudança da matriz energética, novos padrões de vida, etc. – mas o desafio se coloca necessariamente no plano político, ou seja, na disposição de governos, sociedades e empresas em abandonar os padrões atuais.

Deste modo, coloca-se em xeque todo um modelo de sociedade nascido na Revolução Industrial e propagandeado pelo mundo como o único possível para atingir um status de bem-estar material rotulado como desenvolvimento. Conforme evidenciaram os capítulos anteriores, em especial depois da Segunda Guerra Mundial, as relações internacionais, no que toca à interação entre as antigas potências coloniais e os países emergentes da dissolução de seus impérios – comumente chamados de Terceiro Mundo -, são organizadas tendo como eixo a promessa do desenvolvimento e a implementação de políticas que o induzam.

A compreensão do desenvolvimento sempre esteve centrada em um aumento do bem-estar material das sociedades em padrões que não levam em conta as pressões exercidas sobre

---

<sup>121</sup> Sobre aqueles que negam as mudanças climáticas, consultar o verbete '*Climate Change Denial*' disponível na Wikipedia em: < [https://en.wikipedia.org/wiki/Climate\\_change\\_denial](https://en.wikipedia.org/wiki/Climate_change_denial)>. Um evento importante quando se trata dos debates acerca da confiabilidade dos dados relacionados às mudanças climáticas é o escândalo que ficou conhecido como '*Climategate*'.

os recursos naturais e, conseqüentemente, as externalidades negativas produzidas pela atividade industrial. Conforme bem lembra Rist (2013), ao analisar vários conceitos de desenvolvimento, estes quase sempre estão centrados na ideia de ‘mais’, principalmente em termos materiais.

Deste modo, até mesmo a gênese da política ambiental global, marcada inicialmente por uma desconfiança dos países do Terceiro Mundo, apenas se tornou interessante aos mesmos quando foi conjugada com promessas de desenvolvimento – daí surgindo o oximoro do desenvolvimento sustentável.

Dryzek et al (2013) fazem referência a uma sociedade desafiada pelas mudanças climáticas, *‘climate-challenged’*. Porém, é interessante notar, ao que se questionarem sobre qual seria essa ‘sociedade’, os autores são enfáticos em afirmar que as mudanças climáticas são, entre os problemas ambientais globais já enfrentados anteriormente, o primeiro efetivamente global e que, por isso mesmo, lidar com ele torna-se tão complexo. Tendo isso em mente, continuam os autores, as mudanças climáticas afetam a todos, mas não da mesma forma e, nesse sentido, devem-se ter claras as necessidades específicas de parcelas da sociedade mais vulneráveis.

Objetivando “[...] explicar como e porque a crise climática altera profundamente a configuração e a dinâmica das relações internacionais contemporâneas” (VIOLA et al, 2013, p.25), e considerando-a como um vetor civilizatório, o seu enfrentamento depende da interação desse vetor com outros dois já conhecidos: a democracia e a globalização.

Nesse sentido, o sistema internacional – estruturado sob uma hegemonia de democracia enquanto resultado positivo da globalização – estaria dividido diante dos impasses criados pelo desafio climático que opõe forças reformistas e conservadoras no que toca à transição para um modelo econômico que prescindia do uso intensivo de carbono (VIOLA et al, 2013).

Hoje, os destinos da governança climática são ditados principalmente por Estados que endossam o modelo atual de desenvolvimento baseado no uso intensivo de carbono e, por isso mesmo, Viola et al (2013) o chamam de hegemonia conservadora. É importante notar que essa hegemonia conservadora não está centrada apenas em países desenvolvidos, mas espalha-se também em forças políticas e econômicas localizadas no âmbito de países em desenvolvimento, cujas economias são orientadas pelas demandas que provém dos países desenvolvidos.

Mesmo quando Norte e Sul concordam sobre alguns princípios elementares de justiça – tal como o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, materializado no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas – o consenso sobre como operacionaliza-los termina mais uma vez bloqueando qualquer avanço significativo. Isso cria um clima de desconfiança generalizada é um desincentivo para que os países do Sul implementem políticas que considerem danosas para o modelo de desenvolvimento. Modelo de desenvolvimento esse que, copiado dos países do Norte, é essencialmente danoso para o enfrentamento das questões ambientais em xeque. Deste modo, ainda enraizados na ideia de que o Norte pretende por meio desses acordos sabotar o desenvolvimento dos países do Sul, somado à inabilidade que os mesmos possuem de reprimir o oportunismo do Norte, termina por incentivar comportamentos adversos ao risco de mudanças substanciais e estratégias de negociação defensivas.

No mesmo sentido, Keohane e Oppenheimer (2016) assinalam que a divisão do ônus é uma dificuldade, uma vez que qualquer acordo internacional deve refletir um mínimo de justiça, um equilíbrio entre os custos e os benefícios de sua implementação. Porém, a política das mudanças climáticas possui uma grande dificuldade em determinar o que seja justo. Os grupos de países possuem diferentes visões do que seja justo, refletindo seus interesses. Esses mesmos países possuem poderes de barganha distinto, variando de acordo com os seus níveis de emissão e com suas vulnerabilidades assimétricas em relação de países em searas outras além do clima.

Segundo Parks e Roberts (2008), com base em Goldstein e Keohane, observam que as visões de mundo dos países do Sul, considerando o lugar que eles ocupam no sistema internacional, assim como as crenças causais geradas a partir dessas visões, são fundamentais para compreender a posição que os mesmos assumem nas negociações ambientais – entre as quais as negociações climáticas.

Nesse sentido, a desigualdade global continua sendo um ponto importantíssimo para os países do Sul quando enxergam o sistema internacional. Desde a Segunda Guerra Mundial, as reivindicações dos países do Sul por um sistema internacional mais justo e igualitário foram majoritariamente deixadas de lado, impedindo qualquer modificação substancial no sistema internacional que lhes fosse favorável. Deste modo, os países do Sul compreendem-se como

marginalizados pela estrutura do sistema internacional e cujas oportunidades de desenvolvimento são sabotadas pelo sistema internacional dominado pelo Norte.<sup>122</sup>

A desigualdade climática, conforme já mencionada por Roberts e Parks (2008), está a responsabilidade, mitigação e vulnerabilidade. Todos esses dilemas éticos e políticos levantados pelas mudanças climáticas em termos de uma justa negociação Norte-Sul, levam à necessidade de enquadrar o tema das mudanças climáticas dentro do contexto da justiça ambiental ou, mais especificamente, da justiça climática, enquanto base ética para avaliar os supostos progressos nas negociações.

Schlosberg (2013) ensina que a noção de justiça ambiental nasce da observação de que os males ambientais eram distribuídos de forma desigual, expondo determinadas comunidades mais que outras. Porém, logo o movimento de justiça ambiental começa a questionar o conceito de meio ambiente, os fatores que levam à injustiça ambiental, assim como o próprio conceito de justiça.

Sobre o primeiro, desde logo procurou-se evitar a compreensão de meio ambiente como o totalmente outro ou mesmo uma realidade longe do cotidiano das pessoas. Por isso mesmo, privilegia-se uma concepção total e plural de meio ambiente. Por sua vez, não era suficiente apenas a constatação de que determinadas comunidades eram mais expostas a degradação ambiental do que outras. A primeira resposta a esta pergunta foi a de racismo ambiental, que se vincula mesmo ao discurso de justiça racial nos Estados Unidos. Apenas mais tarde, novos estudos trouxeram considerações sobre as próprias práticas do capital, fazendo uma conexão com argumentos raciais. Do mesmo modo, a ideia de ‘justiça’ também está submetida a uma compreensão ampla, englobando desde a noção de equidade, até mesmo noções de uma justiça participativa e o enfoque de necessidades básicas, na medida em que o próprio movimento por justiça ambiental – que nasce nos países do Norte, no caso a destruição de toxinas e lixo nos Estados Unidos – encontra-se com movimentos equivalentes nos países do Sul.

---

<sup>122</sup> “There are several widely held structuralist ideas related to international environmental issues, which we argue obstruct north-south efforts to protect the climate: the idea that global environmental problems are primarily attributable to patterns of northern consumption and production, the idea that a nation’s ability to implement environmental reform depends upon its position in the international division of labour and the idea that the north is using environmental issues as a ruse to thwart poor countries’ economic development” In: PARKS, Bradley C; ROBERTS, J Timmons. Inequality and the global climate regime: breaking the north-south impasse. **Cambridge Review Of International Affairs**, [s.l.], v. 21, n. 4, p.621-648, dez. 2008. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/09557570802452979>, p.633.

Ao longo dos anos, o discurso da justiça ambiental, observa Schlosberg (2013), expandiu-se tanto horizontalmente – na medida em que possibilitou a confluência de um conjunto de demandas sociais tais como movimento indígenas, trabalhistas, feministas, etc. – quanto verticalmente, isto quando passa a ser aplicado inclusive nas relações entre países diante de questões verdadeiramente globais.

Diante do encontro da justiça ambiental com as mudanças climáticas, Schlosberg (2013) analisa que os primeiros discursos sobre justiça climática estavam baseados em uma noção de justiça social. Por sua vez, outros grupos derivaram suas abordagens não de um conceito de justiça social, mas dos próprios princípios da justiça ambiental. Nesse sentido, os Princípios de Justiça Climática de Bali, de 2003, desenvolvido por movimentos organizados pela *International Climate Justice Network*, não estariam baseados na noção de justiça global, mas foram construídos com base nos princípios da justiça ambiental estabelecidos nos Estados Unidos do começo dos anos 90.

Ciplet, Roberts e Khan (2015), tratando especificadamente sobre o que determinam como ‘injustiça climática’, salientam que as mudanças climáticas atingem determinados grupos sociais – e Estados – de modo mais intenso em pelo menos três maneiras: nas causas, impactos e mesmo nas respostas. Os mencionados autores chamam atenção que, no âmbito das causas, as próprias indústrias de combustíveis fósseis impactam em termos de extração, processamento, transporte e armazenagem. O desflorestamento – ocasionado principalmente para implantação de monoculturas orientadas para exportação – impacta severamente em termos de perda de terras cultiváveis e ameaças à saúde. Por sua vez, os efeitos das mudanças climáticas atingem principalmente os Estados mais pobres que não têm recursos para se adaptar ou mesmo socorrer suas populações diante de eventos climáticos extremos. Um ponto interessante também é pensar os impactos das respostas das mudanças climáticas que também podem ser adversos para populações marginalizadas, como por exemplo a ênfase a biocombustíveis em monoculturas extensivas que tem como efeitos colateral o aumento do preço dos alimentos, entre outros.

Mesmo quando das negociações do Protocolo de Quioto, em 1997, haviam pelo menos quatro enfoques postos na mesa para lidar com as mudanças climáticas. O Protocolo em si foi elaborado com base na ideia de isenção (*grandfathering*) onde os países desenvolvidos deveriam reduzir suas emissões com base em um determinado ano. Os grandes poluidores tiveram assim suas emissões isentas e se comprometeram a reduções relativamente menores em um futuro próximo. Outro enfoque, endossado pelos Estados Unidos, era o de

intensidade de carbono que se baseia em modificações de eficiência, cujo o objetivo é garantir o máximo crescimento econômico possível com as menores emissões possíveis. Porém, os dois enfoques partem do *status quo*, sem nenhuma modificação substancial no arranjo econômico dos países desenvolvidos (PARKS e ROBERTS, 2008)

Os países em desenvolvimento propuseram dois enfoques: contração e convergência per capita e responsabilidade histórica. A contração e convergência per capita, endossada por países como China e Índia, tem como base a ideia de que a cada pessoa no planeta seria conferido um mesmo direito à habilidade da atmosfera de absorver carbono. De acordo com esse enfoque, os países com baixa emissão per capita comparado com a média mundial teriam permissão para crescer e emitir ou então para negociar seus créditos de emissão de carbono. Por sua vez, os grandes emissores, teriam que diminuir drasticamente sua emissão per capita. Em 1997, o Brasil propôs um enfoque baseado na responsabilidade histórica dos grandes emissores, tendo em vista a capacidade da atmosfera de absorver gases de efeito estufa, o que demandaria deles medidas drásticas de redução de emissões (PARKS e ROBERTS, 2008).

É interessante notar que cada um desses quatro enfoques representa uma percepção distinta de justiça e está ligada necessariamente à posição que esses países ocupam no cenário internacional, fazendo com que a desigualdade acabe por minar as possibilidades de um consenso.

O debate sobre as mudanças climáticas, marcado por um contexto de desigualdade Norte-Sul, conforme observam Parks e Roberts (2008), tende, na verdade, a perpetuar as desigualdades e, deste modo, termina sendo prejudicial àqueles que são mais vulneráveis a elas. Isso pode ser evidenciado, por exemplo, quando se pensa na grande aposta que se faz na tecnologia como mecanismo de adaptação satisfatória diante dos efeitos adversos das mudanças climáticas.

Conforme Arrighi e Furtado bem salientam, o que caracteriza o processo de desenvolvimento é a introdução de novas tecnologias no processo de produção, transformando-o, que somente se torna possível dentro daquilo que os autores chamam de países desenvolvidos, em decorrência do processo de acumulação. Ao relegar para os demais países aquelas atividades denominadas por Arrighi de periféricas, caracterizadas pela alta concorrência e pouca inovação, é difícil acreditar que, dentro do atual contexto, as tecnologias de adaptação possam realmente chegar de modo acessível para aqueles países que delas necessitam.

Mesmo esquemas de transferência de tecnologia acordados podem ter um alcance muito limitado dentro desse contexto, uma vez que hoje, como bem observa Dupas (2005), o papel dos Estados nacionais como guias da inovação tecnológica tornou-se marginal. Com isso, a inovação tecnológica torna-se guiada totalmente pela lógica do capital. O desenvolvimento da ciência e tecnologia hoje ocorre desvinculada de qualquer padrão ético, de modo que são utilizadas “como mero maximizador do retorno do capital, [e] continuam a gerar impasses com o crescimento inequívoco dos indícios de riscos sistêmicos por ela criadas” (DUPAS, 2005, p.76).

A transferência de tecnologia ocorre por meio de uma difusão gradual que, conforme observa Popp (2011), começa a partir dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, independentemente de prescrições jurídicas. Segundo o autor, quando os países desenvolvidos adotam políticas públicas ambientalmente responsáveis, termina-se induzindo tecnologias ambientalmente responsáveis. O comércio internacional e os investimentos estrangeiros terminam levando essas tecnologias aos países em desenvolvimento. Porém, para que essas transferências sejam efetivas, deve-se contar também com a capacidade técnica da mão-de-obra local para absorver tal tecnologia.

#### 4.1.2 A relevância do eixo Norte-Sul na política das mudanças climáticas hoje e o debate sobre os BASIC

Tratando da desigualdade na política ambiental global, Parks e Roberts (2008) analisam que ela deve ser encarada pelo fato de que as mudanças climáticas são consideradas como um problema de todos, porém é evidente que aqueles que serão mais atingidos pelos seus efeitos mais imediatos não são os seus principais causadores. Os países mais vulneráveis a esses eventos são majoritariamente países pobres com poucas condições de infraestrutura para proteger suas populações seja diante de catástrofes climáticas e seus efeitos mais imediatos como redução da produção de alimentos.

Por conseguinte, a questão política fundamental que deverá ser respondida ao longo das negociações climáticas é sobre quem será responsável pelas emissões futuras de gases de efeito estufa. Não há dúvidas de que o estoque acumulado desses gases presentes na atmosfera deve-se em grande parte aos países do Norte, porém em 2008 os autores registram que o mundo em desenvolvimento – em especial os chamados países emergentes - registrava taxas

de crescimento econômico superior ao dos países desenvolvidos, o que seria uma constante ao longo das próximas décadas.

Entre os obstáculos para uma cooperação global efetiva, apta a lidar com o gerenciamento de bens públicos comuns – tal como a atmosfera - Susskind e Ali (2015) listam que o conflito Norte-Sul, cuja base é a desigualdade global. Segundo os autores, trata-se de uma característica marcante do direito internacional ambiental nascido da Conferência de Estocolmo-72. O princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, materializa a contenda em termos jurídicos de modo claro desde a Declaração da Rio-92.

A COP de Copenhague, em 2009, expôs as vísceras desse impasse de modo que o resultado de tal conferência – ainda que carente de *status* jurídico – representou uma guinada no modo de operacionalização do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no âmbito da própria CQMC. Dubash e Rajamani (2010) lembram que as mudanças climáticas, a partir da própria Convenção, sempre foram tratadas no âmbito de um forte eixo Norte-Sul, mas que o Acordo de Copenhague sinalizou algo profundamente distinto nesta equação que parecia resolvida.

Ao centro desta contenda estão aqueles países determinados como semiperiferia, economias emergentes ou mesmo *'rising powers'*, que são termos que se intercambiam para tratar desse mesmo conjunto de Estados, cuja posição no cenário internacional é utilizada para deslegitimar seja a persistência da noção de Terceiro Mundo ou mesmo desafiar o conceito de *'Sul Global'*. No âmbito das mudanças climáticas, a existência deles é usada para romper a ideia de uma política ambiental global vista como enquadrada em termos de uma relação Norte-Sul e o que se entende, no caso específico, termina por minar as possibilidades de um acordo climático efetivo.

Não se pode determinar de modo preciso quem sejam esses países emergentes, mas, no âmbito das mudanças climáticas, o destaque repousa principalmente sobre quatro países: Brasil, África do Sul, Índia e China. Uma abordagem relativamente comum sobre o eixo Norte-Sul, principalmente no campo das relações internacionais ambientais, com destaque para as mudanças climáticas, é que a situação econômica presente destes quatro países do Sul reunidos em coalizões como os BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), e às vezes simplesmente nomeados como *'poderes emergentes'* ou *'economias emergentes'* desconfigura a noção de Sul Global, herdeira da noção de Terceiro Mundo. A heterogeneidade impossibilitaria que esses países negociassem em bloco sob o rótulo de G-77 ou mesmo que estivessem colocados sob o mesmo rótulo de *'países em desenvolvimento'*.

De fato, a emergência dos BASIC desafia o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento – eixo da CQMC. Susskind e Ali (2015) assinalam que a interpretação desse princípio se torna complexa na medida em que países em desenvolvimento atingem níveis de industrialização – notadamente os países do BASIC – aumentando o impacto econômico sobre o mundo em desenvolvimento em termos de investimento e mesmo de pressão ambiental.

A questão que se coloca é exatamente até que ponto a ascensão desses países e modo como negociam em bloco pode significar uma diminuição da importância do eixo Norte-Sul no âmbito da política de mudanças climáticas e, como um todo, no âmbito da política ambiental global. Deve-se ter em mente, antes de tudo, o que se entende por um país emergente, um *'rising power'*, dentro do contexto da ordem global principalmente depois do fim da Guerra Fria.

Em 2013, a *International Affairs* publicou um número dedicado aos *'rising powers'*. Narlikar (2013), no artigo inaugural deste número, dedica-se a definir o que se deve entender por *'rising powers'* como “Rising powers are defined as those states that have established themselves as veto-players in the international system, but have still not acquired agenda-setting power” (NARLIKAR, 2013, p.561-562). Por *'veto-players'* o autor chama atenção afirmando que não se deve confundir esse conceito com aquele *'poder de veto'* no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, mas trata-se aqui de que não se poderia chegar a acordos internacionais que pretendessem uma transformação do *status quo* sem a participação deles. O autor vê esses *'rising powers'* como grandes economias em ascensão, alguns com poder militar expressivo – como é o caso da Índia e da China. Além disso, os *'rising powers'*, mesmo nas mesas de negociação multilaterais, colocam-se como poderosas vozes, lideranças do Sul Global, carregando todo o histórico de negociações próprio do Sul – a reivindicação por uma ordem global mais justa.

Brasil, África do Sul, Índia e China não emergiram como importantes vozes nas negociações climáticas apenas nas vésperas de Copenhague, como se pode pensar. Conforme bem observa Hurrell e Sengupta (2012) já na Rio-92 foi o papel desempenhado por países como Brasil, China e Índia determinante no grande sucesso obtido pelo Sul em aspectos substanciais da agenda de mudanças climáticas, assim como o processo pelo qual ela se desenrolaria. Então, a percepção de que esses países emergiram na política de mudanças climáticas apenas recentemente não é tão precisa.

De 1992 até as vésperas da Conferência de 2009, as contendas entorno das negociações climáticas ocorrem sem grandes novidades na oposição Norte-Sul, os países

emergentes, ainda dentro de um contexto de Sul Global mais unificado, se opunham às demandas do Norte de que deveriam controlar o crescimento de suas emissões para além daquilo que tinha sido pactuado no Rio ao mesmo tempo que defendiam a arquitetura diferenciada da Convenção que desobrigava os países em desenvolvimento de tomar medidas de mitigação sem compensação, além de todo o arcabouço de princípios lá acordados.

Mudanças sensíveis na política externa de mudanças climáticas dos países emergentes se iniciam um pouco antes da COP de Copenhague. Em julho de 2009, ocorreu em L'Áquila, na Itália, a primeira reunião dos líderes do Fórum das Maiores Economias sobre Energia e Mudança Climática onde também estavam os países do BASIC. Na declaração final dessa reunião, os líderes concordaram com a necessidade de manter o aumento da temperatura abaixo de 2°C e de reduzir substancialmente as emissões globais até 2050. Apesar do conteúdo político da declaração, ela sinalizou um desejo de ação dos países emergentes em algum momento. Sendo que a modificação mais substancial de postura ocorre em Copenhague quando cada um dos BASIC submeteu objetivos concretos, de médio-prazo e quantitativos para mitigar os efeitos das mudanças climáticas. Pela primeira vez esses países colocaram números na mesa, um contraste claro com a abordagem adotada em Quioto que negava qualquer possibilidade de compromissos voluntários.

O que possibilitou a mudança de postura dos países emergentes nas negociações climáticas é o que Hurrell e Sengupta (2012) respondem com base em três focos: **poder e barganha, responsabilidade/vulnerabilidade e mudanças domésticas.**

Ciplet, Roberts e Khan (2015) lembram que o posicionamento inicial dos BASIC era de insistir em um segundo período de compromisso no âmbito do Protocolo de Quioto nos mesmos moldes de até então e, ao mesmo tempo, construir pontes e demonstrar apoio ao G-77. De fato, nunca foi intenção dos países emergentes endossar qualquer tipo de revisionismo daquilo que foi acordado na CQMC, ao mesmo tempo em que eles não podiam se mostrar insensíveis diante da fragmentação do próprio G-77 e das pressões que recebiam dos outros países em desenvolvimento, em especial os menos desenvolvidos e os países insulares.

Todavia, comparado com o clima da década de 90, houve mudanças na dinâmica da barganha e na balança de poder como um todo. Hoje, foram os países do Norte que conseguiram, desde Copenhague, emplacar sua estratégia revisionista. De fato, existiu uma mudança na balança de poder quando Norte se deu conta de que a grande vulnerabilidade dos países do Sul às mudanças climáticas – inclusive os BASIC – os coloca em situação de desvantagem na mesa de negociações, afirmam Hurrell e Sengupta (2012).

Ciplet, Roberts e Khan (2015) confirmam que depois de Quioto, além das discussões relacionadas à responsabilidade histórica e capacidade técnica para adaptação, os debates sobre vulnerabilidade adentram as mesas de negociação, os quais são fundamentais principalmente para os países insulares e para os países menos desenvolvidos, mas que nem por isso deixaram de importar também para os países emergentes.

Diferentemente das percepções em 1992, onde o Norte pensava precisar do Sul e por isso fez concessões, hoje está muito claro – tanto para o Norte quanto para o Sul – que esse jogo se inverteu, evidenciando que os BASIC não são tão poderosos como se pode crer (HURRELL; SENGUPTA, 2012).

O poder de barganha do Norte também foi afetado pela fragmentação e diferenciação dentro do Sul, seja entre os países do BASIC e os demais países em desenvolvimento e entre eles mesmos, que nem sempre compartilham dos mesmos interesses e características nacionais. Enquanto na década de 90, o Sul estava coeso e as principais disputas sobre a arquitetura do regime de mudanças climáticas estavam com o Norte (EUA vs. União Europeia), hoje esse jogo se inverteu: um Norte unido pressiona os países emergentes a fazerem mais, ao mesmo tempo em que o próprio Sul encontra-se fragmentado (HURRELL; SENGUPTA, 2012).

Ciplet, Roberts e Khan (2015) observam que no âmbito do G-77, são os estados que compõe a Aliança para os Pequenos Países Insulares e os Países Menos Desenvolvidos os mais vulneráveis e, por isso mesmo, possuem, no âmbito das negociações climáticas, um papel ativo e altivo, inclusive dentro do próprio G77 quando demandam aos maiores emissores desse grupo que se comprometam com metas ambiciosas, colocando-os em rota de colisão com os interesses da OPEP e mesmo de países como Brasil, Índia e China.

A tabela abaixo demonstra os grupos de negociação presentes em Copenhague e que marcaram presença nas negociações climáticas a partir de então. Pode-se identificar um Norte coeso entorno da União Europeia e do *Umbrella Group*, enquanto o Sul encontra-se bem mais dividido (CIPLET; ROBERTS, KHAN, 2015, p.64).

Grupo	Objetivo/posições nas negociações a partir de Copenhague
UE-27 (União Europeia)	Reduções de emissões mais ambiciosas.

Umbrella Group (Austrália, Canadá, Islândia, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Federação Russa, Ucrânia e Estados Unidos)	Avançar no modelo de Copenhague e encerrar o Protocolo de Quioto.
Grupo da Integridade Ambiental (México, Liechtenstein, Mônaco, República da Coreia e Suíça)	Reduções de emissões mais ambiciosas, com base científica.
G-77 e China	Continuidade com Quioto e REDD+ (protocolo de desflorestamento), fundo de adaptação e transferência de tecnologia, 1,5% do PIB dos países do Anexo I para fundos climáticos.
BASIC	Promessas de emissões voluntárias através de ações de mitigação nacionalmente apropriadas.
OPEP	Compensação por medidas de resposta (não-queimar combustíveis fósseis) e ausência de limites obrigatórios de emissão.
Aliança dos Pequenos Países Insulares	Máximo de 1,5°C de aquecimento global médio e um início imediato de um fundo de adaptação.
Países Menos Desenvolvidos	Acesso direto e facilitado aos 1,5% do PIB dos países do Anexo I por meio de fundo criado exclusivamente para eles.
Coalizão das Nações de Florestas Tropicais	Atenção e aprovação do REDD+ (compensação por reduzir o desflorestamento)
Estados Árabes	O mesmo que o da OPEP

Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América	O fim dos mecanismos de comércio de carbono e compensação pela dívida climática.
Grupo da África	1,5% do PIB para um fundo de adaptação.
Grupo dos Países em Desenvolvimento Cercados por Montanhas	Apoio na adaptação.
Sistema de Integração da América Central	Fundos de adaptação previsíveis, sustentáveis, adicionais.
Associação Independente dos Países Latino-Americanos e Caribenhos	Reduções de emissões mais ambiciosas.

A reunião do BASIC em Copenhague para negociar os termos de um acordo climático diretamente com as Grandes Potências representou uma tentativa dos primeiros de enfrentar esse novo ambiente de negociação. A diversificação de coalizões em Copenhague – algumas que até atípicas como se pode ver acima no caso do grupo que uniu, por exemplo, México, Mônaco e Suíça – deixaram claro que as tradicionais coalizões não estavam mais presentes, o que dificultou que os BASIC encontrassem o suporte necessário (HURREL; SENGUPTA, 2012).

O forte impacto da crise financeira ocorrida em 2008 e as incertezas sobre a percepção do seu desdobramento ao longo dos próximos anos, foi fundamental para os resultados da COP-15, em Copenhague. McGee e Steffek (2016) salientam que os Estados Unidos se aproveitou de um momento de incerteza para emplacar um modelo que ele já vinha ensaiando em outros foros internacionais.

Em um contexto de crise, como bem salientou Rist (2014), onde o desenvolvimento deixa o discurso político na busca pelo crescimento econômico – cujo efeito mais óbvio é um aumento da pressão sobre os recursos naturais – a proposta norte-americana pareceu adequada tanto para os países desenvolvidos – grandes emissores – quanto para os grandes emissores países em desenvolvimento, como China, Índia e Brasil.

Diferentemente, Cipler, Roberts e Khan (2015) entendem que o Acordo de Copenhague representou uma União Europeia colocada de lado em nome de um entendimento

direto entre os Estados Unidos – entendido como um poder em declínio – e o BASIC – que teria colocado de lado os seus parceiros de G77. Por sua vez, esses autores analisam que o Acordo de Copenhague foi um arranjo feito entre uma potência em declínio, os Estados Unidos, e uma potência em ascensão – a China – de modo que nenhuma delas queria entaves ao seu crescimento econômico por meio da perpetuação de um modelo tal como Quioto.

Trata-se também de uma análise comum no âmbito da literatura sobre política das mudanças climáticas de que os Estados Unidos seriam uma potência em declínio diante da China. Kiely (2016) discorda dessa noção quando lembra que os Estados Unidos são os promotores da ordem liberal desde 1945 e continuaram o sendo depois da Guerra Fria.<sup>123</sup> Com a crise de 2008-09, analistas no âmbito tanto do realismo quanto das teorias do sistema mundo apostaram em uma ascensão da China sobre os Estados Unidos que, mais uma vez, estaria em declínio. Porém, essa análise não é tão acurada porque:

But as should by now be clear, this new South has not “decoupled” from the West, and the USA in particular. The South did recover more rapidly than the developed world after 2009, but this was due to the success of fiscal stimuli programmes, continued relatively high commodity prices and capital inflows from the North, in part facilitated by quantitative easing policies (KIELY, 2016, p.95)<sup>124</sup>.

Os países emergentes gradualmente aceitam que, para tornarem-se potências, precisam assumir novas responsabilidades também no cenário internacional. Ao mesmo tempo em que continuavam dando ênfase ao tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento enquanto princípio estruturante da CQMC, os países emergentes sabiam que, em virtude do crescimento tanto de suas emissões quanto de sua capacidade, precisavam dar sinais de que desejavam assumir essa responsabilidade, especialmente para seus pares no Sul, além da consciência de sua própria vulnerabilidade (HURRELL; SENGUPTA, 2012)

A proliferação de fóruns internacionais em que as mudanças climáticas passaram a ser debatidas também se constituiu um desafio aos BASIC, uma vez que, afastando-se da

---

<sup>123</sup> Kiely assinala que o tema do ‘declínio dos Estados Unidos’ está presente pelo menos desde os anos 70. Nesse sentido, foi a crise dos anos 70 que gerou a primeira especulação sobre o declínio dos Estados Unidos, porém eram análises que não conseguiam ver como a hegemonia norte-americana está atrelada ao próprio capitalismo global. Em resposta à crise dos anos 70, tanto a ordem liberal internacional quanto a hegemonia norte-americana se intensificaram. A partir dos anos 80 até a primeira metade da década seguinte, uma nova especulação sobre o declínio dos Estados Unidos, mesmo com o desmoronamento da União Soviética, mas a rápida ascensão do Japão. O que se seguiu foi um longo período de prosperidade que começa em 1992 e dura até a crise de 2009, período que também assistiu a emergência do Sul.

<sup>124</sup> “Mas como deveria ser claro agora, esse novo Sul não se 'desacoplou' do Ocidente, em especial dos EUA. O Sul recuperou mais rapidamente do que o mundo desenvolvido depois de 2009, mas isso se deveu ao sucesso dos programas de estímulo fiscal, à continuação dos altos preços das commodities e aos influxos de capital do Norte, em parte facilitados por políticas de flexibilização quantitativa”.

CQMC, abria-se a possibilidade de uma governança mais centrada no poder, uma vez que se afastavam do modelo multilateral para fóruns com menos atores.

Entre esses outros fóruns, observe-se a evolução do tema das mudanças climáticas, inclusive menções ao princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, ao longo das declarações finais do G-20, foro de coordenação política com as vinte maiores economias do mundo<sup>125</sup> que surgiu depois da crise financeira de 2008 numa tentativa de ampliar a legitimidade da governança global para lidar com assuntos globais. Nesse sentido, realizou-se uma breve análise do tratamento do tema no âmbito das declarações ministeriais nas reuniões do grupo.

Em 2008, na primeira reunião, ocorrida em Washington, no forte impacto da crise, a menção sobre mudanças climáticas aparece uma única vez, quando os líderes mundiais afirmam que ela deve ser enfrentada juntamente com outros desafios globais.

Na reunião ocorrida em Londres, em abril de 2009, é interessante notar que os líderes reafirmam o compromisso com as mudanças climáticas, inclusive de fechar um acordo na COP daquele ano em Copenhague, mencionando inclusive a importância do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas.

Por sua vez, na reunião de setembro do mesmo ano, em Pittsburgh, nos Estados Unidos, a declaração final dedica mais espaço ao tema, mencionando-o 18 vezes ao longo do texto. Ao longo da declaração, enfatiza-se o papel do Banco Mundial e outros bancos de desenvolvimento para o financiamento e coordenação de projetos, a necessidade de diminuir subsídios ineficientes a combustíveis fósseis. A declaração ainda traz um conjunto de considerações sobre segurança energética e mudanças climáticas. O ponto 32 da declaração reafirma o compromisso em alcançar um acordo em Copenhague e enfatiza a importância do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas.

Em junho de 2010, o G20 se reúne novamente em Toronto. Nessa declaração final mencionam-se as mudanças climáticas apenas quatro vezes quando se fala do aumento do capital dos bancos multilaterais de desenvolvimento que, entre seus objetivos, devem financiar projetos relacionados a mudanças climáticas, além de outros aspectos relacionados a financiamento. Por fim, eles se comprometem com as negociações climáticas no âmbito da Conferência de Cancun com base nos objetivos e princípios da CQMC, entre os quais o das responsabilidades comuns mas diferenciadas.

---

<sup>125</sup> África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, República da Coreia, Rússia, Turquia e União Europeia.

A reunião ocorrida em Seul, no mesmo ano, produziu dois documentos principais: uma declaração dos líderes e um documento da Conferência em si. Na declaração dos líderes, o tema aparece 4 vezes ao longo do texto, quando se reafirma o compromisso com as negociações que ocorriam em Cancun. No documento da Conferência, os itens 66 a 68 tratam sobre crescimento verde e mudanças climáticas, onde os líderes reafirmam o compromisso com as negociações no âmbito da CQMC, com as responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Aqueles que endossaram o Acordo do Copenhague se comprometem com sua implementação. Além disso, se reconhece a ligação entre mudanças climáticas e perda de biodiversidade, tendo em vista a Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica que ocorreu naquele ano em Nagoya. No documento, também se faz menção ao compromisso com o crescimento verde, enquanto estratégia de desenvolvimento sustentável, sobretudo pela necessidade de desenvolver e implementar novas tecnologias ambientalmente saudáveis.

É interessante notar que, a partir de Seul, as reuniões do G-20 passam a ocorrer apenas uma vez por ano, tendo sido a última em 2015, na Turquia. Em Cannes, novembro de 2011, o documento final menciona o tema cinco vezes quando fala dos mercados de energia e do compromisso com as negociações que ocorreriam em Durban. Não se menciona o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas .

Em junho de 2012, os líderes se reuniram em Los Cabos – México. O documento final trata das mudanças climáticas apenas três vezes, quando fala da importância da adaptação e do compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a própria CQMC. Além disso, as Partes reafirmam o compromisso com os resultados da COP de Durban.

O documento final da reunião de setembro de 2013, em São Petersburgo-Rússia, menciona as mudanças climáticas por seis vezes. As menções são no sentido de reiterar compromissos com o desenvolvimento limpo e sustentável, além de implementar os resultados das negociações no âmbito das COP, tendo em vista um resultado jurídico na COP-21, em 2015.

Em novembro de 2014, os líderes reuniram-se em Brisbane, na Austrália. Apenas duas menções às mudanças climáticas são feitas no comunicado final, no sentido de reiterar o compromisso com as negociações no âmbito da CQMC. Interessante notar que, pela primeira vez, falou-se em um resultado da COP-21, em 2015, aplicável a todos. Também se encorajou as partes a apresentar suas contribuições nacionalmente determinadas antes da COP de Paris.

Na última reunião, ocorrida em novembro de 2015 em Antália-Turquia, a Declaração dos Líderes trata sobre mudanças climáticas apenas quatro vezes. Reafirma-se com o compromisso com as mudanças climáticas, entendidas como o maior desafio posto para a humanidade hoje. Deste modo, a Declaração afirma compromisso com a manutenção da temperatura abaixo de 2°C, a determinação de acordar um resultado juridicamente aplicável a todos, além das contribuições nacionais nacionalmente determinadas à luz do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades à luz das circunstâncias nacionais.

A participação dos países do BASIC nos novos grupos, ou mesmo em grupos reformulados onde estavam presentes as Grandes Potências, é um aspecto importante da política externa dos emergentes, tanto por motivos instrumentais quanto de reconhecimento e status. Ao mesmo tempo em que se engajavam nesses grupos onde a discussão sobre mudanças climáticas se pulverizava, os emergentes eram absolutamente desconfiados desse movimento, ainda que não pudessem impedi-lo. Os BASIC sempre viram esses movimentos como uma tentativa do Norte de enfraquecer a institucionalidade e autoridade da CQMC, uma vez que isso potencializaria o poder do próprio Norte (HURRELL; SENGUPTA, 2012)

Mudanças no plano da política doméstica também foram importantes, uma vez que os BASIC também implementaram um conjunto de políticas públicas ambiciosas destinadas a lidar com as mudanças climáticas, ao passo que também outros atores privados deram apoio a essas iniciativas. Pressões da sociedade civil para que esses países tomassem medidas mais ambiciosas também ocorreram. Contudo, a extensão em que esses movimentos domésticos foram decisivos para impulsionar esses países a ações mais arrojadas permanece como um ponto a ser debatido (HURRELL; SENGUPTA, 2012).

Uma das questões mais debatidas hoje é sobre a desconfiguração de noções de Terceiro Mundo e de Norte-Sul como um aspecto estruturante das relações internacionais. É certo que o grande acordo de 1992 mudou. A globalização liberal afetou a distribuição de poder entre os Estados, normalmente em direção ao Leste e ao Sul. Hoje, os países emergentes devem ser considerados como atores fundamentais (*veto-players*) em um conjunto de discussões e arranjos internacionais. Porém, é importante ter em mente que

Within this picture, it is important not to overestimate the shifts in power that have taken place, or to underplay the continued relevance of understanding climate change within the North-South frame. Emerging powers will certainly remain at the top table of climate change negotiations, but their capacity actively to shape the

agenda has been limited and has, in some respects, declined (HURRELL; SENGUPTA, 2012, p.481)<sup>126</sup>.

Os Estados Unidos promovem e controlam todo o capital global. Deste modo, mesmo no auge da crise financeira, todos os Estados voltaram-se para os Estados Unidos, a quem competia gerenciar a questão. Isso sinaliza que o capital norte-americano ainda é o mais importante para a economia global, mantendo grande parte do planeta em posições subalternas e consolidando a hegemonia norte-americana dentro do contexto global. É interessante notar que o papel assumido pelos Estados Unidos desde 1945 sempre foi o de difundir o capitalismo pelo globo, mas não se pode confundir essa expansão global do capital com uma integração na economia global que se faz de modo irregular e desigual (KIELY, 2016).

Ao próprio tempo de formação da coalizão de países sob o rótulo de ‘Terceiro Mundo’, já se colocavam objeções justamente fundamentadas em uma falta de homogeneidade. Gosovic e Ruggie (1976), seguidos por Chapuís e Brossard (1997), em momento algum assinalam que o Terceiro Mundo fosse homogêneo. De fato, esses autores até salientam o quanto díspar parecia ser enquadrar países tão distintos dentro de uma mesma classificação. Porém, o laço que une os países do Terceiro Mundo naquele momento não era necessariamente uma comunhão plena de interesses em todas as searas da política internacional. Os próprios países do Terceiro Mundo, em tempos de Guerra Fria, possuíam relações diferentes com as Superpotências.

O laço que uniu o Terceiro Mundo é a sua posição subalterna no sistema internacional, ou seja, o fato de se verem como atores internacionais marginalizados pelos Estados centrais, principalmente nos grandes foros multilaterais onde questões relacionadas ao desenvolvimento eram tratadas (comércio, financiamento, meio ambiente, direitos humanos, etc.). A convergência não era resultado de compromisso entre interesses nacionais, mas do desejo de promover uma reestruturação do sistema internacional. A posição subalterna ocupada por esses países deriva do passado histórico comum.

Apesar de todo o seu crescimento econômico, Brasil, Índia, China e África do Sul ainda não completaram o ciclo do desenvolvimento e nem mesmo estão completamente inseridas na economia global, cujas regras foram estabelecidas pelo Norte. As modificações que os países emergentes induziram no cenário internacional (ser considerados *veto-players*

---

<sup>126</sup> Dentro deste quadro, é importante não superestimar as mudanças no poder que aconteceram, ou subestimar a relevância continuada da compreensão da mudança climática dentro do quadro Norte-Sul. As potências emergentes certamente permanecerão no topo das mesas de negociações sobre mudança climática, mas sua capacidade de moldar ativamente a agenda tem sido limitada e, em alguns aspectos, declinou.

em importantes estruturas internacionais, assim como a participação em foros multilaterais) são importantes, mas não são, de modo algum, revolucionárias, uma vez que o cerne da ordem global ainda repousa sobre normas bem estabelecidas pelo Norte e longe de serem postas em revisão. Deste modo, os países emergentes, tanto quanto os demais países em desenvolvimento, continuam destinatários da ordem global e não formuladores dela.

#### **4.2 O Tratamento Diferenciado dos Países em Desenvolvimento no Acordo de Paris: o eixo Norte-Sul posto de lado.**

O direito internacional é elemento mediador das interações entre os Estados, guiando-os e ao mesmo tempo sendo guiado por eles, uma vez que o direito internacional não deixa de ser expressão das correlações de força no cenário internacional.

É a partir de Copenhague que as negociações no âmbito da CQMC tomam um novo rumo, afastando-se diametralmente do acordo pactuado em 1997 em direção a uma nova arquitetura. Esse novo acordo – fruto de um intrincado jogo político – está inteiramente retratado no Acordo de Paris, resultado da COP de 2015 ocorrida na capital francesa.

Cumpra agora analisa-lo no que tange ao tratamento diferenciado dispensado aos países em desenvolvimento no âmbito de suas obrigações centrais, em especial as obrigações de mitigação, avaliando como ele operacionaliza o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades – espinha dorsal da CQMC ao qual ele se vincula.

Essa reflexão tem em conta analisar as vitórias e/ou derrotas para os países em desenvolvimento, de que modo ele incorpora o conflito Norte-Sul, assim como determinar os espaços que ele abre para que os países em desenvolvimento possam emplacar suas demandas. Por isso mesmo, as obrigações legais serão avaliadas tendo em vista suas variações em termos de vinculatividade, precisão e delegação, características que as fazem oscilar entre o que se entende por *hard law* e *soft law*.

4.2.1 A diferenciação no Acordo de Paris no âmbito das obrigações de mitigação: as contribuições nacionalmente determinadas.

O Acordo de Paris, resultado direto da decisão da COP de Durban, concluído na COP21-Paris, em 12 de dezembro de 2015, está assinado por 191 países, todos Partes da CQMC, tendo sido ratificado por 129 Partes, entrou em vigor no dia 4 de novembro de 2016.

Ele está estruturado em 29 artigos – apenas um a mais do que o Protocolo de Quioto. Ele não contém anexos e mesmo os seus artigos não são nomeados.

Desde o Acordo de Copenhague – que não é um tratado propriamente dito, uma vez que a COP na ocasião apenas tomou nota do seu conteúdo, tendo em vista sua produção ter sido feita fora dos canais oficiais de negociação da COP –, a questão da forma jurídica esteve presente nos debates.

O Acordo de Paris apresenta-se como um tratado, no sentido daquilo que define a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, ainda que sua força prescritiva varie, sendo que muitas das obrigações – em especial as obrigações centrais – são formuladas em termos flexíveis. Bodansky (2016) alerta que a escolha do termo ‘acordo’ ao invés de ‘protocolo’, foi como que uma tentativa ilusória de alguns Estados de não o relacionar à CQMC. Contudo, Convenção e Acordo possuem uma estreita ligação, sendo que o último deve ser interpretado tendo em vista a lógica endossada pela primeira, sob pena da própria CQMC ser esvaziada.

Antes de proceder ao texto do Acordo, é importante ressaltar que o enfoque desta pesquisa ao tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento – que, na política ambiental global, expressa-se sob o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas – centrar-se-á nas denominadas obrigações centrais do tratado, conforme estudado no subitem 2.3.

A CQMC faz uma distinção entre obrigações de mitigação e obrigações de adaptação e, em virtude do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, endereça as primeiras mais firmemente às Partes constantes do Anexo I e as segundas às Partes não constantes do Anexo I, conforme a lógica já estudada no item 3.2.1 O Acordo, uma vez relacionado à CQMC, deve estar relacionado ao objetivo convencional e não deve se afastar da lógica por ela instrumentalizada, em especial no artigo 4.

A CQMC é, sem dúvida, muito favorável aos países em desenvolvimento, ao ponto de Roberts e Parks (2008) afirmarem que ela é o documento que melhor reflete concepções de justiça climática do modo por eles entendida. De fato, Rajamani (2016) relata que a relação entre o Acordo e a Convenção foi objeto de disputa entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento durante todo o processo de negociação. Os primeiros entendiam que o Acordo deveria ser visto como uma mudança de paradigma em relação à Convenção, enquanto os últimos insistiam que o Acordo deriva da Convenção e, portanto, deve ser interpretado e implementado à luz dela. O caput do artigo 2 do Acordo demarca uma conciliação entre essas posições quando afirma que o Acordo reforça a implementação da Convenção, incluindo seu

objetivo. Rajamani faz uma leitura na qual ela considera que o item pode ser interpretado de modo a satisfazer as duas posições.<sup>127</sup>

O texto preambular do Acordo inicia fazendo memória da decisão que implementou a Plataforma de Durban para Ação Intensificada e que deu início ao processo de negociação, em 2012, que levou ao Acordo. Em seguida, o preâmbulo ressalta o objetivo da Convenção e seus princípios, dando destaque para o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades e da equidade. Porém, é interessante notar já no texto preambular a presença de algumas considerações que não se faziam presentes anteriormente e são pistas da nova arquitetura que o Acordo pretende implementar.

A primeira dessas preocupações aparece logo quando, ao mencionar os princípios da Convenção e textualmente mencionar as responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades, o Acordo diz que tais devem ser vistos à luz das diferentes circunstâncias nacionais. É importante notar que essa expressão ‘diferentes circunstâncias nacionais’ aparece mais vezes ao longo do texto, o que a sugere como uma qualificadora nas obrigações do Acordo.

Outro ponto interessante que o Acordo levanta no texto preambular é o reconhecimento que as Partes podem ser afetadas não apenas pelas mudanças climáticas em si e seus efeitos, mas também pelas medidas tomadas em resposta a ela. De fato, Cipler, Roberts e Khan (2015) asseveram que as próprias medidas de adaptação também têm o potencial de efeitos danosos, tais como a construção de grandes barragens para hidrelétricas, uso do solo para produção de biocombustíveis ao invés de produção de alimentos, etc.

O preâmbulo também leva em consideração os imperativos de justa transição da força de trabalho e a criação de trabalho decente e empregos de qualidade de acordo com as prioridades de desenvolvimento definidas nacionalmente.

Também pela primeira vez o texto preambular fala que o enfrentamento das mudanças climáticas deve respeitar, promover e considerar os direitos humanos, salientando conceitos tais como a de Mãe-Terra e mesmo de ‘justiça climática’. No mesmo sentido, o

---

<sup>127</sup> “The phrase ‘in enhancing the implementation of the Convention, including its objective’ could be read as an acceptance of the developing country position that this Agreement will enhance the implementation of the Convention. This would permit the entirety of the Convention to be engaged in interpreting the provisions of the Paris Agreement. The phrase could also be read as a statement of fact that the Agreement, such as it is, enhances the implementation of the Convention. Thus limiting, by implication, the engagement of the entirety of the Convention in interpreting the Paris Agreement. In this reading, the Convention is engaged only in so far as it is specifically referred to in the Paris Agreement” In: RAJAMANI, Lavanya. Ambition And Differentiation In The 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities And Underlying Politics. **International And Comparative Law Quarterly**, [s.l.], v. 65, n. 02, p.493-514, 16 mar. 2016. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589316000130>. p.506-507.

preâmbulo chama atenção que o enfrentamento das mudanças climáticas passa necessariamente por padrões de produção e consumo que sejam sustentáveis, imputando aos países desenvolvidos a liderança para promovê-los.

Deve-se atentar que, ao longo dos seus 29 artigos, o Acordo de Paris joga com vários graus de precisão e vinculatividade<sup>128</sup> de suas obrigações, assim como aspectos de delegação. Em termos jurídicos, a compreensão dessa teia é essencial a fim de determinar o nível de expectativa que se pode criar entorno do Acordo de Paris.

Os primeiros artigos do Acordo não trazem nada de novo, em se considerando sua localização cartográfica e a prática dos tratados. O artigo primeiro traz definições, utilizando-se das mesmas endossadas no texto convencional. Por sua vez, o artigo segundo trata exatamente dos objetivos do Acordo ou, por assim dizer, da medida de sua ambição enquanto resposta às mudanças climáticas.

De plano, nota-se a determinação inscrita no caput do artigo segundo de que as respostas às mudanças climáticas ocorrem no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza. A Convenção refere-se à erradicação da pobreza apenas duas vezes, no preâmbulo e no artigo 4.7, afirmando que, juntamente com o crescimento econômico sustentável, ela é uma prioridade dos países em desenvolvimento. O Protocolo não a menciona. Por sua vez, o Acordo, nos artigos 2.1, 4.1 e 6.8, contextualiza as ações tomadas no âmbito do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza.

Em termos climáticos, o artigo 2.1(a) traça como objetivo, a fim de reduzir significativamente os riscos e os impactos da mudança climática, manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais.

A Convenção, datada de 1992, no seu artigo 4.2(a) estabelece que os Países do Anexo I deveriam promover, até o final da década, a níveis anteriores das emissões antrópicas de dióxido de carbono e de outros gases de efeito estufa; sendo que o Protocolo de Quioto

---

<sup>128</sup> “The Paris Agreement reflects a careful calibration of the prescriptive force of its various provisions. Some provisions are expressed as ‘shalls’, thereby creating legal obligations. Others use the verb, ‘should’ or ‘encourage’, creating different levels of recommendation. Others are expressed as expectations, using the verb ‘will’. Still others are permissive, using the verb ‘may’. And still others use the verb, ‘are to’, which could be interpreted as stating either a commitment or an expectation” In: BODANSKY, Daniel. The Paris Climate Change Agreement: A New Hope? *The American Journal Of International Law*, [s.l.], v. 110, n. 2, p.288-319, 2016. American Society of International Law. <http://dx.doi.org/10.5305/amerjintlaw.110.2.0288>.

quantificava essa redução no seu artigo 3.1 em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.

O artigo 2.1(b) trata da necessidade de aumentar a habilidade de adaptação e fomento da resiliência climática, sendo este último um conceito que não aparece na Convenção e no Protocolo. Porém, é o objetivo do artigo 2.1(c) de tornar os fluxos financeiros compatíveis com o desenvolvimento de baixa emissão de gases e resiliente à mudança climática. De fato, o tratamento da relação entre fluxos financeiros e mudanças climáticas não era uma realidade para os documentos anteriores ao Acordo (Convenção e Protocolo).

O texto do artigo 3º do Acordo representa uma modificação substancial em relação aos documentos anteriores. É importante lembrar que no Protocolo as metas e prazos das obrigações de mitigação eram determinadas apenas para os países do Anexo I e estavam contidas no próprio Protocolo. O enfoque utilizado pelo Acordo é de ‘contribuições determinadas nacionalmente’ impostas a todas as Partes para atingir os propósitos determinados no artigo 2º.

Nesse sentido é importante mencionar que, tendo em vista os propósitos mencionados no artigo 2.1, eles devem ser perseguidos por meio de meio de mitigação (2.1(a)), adaptação (2.1(b)) e um controle sobre fluxos financeiros (2.1(c)). O texto do artigo 3º não deixa nenhuma margem de que todas as Partes, ao estabelecerem suas ‘contribuições nacionais’, devem empreender esforços em direção dos três propósitos. Por sua vez, apenas menciona a necessidade de dar suporte às Partes países em desenvolvimento na implementação do Acordo.

Os esforços ambiciosos, determinados no artigo 3, são aqueles definidos nos artigos 4, 7, 9, 10, 11 e 13 do Acordo. Os mencionados artigos tratam, respectivamente, de mitigação (artigo 4), adaptação (artigo 7), suporte financeiro (artigo 9), transferência de tecnologia (artigo 10), treinamento (artigo 11) e transparência/implementação (artigo 13). De acordo com a compreensão de tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, aqui materializado no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, o mesmo instrumentaliza-se nas obrigações centrais do tratado e naquelas que são consideradas, por assim dizer, obrigações acessórias. Reafirmando o foco da pesquisa no tratamento diferenciado no âmbito das obrigações centrais do regime de mudanças climáticas, o corte englobará apenas as obrigações de mitigação.

O artigo 4º do Acordo de Paris, dividido em 19 parágrafos, trata exatamente das obrigações de mitigação. O parágrafo 4.1 estabelece que, a fim de cumprir o objetivo de longo prazo do artigo 2.1, as Partes objetivam atingir um pico global das emissões de gases de efeito

estufa o mais rápido possível, reconhecendo que esse pico levará mais tempo para os países em desenvolvimento, e a partir de aí realizar rápidas reduções, equilibrando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa na segunda metade do século.

Essa previsão contém conceitos que merecem atenção. A primeira diferença em relação ao Protocolo de Quioto é que o Acordo de Paris não trabalha com a noção de um ano-base comum para redução das emissões. No Protocolo, o ano-base para redução foi o ano de 1990, onde as Partes do seu Anexo I deveriam reduzir as emissões em pelo menos 5% entre 2008 e 2012, o denominado primeiro período de compromisso (art.3.1).

Com isso, cada País deverá determinar livremente o seu ano-base, para a partir de aí envidar esforços de redução. O Acordo reconhece que esse ano-base para os países em desenvolvimento poderá demorar mais. Observe-se que a falta de qualquer referência dá a entender que ainda possível que os países, mesmo os desenvolvidos ou de grande industrialização, emitam mais até chegar a esse ‘pico’ denominado no Acordo. Isso contrasta substancialmente, por exemplo, com o que Rockström et al (2009) alegam, tratando das fronteiras planetárias, de que aquela relacionada ao clima já teria sido ultrapassada.

Logo em seguida, o artigo 4.2 traz aquela que é a principal inovação do Acordo de Paris em relação a Quioto quando estabelece que todas as Partes devem (*shall*, na versão inglesa) perseguir medidas domésticas de mitigação, de acordo com **contribuições nacionalmente determinadas**<sup>129</sup> que devem preparar, comunicar e manter.

A princípio, tal obrigação não se constitui em algo necessariamente novo, uma vez que a própria CQMC, no seu artigo 4.1 (a) e (b), estabelece que todas as Partes devem elaborar, atualizar periodicamente e publicar inventários nacionais de emissões antrópicas e das remoções por sumidouros, assim como formular, implementar, publicar e atualizar políticas nacionais e/ou regionais que incluam medidas de mitigação e adaptação. Porém, é por meio dessas contribuições que o Acordo pretende operacionalizar o tratamento diferenciado.

Além disso, natureza jurídica das contribuições nacionalmente determinadas foi debatida durante os processos de negociação. Bodansky (2016) ressalta que a União Europeia, a fim de dar maior credibilidade, assim como assegurar a implementação e a observância, desejava estabelecer que as Partes tivessem a obrigação de implementar/atingir suas

---

<sup>129</sup> A Decisão nº 1/CP19, na COP de Warsaw em 2013, já convidou as Partes a submeter o que denominou de ‘*intended nationally determined contributions*’.

contribuições. Por sua vez, os Estados Unidos foram contra essa proposta, alegando que um sistema de transparência cumpriria os mesmos objetivos.

As demais previsões do artigo 4 voltam-se para aspectos procedimentais das contribuições nacionalmente determinadas (4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12 e 4.13), contribuições nacionalmente determinadas no âmbito de organizações regionais de integração econômica (4.16, 4.17 e 4.18).

Esses três itens do artigo quarto (4.2, 4.3 e 4.4) merecem uma análise destacada, uma vez que sepultam definitivamente a lógica endossa em Quioto e dão base para uma nova arquitetura do regime de mudanças climáticas no âmbito da CQMC, traçando um novo perfil para a base de diferenciação entre os países.

O princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades é, de fato, o elemento estrutural da CQMC e deve ser de todo o sistema jurídico constituído a partir dela, assim como o Protocolo de Quioto o instrumentalizou seguindo a lógica binária entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Porém, como ficou claro no capítulo anterior, essa diferenciação é um tema de enorme disputa no âmbito das negociações que se seguiram ao Protocolo, sendo que o Acordo de Copenhague, a despeito de sua ausência de status jurídico, representou uma inflexão no rumo do tratamento diferenciado nesta seara do direito internacional.

Maljean-dubois (2016) observa, porém, que depois de 1997 o mundo teria se tornado bem mais complexo, com a evidência de grandes emissores também nos países do Sul, mas ainda albergados sob o rótulo de países em desenvolvimento. Ela também salienta que as alianças também se tornaram mais complexas, observando-se acordos e estratégias entabuladas para além da dicotomia Norte-Sul.

De plano, deve-se analisar algo que salta aos olhos diante do texto do Acordo de Paris. Ele menciona o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades quatro vezes: no preâmbulo, no artigo 2.2 e nos artigos 4.3 e 4.19. Nessas menções ele traz um novo elemento ao princípio quando menciona a diferenciação ‘à luz das diferentes circunstâncias nacionais’.

É interessante notar que a base da diferenciação no âmbito do direito internacional ambiental encerra uma contenda sobre sua justificativa se com base na responsabilidade histórica dos países desenvolvidos ou com base na capacidade técnica e financeira que os mesmos têm para o adequado enfrentamento dos problemas ambientais. Em virtude dessa disputa, desde a Declaração do Rio-92, e mesmo nos textos da CQMC e do Protocolo, como

princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. O Acordo inova ao condicionar a observação do princípio também às diferentes circunstâncias nacionais.

De fato, a primeira vez que o princípio aparece condicionado desta forma foi na Declaração Presidencial Conjunta sobre Mudanças Climáticas entre os Estados Unidos e a China em novembro de 2014, exatamente tendo em vista a COP de Paris. Do ponto de vista jurídico, Maljean-dubois (2016) chama atenção que essa condicionante atende principalmente o desejo dos países desenvolvidos de poderem alegar um leque maior de fatores para diferenciação, promovendo o que entendem por ser uma interpretação evolutiva do princípio.

Não se pode negar que as origens do Acordo de Paris estão totalmente ligadas ao Acordo de Copenhague que, mesmo tendo fracasso no intuito de, naquela COP, ter sido aceito como tal, mas logrou êxito quando determinou uma inflexão no âmbito da CQMC tendo em vista o Protocolo de Quioto.

O princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, ao materializar o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no âmbito da política ambiental, é reflexo direto do que McGee e Steffek (2016) chamam de multilateralismo redistributivo, cujas origens estão na NOEI e na resistência pós-descolonização. Depois de Copenhague ficou clara a intenção de transformar o modelo proposto em Quioto, tendo em vista exatamente uma reação ao multilateralismo distributivo.

Sobre os argumentos de dismantelar o tratamento diferenciado com base na ascensão de países como a China e mesmo em uma melhora da situação dos países do Sul, Cullet (2016) afirma que, em que pese a melhora de alguns países, não houve nenhuma mudança estrutural significativa nos últimos anos que justifique o abandono da diferenciação. De fato, o tratamento diferenciado deve ser interpretado de forma dinâmica, desde que as desigualdades estruturais demonstrem sinais fortes de diminuição.

De fato, o Acordo de Paris representa uma ruptura quando assinala a primazia da política doméstica sobre as negociações internacionais. O Acordo, na verdade, põe de lado os conflitos distributivos que marcaram as negociações climáticas pós-Quito ao reconhecer que os grandes emissores simplesmente não poderiam ser forçados a adimplir cortes drásticos de emissões. Ao mesmo tempo em que salienta que o Acordo de Paris inaugura uma nova lógica na política internacional do clima, Falkner (2016) assinala que o mesmo adota um enfoque mais realístico e apto a assegurar uma cooperação duradoura.

Trata-se de uma estratégia de autodiferenciação que resulta de um processo voluntário de autodeterminação de suas contribuições, de modo a colocar de lado o conflito Norte-Sul e permitir uma maior diferenciação, abandonando o que se entende por uma divisão estática dos anexos do Protocolo de Quioto. Observe-se que o Acordo não prevê nada sobre a natureza ou mesmo as ambições das contribuições nacionalmente determinadas (MALJEAN-DUBOIS, 2016).

É fato que o Acordo de Paris resulta do compromisso firmado entre os maiores emissores países em desenvolvimento e os Estados Unidos. Mesmo não sendo mais o maior emissor de gases de efeito estufa em termos absolutos, McGee e Steffek (2016) salientam que a presença dos Estados Unidos em um acordo climático é essencial para sua efetividade. Porém, a resistência que aquele país demonstra ao multilateralismo redistributivo – cujo o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento é uma das consequências – já se fazia sensível desde mesmo a Conferência da Rio-92 e no âmbito da governança global do comércio, desde as negociações que levaram à UNCTAD.

Pauwelyn (2013) observa que o tratamento diferenciado da forma como foi emplacado pelos países em desenvolvimento sobretudo pela ação de movimentos políticos e coalizações ao longo dos anos 70 realmente está fadado ao desaparecimento, ou seja, a ideia de uma divisão rígida entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em seu lugar surge uma nova abordagem da diferenciação que leva em conta todo um conjunto de variáveis que tal divisão estática não abarca. O tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, materializado como uma exceção ao princípio da reciprocidade, adentrou o GATT por meio de uma decisão em 1979. Porém, os Acordos da OMC, concluídos em 1994, terminaram esvaziando o princípio de não-reciprocidade em termos de obrigações centrais.<sup>130</sup>

Contudo, a principal derrota para os países em desenvolvimento que este modelo representa é que agora os compromissos de ações e reduções não são mais feitos na negociação internacional, com base em uma visão que tente ser a mais compartilhada possível de um

---

<sup>130</sup> No âmbito da OMC, a autora observa que “[...] this shift may be more easily accommodated, certainly in ongoing negotiations (where new country classifications can be followed) and possibly also under existing WTO rules where the group of ‘developing countries’ has never been strictly defined. In the climate change regime, the list of non-Annex I (developing) parties has been written down. As noted earlier, to shift countries from one list to the other approval of the country concerned is required. Of course, different classifications and burden sharing arrangements could be agreed upon in the successor agreement to the Kyoto Protocol that UNFCCC parties meeting at Durban agreed to continue by 2015”. In: PAUWELYN, Joost. *The End of Differential Treatment for Developing Countries? Lessons from the Trade and Climate Change Regimes. Review Of European, Comparative & International Environmental Law*, [s.l.], v. 22, n. 1, p.29-41, abr. 2013. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1111/reel.12017>, p.35.

mundo só. É nas negociações internacionais que os países em desenvolvimento sempre conseguiram expor as mazelas de um mundo injusto e induzir os países do Norte em direção a compromissos mais sérios. Porém, quando a discussão é levada para o âmbito doméstico dos Estados, essa pressão exercida pelos países desenvolvidos torna-se dispersa, quando não impossível de ser realizada.

O Acordo de Paris, como observam McGee e Steffek (2016), é o resultado de um movimento iniciado pelos Estados Unidos – juntamente com outros países desenvolvidos – em Copenhague em direção a uma outra interpretação do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas. Deixa-se de lado uma diferenciação com base em compromissos prescritivos, internacionalmente negociados, para um modelo de diferenciação para todos, com base em uma noção subjetiva de ‘diferentes circunstâncias nacionais’. O Acordo de Paris, sob a promessa de uma maior diferenciação, na verdade viabiliza uma diferenciação fraca entre os países, afastando-se totalmente noções de equidade e permitindo-os apenas uma diferenciação que fazem por si mesmos.

Falkner (2016) é enfático quando assinala constantemente que o Acordo de Paris põe de lado os conflitos distributivos que marcam a CQMC e que estiveram particularmente presentes em Quioto. Quando critica a abordagem adotada no Protocolo, o autor mesmo afirma que o potencial conflitivo que ele carregava foi o principal obstáculo para que o modelo se mantivesse. Para McGee e Steffek (2016), partindo de uma perspectiva histórica da atuação dos Estados Unidos, isso representa um forte movimento contra a agenda intervencionista e redistributiva de Quioto, algo que já ocorreu em tantas outras searas da governança global.

Porém, é interessante notar que, mesmo em um tom entusiasta com o Acordo de Paris por ter deixado de lado o conflito Norte-Sul, Falkner (2016) é cético quando se questiona se o mesmo, do modo como está redigido, poderá ser efetivo no propósito fixado no artigo 2.1. Para tanto, deve-se observar o cuidado com que as obrigações no artigo 4 foram redigidas.

Ao apelar para as contribuições nacionalmente determinadas, o artigo 4 não contém nenhuma obrigação substantiva, desdobrando-se em obrigações procedimentais sobre como essas contribuições devem ser comunicadas no âmbito da CQMC. Rajamani (2016) pondera que as Partes estão sujeitas a obrigações vinculantes de conduta em relação às contribuições nacionalmente determinadas. Há apenas uma expectativa de boa-fé que as Partes atingirão suas metas por meio das ações que implementarão, apenas. Deste modo, as contribuições nacionalmente determinadas não são executáveis, nem no plano internacional nem no doméstico.

Fica prevista a possibilidade que organizações regionais de integração econômica firmem acordos para agir conjuntamente nos termos do Acordo (4.16, 4.17 e 4.18). As Partes devem comunicar suas contribuições a cada cinco anos (4.9), assegurando informações necessárias para fins de clareza, transparência e compreensão (4.8), que ficarão registradas publicamente (4.12).

Retomando os argumentos de Magraw (1990), o artigo 4 do Acordo de Paris representa uma espécie de virada normativa. Até então, a CQMC e o seu Protocolo sempre foram tido como a aplicação mais perfeita do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, operacionalizado por meio de normas diferenciais, para usar a linguagem de Magraw (1990), chamadas por Rajamani (2010) de normas de diferenciação em relação às obrigações centrais do tratado.

A diferenciação que o artigo 4 operacionaliza, festejada como uma ‘diferenciação para todos’, operacionaliza-se por meio do que Magraw (1990) chama normas contextuais, entendendo-se aqueles que, a princípio, provêm o mesmo tratamento a todos os países, mas possuem condicionantes que permitem uma diferenciação na sua implementação, no caso, essa diferenciação ocorre por meio das ‘circunstâncias nacionais’.

Maljean-dubois (2016) atenta para o que se entende ser a maior fraqueza do modelo de contribuições nacionalmente determinadas endossado pelo Acordo. De fato, tal modelo delega aos países muita flexibilidade na determinação de suas contribuições nacionais. Magraw (1990) afirma que as normas contextuais, marcadas pela indeterminação, possibilitam um amplo leque para argumentar observância/inobservância e mesmo se fossem judicializadas conduziriam a um resultado incerto. Deste modo, os países em desenvolvimento devem apresentar contribuições nacionais que levem em conta suas necessidades específicas e circunstâncias especiais (art.3.2 da CQMC) e mesmo o direito que possuem ao desenvolvimento sustentável (art.3.4 da CQMC) e crescimento econômico (art. 3.5 da CQMC).

Por sua vez, a chave para compreender o impacto de tais contribuições nacionalmente determinadas – em especial aquelas que emanarão dos países desenvolvidos – deve-se prestar atenção nos artigos 4.3 e 4.4 do Acordo. Utilizando-se de uma linguagem imprecisa – uma das características da *soft law*<sup>131</sup> – determina-se que tais contribuições representarão (*will*, na

---

<sup>131</sup> O ponto 2 do capítulo 2 voltou-se para o tema da *hard law/soft law* e, afastando-se de uma abordagem que entende como formalista, listou três variáveis determinantes para sua caracterização: vinculatividade (*obligation*), precisão (*precision*) e delegação (*delegation*), sendo que a precisão (*precision*) está diretamente relacionada à clareza sobre como um Estado deve agir, deixando pouca margem para interpretações. No mesmo

versão inglesa) uma progressão e as mais altas ambições, refletindo as responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais.

Sobre a ambição progressiva das contribuições nacionalmente determinadas, Rajamani (2016) obtempera que o artigo 4.3 estabelece uma forte expectativa, mas uma obrigação para as Partes. Além disso, de acordo com a própria natureza das contribuições nacionalmente determinadas, é a própria Parte que determina se sua nova contribuição preenche tal requisito.

Nessa esteira, se estabelece que os países desenvolvidos devem (*should*, na versão inglesa) continuar tomando a liderança por meio de metas de redução de emissão absoluta na economia de modo abrangente, enquanto os países em desenvolvimento devem continuar envidando esforços de mitigação e, ao longo do tempo, também adotar metas de redução à luz de suas circunstâncias nacionais.

Magraw (1990) lista quatro situações em que normas contextuais seriam vantajosas, sendo interessante relacionadas ao Acordo. A primeira é de que sua adoção facilita o acordo, ao mesmo em que reconhecer que determinadas preocupações são legítimas para a comunidade internacional. O autor ainda argumenta que, apesar das normas contextuais darem a falsa impressão de progresso quando na verdade estariam ocultando a indisposição dos Estados em respostas efetivas por meio de normas diferenciais, elas podem na verdade chamar atenção para um problema e levar a normas mais definidas no futuro. Além disso,

A contextual norm specifies the terms for discourse about the issue to which it applies and provides some bounds of acceptable behavior-bounds which, although not exact, usually are sufficiently precise that some conduct commonly will be seen as exceeding them. Even though a contextual norm might be less desirable in a given situation than a norm with clear meaning, therefore, a contextual norm might be preferable to having no applicable standard at all, which might be the only realistic alternative (MAGRAW, 1990, p.74)<sup>132</sup>.

De fato, o uso de normas contextuais facilita o acordo, porém, no caso do Acordo de Paris, é interessante notar que o valor considerado pela comunidade internacional como relevante para modular as contribuições nacionalmente determinadas não foram a condição de

---

sentido, essa dimensão pode variar desde de obrigações muito precisas até aquelas que estabelecem princípios de ação muito gerais, tornando difícil até mesmo averiguar o próprio adimplemento da obrigação.

<sup>132</sup> Uma norma contextual especifica os termos para o discurso sobre a questão a que se aplica e fornece alguns limites de comportamento aceitável - limites que, embora não exatos, geralmente são suficientemente precisos que alguma conduta comumente será visto como excedendo-os. Mesmo que uma norma contextual possa ser menos desejável em uma determinada situação do que uma norma com significado claro, portanto, uma norma contextual pode ser preferível a não possuir nenhuma norma aplicável, a qual pode ser a única alternativa realista.

países em desenvolvimento em si, mas uma condicionalidade bem mais ampla, aplicável a todos, qual seja ‘à luz das circunstâncias nacionais’. Por sua vez, também é interessante notar que o Acordo de Paris sinaliza exatamente o afastamento de um modelo lastreado em normas diferenciais explícitas – o Protocolo de Quioto – devido, em grande parte, à falta de disposição dos maiores emissores de adotarem normas diferenciais.

Ao afirmar que normas contextuais não são de um todo indefinidas ao prover bases para avaliar uma conduta como aceitável, ou seja, no caso do Acordo, seria a noção ideal de que o mesmo deve prover bases claras de implementação, sobretudo instrumentalizando a liderança dos países desenvolvidos. Essa realidade será abordada no próximo item sobre os mecanismos de observância no âmbito do Acordo.

Um segundo tipo de situação em que Magraw (1990) sustenta que o uso de normas contextuais seria adequado são aquelas que envolvem problemas marcados pela incerteza, seja ela científica ou relacionada às situações fáticas a serem cobertas, de modo que tal norma permite uma flexibilização para determinar um nível ótimo de resposta, que evolua com o tempo. Uma terceira justificativa é que normas contextuais seriam mais adequadas naquelas situações em que os custos de elaborar normas precisas determinando todos os meandros possíveis seria demasiadamente alto tendo em vista os benefícios advindos dela.

Por fim, uma quarta situação em que Magraw (1990) justifica o uso de normas contextuais e que está intrinsecamente relacionada às mudanças climáticas é que essas normas seriam mais adequadas mesmos naquelas situações em que é claro o que se deve fazer – no caso, intensificar a redução de emissão de gases de efeito estufa em um processo de descarbonização da economia mundial – mas existe a possibilidade de mudanças de cenário que podem afetar o modo de enfrentamento. Normas contextuais evitam que, desse modo, seja sempre necessário um processo de renegociação dos acordos pactuados.

As argumentações para preferir o uso de normas contextuais – tal como fez o Acordo de Paris – em sede de normas diferenciais – como o fez, por exemplo, o Protocolo de Quioto – trazem à memória aqueles motivos arrolados pelos Estados para preferirem normas caracterizadas como *soft law*. Abott e Snidal (2000), assim como Guzman e Meyer (2010), ensinam que os Estados preferem normas caracterizadas como *soft law* não apenas sinalizando que no futuro poderão aderir a normas de *hard law*, porém como uma escolha em si. Isso ocorre seja pelo fato de serem mais fáceis de serem negociados ou devido à incerteza, não apenas científica, como se pode pensar na seara ambiental, mas também política, de modo que o pactuado possa até mesmo ser modificado ao longo do tempo sem necessitar de novos

instrumentos. Apego à soberania e diminuição dos custos relacionados à ratificação são também outras motivações para adoção de normas *soft law*.

Como já apontado, o artigo 4º do Acordo desdobra-se em muitas obrigações procedimentais sobre as contribuições nacionalmente determinadas, mas em nenhum momento delinea substancialmente os níveis de ambição dessas contribuições, tendo em vista as realidades dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento. O Acordo não estabelece nenhum critério ou indicadores para que essa liderança esteja verdadeiramente sendo exercida pelos países que a devem exercer, mas, como analisa Maljean-dubois (2016), permite que cada país faça uma autoavaliação de sua contribuição segundo critérios próprios de justiça, algo que não pode ser contestado por nenhuma outra Parte no âmbito do Acordo.

Na esteira das argumentações de McGee e Steffek (2016), países como os Estados Unidos e China, considerados os mais importantes players para que um acordo fosse possível, apresentam-se ciosos de sua soberania, ao negar qualquer possibilidade de metas de redução internacionalmente negociadas. Além disso, os Estados Unidos, tendo em mente movimentos tais como a Resolução Byrd–Hagel que outrora impossibilitou a ratificação do Protocolo de Quioto. Bodansky (2016), referindo-se ao Partido Republicano, que nos Estados Unidos, a maioria de um dos dois grandes partidos questiona abertamente as mudanças climáticas, emperrando a ação legislativa e mesmo o engajamento dos Estados Unidos em acordos internacionais.

Outra situação ocorrida na COP de Paris, relatada por Bodansky (2016), que sinaliza o desejo de evitar custos de soberania, foi que momentos que antecediam a plenária final da COP de Paris, os Estados Unidos notaram que em um parágrafo do Acordo, sobre contribuições nacionalmente determinadas, *'should'* havia sido trocado por *'shall'*, criando uma obrigação legal. As consequências disso seria que os Estados Unidos não participariam do Acordo, uma vez que demandaria aprovação do Congresso dos Estados Unidos – onde o então Governo Obama não tinha maioria. Com a correção do texto, o Acordo poderia ser aceito como um acordo executivo, prescindindo de aprovação legislativa.

A questão que se coloca então é: como os países em desenvolvimento – em especial aqueles que são mais diretamente afetados pelas mudanças climáticas – podem garantir que os países desenvolvidos – e mesmo os grandes emissores países em desenvolvimento – irão realmente tomar a frente em termos de ambição – uma vez que eles continuam sendo os maiores emissores?

Sob a promessa de maior diferenciação, esse modelo endossado pelo Acordo de Paris coloca riscos tais como um nivelamento por baixo, que somente pode ser evitado por critérios objetivos combinados com um mínimo de controle e proteção multilateral, além de enfraquecer o poder de barganha dos países em desenvolvimento enquanto grupo e mesmo levantar incertezas sobre a própria operacionalização desse modo contextual de diferenciação (PAUWELYN, 2013).

Magraw (1990) afirma que mesmo normas contextuais, como a do Acordo sobre as contribuições nacionalmente determinadas, podem ser gerais ou limitadas, quando atêm claramente as situações que podem ser levadas em conta no âmbito de aplicação daquela norma. Todavia, Maljean-dubois (2016) salienta que o Acordo de Paris, ao mesmo tempo em que favoreceu uma abordagem *bottom-up*, esvaziou elementos *top-down* necessários para garantir sua implementação e mesmo que o nível de ambição realmente seja crescente. Segundo a autora, o Acordo de Paris, ao colocar no centro a noção de contribuições nacionalmente determinadas, não esvazia o sentido do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento, mas, pelo contrário, favoreceria uma maior diferenciação. Com efeito, ela argumenta que os países em desenvolvimento devem continuar agindo como um grupo e preservando seu poder de negociação.

Todavia, qual seria o espaço onde os países em desenvolvimento poderão continuar agindo em grupo no âmbito da CQMC diante das determinações do Acordo de Paris? Em outras palavras, de que modo os países em desenvolvimento – em especial aqueles mais vulneráveis – poderão pressionar os países desenvolvidos e grandes emissores a apresentar CNDs que tenham o grau de ambição necessário para atingir o objetivo do artigo 2.1(a)?

Pode-se verificar, deste modo, que o Acordo de Paris, ao colocar de lado os conflitos distributivos que caracterizavam as negociações pós-Quito como argumenta Falkner (2016), não significa que os mesmos tenham deixado de existir. De fato, como argumenta Parks e Roberts (2006), as mudanças climáticas são necessariamente uma questão de justiça, anteriormente enfrentada pelos países em desenvolvimento por meio de um multilateralismo redistributivo, como observam McGee e Steffek (2016), cuja operacionalização do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento é uma das suas expressões máximas.

O Acordo de Paris – cujo embrião já estava em Copenhague – marca a vitória da estratégia revisionista endossa pelo Norte, principalmente pelos Estados Unidos. Deste modo, de acordo com Kiely (2016), não se deve crer que a hegemonia dos EUA não esteja sendo desafiada em vários setores da política internacional, principalmente por países do Sul, mais

notadamente os emergentes. Porém, deve-se ter em conta o papel preponderante dos EUA enquanto líder da globalização econômica. O ponto é que esse desafio, em termos econômicos, tem retratado com exagero. Os Estados Unidos até passam por dificuldades, podendo-se até mesmo questionar sua capacidade de lidar adequadamente com os ainda persistentes efeitos da crise financeira de 2008. Afirmar um declínio dos Estados Unidos tendo em vista sua questionável capacidade de enfrentar a crise é diferente de justificar tal declínio devido a emergência de um país, notadamente a China, ou conjunto de países do Sul – como os BASIC - uma vez que, para a eles, a crise também é um problema até maior do que é para os Estados Unidos.

A operacionalização do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades, quando aparece textualmente no artigo 4 o faz apenas naqueles parágrafos caracterizados pela imprecisão (4.3 e 4.19) e mesmo no parágrafo 4.4 que pode ser visto como um eco da Convenção. O máximo efeito que essas obrigações podem ter, assinala Rajamani (2016), é de gerar apenas uma forte expectativa normativa.

O Acordo de Paris, quando escamoteia com o dilema Norte-Sul, de acordo com Cullet (2016), não representa um modelo para o futuro, mas apenas uma vitória diante do nada, ou seja, ele é apenas melhor do que acordo nenhum. Crítico ao modo como a diferenciação foi operacionalizada no Acordo de Paris, o autor vê as contribuições nacionalmente determinadas à luz das circunstâncias nacionais como autodestrutivo e permissivo aos interesses individuais dos Estados, ao invés de uma ambição internacional. Deste modo,

[...] the problem is not with individual differentiation the need for which has been recognized for years, but with self-differentiation. Indeed, there is a basic difference between differentiation based on individual preferences and the self-interest of countries and individual differentiation arising as a result of an internationally agreed framework (CULLET, 2016, p.318)<sup>133</sup>.

Os países desenvolvidos devem continuar tomando a dianteira, liderando os esforços de enfrentamento das mudanças climáticas, como bem afirma o artigo 4.3. Porém, de que modo? Nesse ponto, o Acordo é silente. Ou seja, não restou no âmbito do Acordo absolutamente nenhum mecanismo para que os países em desenvolvimento possam cobrar essa liderança dos países desenvolvidos em termos de obrigações centrais. O Acordo de Paris,

---

<sup>133</sup> “O problema não é a diferenciação individual, cuja necessidade tem sido reconhecida há anos, mas com a autodiferenciação. De fato, há uma diferença básica entre a diferenciação baseada em preferências individuais e o interesse egoísta dos países e a diferenciação individual que surge como resultado de uma arquitetura consensual no âmbito internacional”.

de fato, põe de lado os conflitos distributivos, não os encerra, mas deixa o multilateralismo redistributivo dos países em desenvolvimento em posição marginal ou até mesmo sem espaço para se manifestar.

4.2.2 A liderança dos países desenvolvidos e a insuficiência dos mecanismos providos pelo Acordo: quadro de transparência, balanço global e mecanismo de cumprimento.

Ciente de que o Acordo de Paris em si, tendo em vista as contribuições nacionalmente determinadas apresentadas até agora, não pode ser visto com grande euforia, Bodansky (2016) assinala alguns aspectos que, segundo o autor, sinalizam a capacidade do Acordo de servir de base para uma ação global bem mais forte em relação às mudanças climáticas. Entre esses aspectos, o autor assinala o fato do mesmo ter um alcance global, impor as mesmas obrigações centrais a todos permitindo que circunstâncias nacionais sejam levadas em consideração e, a principal, estabelece uma arquitetura duradoura para uma cooperação de longo-prazo. O Acordo, porém, ainda não é de um todo exequível, de modo que muitos pontos ainda dependem de decisões a serem tomadas no âmbito das COP. Serão essas decisões que deixaram claro que o mesmo representa uma verdadeira convergência política ou apenas colocou, por um instante, as diferenças de lado.

A questão mais urgente que deve ser feita tendo em vista o modo como o Acordo arquitetou a diferenciação em termos de contribuições nacionalmente determinadas, deixando os conflitos distributivos de lado, é como a liderança dos países desenvolvidos – coloca em termos de *soft law* no artigo 4.4 do Acordo – poderá ser exigida. Em outras palavras, o Acordo põe de lado os conflitos, mas não os encerra.

Ao observar que as mudanças climáticas afetam um bem público comum, Keohane e Oppenheimer (2016) lembram que praticamente todos os países vão sofrer as consequências das mudanças climáticas – alguns mais, outros menos – porém a ação de um único país contribui muito pouco para diminuir seu próprio sofrimento. Deste modo, grandes são os incentivos para ignorar as consequências climáticas de suas próprias decisões. Com isso, a opção de não-cooperar tornar-se mais atrativa.

Quando se trata de acordos internacionais, principalmente acordos ambientais multilaterais, esses normalmente se iniciam com obrigações menos rígidas, a fim de atrair os principais atores, e, ao longo do tempo, adotam-se compromissos mais ambiciosos, o que torna o acordo mais efetivo no objetivo a que se propôs. Young (2016) assinala que essa é a lógica

que deveria nortear todos os acordos internacionais, mas sabe-se que nem sempre isso acontece e que, na seara ambiental, isso raramente acontece. Todavia, existem vários mecanismos no âmbito dos acordos internacionais que foram arquitetados com essa finalidade, porém, é importante ressaltar que ao eleger um determinado mecanismo deve-se ter em conta variáveis tais como a natureza do problema ambiental em questão e mesmo as características gerais do acordo.

Com base em dados do *Climate Action Tracker*, a partir de estudos empreendidos com base nas atuais políticas e potenciais impactos das contribuições nacionalmente determinadas dos 30 maiores emissores, Höhne et al. (2016) identificaram que com as atuais políticas implementadas por esses países, as emissões globais se estabilizariam na segunda metade do século, levando a um aumento de temperatura de 3.6°C em 2100; com as contribuições nacionalmente determinadas totalmente implementadas as emissões diminuiriam na segunda metade do século e a temperatura aumentaria em cerca de 2.7°C. Os autores salientam que outros estudos indicam aumentos de temperatura ainda maiores do que 2.7°C.

Nos acordos climáticos existe um grande incentivo para fazer o mínimo e se aproveitar das contribuições dos outros. Keohane e Oppenheimer (2016) observam que para que tais acordos possam ser executáveis, é necessária reciprocidade, de modo que quando uma parte inadimpla uma obrigação ela sofre as consequências por parte dos seus parceiros. Com isso, os benefícios dependem exclusivamente do comportamento da própria parte. A reciprocidade por meio de trocas contingentes faz parte dos processos de negociação, porém é importante que ela esteja presente também na execução dos tratados, de modo que fique claro para as partes que caso não adimplam suas obrigações não receberão os benefícios. Entretanto, a execução recíproca não pode ser aplicada quando se trata de bens públicos globais, uma vez que em resposta ao inadimplemento de uma obrigação não se pode impedir o acesso ao bem. Cuidar de bens públicos globais pode trazer benefícios simbólicos para os que o fazem, mas apenas naquelas situações em que o custo é baixo.

Isso leva a uma reflexão de que, em que pese as críticas elaboradas ao modelo endossado no Protocolo de Quioto, ele permitia uma pressão política internacional por parte dos países em desenvolvimento para que essa liderança fosse operacionalizada em termos os mais precisos possíveis em âmbito internacional, possibilidade afastada pelo Acordo de Paris.

Höhne et al. (2016) enfatizam que as contribuições nacionalmente determinadas que estão propostas hoje não possuem o nível de ambição necessário para que se atinja o objetivo proposto no artigo 2.1(a) do Acordo e a questão que se coloca é exatamente em como garantir

o nível de ambição necessário para tanto. Com base nas contribuições nacionalmente determinadas oferecidas até então, observa-se que os países tendem a ser conservadores em suas ambições. Além disso, mesmo diante de metas mais ambiciosas, os governos terminam evitando-as. Para outros países, como o Brasil, Índia e China e União Europeia, suas contribuições podem ser adimplidas simplesmente pela continuidade de suas políticas atuais, abrindo espaço mesmo para que possam superá-las por meio de políticas adicionais implementadas até 2025 ou 2030. As contribuições determinadas por países como a Rússia, por exemplo, implicam em um aumento das emissões em relação aos padrões atuais. Por sua vez, países como Estados Unidos, Austrália e Canadá precisam implementar políticas sérias se desejam realmente adimplir suas contribuições nacionais, julgadas ainda assim como inadequadas, tendo em vista a tendência de emissões em que se encontram

Falkner (2016) e Maljean-dubois (2016), por sua vez, apostam na pressão exercida pela sociedade civil organizada para que essas contribuições nacionalmente determinadas, principalmente por parte dos grandes emissores, realmente tenham aquela ambição necessária para alcançar a meta estabelecida no âmbito do artigo 2.2(a) do Acordo.

Young (2016) também menciona que uma das condições para que as obrigações que um Estado assume no âmbito de um acordo ambiental internacional sejam devidamente fortalecidas é o papel que a opinião pública (sociedade civil) pode exercer. Isso pode ocorrer por meio de uma mudança de atitudes e valores, tais como o reconhecimento de que os animais são seres sencientes teve grande impacto no âmbito de indústrias que usam animais para testes ou mesmo na conservação da megafauna. Outra possibilidade é o enquadramento do assunto em termos que o tornem pauta de pressões e preocupações públicas, tais como as questões relacionadas à camada de ozônio e sua correlação com um aumento dos casos de melanoma e glaucoma.

Esperar que a sociedade civil nos países desenvolvidos exerça pressão para que seus governos tomem medidas adequadamente ambiciosas no enfrentamento das mudanças climáticas, especialmente tendo em vista suas responsabilidades históricas, não parece ser tão efetivo. Roncato (2011), dissertando acerca do déficit participativo da governança global e o contraponto a ser teoricamente estabelecido por uma sociedade civil global emergente, lembra que a mesma é palco de várias dinâmicas e interesses conflitantes. Segundo a autora, apesar de ser possível em algum nível exercer esse contraponto, não se pode apostar todas as fichas na sociedade civil – nacional ou global – porque elas vão sempre ser um reflexo das divisões

de poder que estão fora dela, sendo cooptadas por forças políticas e econômicas por meio de tantos canais tais como a mídia que assume cada vez mais uma função de propaganda.

Nesse sentido, um estudo empreendido por Viola, Franchini e Ribeiro (2013) fornece pistas sobre esse argumento. Os autores observam que os destinos da governança climática são ditados principalmente por Estados que endossam o modelo atual de desenvolvimento baseado no uso intensivo de carbono, formando uma hegemonia conservadora. Articulando democracia, globalização e mudanças climáticas, eles observam que a expansão da democracia foi um dos efeitos positivos da globalização. O eixo das mudanças climáticas se insere porque respostas efetivas ao desafio climático dependem de um aprofundamento rápido das liberdades democráticas, sinalizando uma resposta efetiva.

Nas democracias contemporâneas, o mercado prevalece sobre a democracia e a economia sobre a política. Trata-se, porém, de uma tensão quando se sabe que a maximização do mercado corrói a democracia e a maximização da democracia inviabiliza o mercado. Hoje, porém, está-se assim diante de uma vitória dos modelos forjados na revolução inglesa e americana, centrado na noção de escolha racional. Os autores observam que a relação entre democracia e mercado sofreu mudanças significativas desde 2008 quando se demandou uma atuação firme dos Estados no âmbito econômico. O enfrentamento das mudanças climáticas demanda um aprofundamento desta tendência (VIOLA et al, 2013).

É importante o argumento dos autores segundo o qual apenas democracias de alta qualidade são responsivas às demandas de gestão do bem público global, desprendidas de suas soberanias em nome de estruturas de governança global eficazes. Combinando elementos relacionados a poder econômico, poder político, poder militar e poder climático<sup>134</sup>, Viola, Franchini e Ribeiro (2013) classificam Estados Unidos, China e União Europeia como superpotências climáticas. Porém, dessas três, apenas a União Europeia é considerada como uma democracia de alta qualidade, o que sinaliza uma capacidade limitada de um apelo da sociedade civil nas outras denominadas superpotências climáticas que seja capaz de forçar seus governos a metas mais ambiciosas.

---

<sup>134</sup> Poder climático relaciona-se a relevância e compromisso. Segundo os autores, “[...] entendemos por relevância de um país a proporção de sua participação nas emissões globais, a posse de recursos humanos e tecnológicos para a descarbonização da economia global, e o comprometimento energético que permite avaliar de maneira crítica a composição da matriz energética e os custos da descarbonização. Por compromisso, entendemos a disposição para utilizar esses recursos em benefício da estabilidade do sistema climático”. In: VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias; RIBEIRO, Thaís Lemos. **Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática**. São Paulo: Annablume, 2013 p.86.

Maljean-dubois (2016), assim como Falkner (2016), também é cética em relação à capacidade do Acordo de Paris de conseguir o seu objetivo inscrito no artigo 2.1(a). A autora assinala que mesmo as contribuições nacionais inscritas no âmbito do Acordo de Copenhague não sinalizavam essa ambição e mesmo aquelas oferecidas para depois de 2020, apesar de mais ambiciosas, também não o são no nível necessário.

Susskind e Ali (2015) colocam que negociações sobre monitoramento e implementação são também espaço de grandes contendas no âmbito dos acordos ambientais multilaterais. Todavia, no âmbito desses acordos, o objetivo desses mecanismos vai além de simplesmente identificar e punir eventuais inadimplentes ou mesmo *free-riders*, mas envolve também compreender melhor o problema objetivo do acordo e como ele evoluiu ao longo do tempo, ajustando até mesmo as próprias obrigações convencionais em termos padrões e/ou metas de modo a assegurar a efetividade do tratado.

A terceira variável que Abbott et al (2000) mencionam como um componente do processo de legalização das relações internacionais é o que denominam de delegação. Trata-se aqui da autoridade que os Estados conferem a uma terceira parte para implementar um acordo. Esses mecanismos são mais legalizados quando as Partes determinam uma jurisdição obrigatória a ser exercida com base em regras claras e precisas, ao passo que será menos legalizada quando o processo envolve mais uma negociação política, na qual as Partes podem aceitar ou rejeitar propostas.

A questão que se coloca é como garantir que os compromissos assumidos em um acordo evoluam ao longo do tempo tornando-se mais ambiciosos e capazes de resolver o objetivo ao qual se prontificam. Entre os mecanismos normalmente utilizados pelos acordos ambientais multilaterais, Young (2016) cita alguns tais como a possibilidade de conferir autoridade para que a Reunião das Partes possa, por meio de uma decisão, tornar os compromissos mais ambiciosos sem necessidade de emendar o acordo ou mesmo de processos de ratificação. Outro mecanismo utilizado no âmbito da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes foi a de conferir a uma comissão de revisão o dever de recomendar as Partes para a inclusão ou remoção de outros poluentes além daqueles que estavam originalmente no âmbito da Convenção. Um mecanismo também bastante usado é a lógica Convenção-Protocolo e, por fim, tem-se o estabelecimento de procedimentos para manejar quotas. Além disso, esses mecanismos podem ser acompanhados por assistência financeira àqueles Estados que concordem em apresentar compromissos mais ambiciosos.

A efetividade do Acordo de Paris tem a sua frente os desafios postos por uma arquitetura onde são as políticas domésticas – por meio das contribuições nacionalmente determinadas – que guiam o Acordo, ao mesmo tempo em que deve assegurar transparência e garantir que as contribuições se tornam mais ambiciosas ao longo do tempo, de modo a atingir o objetivo fixado no artigo 2.1(a). Diante do imperativo de liderança dos países desenvolvidos, é importante identificar os espaços onde os países em desenvolvimento poderão pressionar por esta liderança em termos de contribuições nacionalmente determinadas suficientemente ambiciosas (VOIGT, 2016).

Segundo Rajamani (2016), os mecanismos que o Acordo elaborou para garantir sua efetividade são reflexos da necessidade de estabelecer regras descendentes a fim de balancear a arquitetura ascendente das contribuições nacionalmente determinadas. A ampla margem conferida às Partes pelas contribuições nacionalmente determinadas necessita, evidentemente, de um balizamento internacional a fim de assegurar o objetivo do artigo 2.1(a). Com essa finalidade, o Acordo estabelece três instâncias: um sistema de transparência (art.13), um processo de balanço global (art.14) e um mecanismo de cumprimento (art.15).

O artigo 13 estabelece um quadro ampliado de transparência, cuja finalidade é ‘construir a confiança mútua e promover a implementação eficaz’. Além disso, a sua implementação deve ocorrer de forma ‘facilitadora, não intrusiva, não punitiva, que respeite a soberania nacional, e que evite colocar um encargo excessivo sobre as Partes’. O quadro divide-se em informações sobre ação (mitigação e adaptação) prevista no item 5 e um quadro sobre suporte (suporte financeiro, transferência de tecnologia, etc.) no âmbito do item 6. Nele, as Partes são obrigadas a prover informações sobre mitigação (item 7). Informações sobre financiamento são obrigatórias para os países desenvolvidos e recomendações para os países em desenvolvimento (item 9). Já informações sobre adaptação são recomendações a todos (item 8).

As informações providas no âmbito do artigo 13 serão submetidas a uma revisão técnica no âmbito do item 11 e 12 do mencionado artigo. Essa revisão técnica consiste, entre outras coisas, em analisar a implementação e cumprimento de sua contribuição nacionalmente determinada, identificando áreas de aprimoramento para a Parte, e revisando também a consistência das informações providas. Some-se ainda que a Parte participará de uma análise facilitadora e multilateral sobre a implementação e cumprimento de sua contribuição nacionalmente determinada.

O balanço global definido no art. 14 estabelece que, a partir de 2023, a cada cinco anos, as Partes deverão realizar um balanço da implementação. Esse balanço tem como objetivo avaliar progresso coletivo com vistas à realização do propósito do presente Acordo e seus objetivos de longo prazo, cujo resultado deverá informar as Partes sobre a necessidade de atualização e reforços, de modo nacionalmente determinado, sobre suas ações e apoio conforme as disposições relevantes do presente Acordo, bem como no reforço da cooperação internacional para a ação climática.

Por sua vez, o artigo 15 trata do mecanismo de cumprimento. Trata-se de um comitê especializado, facilitador, transparente, não acusatório e não punitivo, devendo prestar especial atenção às respectivas capacidades e circunstâncias nacionais das Partes.

O Acordo de Paris trata desses três mecanismos destinados a assegurar sua efetividade de um modo bem incipiente, deixando que muitos detalhes sejam decididos pelas Partes quando funcionando como Reunião das Partes do Acordo de Paris. Porém, não há dúvida que mesmo as poucas provisões do Acordo são suficientes para vislumbrar principalmente as possibilidades de assegurar a ambição necessária nas contribuições nacionalmente determinadas, sobretudo materializando a liderança dos países desenvolvidos.

No âmbito do quadro ampliado de transparência, não está clara a relação entre os seus resultados, no âmbito das informações prestadas e revistas, e o balanço de implementação. A proposta do balanço global do artigo 14 seria fundamental para saber se os esforços individuais estão realmente no sentido do objetivo do Acordo, principalmente considerando aspectos de responsabilidade histórica e atual pelo problema, além de capacidades.

Porém, não há como identificar se as Partes – especialmente aquelas desenvolvidas – estão contribuindo de acordo com sua responsabilidade diferenciada, uma vez o texto diz que o balanço global avalia o progresso coletivo. Do mesmo modo, o Acordo não deixa claro o alcance da ‘análise facilitadora e multilateral’ a qual cada Parte está submetida para avaliar a implementação e cumprimento de suas contribuições nacionalmente determinadas. Igualmente, Rajamani (2016) observa que o Acordo não menciona se o balanço será feito apenas das contribuições implementadas ou se também avaliará a ambição das propostas.

Ainda que o balanço global deva ser feito à luz da equidade, que ainda não está instrumentalizada no processo de balanço global, mas ela deixa aberta a possibilidade de discussões em termos de responsabilidade histórica, capacidades e mesmo prioridades de desenvolvimento, o que é favorável para os países do Sul. Porém, os resultados desse balanço

apenas informam as Partes para que fortaleçam suas ações que, conforme o próprio item 3 do artigo reforça, sempre serão nacionalmente determinadas.

Young (2016) parece otimista em relação ao balanço global quando afirma que o mesmo é um ‘sinal de esperança’ para o fortalecimento dos compromissos. Segundo o autor, na medida em que o problema das mudanças climáticas e sua urgência tornar-se mais evidente e indiscutível, as Partes deverão aumentar a ambição de seus esforços. Porém, não se esperar tanto desse mecanismo se os *veto-players* não tomarem a dianteira, além do fato de não haver nada de obrigatório sobre esse processo. De fato,

Efforts to strengthen the commitments of the Paris Agreement through this process could easily break down into mutual recriminations, with individual parties accusing each other of bad Faith due their failure to take strong stands in favour of strengthened commitments needed to fulfil the goal of holding temperature increases to 2° C, much less the more demanding goal of holding the line at 1,5° C (YOUNG, 2016, p.130).

Keohane e Oppenheimer (2016) observam que os acordos multilaterais também representam um simbolismo que pode afetar o apoio dado às instituições internacionais, como ocorre com os direitos humanos. Acordos multilaterais em direitos humanos não são considerados como *hard law*, de modo que sua manutenção não gera custos, porém sua força está em gerar constrangimentos internacionais e mesmo incitar atividades de grupos domésticos reclamando o exercício e proteção desses direitos. As mudanças climáticas entrariam nesse mesmo diapasão.

‘*Naming and shaming*’, a tática endossada pelo Acordo por meio do balanço global de implementação, não é uma novidade no âmbito do direito internacional, estando presente principalmente no sistema de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas. A Resolução 60/251 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 15 de março de 2006, estabeleceu o Conselho de Direitos Humanos e o encarregou de conduzir uma **Revisão Periódica Universal (RPU)** como mecanismo para assegurar e promover os direitos humanos.<sup>135</sup>

A RPU surge com a reforma do sistema ONU de direitos humanos em 2006, sob a crítica de que o sistema predecessor era politizado e colocava em xeque a credibilidade das

---

<sup>135</sup> 5.(e) Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review mechanism within one year after the holding of its first session. In: UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 15 March 2006 60/251. Human Rights Council**

instituições. Nesse sentido, ela é uma resposta ao trabalhar por meio da socialização da influência, entendendo que os Estados se importam com aspectos relacionados a reputação. Construtivistas e liberais institucionalistas tendem a ver a RPU como um mecanismo positivo, acreditando que a pressão normativa pode ter um efeito positivo no comportamento dos Estados no âmbito internacional (TERMAN; VOETEN, 2017)

O seu funcionamento ocorre da seguinte forma: o Estado sob revisão oferece um relatório nacional sobre suas práticas em direitos humanos, sendo que organizações não-governamentais também podem oferecer informações, mas apenas o Estado sob revisão as apresenta diretamente ao Grupo Revisor. O diálogo interativo dura 140 minutos, onde qualquer Estado das Nações Unidas pode fazer recomendações. O Estado sob revisão responde os comentários e escolhe quais recomendações vai se comprometer. Com isso, elabora-se um relatório que o Estado deverá implementar até a próxima revisão.

O primeiro ciclo da RPU ocorreu de 2008 a 2011, o segundo de 2012 a 2016 e o terceiro deve ocorrer de 2017 a 2021. Desde o seu estabelecimento, muitas dúvidas foram lançadas sobre a sua capacidade de realmente promover os direitos humanos. Os céticos costumam enfatizar que os Estados não estão preocupados em promover os direitos humanos e muito menos com sua reputação internacional, sendo guiados por interesses econômicos e de segurança. Deste modo, a RPU é conduzida por motivos alheios aos direitos humanos em si. Deste modo, a RPU tem os mesmos vícios que o sistema antecessor: politização e seletividade.

É iluminador o artigo publicado por Terman e Voeten (2017) *'The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review'* na última edição da *'The Review Of International Organizations'* por enfrentar o tema por meio de uma análise de mais de 40.000 recomendações dos dois primeiros ciclos da RPU. Com isso, os autores as avaliam com base em quatro perspectivas de relações políticas: afinidade geopolítica, alianças militares formais, comércio de armas e ajuda humanitária.

Terman e Voeten (2017) constroem teoricamente o seu argumento afirmando que os Estados são sensíveis a avaliações políticas, ainda que não sejam necessariamente independentes ou imparciais. Porém, essa sensibilidade está relacionada aos relacionamentos políticos que estão estabelecidos entre o Estado revisado e os Estados revisores. Os Estados comportam-se no cenário internacional a fim de maximizar seus interesses materiais e, para isso, procuram manter sólidas aquelas relações com outros Estados que são essenciais para tanto. Com isso, esperam-se que os Estados variem suas críticas de acordo com as relações

políticas que estabelecem, de modo que Estados que possuem uma relação estratégica tendem a ser menos rígidos mutuamente, a fim de manter essa relação. Porém, existem Estados que por pressão doméstica ou mesmo por realmente crer no valor normativo dos direitos humanos, colocam-se de modo crítico mesmo diante de seus parceiros estratégicos. Nessa situação, os Estados sob revisão, a fim de manterem a relação estratégica, tendem a aceitar as críticas como recomendações e esforçarem-se a adimpli-las.<sup>136</sup>

A partir de hipóteses construídas com base nas relações de afinidade geopolítica, alianças militares formais, comércio de armas e ajuda humanitária, Terman e Voeten (2017) concluem que as relações políticas são importantes para a dinâmica de funcionamento do *'naming and shaming'*. Os Estados condenam violações seletivamente, com base na relação que possuem com o violador cuja sensibilidade, que por sua vez, também depende da relação que possuem com quem o critica. O *'naming and shaming'* também revela quais comportamentos são endossados sem colocar determinadas parcerias em risco.

Tendo em vista essas conclusões de Terman e Voeten (2017) e as características do balanço geral de implementação delineadas pelo artigo 14 do Acordo, várias questões ficam em aberto. Primeiramente, como já comentado, o artigo 14 menciona a avaliação do progresso coletivo, diferentemente do *'naming and shaming'* da RPU onde a avaliação é feita caso-a-caso e o relatório de recomendações é individualizado. De fato, o Acordo não fecha a possibilidade de uma técnica inspirada no modelo da RPU, mas ao mesmo tempo fornece elementos para que se opor. De fato, a Decisão 1/CP.21, que adotou o Acordo de Paris, solicita ao Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre o Acordo de Paris que desenvolva modalidades para a implementação do artigo 14, que deverá ser um espaço de contenda.

Supondo a implementação de um modelo semelhante ao da RPU, a questão que mais uma vez se coloca é sobre a capacidade dos países em desenvolvimento de forçar a liderança por parte dos países desenvolvidos. Com base em Parks e Roberts (2008), os debates sobre

---

<sup>136</sup> “When deciding whether or not to accept a recommendation, states must factor in political context, because recommendations reveal very different signals depending on the source. In a politicized environment, governments interpret criticism by their enemies as a cynical attempt to sully their country’s reputation. Not only are there few incentives to comply in such cases, doing so may confer costs on the part of the State under Review (SuR) if they are seen as ‘kowtowing’ to the enemy. On the other hand, recommendations mean something very different when coming from a state that shares strong political, economic, or security ties with the target. Since there are few strategic incentives to criticize friends, shaming in this case serves as a credible signal reflecting the critic’s preferences on a particular norm. In this context, the SuR is more likely to accept the recommendation in order to avoid damaging a valuable partnership” In: TERMAN, Rochelle; VOETEN, Erik. The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review. **The Review Of International Organizations**, [s.l.], p.1-23, 4 jan. 2017. Springer Nature. <http://dx.doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>, p.08.

mudanças climáticas refletem um conjunto de desigualdades que estão presentes no cenário internacional, transbordando a CQMC. Se é certo que os países em desenvolvimento, percebendo-se como marginalizados na ordem internacional, encampam, de diversas formas, esforços no sentido de tornar tal ordem mais justa, seria urgente a necessidade de que os mesmos se coalizem novamente no âmbito de um balanço global no sentido de exigir a postura de liderança dos países desenvolvidos.

Porém, ainda de acordo com o mencionado estudo, convém pensar até que ponto os países desenvolvidos acolheriam as propostas, críticas e reivindicações do Sul no sentido de manter uma relação estratégica ou, conforme Hurrell e Sengupta (2012), até que ponto o Norte precisa do Sul. Caso os *'rising powers'* do BASIC mantenham-se como *veto-players* – lembrando que Kiely (2016) fala de uma derrocada do Sul como um todo, inclusive dos BASIC, o que inevitavelmente influenciaria suas capacidades de poder e barganha – a atividade deles pode conseguir também puxar a necessária liderança dos países desenvolvidos.

De qualquer modo, a implementação de um modelo de balanço global baseado na RPU tem o condão de abrir um novo espaço onde a disputa Norte-Sul, ainda que marginalmente, poderia manifestar-se no sentido de emplacar a responsabilidade histórica e compromissos diferenciados dos países desenvolvidos.

Sobre o mecanismo incluindo no artigo 15, destinado a facilitar a implementação e promover o cumprimento, deve-se chamar atenção para um aspecto interessante, principalmente no que toca ao alcance que tal mecanismo pode ter em relação às obrigações centrais do tratado, dispostas, por exemplo, no artigo 4º, quando trata de mitigação por meio de contribuições nacionalmente determinadas.

Voigt (2016) salienta que o Acordo de Paris contém obrigações precisas e vinculantes apenas de natureza procedimental, não apenas no âmbito da mitigação, apenas também em termos de adaptação e financiamento. Do ponto de vista jurídico, cumprimento (*compliance*) é apenas possível diante dessas obrigações que impõem às Partes condutas precisas de fazer ou se abster. Obrigações que não possuem essas características – como a liderança dos países desenvolvidos –, ao requerer uma ação no plano doméstico, apenas podem ser implementadas. Por isso mesmo, a autora propõe que se crie no âmbito do mecanismo órgãos distintos a lidar com cumprimento – no caso, as obrigações procedimentais que o artigo 4º coloca – e com implementação.

Deste modo, um órgão destinado a implementação poderia se dar conta dos aspectos não-procedimentais no âmbito do Acordo, que são deixados totalmente à discrição das Partes.

Não existe hoje, no Acordo, nenhum mecanismo que possa efetivar a liderança dos países desenvolvidos, levando em conta suas responsabilidades históricas e atuais, assim como suas capacidades, em termos de ambição de suas contribuições nacionalmente determinadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A doutrina do desenvolvimento estabelecida no pós-Segunda Guerra com o intuito de reformatar as relações das antigas metrópoles com suas ex-colônias criou novos termos políticos e jurídicos que orientam a política internacional desde então, qual seja, a distinção entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

Sob o impulso de uma nova ordem mundial constituída a partir do triunfo dos Aliados e da constituição da Organização das Nações Unidas como foro privilegiado onde todas as vozes, de todos os povos do mundo, poderiam ser ouvidas, criou-se nos países em desenvolvimento – ou subdesenvolvidos para usar a expressão com a qual Truman lançou o termo no cenário internacional, no seu *Inaugural Address* em 1949 – a esperança de que poderiam em um horizonte não muito distante o mesmo status de bem-estar econômico e social que viam em suas antigas metrópoles.

Desde então, encampou-se uma luta teórica e política sobre o melhor modelo de desenvolvimento a ser adotado por esses países, cuja principal rivalidade, nos termos de Guerra Fria, estabeleceu-se entre o modelo capitalista liderado pelos Estados Unidos e o modelo soviético da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Teóricos dos dois lados se esforçaram em formular planos e ‘receitas’ de como esses países marginalizados poderiam transformar suas sociedades, quando na verdade estavam mimetizando-as com um modelo de bem-estar exportado.

Instituições internacionais também assumiram essa função, principalmente aquelas ligadas ao que já foi chamado de *unholy trinity* de *Bretton Woods* e mesmo as Nações Unidas, por meio de suas organizações e agências, também se lançaram na missão de promover o desenvolvimento nos países marginalizados. Diante da ameaça de verem suas realidades nacionais moldadas e controladas por instituições internacionais, reavivando as memórias do colonialismo, esses países organizam-se em coalizões e movimentos a fim de denunciar e fazer frente a uma ordem internacional que para eles é injusta e excludente.

Cientes de suas incapacidades materiais e militares, eles tinham claro que não havia para eles outro espaço que não o da luta política. Assim denominados como Terceiro Mundo, esses países tiveram várias vezes, desde sua formação, sua unidade questionada diante da heterogeneidade do grupo. Mesmo assim, eles conseguiram emplacar importantes vitórias políticas traduzidas juridicamente por meio de técnicas jurídicas novas em documentos tais como a Declaração para o Estabelecimento da Nova Ordem Internacional que, entre outras

táticas, materializa o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento. Questionando e afastando-se de um direito internacional moderno calcado na ideia de igualdade soberana cujo o efeito, principalmente em termos econômicos, não seria outro que não a perpetuação das desigualdades, o tratamento diferenciado surge para inverter essa lógica e garantir condições não iguais, mas equitativas, de desenvolvimento.

Concomitantemente, a doutrina do desenvolvimento também vai sendo questionada do ponto de vista teórico. De um conceito atrelado ao crescimento econômico e industrialização, como propõe Rostow nos anos 60, até a crítica da escola dependente no começo dos anos 70, foram apenas dez anos para compreender a situação subalterna dos países em desenvolvimento, assim como os principais desafios que deviam enfrentar.

Ao mesmo tempo, nesse período, torna-se evidente, principalmente nos países do Norte, a degradação ambiental gerada pelo modelo de desenvolvimento implementado. Com isso surgem propostas relacionadas ao crescimento zero que, levadas ao debate internacional, ganham imediata repulsa dos países do Terceiro Mundo. Dessa tensão que em 1972 o eixo Norte-Sul, formatado originalmente no âmbito econômico, passa a ser também uma importante condicionante da política ambiental global.

O começo dos anos 90 marcaram o fim da Guerra Fria e a vitória do Ocidente e seu modelo econômico capitalista. O processo de globalização econômica fez com que o capitalismo fosse difundido a todo o mundo, ainda que de forma essencialmente desigual, perpetuando as desigualdades globais sob a falsa ideia de convergência. Imersos em crises econômicas e/ou políticas, os países do Sul – uma vez que, com a derrocada a União Soviética e do que se chamava de ‘Segundo Mundo’ o termo teria se tornado anacrônico –, que viram suas conquistas no âmbito da governança global econômica serem desmanteladas ao longo dos anos 80 por uma tendência liberalizante, conseguiram importantes vitórias na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano.

Essa Conferência foi realizada sob o mote do desenvolvimento sustentável, lançado no cenário internacional pelo Relatório ‘Nosso Futuro Comum’ em 1987, que apregoa a possibilidade de conjugar crescimento econômico e preservação ambiental sem desafiar os fundamentos da economia de mercado. Os países do Sul se aproximam das negociações ambientais e enxergam nela a possibilidade de auferirem ganhos perdidos no plano das negociações econômicas.

Dessa Conferência surge a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, destinada a lidar com o que ao tempo era um problema demasiadamente técnico, com pouca

informação e pouca difusão política. Tratando de um bem público global – a atmosfera –, essa Convenção apoia no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades, tradução jurídica do tratamento diferenciado no direito internacional ambiental.

Por meio de obrigações de mitigação e de adaptação, a Convenção deixa claro que a responsabilidade primeira de enfrentar os problemas relacionados às mudanças climáticas é dos países desenvolvidos, seja com base em suas emissões históricas e enorme contribuição para o problema ou com suas melhores capacidades técnicas e financeiras de fazê-lo. Simultaneamente, a Convenção chama os países em desenvolvimento a implementar um modelo de desenvolvimento sustentável de baixo carbono, que fica condicionado à ajuda técnica e financeira proveniente do Norte. A Convenção também reconhece que, dada suas situações nacionais, os países em desenvolvimento ainda precisam aumentar suas emissões a fim de atingir seus objetivos de crescimento e erradicação da pobreza.

Essa lógica foi instrumentalizada pelo Protocolo de Quioto ao impor metas obrigatórias de redução de emissões de gases de efeito estufa dentro de um determinado período de compromisso (2008-2012, posteriormente estendido até 2020) apenas a um determinado grupo de países desenvolvidos. O Protocolo, que não conseguiu atingir seu objetivo, foi alvo de inúmeras críticas pelos Estados Unidos que, tendo-o assinado, não o ratificou sob a alegação de ser injusto ao não impor restrições também aos países em desenvolvimento, principalmente as grandes emissões do Sul: China e Índia, e em menor proporção Brasil e África do Sul.

Constantemente sobre ataque, a noção de Terceiro Mundo ou Sul Global, no sentido de destacar as desigualdades globais entre regiões centrais do capitalismo e regiões periféricas, e sua importância enquanto enquadramento da política ambiental global, principalmente em termos de mudanças climáticas, é posta em xeque mais uma vez diante dos denominados países emergentes, ou *'rising powers'*: Brasil, África do Sul, Índia e China, reunidos sob o acrônimo BASIC.

Como demonstrado, essa é uma leitura demarcada em um curto espaço de tempo – 2000 a 2013 – onde não apenas esses países, mas o Sul de um modo geral, experimentou um sensível crescimento econômico. Países semiperiféricos, que possuem em suas jurisdições atividades de núcleo orgânico e atividades periféricas, os BASIC demonstram taxas de crescimento que não foram baseadas em uma competitividade em termos de atividades de núcleo orgânico, mas apenas de vantagens em atividades periféricas. Mesmo a China, tida como o poder emergente que desafiaria a posição no cenário internacional de um declinante

Estados Unidos, não se tornou suficientemente competitiva nas fronteiras do capitalismo global ao ponto de ameaçar substancialmente a hegemonia norte-americana.

Essa compreensão é importante para entender o poder de negociação e barganha desses emergentes, já fraquejados em 2013 quando a terceira onda da crise financeira de 2008 passa a os atingir de modo mais direto. Diante de um Sul politicamente disperso e conseqüentemente enfraquecido devido à desconfiança que muitos países em desenvolvimento tiveram para com seus pares do BASIC, os Estados Unidos, juntamente com seus aliados, conseguiram emplacar sua estratégia revisionista no Acordo de Paris, destinado a suceder o Protocolo de Quioto, e estabelecer uma arquitetura ascendente de contribuições nacionalmente determinadas, em diametral oposição às metas internacionalmente negociadas de Quioto.

O Acordo de Paris segue a lógica já anunciada no desmantelamento do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento em termos de obrigações centrais em outras searas do direito internacional – como o foi nos acordos comerciais no âmbito do GATT com o surgimento da OMC – fazendo que normas diferenciais desaparecessem de grandes tratados multilaterais ao mesmo tempo em que normas contextuais são fortalecidas sob o argumento de que promovem mais diferenciação. Entretanto, o cotejo entre os acordos comerciais e os acordos ambientais salientando que os últimos devam aderir ao mesmo tipo de diferenciação ‘para todos’ dos tratados comerciais ignora, no caso das mudanças climáticas, que a atmosfera é um bem público global, o que não se pode afirmar do comércio internacional.

Sob a falsa promessa de prover ‘mais diferenciação’, o Acordo de Paris escamoteia as normas diferenciais consagradas na arquitetura do Protocolo de Quioto em nome de normas que permitem uma diferenciação contextual. Além disso, as obrigações contidas no Acordo, especialmente aquelas relacionadas a mitigação constantes de seu artigo 4º, endossam de forma precisa e vinculante apenas obrigações de meio, obrigações procedimentais, não havendo nelas nenhuma orientação substancial para balizar as contribuições nacionalmente determinadas.

Deste modo, a arquitetura jurídica de enfrentamento das mudanças climáticas no âmbito da CQMC modifica-se de uma estrutura normativa precisa e vinculante, com obrigações juridicamente densas para um modelo onde, permeado apenas por obrigações de meio, os direitos internos passam a guiar o direito internacional, uma vez que os compromissos nacionais não são mais internacionalmente negociados. Além disso, o Acordo de Paris é um sinal de contradição para a consideração comum entre os juristas de que as obrigações *soft law*

seriam úteis – principalmente no direito internacional ambiental – naquelas situações onde a incerteza científica seria uma barreira naquele momento para a determinação de custos associados à cooperação internacional. Hoje, as mudanças climáticas colocam-se como uma realidade inegável do ponto de vista científico, porém são questões de ordem política que impedem que se avance de modo responsável na coordenação dos Estados.

Ciosos de sua soberania, é importante observar que o Acordo de Paris é, na verdade, uma vitória da estratégia dos Estados Unidos endossada desde muito antes do Protocolo de Quioto, mas que já estava presente naquelas reuniões anteriores à própria Convenção. Em 1989, na reunião de Noordwijk, os Estados Unidos já se opunham ao modelo de compromissos internacionalmente negociados defendido pelos países europeus, alegando serem demasiadamente rígidos, e endossavam o enfrentamento da questão apenas por meio de estratégias nacionais. Ao longo dos 26 anos que separam a Noordwijk e Paris, os Estados Unidos não cedeu em nada nas suas posições, mas encampou em outros fóruns internacionais a sua estratégia revisionista, resistindo ao modelo endossado pela Convenção durante tantos anos até o Acordo de Paris.

Sobre os Estados Unidos, é importante lembrar ainda que o Acordo de Paris surge em um momento onde em Washington consolida-se uma administração eleita sobre promessas de reviver o capitalismo industrial norte-americano e os anos de ouro do *american dream* e do *american way of life*.<sup>137</sup> Sinalizando abandonar mesmo o Acordo de Paris – cujo conteúdo já é tão esvaziado – a nova administração de Washington, descrente das mudanças climáticas, endossa um padrão de vida baseado no consumo de combustíveis fósseis. Sem dúvida, tal atitude vinda de um dos principais atores necessários para o sucesso do enfrentamento das mudanças climáticas põe em xeque o adimplemento do objetivo do já frágil Acordo de Paris.

---

<sup>137</sup> “[...] The oath of office I take today is an oath of allegiance to all Americans. For many decades, we’ve enriched foreign industry at the expense of American industry; Subsidized the armies of other countries while allowing for the very sad depletion of our military. We’ve defended other nation’s borders while refusing to defend our own; And spent trillions of dollars overseas while America’s infrastructure has fallen into disrepair and decay. **We’ve made other countries rich while the wealth, strength, and confidence of our country has disappeared over the horizon. One by one, the factories shuttered and left our shores, with not even a thought about the millions upon millions of American workers left behind. The wealth of our middle class has been ripped from their homes and then redistributed across the entire world. But that is the past.** And now we are looking only to the future. **We assembled here today are issuing a new decree to be heard in every city, in every foreign capital, and in every hall of power.** From this day forward, a new vision will govern our land. **From this moment on, it’s going to be America First.** Every decision on trade, on taxes, on immigration, on foreign affairs, will be made to benefit American workers and American families. **We must protect our borders from the ravages of other countries making our products, stealing our companies, and destroying our jobs. Protection will lead to great prosperity and strength.** I will fight for you with every breath in my body – and I will never, ever let you down. **America will start winning again, winning like never before [...]**” In: TRUMP, Donald J. Inaugural Address, Friday, January 20, 2017. Washington, D.C. Disponível em: < <https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>>. Acesso em: 01.02.2017.

O enfrentamento das mudanças climáticas, todavia, é muito mais do que simplesmente a implementação de um acordo ambiental multilateral que reconheça e instrumentalize o tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento em termos de obrigações centrais. A crítica ao modelo ascendente de Paris – onde agora é a política doméstica, o direito interno, que guia o direito internacional – não significa defender a prorrogação do modelo descendente de Quioto, uma vez que o próprio princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades comporta em si um caráter evolutivo. Contudo, é importante ter em mente a derrota que o Acordo de Paris representa para os países em desenvolvimento, quando comparado ao Protocolo de Quioto.

As mudanças climáticas recolocam todo o mundo novamente em desenvolvimento, no sentido de transformação. É necessário transformar o modelo econômico para uma economia de baixo carbono, mas se isto não pode ser feito sem que a desigualdade Norte-Sul seja tomada a sério. Diante do atual contexto, são os que Arrighi denomina como Estados do núcleo orgânico que apresentam melhores condições de induzirem atividades ligadas a uma economia descarbonizada – atividades que pressupõe processos produtivos intensos em inovação – do que economias periféricas e mesmo semiperiféricas.

Por sua vez, os Estados semiperiféricos até podem conseguir também tal proeza caso optem por fortalecer as atividades orgânicas – caracterizadas pela intensa inovação – em competição com localidades do núcleo orgânico. Já os Estados periféricos, por não possuírem uma acumulação primitiva de capital decorrente das atividades orgânicas, teriam que continuar dependentes de tecnologia externa, sob grande ônus. De fato, sem o correto e multilateral enfrentamento das desigualdades estruturais que separam Norte e Sul, ainda que de modo dinâmico, o enfrentamento das mudanças climáticas por meio dos mecanismos colocados pelo Acordo de Paris tende apenas a perpetuar essa desigualdade.

Apesar de não conter obrigações precisas e vinculantes sobre o conteúdo das contribuições nacionalmente determinadas, o Acordo de Paris estabelece ainda de forma embrionária os mecanismos para assegurar o seu cumprimento: especialmente assegurar que as contribuições nacionalmente determinadas reflitam a ambição necessária para atingir seus objetivos esculpidos no artigo 2.1(a). Por meio de uma tática denominada de *'naming and shaming'*, presente na ideia de balanço global de implementação, abre-se a possibilidade de que os países em desenvolvimento consigam – principalmente por meio dos *veto-players* emergentes – alavancar a necessária ambição e liderança dos países desenvolvidos. Entretanto, conforme se observa com base na Revisão Periódica Universal dentro do sistema de direitos

humanos das Nações Unidas, a efetividade dessa tática para que os países em desenvolvimento consigam assegurar a liderança dos países desenvolvidos passa por um intrincado conjunto de relações política que se estabelecem fora da CQMC, o que pode enfraquecer a posição desses países. Deste modo, o Acordo de Paris, que chega em um momento onde a unidade do Sul para reivindicar uma ordem global mais justa encontra-se dispersa, tende a institucionalizar essa dispersão.

## REFERÊNCIAS

ABBOTT, Kenneth W. et al. The Concept of Legalization. **International Organization**, [s.l.], v. 54, n. 3, p.401-419, 1 jun. 2000. Cambridge University Press (CUP). DOI: 10.1162/002081800551271.

ABBOTT, Kenneth W.; SNIDAL, Duncan. Hard and Soft Law in International Governance. **International Organization**, [s.l.], v. 54, n. 3, p.421-456, 1 jun. 2000. Cambridge University Press (CUP). DOI: 10.1162/002081800551280.

ANAND, R. P.. Attitude Of The Asian-African States Toward Certain Problems Of International Law. **Int Comp Law Q**, [s.l.], v. 15, n. 1, p.55-75, 1966. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1093/iclqaj/15.1.55>.

ANAND, R. P.. Role of the "New" Asian-African countries in the present international legal order. **The American Journal Of International Law**, [s.l.], v. 56, n. 2, p.383-406, abr. 1962. JSTOR. <http://dx.doi.org/10.2307/2196445>.

ANAND, R.P. **Confrontation or Cooperation? International Law and the developing countries**. 2.ed. Delhi: Hope India Publications, 2011.

ANGHIE, Antony. **Imperialism, sovereignty and the making of international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J.; BREWER, Benjamin D.. Industrial convergence, globalization, and the persistence of the North-South divide. **Studies In Comparative International Development**, [s.l.], v. 38, n. 1, p.3-31, mar. 2003. Springer Nature. <http://dx.doi.org/10.1007/bf02686319>.

BETHEL, Leslie. A Grã-Bretanha e a América Latina, 1830-1930. BETHELL, Leslie. **História da América Latina**. Vol. IV: de 1870 a 1930. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. **International Law and the environment**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BODANSKY, Daniel. The history of the global climate change regime. In: LUTERBACHER, Urs; SRPINZ, Detlef F. **International Relations and the Global Climate Change**. London: The MIT Press, 2001.

BODANSKY, Daniel. The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?. **The American Journal Of International Law**, [s.l.], v. 110, n. 2, p.288-319, 2016. American Society of International Law. <http://dx.doi.org/10.5305/amerjintelaw.110.2.0288>.

BOYLE, A. E.. Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law. *International And Comparative Law Quarterly*, [s.l.], v. 48, n. 04, p.901-913, out. 1999. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589300063739>.

CARDOSO, Fernando Henrique. **As ideias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CASSESE, Antonio. **International Law**. 2.ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CHAPUÍS, Robert; BROSSARD, Thierry. **Os quatro mundos do Terceiro Mundo**. São Paulo: Instituto Piaget, 1997.

CHIMNI. Third World Approaches to International Law: A Manifesto. **International Community Law Review**, [s.l.], v. 8, n. 1, p.3-27, 1 abr. 2006. Brill Academic Publishers. <http://dx.doi.org/10.1163/187197306779173220>.

CHINKIN, C. M.. The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law. *International And Comparative Law Quarterly*, [s.l.], v. 38, n. 04, p.850-866, out. 1989. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1093/iclqaj/38.4.850>.

CIPIET, David; ROBERTS, J. Timmons; KHAN, Mizan R. **Power in a Warming World: The New Global Politics of Climate Change and the Remaking of Environmental Inequality**. Cambridge, MA: MIT Press, 2015.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2a ed. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getulio Vargas, 1991.

COX, Robert W.. Ideologies and the New International Economic Order: reflections on some recent literature. **International Organization**, [s.l.], v. 33, n. 02, p.257-302, mar. 1979. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020818300032161>.

CRAWFORD, James. **Brownlie's Principles of Public International Law**. 7.ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CULLET, P. Differential treatment in international law: towards a new paradigm of inter-state relations. **European Journal Of International Law**, [s.l.], v. 10, n. 3, p.549-582, 1 mar. 1999. Oxford University Press (OUP). DOI: 10.1093/ejil/10.3.549.

CULLET, Philippe. Differential Treatment in Environmental Law: Addressing Critiques and Conceptualizing the Next Steps. **Transnational Environmental Law**, [s.l.], v. 5, n. 02, p.305-328, out. 2016. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s204710251600025x>.

DAVENPORT, Coral. **Top Trump Advisers Are Split on Paris Agreement on Climate Change**. 2017. Disponível em: <[https://www.nytimes.com/2017/03/02/us/politics/climate-change-trump.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/03/02/us/politics/climate-change-trump.html?_r=0)>. Acesso em: 08 mar. 2017.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DEVETAK, Richard. Critical Theory In: BURSCHILL, S. et all. **Theories of International Relations**. 3.ed. New York: Palgrave, 2005.

DRYZEK, John S.; NORGAARD, Richard B.; SCHLOSBERG, David. **Climate-challenged society**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

DUBASH, Navroz K.; RAJAMANI, Lavanya. Beyond Copenhagen: next steps. **Climate Policy**, [s.l.], v. 10, n. 6, p.593-599, jan. 2010. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.3763/cpol.2010.0693>.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

DUPUY, Pierre-Marie. Soft law and the international law of the environmental. **Michigan Journal of International Law**, v.12, n.1, p.420-435, 1990.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo**. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.

FALK, Richard. **Globalização Predatória: uma crítica**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

FALKNER, Robert. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. **International Affairs**, [s.l.], v. 92, n. 5, p.1107-1125, 31 ago. 2016. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2346.12708>.

FRANCISCO. **CARTA ENCÍCLICA LAUDATO SI': SOBRE O CUIDADO DA CASA COMUM**. 2015. Disponível em:

<[http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papafrancesco\\_20150524\\_ enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papafrancesco_20150524_ enciclica-laudato-si.html)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

FRENCH, Duncan. Developing States and International Environmental Law: The Importance of Differentiated Responsibilities. **International & Comparative Law Quarterly**, [s.l], v. 49, n. 01, p.35-60, jan. 2000. Cambridge University Press (CUP). DOI: 10.1017/s0020589300063958.

FRIEDRICH, Jürgen. **International Environmental "soft law": The functions and limits of nonbinding instruments in international environmental governance and law**. Heidelberg: Springer, 2013.

FURTADO, Celso. **A economia latino-americana: (formação histórica e problemas contemporâneos)**. 4. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2007.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 5.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

FURTADO, Celso. **O Capitalismo Global**. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

FURTADO, Celso. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. 2.ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1981.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 6.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

G20. **Cannes Summit Final Declaration “Building Our Common Future: Renewed Collective Action For The Benefit Of All”**. 2011. Disponível em: <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Declaration\\_eng\\_Cannes.pdf](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Declaration_eng_Cannes.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2017.

G20. **Declaration Summit On Financial Markets And The World Economy**. 2008. Disponível em: <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Washington\\_Declaration\\_0.pdf](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Washington_Declaration_0.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

G20. **G20 Leaders Declaration**. 2012. Disponível em: <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/G20\\_Leaders\\_Declaration\\_Final\\_Los\\_Cabos.pdf](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/G20_Leaders_Declaration_Final_Los_Cabos.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2017.

G20. **G20 Leaders’ Communiqué Antalya Summit**. 2015. Disponível em: <<http://g20.org.tr/g20-leaders-commenced-the-antalya-summit/>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

G20. **G20 Leaders' Communiqué Brisbane Summit.** 2014. Disponível em: <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/brisbane\\_g20\\_leaders\\_summit\\_communique1.pdf](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_g20_leaders_summit_communique1.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2017.

G20. **G20 Leaders' Declaration Saint Petersburg Summit.** 2013. Disponível em: <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Saint\\_Petersburg\\_Declaration\\_ENG\\_0.pdf](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Saint_Petersburg_Declaration_ENG_0.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2017.

G20. **Leaders' Statement The Pittsburgh Summit.** 2009. Disponível em: <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Pittsburgh\\_Declaration\\_0.pdf](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Pittsburgh_Declaration_0.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

G20. **London Summit – Leaders' Statement.** 2009. Disponível em: <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/London\\_Declaration.pdf](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/London_Declaration.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

G20. **The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration.** 2010. Disponível em: <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Seoul\\_Summit\\_Leaders\\_Declaration.pdf](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Seoul_Summit_Leaders_Declaration.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

G20. **The G-20 Toronto Summit Declaration.** 2010. Disponível em: <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Toronto\\_Declaration\\_eng.pdf](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Toronto_Declaration_eng.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

G20. **The Seoul Summit Document.** 2010. Disponível em: <[http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Seoul\\_Summit\\_Document.pdf](http://g20.org.tr/wp-content/uploads/2014/12/Seoul_Summit_Document.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

GIDDENS, Anthony. **A política da mudança climática.** Rio de Janeiro: Zahar, 2010. Tradução de: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIDDINGS, Bob; HOPWOOD, Bill; O'BRIEN, Geoff. Environment, economy and society: fitting them together into sustainable development. **Sustainable Development**, [s.l.], v. 10, n. 4, p.187-196, 2002. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1002/sd.199>.

GLADE, William. A América Latina e a economia internacional, 1870-1914. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina.** Vol. IV: de 1870 a 1930. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

GORDON, Ruth E.; SYLVESTER, Jon H. Deconstructing development. **Wisconsin International Law Journal**, v. 22, n.1, 2004, p. 01-99.

GOSOVIC, Branislav; RUGGIE, John Gerard. On the creation of a new international economic order: issue linkage and the Seventh Special Session of the UN General

Assembly. **International Organization**, [s.l.], v. 30, n. 02, p.309-345, mar. 1976. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020818300018300>.

GUZMAN, A. T.; MEYER, T. L.. International Soft Law. **Journal Of Legal Analysis**, [s.l.], v. 2, n. 1, p.171-225, 1 mar. 2010. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/jla/2.1.171>.

HAAS, Peter. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization** (1992). vol.46.n.1.p.1-35

HAGGARD, S.; SIMMONS, B.A. Theories of International Regimes. **International Organization**, Toronto, vol.41, n.3, p.491-517, 1987.

HASENCLAVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e contras da globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2001. Tradução de: Vera Ribeiro.

HOBSBAWM, E. J. **A Era Dos Impérios, 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Tradução de: Marcos Santarrita.

HÖHNE, Niklas et al. The Paris Agreement: resolving the inconsistency between global goals and national contributions. **Climate Policy**, [s.l.], v. 17, n. 1, p.16-32, 2 nov. 2016. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2016.1218320>.

HONKONEN, Tuula. **The common but differentiated responsibility principle in multilateral environmental agreements: regulatory and policy aspects**. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2009.

HURRELL, Andrew; SENGUPTA, Sandeep. Emerging powers, North-South relations and global climate politics. **International Affairs**, [s.l.], v. 88, n. 3, p.463-484, 23 mar. 2012. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01084.x>.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. **Fragmentation of International Law: difficulties arising from diversification and expansion of international law**. 13 de abril de 2006. Disponível em < [http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_1682.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_1682.pdf)>. Acesso em: 10.mai.2016.

IPCC. Principles governing IPCC Work. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/pdf/ipcc-principles/ipcc-principles.pdf> Acesso em: 08.set.2017.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 3.ed. New York, Longman, 2012.

KEOHANE, Robert O.; OPPENHEIMER, Michael. Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?. **Politics And Governance**, [s.l.], v. 4, n. 3, p.142-151, 8 set. 2016. Cogitatio. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.634>.

KIELY, Ray. **The rise and fall of emerging powers: Globalisation, US Power and the Global North-South divide..** Londres: Palgrave Macmillian, 2016. (Global Reordering).

KIRSCH, Heitor Marcos; FILIPPI, Eduardo Ernesto. A dimensão ambiental do desenvolvimento: implicações para além do seu gerenciamento técnico-administrativo num contexto de mudança climática - doi. **Revista de Direito Internacional**, [s.l.], v. 9, n. 3, p.29-44, 8 nov. 2012. Centro de Ensino Unificado de Brasília. <http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v9i3.1871>.

KRASNER, Stephen D. (org). **International Regimes**. 8.ed. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

LACOSTE, Yves. **Geografia do subdesenvolvimento: (geopolítica de uma crise)**. 7a ed. refund. São Paulo: DIFEL, 1985.

LEFF, Enrique. **Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia y desarrollo sustentable**. 2.ed.rev.aum. México, DF: Siglo Veintiuno Editores, 1994.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social na natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEIS, Hector Ricardo. **O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização**. São Paulo; Gaia; Blumenau, Fundação Universidade de Blumenau, 1996.

LÉLÉ, Sharachchandra M.. Sustainable development: A critical review. **World Development**, [s.l.], v. 19, n. 6, p.607-621, jun. 1991. Elsevier BV. [http://dx.doi.org/10.1016/0305-750x\(91\)90197-p](http://dx.doi.org/10.1016/0305-750x(91)90197-p).

LIGA DAS NAÇÕES. **Pacto da Sociedade das Nações: Liga das Nações**. 1919. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>>. Acesso em: 20 maio 2016.

MAGRAW, Daniel Barstow. Legal treatment of developing countries. **Colorado Journal of International Environmental Law and Policy**, Vol. 1, pp. 69-100, 1990.

MALJEAN-DUBOIS, Sandrine. The Paris Agreement: A New Step in the Gradual Evolution of Differential Treatment in the Climate Regime?. **Review Of European, Comparative & International Environmental Law**, [s.l.], v. 25, n. 2, p.151-160, jul. 2016. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1111/reel.12162>.

MCGEE, Jeffrey; STEFFEK, Jens. The Copenhagen Turn in Global Climate Governance and the Contentious History of Differentiation in I. **Journal Of Environmental Law**, [s.l.], v. 28, n. 1, p.37-63, mar. 2016. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/jel/eqw003>.

MIAILLE, Michel. **Introdução crítica ao Direito**. 3.ed. Lisboa: Editorial Estampa, 2005.

MICKELSON, Karin. Rhetoric and Rage: Third World voices in international legal discourse. **Wisconsin International Law Journal**, Madison, v. 16, n. 2, p.353-385, 1998.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **O mito do desenvolvimento sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias**. 2.ed.rev. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

MORIN, E.; KERN, A. B. **Terra-Pátria**. Traduzido por Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulinas, 1995.

MUTUA, Makau. What is TWAIL? In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW, 94., 2000, Washington. **Proceedings...** Washington: The American Society Of International Law, 2000. p. 31 - 38.

NAJAM, Adil. Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, [s.l.], v. 5, n. 3, p.303-321, set. 2005. Springer Science + Business Media. <http://dx.doi.org/10.1007/s10784-005-3807-6>.

NARLIKAR, Amrita. Negotiating the rise of new powers. **International Affairs**, [s.l.], v. 89, n. 3, p.561-576, maio 2013. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2346.12033>.

NORGAARD, R. B. Sustainable development: a co-evolutionary view. **Futures**. v. 20, n.6, p.595-712 1988.

O'NEIL, K. **The Environment and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

OKAFOR, Obiora C. Critical third world approaches to international law (TWAAIL): theory, methodology, or both? **International Community Law Review**, v. 10, p. 371-378, 2008

OLIVEIRA, Rafael Santos de. **Direito Ambiental Internacional: o papel da soft law em sua evolução**. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

OPPENHEIMER, Michael; PETSONK, Annie. Article 2 of the UNFCCC: Historical Origins, Recent Interpretations. **Climatic Change**, [s.l.], v. 73, n. 3, p.195-226, dez. 2005. Springer Science + Business Media. <http://dx.doi.org/10.1007/s10584-005-0434-8>.

PAHUJA, Sundhya. **Decolonising International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

PARKS, Bradley C; ROBERTS, J Timmons. Inequality and the global climate regime: breaking the north-south impasse. **Cambridge Review Of International Affairs**, [s.l.], v. 21, n. 4, p.621-648, dez. 2008. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/09557570802452979>.

PARKS, Bradley C; ROBERTS, J Timmons. **A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics, and Climate Policy**. Cambridge, Mass: Mit Press, 2006. 384 p.

PAUWELYN, Joost. The End of Differential Treatment for Developing Countries? Lessons from the Trade and Climate Change Regimes. **Rev Euro Comp & Int Env Law**, [s.l.], v. 22, n. 1, p.29-41, abr. 2013. Wiley-Blackwell. DOI: 10.1111/reel.12017.

PERRY, Marvin. **Civilização ocidental: uma história concisa**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

POPP, D.. International Technology Transfer, Climate Change, and the Clean Development Mechanism. **Review Of Environmental Economics And Policy**, [s.l.], v. 5, n. 1, p.131-152, 24 maio 2011. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.1093/reep/req018>.

RAJAGOPAL, Balakrishnan. **International Law from Below: development, social movements and Third World resistance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

RAJAMANI, L. The Climate Regime in Evolution: The Disagreements that Survive the Cancun Agreements. **Carbon & Climate Law Review**. Vol 5, n. 2 (2011) p.138-139.

RAJAMANI, Lavanya. Addressing The 'Post-Kyoto' Stress Disorder: Reflections On The Emerging Legal Architecture Of The Climate Regime. **International And Comparative Law Quarterly**, [s.l.], v. 58, n. 04, p.803-834, out. 2009. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589309001584>.

RAJAMANI, Lavanya. Ambition And Differentiation In The 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities And Underlying Politics. **International And Comparative Law Quarterly**, [s.l.], v. 65, n. 02, p.493-514, 16 mar. 2016. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589316000130>.

RAJAMANI, Lavanya. **Differential Treatment in International Environmental Law**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

RAJAMANI, Lavanya. From Berlin To Bali And Beyond: Killing Kyoto Softly?. **International And Comparative Law Quarterly**, [s.l.], v. 57, n. 04, p.909-939, out. 2008. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s002058930800064x>.

RAJAMANI, Lavanya. Re-Negotiating Kyoto: A Review of the Sixth Conference of Parties to the Framework Convention on Climate Change. **Colorado Journal of International Environmental Law and Policy**, v. 12, pp. 201-238, 2001.

RAJAMANI, Lavanya. The Durban Platform For Enhanced Action And The Future Of The Climate Regime. **International And Comparative Law Quarterly**, [s.l.], v. 61, n. 02, p.501-518, abr. 2012. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589312000085>.

RAJAMANI, Lavanya. The Making And Unmaking Of The Copenhagen Accord. **International And Comparative Law Quarterly**, [s.l.], v. 59, n. 03, p.824-843, jul. 2010. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.1017/s0020589310000400>.

RAJAMANI, Lavanya. The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime. **Rev Ec Int Env Law**, [s.l.], v. 9, n. 2, p.120-131, jul. 2000.

REDCLIFT, Michael. Sustainable development (1987-2005): an oxymoron comes of age. **Sustainable Development**, [s.l.], v. 13, n. 4, p.212-227, 2005. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1002/sd.281>.

RIST, Gilbert. Development as a buzzword. **Development In Practice**, [s.l.], v. 17, n. 4-5, p.485-491, ago. 2007. Informa UK Limited. DOI: 10.1080/09614520701469328.

RIST, Gilbert. **The History of Development: from western origins to global faith**. 4. ed. London: Zed Books, 2014.

ROCKSTRÖM, Johan et al. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. **Ecology And Society**, [s.l.], v. 14, n. 2, p.1-33, 2009. Resilience Alliance, Inc.. <http://dx.doi.org/10.5751/es-03180-140232>.

RONCATO, Bruna Silveira. **Os novos contornos do poder político: o déficit participativo na governança global e o contraponto da emergente sociedade civil** (dissertação). Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília, DF: Ed. da UnB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ROSTOW, W.W. **Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista**. 5.ed.rev.aum. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1974.

SCHLOSBERG, David. Theorising environmental justice: the expanding sphere of a discourse. **Environmental Politics**, [s.l.], v. 22, n. 1, p.37-55, fev. 2013. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2013.755387>.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SPETH, James Gustave; HAAS, Peter M. **Global Environmental Governance**. Washington, DC: Island Press, 2006.

STAVINS, Robert. **Paris Agreement—A Good Foundation for Meaningful Progress**. 2015. Disponível em: <[http://www.huffingtonpost.com/robert-stavins/paris-agreement-a-good-foundation\\_b\\_8903946.html](http://www.huffingtonpost.com/robert-stavins/paris-agreement-a-good-foundation_b_8903946.html)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

STONE, Christopher D. Common but Differentiated Responsibilities in International Law. **The American Journal Of International Law**, [s.l.], v. 98, n. 2, p.276-301, abr. 2004. JSTOR. DOI: 10.2307/3176729.

SUSSKIND, Lawrence E.; ALI, Saleem H. **Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreements**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2015.

TERMAN, Rochelle; VOETEN, Erik. The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review. **The Review Of International Organizations**, [s.l.], p.1-23, 4 jan. 2017. Springer Nature. <http://dx.doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>.

THE FOUNEX **Report on Development and Environment – 1971**. Disponível em: <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Earth%20Summit%202012new/Publications%20and%20Reports/founex%20report%201972.pdf>. Acesso em: 15.07.2013.

THORBECKE, E. The evolution of the Development Doctrine, 1950-2005. In: MAVROTAS, G.; SHORROCKS, A. **Advancing Development: Core Themes in Global Economics**. London: Palgrave Macmillan, 2009.

THORP, Rosemary. A América Latina e a economia internacional, da primeira guerra mundial à grande depressão. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina**. Vol. IV: de 1870 a 1930. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

TOYNBEE, Arnold. **A Humanidade e a Mãe-Terra: uma História Narrativa do Mundo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

TRUMAN, Harry S.. **Inaugural Address**.: January 20, 1949. 1949. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=13282>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

TRUMP, Donald J. **Inaugural Address**, Friday, January 20, 2017. Washington, D.C. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/inaugural-address>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. Resolution nº 3201 (S-VI), de 1 de maio de 1974. **Declaration On The Establishment Of A New International Economic Order**. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. Resolution nº 3281 (XXIX), de 12 de dezembro de 1974. **Charter of Economic Rights and Duties of States**. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a29r3281.htm>. Acesso em: 20.jun.2015.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias; RIBEIRO, Thaís Lemos. **Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática**. São Paulo: Annablume, 2013.

VOIGT, Christina. The Compliance and Implementation Mechanism of the Paris Agreement. **Review Of European, Comparative & International Environmental**

**Law**, [s.l.], v. 25, n. 2, p.161-173, 22 jun. 2016. Wiley-Blackwell.  
<http://dx.doi.org/10.1111/reel.12155>.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Impensar a ciência social**: os limites dos paradigmas do século XIX. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2006.

WATSON, Adam. **The evolution of international society: a comparative historical analysis**. London: Routledge, 2009.

WEERAMANTRY, Christopher G. Challenges facing developing countries. **Colorado Journal of International Environmental Law and Policy**, v. 16, p. 1-20, 2004.

WILL, George F. **The Paris agreement is another false ‘turning point’ on the climate**. Disponível em: <[https://www.washingtonpost.com/opinions/another-false-turning-point-on-the-climate/2015/12/16/e16dbc36-a35b-11e5-9c4e-be37f66848bb\\_story.html?utm\\_term=.61fa9c6a61b1](https://www.washingtonpost.com/opinions/another-false-turning-point-on-the-climate/2015/12/16/e16dbc36-a35b-11e5-9c4e-be37f66848bb_story.html?utm_term=.61fa9c6a61b1)>. Acesso em: 10 fev. 2017.

WOLKMER, Antônio Carlos. **O terceiro mundo e a nova ordem internacional**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994.

YOUNG, Oran R.. The Paris Agreement: Destined to Succeed or Doomed to Fail?. **Politics And Governance**, [s.l.], v. 4, n. 3, p.124-132, 8 set. 2016. Cogitatio.  
<http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.635>.

YOUNG, Oran. International Regimes: Problems of Concept Formation. **World Politics**. v.32.n.3.p.331-356, 1980.