

# Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición Nº 3. Julio de 2023

## CONDUTA DA UNIÃO EUROPEIA NO REGIME DO CLIMA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

### *CONDUCT OF THE EUROPEAN UNION IN THE CLIMATE REGIME AND INTERNATIONAL COOPERATION*

Anna Julia Martins Coronel<sup>1</sup>  
Alexandria dos Santos Alexim<sup>2</sup>

**RESUMO:** Com a constante preocupação com as mudanças climáticas, surge a necessidade de cooperação internacional voltada para o meio ambiente, desta forma, este artigo visa apresentar conceitos chave que consistem em cooperação internacional, regimes internacionais e a criação da União Europeia através do Tratado de Maastricht. Para assim compreender a postura adotada pela União Europeia quanto as ações de enfrentamento das mudanças climáticas dentro dos Regimes Internacionais ambientais, tendo como principal área de ação a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cooperação Internacional. Regimes Internacionais. Tratado de Maastricht. Mudança Climática. União Europeia.

**ABSTRACT:** With the constant concern about climate change, there is a need for international cooperation focused on the environment, thus, this article aims to present key concepts that consist of international cooperation, international regimes and the creation of the European Union through the Treaty of Maastricht. In order to understand the position adopted by the

---

<sup>1</sup> Internacionalista pela Universidade Candido Mendes. Pesquisadora. Pós Graduanda em Gestão Portuária.

<sup>2</sup> Professora e Pesquisadora da Universidade Candido Mendes. Advogada. Doutora em Ciência Política. Mestre em Relações Internacionais.

European Union regarding the actions to face climate change within the International Environmental Regimes, having as main area of action the United Nations Framework Convention on Climate Change.

**KEYWORD:** International Cooperation. International Regimes. Treaty of Maastricht. Climate Change. European Union.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. A cooperação internacional para o meio ambiente. 2.1. O surgimento dos Regimes Internacionais. 2.1.1 Variáveis intervenientes e causais para o desenvolvimento de regimes. 2.2. Histórico da conduta da União Europeia para os regimes internacionais de mudanças climáticas após tratado de Maastricht. 2.2.1 Ações europeias voltadas para as mudanças climáticas. 3. Conclusão.

## **1 INTRODUÇÃO**

Visando compreender a postura adotada pela União Europeia (UE) na cooperação internacional para o meio ambiente e analisar a adoção dos regimes internacionais ambientais, a conduta do bloco será analisada a partir da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, resultante da Conferência RIO-92 ou também conhecida como Cúpula da Terra. O tema se delimita a partir da criação da UE com a assinatura do tratado de Maastricht em 1992.

Utilizando da literatura de Relações Internacionais e por abordagens interdisciplinares, este trabalho recorre à noção de regimes internacionais e cooperação internacional pela ótica da teoria do neoliberalismo e da interdependência complexa, e à teoria de integração funcionalista, para conceituar e ressaltar a necessidade dos temas que serão abordados no trabalho.

A temática será tratada de forma que o leitor entenda desde as primeiras abordagens feitas sobre a importância do meio ambiente pela União Europeia, levando em consideração acordos internacionais que tratam do assunto. Bem como as mudanças climáticas inseridas em razão do desenvolvimento desenfreado da economia, para assim poder entender o impacto das ações dos atores envolvidos; E a necessidade de cooperação e o peso das ações de países-chaves da União Europeia, para a desenvoltura dos acordos que buscam mitigar os impactos ambientais e sociais.

Busca-se, entender a cooperação internacional como uma saída para os problemas ambientais atualmente enfrentados, e como forma de abrandar as consequências no futuro.

Como um dos conceitos-chave, visa-se entender se por “cooperação”, a ação conjunta, neste caso, de Estados que visam atingir o mesmo propósito, a formação de arranjos cooperativos

para a resolução de problemas que ultrapassam fronteiras faz com que os atores não possam mais se preocupar exclusivamente com seus interesses políticos e econômicos, desconsiderando questões de um tema central na agenda das relações internacionais contemporâneas como o meio ambiente.

O segundo conceito chave que será abordado entende-se por regimes internacionais, que são um dos tipos de instituições com regras explícitas acordadas entre governos para convergir em um determinado assunto, um exemplo a ser tratado ao decorrer deste trabalho é o regime de mudanças climáticas, que ocorre no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática.

É importante entender que a União Europeia faz parte de uma ação internacional sobre mudança climática, que a inclui na Convenção do Clima da ONU, e mantém relações bilaterais com países não pertencentes à UE, na colaboração para o meio ambiente, realiza políticas e iniciativas a nível da UE e internacionalmente, efetua financiamento internos para apoiar os países em desenvolvimento em seus esforços para enfrentar a mudança climática.

## **2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O MEIO AMBIENTE**

A questão da cooperação internacional, como fenômeno contemporâneo, corresponde ao trabalho de duas ou mais pessoas, entidades, Estados e organizações internacionais afim de alcançar um objetivo, ou seja, uma ação conjunta para uma finalidade em comum.

A ação conjunta, neste caso, é de Estados que visam atingir o mesmo propósito, mas a realização de tal ato pode trazer à tona alguns dilemas e colocar o exercício da cooperação em risco, já que geram desafios à capacidade individual de ação de Estados. Para alguns autores, a cooperação não é equivalente à harmonia, já que, a harmonia requer completa identidade de interesses, a cooperação só pode ocorrer em situações que contenham uma mistura de interesses conflitantes e complementares (AXELROD; KEOHANE, 1993).

Dentro do fenômeno da cooperação, existem duas preocupações: os ganhos e os objetivos. Os Estados tendem a cooperar, somar esforços para ampliar sua capacidade de ação quando há uma compatibilidade de interesses e objetivos, e também em alguns casos à formação de arranjos cooperativos para a resolução de problemas que ultrapassam as fronteiras, que para a autora Milner, tais realizações só acontecem quando os ganhos são mútuos, mas isto não

significa que serão iguais (MILNER, 1992).

A formação de arranjos cooperativos para a resolução de problemas que ultrapassam fronteiras, fazem com que os atores não possam mais se preocupar exclusivamente com seus interesses políticos e econômicos, desconsiderando questões de um tema central na agenda das relações internacionais contemporâneas como o meio ambiente.

Para Waltz, os Estados podem decidir por si próprios como lidar com os seus problemas internos e externos, ligando a sua ideia de autonomia a soberania, que por sua vez se torna necessário para a garantia da anarquia do sistema internacional (WALTZ, 1979).

A questão ambiental não deve ser vista como uma barreira para o desenvolvimento, mas como um alerta sobre a necessidade de alteração dos padrões capitalistas de consumo e produção, bem como sobre a importância do equilíbrio das ações para o desenvolvimento conciliado com o uso racional dos recursos naturais. Logo, entende-se que a questão ambiental deixou de ser vista como um problema futuro, e passou a ser vista como um problema atual, de caráter emergencial, do qual afeta a todos os Estados.

Cabe enfatizar que, desde Estocolmo, as questões ambientais poucas vezes foram tratadas de forma desvinculada das questões sobre desenvolvimento. Assim, a cooperação dentro de regimes internacionais voltados para o meio ambiente, sofreram influências para também atender as demandas de desenvolvimento.

Já para Axelrod e Keohane a cooperação pode se desenvolver em algumas áreas das relações internacionais enquanto outras áreas permanecem no domínio da anarquia, reforçando que a cooperação não é equivalente a harmonia e que só ocorre em situações no qual os Estados tenham interesses em comum (AXELROD; KEOHANE, 1993).

A ideia de autonomia aplicada aos Estados diz respeito a aptidão ou competência para gerir os seus problemas, valendo-se de seus próprios meios, princípios, leis ou regimentos, mas ao se tratar de um assunto que também afeta os países vizinhos, como no caso da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre mudança do Clima, e entre outras anteriores a mesma que também discorrem sobre a temática ambiental, acaba sendo necessário abrir mão de certa parte da autonomia na intenção de cooperar por uma causa maior.

Vale ressaltar que a capacidade de um Estado será diferente do outro, ou seja, pode haver o conflito de interesses e divisão dos ganhos quando há resultado, pois um Estado pode ter efetuado um maior esforço, maior investimento em uma determinada situação de cooperação.

Logo, os Estados só dispõem de sua autoajuda para garantir a própria sobrevivência e satisfazer seus interesses.

Tais diferenças de capacidades estão presentes nos acordos de cooperação, ao se dispor a construção de esforços para a satisfação de interesses comuns, os Estados tendem a disputar pela definição do que seria interesse comum, e além disso, competem para definir os meios e as condições pelas quais tal interesse será buscado.

É de grande interesse da humanidade saber quais ações tomar para preservar tudo aquilo que a terra nos oferece, desde frutos aos bens materiais dos quais são originados dos recursos naturais. Trata-se do meio que condiciona a forma de vida da sociedade e que inclui valores naturais, sociais e culturais que existem num determinado local e momento.

Um dos termos mais utilizados nesses últimos tempos é o de Educação Ambiental, que acompanhou a evolução do conceito de meio ambiente, que guia as pessoas a uma consciência crítica e mundial do ambiente, necessária para confirmar valores e desenvolver ações que permitiam ao ser humano adotar uma posição consciente a respeito da utilização dos recursos naturais, visando a melhoria da qualidade de vida.

Por esse motivo o tema da cooperação internacional para a preservação do meio ambiente foi tratado como objeto principal em Estocolmo em 1972, no qual dispôs o seguinte:

Todos os países, grandes ou pequenos, devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados, a fim de evitar, eliminar ou reduzir, e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam acarretar para o meio, levando na devida conta a soberania e os interesses de todos os Estados. (Princípio 24 da declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, 1972).

Na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) o tema voltou à tona, tendo o seu Princípio 7 estabelecido que “os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre”. Tal cooperação pode acontecer das mais variadas formas, como as áreas de livre comércio, as uniões aduaneiras, as zonas de mercado comum e uniões econômicas, também por cooperação político-militar, desde a formação de blocos militares para realizar a defesa externa comum entre os parceiros e a formação de alianças.

Enfatizar a necessidade dos regimes internacionais, ajuda a entender que a cooperação é uma situação/ação que nunca fica isenta de conflitos, mas utilizar dos recursos dispostos pelos

regimes internacionais facilita o processo de barganha e negociação, fazendo com que o regime se ajuste aos interesses, e busque alternativas que beneficiam todas as partes, mesmo que de forma desigual, mas nunca fugindo do seu objetivo principal.

A cooperação internacional está relacionada aos regimes internacionais, visto que o regimes são uma das formas de se alcançar os objetivos mútuos dentro de uma relação de cooperação. A cooperação pode ser vista como um processo equitativo de distribuição entre os atores, que pode ser usado para reduzir um conflito existente ou potencial.

Dentro das cooperações pode-se observar características claras de uma negociação, tais como a discórdia, tentativa de resolução dos obstáculos para obtenção dos objetivos políticos, que para Keohane, “os governos tendem, em suas relações, se ajustar para o regime resultar em cooperação ou até em novos momento de discórdia”. (KEOHANE, 1984).

A cooperação internacional requer que um Estado seja ele detentor de um grande poderio bélico ou qualquer outro tipo de poder, que seja de caráter relevante no cenário internacional modifique as suas políticas, logicamente, se um ator não negocia, logo, ele não modifica as suas políticas, e caso imponha aos outros os seus interesses, ele sistematicamente estará em uma situação imperial.

Ao tratar de meio ambiente, deve-se levar em consideração que há todo um histórico uma vez que boa parte dos países desenvolvidos, anteriormente eram imperialistas e que dessa forma, exploraram e lucraram com a extração de matéria-prima e a alta produção do século XX. Quanto as relações estabelecidas durante os encontros focados na questão ambiental, o dito histórico não deve ser esquecido, e sim utilizado como pauta para identificar os principais causadores da degradação ambiental que afeta todos os atores, principalmente em relação à emissão de gases de efeito estufa na atmosfera.

Como em qualquer acordo, os regimes internacionais voltados para o meio ambiente também enfrentam embates, o principal exemplo é o debate norte x sul, no qual os desacordos frequentes quanto ao desenvolvimento dos países ditos subdesenvolvidos implica na questão ambiental, e no quão imperialista seria dar continuidade à este argumento, visto que a pobreza e o consumismo a partir do Relatório Brundtland (documento publicado em 1987 que propõe uma série de medidas a serem tomadas pelos países para promover o desenvolvimento sustentável) são considerados causas fundamentais das crises ambientais.

O relatório faz parte de uma série de iniciativas, anteriores à Agenda 21 (instrumento de

planejamento participativo visando o desenvolvimento sustentável), as quais reafirmaram uma crítica ao modelo de desenvolvimento aderido desde a revolução industrial e que foi estendido até o momento atual pelos países industrializados, modelo que está sendo reproduzido pelas nações em desenvolvimento, pondo em risco os recursos naturais, dando avanço na destruição ambiental e no desequilíbrio climático.

As questões ambientais deixaram de ser vistas sob um ponto de vista meramente científico, e passou a se conectar, entrelaçar com as questões da política mundial, em relação ao modo de produção e consumo, estabelecidos pelo sistema capitalista, como já dito. Mas, deve-se ter em mente que foi uma reação atrasada, já que os efeitos desse desenvolvimento mundial desenfreado desde o século XX já surtiram efeitos negativos no meio ambiente e ocasionou alterações em componentes da biosfera.

As mudanças em nível de tecnologia, organização social, e respeito aos limites dos recursos ambientais, são necessárias para alcanças os efeitos desejados mas dependem da vontade política dos atores envolvidos na cooperação. Felizmente, o documento deu base para a realização da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Rio 92.

Por momento, compreende-se cooperação internacional voltada para o meio ambiente, como meio de prevenção aos atos de Estados ou de interesses privados que possam degradar o meio ambiente, uma vez que este (meio ambiente) não se limita a fronteiras.

## 2.1 O SURGIMENTO DOS REGIMES INTERNACIONAIS

Segundo Krasner (1982), a terminologia dos regimes internacionais pode ser descrita como: “Os regimes podem ser definidos como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”. Nesse momento, pode-se associar, regimes internacionais com cooperação internacional, que para Sarfati (2005) os regimes afetam os controles nacionais em uma dada área, especialmente em relação a acordos específicos entre os Estados.

Mas como foi dito na seção anterior em uma citação de Waltz (1979), os Estados decidem por si próprios como lidar com os seus problemas, tendo própria autonomia, porém, a partir do momento em que um ator adere a um regime internacional, ele tende a se adequar as normas assim definidas, o que faz com que os regimes vivam em constante tensão com a soberania

nacional.

Os regimes internacionais podem ter uma influência significativa mesmo em um mundo anárquico, os mesmos visam facilitar os acordos, e não implicam apenas normas e condutas que facilitem a cooperação, mas também visam os benefícios de longo prazo, para todos, evitando atender os interesses de poucos em curto prazo.

Eles tem que ser entendidos como algo mais do que arranjos temporários, que mudam com os interesses dos atores, ou com alteração de poder dos Estados, basta entender a diferença entre acordos e regimes, na teoria, os acordos são arranjos *ad hoc*, geralmente únicos e de curta duração, e como dito acima de forma breve os regimes visam facilitar o sucesso destes acordos.

Comprovando o argumento acima, Keohane e Nye (1977), definem os regimes como “conjuntos de arranjos de governança” que incluem “redes de regras, normas e procedimentos que regulam comportamentos dos atores e controlam os seus efeitos”. Como os regimes abrandem as normas e os princípios, a sua essência é incorporar algum sentido de obrigação geral aos seus aderentes.

Os regimes não surgem por sua própria iniciativa, e também não são vistos como fins, e sim como meio de alcançar estes fins, por meio do fato de que eles afetam os comportamentos e geralmente surtem resultados. Entende-se que para Krasner (1982) existem variáveis básicas que levam a criação de um regime, e conseqüentemente gera comportamento correspondente e resultados.

Os regimes têm importância, mas somente sob condições muito restritas, pois pode haver um enfraquecimento do regime, ou mudanças que alterem a sua essência, pois os princípios e as normas fornecem as características básicas definidoras de um regime, assim, se houver mudanças em regras ou em procedimentos de tomada de decisão, já caracterizam mudanças internas.

Em suma, as mudanças no interior de um regime envolvem alterações de regras e procedimentos de tomada de decisões, mas não de normas ou princípios; as mudanças de regimes envolvem alteração de normas e princípios; o enfraquecimento de um regime envolve ou uma incoerência entre os componentes do regime ou uma inconsistência entre o regime e o comportamento correspondente dos membros. (KRASNER, 1982, p. 4).

Segundo Krasner (1982), os procedimentos de decisão do regime dão a possibilidade de implementar os princípios e alterar as regras, o conceito de regime internacional se resume aos princípios, normas, regras e procedimentos de decisões. As regras indicam os direitos e



obrigações específicos de seus membros, sendo prescrições para as ações e os procedimentos de decisões, os princípios definem os propósitos e as normas são definidas com base nos interesses e nos padrões de comportamento. (KRASNER, 1982).

Na política mundial, o elemento constitucional de um país torna os princípios e regras dos regimes internacionais mais fracos, frágeis, pois o mesmo está submetido à anarquia e ao princípio de *self-help*, para Sarfati,

É importante notar que, mesmo em um contexto realista, a cooperação não é impossível, como em situações de alianças militares e balanço de poder, nas quais ela é exatamente alcançada em termos de interesses próprios de autopreservação, os quais, em última instância, aparecem como interesses mútuos. (SARFATI, 2005, p. 60).

*Self-help* por sua vez consiste em uma situação onde, cada unidade só pode contar consigo mesma para defender-se e sobreviver. Mas os Estados nacionais e os organismos multilaterais não são mais os únicos agentes. Logo, como diz Antunes,

Empresas privadas, organizações não-governamentais, instituições de pesquisa, mídia, e até celebridades influenciam na forma de definição e de provimento da ajuda internacional. Cada um tem seu entendimento sobre desenvolvimento e sua própria receita de como as coisas devem ser feitas. Todo esse amálgama de conceitos, instituições e atores impactam no campo, uma vez que os agentes atuam de forma fragmentada e, às vezes, divergentes. (ANTUNES, 2019, p. 39).

A visão de Keohane quanto aos regimes internacionais se resume em um mundo de Estados soberanos buscando maximizar os seus interesses e poderes, e para ele os regimes surgem de acordos voluntários entre atores juridicamente iguais. Keohane afirma então, que “as relações entre entidades soberanas são dedicadas à sua própria autopreservação, em última instância capazes de dependerem somente de si mesmas e preparadas para recorrerem à força” (KEOHANE, 1982, p. 330).

Em um mundo onde a função básica dos regimes é coordenar o comportamento dos Estados visando alcançar os resultados desejados em áreas particulares de interesse, prova que os regimes podem ter impacto significativo em um mundo que anda na direção da interdependência complexa, dado que o número de áreas temáticas em que os regimes podem ter impacto e importância estão aumentando.

A discussão de Keohane e Nye sobre a interdependência complexa rejeita os pressupostos de prevalência da força e de hierarquia de temas assumidos pela perspectiva realista (KEOHANE

& NYE, 1977, cap. 8). Temas como o ambientalismo e igualitarismo ignoram os pressupostos convencionais orientados pelo poder, uma vez que são temas que ultrapassam as fronteiras delimitadas pela soberania.

Vale ressaltar que os regimes são um fenômeno disseminado e significativo para o sistema internacional, sistema este que vive em constante mudança nos seus micro aspectos, que pode acabar ocasionando mudanças nos regimes. Mas se as variáveis causais básicas mudam, os regimes mudam, e isto acaba tornando o mesmo em algo sem impacto independente ou autônomo sobre o comportamento.

A questão é, não se trata dos atores aceitarem ou não a possibilidade de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão afetarem resultados e comportamentos, e sim, qual é o pressuposto básico a respeito da situação do sistema internacional.

#### 2.1.1 Variáveis intervenientes e causais para o desenvolvimento de regimes

Qual seria a relação entre os fatores causais básicos e os regimes? Quais são as variáveis intervenientes, e quando os resultados se tornam relevantes? Para alguns autores como Keohane, Hass, Stein, Young, Krasner e Hedley Bull os regimes são tratados como variáveis dependentes que tem mais probabilidade de surgir sob condições de interdependência complexa. Para explicar o desenvolvimento de regimes internacionais serão elencadas neste trabalho 1) o auto-interesse egoísta, 2) o poder político, 3) as normas e os princípios, 4) usos e costumes e 5) o conhecimento.

Em primeiro, o auto-interesse egoísta é a explicação predominante para a existência de regimes internacionais. O ator egoísta preocupa-se com o comportamento dos outros e como isso vai afetar a sua utilidade, ou seja, consiste no desejo do ator de maximizar sua função de utilidade sem incluir a utilidade do outro. Que para Stein “as mesmas forças do auto-interesse elaborado de maneira autônoma que existem na raiz do sistema internacional anárquico também conformam a base dos regimes internacionais, entendidos como uma forma de ordem internacional” (STEIN, 1982, p. 316).

Keohane, por sua vez, está preocupado com a demanda por regimes, em como as condições sob as quais os acordos *ad hoc* falham em promover resultados, já que estão permeados pelo auto-interesse egoísta. O autor sustenta que

Os regimes podem produzir acordos mais facilmente se criarem estruturas que estabeleçam responsabilidades legais (mesmo que não sejam perfeitas); se melhorarem a quantidade e a qualidade das informações disponíveis para os atores, ou se reduzirem outros custos de transação, tais como o custo de organizações ou o custo de fazer compensações paralelas [side payments] (KEOHANE, 1982, p. 338).

Surtindo um efeito de cadeia, visto que os benefícios fornecidos pelos regimes tendem a exceder os custos da formação do regime, que por sua vez podem ser menores devido a um alto nível de comunicação formal e informal entre os Estados, reduzindo a informação assimétrica, risco moral, desonestidade em potencial ou até mesmo a alta complexidade da temática.

Ainda permeando pelo auto-interesse egoísta, Young expõe que existem três caminhos para a formação de regimes: De maneira negociada, em que os regimes são formados por acordos explícitos; O espontâneo quando os regimes emergem de expectativas convergentes em ações individuais; O imposto, no qual os regimes são inicialmente impostos sobre os atores por forças externas. (YOUNG, 1982).

Em segundo lugar, poder político, como variável causal, o poder em si, é utilizado para assegurar resultados ótimos para o sistema como um todo, para maximizar os ganhos. É utilizado para fortalecer os valores de atores específicos do sistema internacional, estes valores podem incluir o aumento das capacidades de poder quanto a promoção de objetivos. Sintetizando, o poder é utilizado para maximizar os ganhos individuais, o poder a serviço dos próprios interesses.

O poder como instrumento, pode ser utilizado para valorizar as atitudes e utilidades de atores, geralmente Estados. Pode ser utilizado também como meio de influenciar a estratégia de atores e para alterar os ganhos. Para Keohane “o ator hegemônico tem um papel crítico na provisão dos bens coletivos necessários ao funcionamento efetivo dos regimes” (KEOHANE, 1980).

Estes atores, por sua vez, não estão interessados no bem-estar do sistema, podem até estar, mas geralmente estão focados em fortalecer seus próprios valores nacionais. Logo, os atores se tornam cientes de como seus comportamentos afetam uns aos outros.

Em terceiro, como variável interveniente, as normas e princípios, eles são as características definidoras de qualquer regime internacional, são difundidos que condicionam os princípios e as normas em uma determinada área temática. Do mesmo modo que eles condicionam o comportamento de atores. O princípio mais importante nas relações internacionais é a soberania, que para Hedley Bull,

Refere-se à soberania como o princípio constitutivo do atual sistema internacional. Os conceitos de controle exclusivo no interior de uma determinada área geográfica e do direito indiscutível de autoajuda nas relações internacionais surgiram no final da Idade Média e passaram a permear o sistema internacional moderno (BULL, 1977, p. 8-9, 70).

O quarto fator, considerado como variável causal, que afeta o desenvolvimento de regimes são os usos e costumes. Os mesmos não são vistos como capazes de gerar regimes por si mesmos, a sua função se sustenta em reforçar as pressões associadas ao auto-interesse egoísta, ao poder político e aos valores disseminados. (KRASNER, 1982, p. 14).

O comportamento padronizado, gerado originalmente por puras considerações de interesse ou poder, tem uma forte tendência a gerar expectativas compartilhadas, que para Young “Isso leva a um comportamento que se torna convencional, criando expectativas de que haja repreensão a desvios das práticas em uso. O comportamento convencional gera normas reconhecidas.” (YOUNG, 1982).

Ou seja, comportamento baseados em regras e princípios ganham legitimidade, e as vezes a prática alguns padrões só são adotados porque promovem a utilidade individual, e no final tais práticas acabam sendo reforçadas pelos regimes internacionais. E no final, as ordens impostas serão sustentadas por hábitos de obediência.

Por último, a quinta variável interveniente, o conhecimento definido por Haas como “a soma da informação técnica e das teorias a respeito dessa informação que gera um consenso pleno em um determinado momento entre os atores interessado e cujo objetivo é servir como guia para que políticas públicas alcancem alguma meta social” (HAAS, 1980a, p. 367-368).

O conhecimento gera uma base para a cooperação ao decifrar interconexões complexas que não eram entendidas. Para o conhecimento ter um impacto autônomo no sistema internacional, ele deve ser amplamente aceito pelos atores que tem a capacidade de tomar decisões. Por fim o conhecimento pode facilitar os acordos para o desenvolvimento de regimes internacionais.

## 2.2 HISTÓRICO DA CONDUTA DA UNIÃO EUROPEIA PARA OS REGIMES INTERNACIONAIS DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS APÓS TRATADO DE MAASTRICHT

O processo de integração europeia nasceu da necessidade de estabelecer relações

pacíficas e duradouras entre as maiores potências continentais que estiveram na base da formação dos principais movimentos políticos de integração ao longo do século. Integração que ganhou seus contornos em 1951 quando os países europeus instituíram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).

A declaração Schuman, pretendia a criação de uma federação europeia, e teve associação de países como Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo além da Alemanha, está na base da criação da primeira das três Comunidades Europeias – a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) – cujo Tratado foi assinado em 1951 em Paris, a comunidade visava a realização de um mercado comum do carvão e do aço entre os seus Estados-membros.

Em 1955 ocorreu a conferência de Messina, onde foi proposto pelos ministros do Benelux a criação de uma nova comunidade que promovesse a integração de todas as atividades econômicas através da construção de um mercado comum europeu. O relatório que serviu de base para a criação do Tratado constitutivo desta nova entidade, foi apresentado na Conferência de Veneza em 1956, a qual decidiu pela criação de duas novas comunidades, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa ou EURATOM). Mas os Tratados constitutivos das duas novas Comunidades Europeias só foram assinados em 1957 em Roma, pelos seis Estados-membros da CECA.

Após isto, ocorreu o efeito *spillover*, e a Comunidade Econômica Europeia sentiu a necessidade de uma integração geral das atividades econômicas dos Estados-membros, visando a criação de um grande Mercado Comum europeu, que estabelecesse os fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus.

A Comunidade Europeia, por sua vez, recebeu pedidos de adesão formulados primeiramente pela Dinamarca, Noruega e Irlanda, que se tornaram membros efetivos da comunidade em 1973. Tempo depois, como forma de apoiar as transformações políticas realizadas durante a década de 70 no sul da Europa, os países meridionais foram acolhidos pela Comunidade Europeia. O primeiro país do sul da Europa a ingressar foi a Grécia em 1979, os países ibéricos somente celebraram o acordo final em 1985, tornando-se membros efetivos a partir de 1986. Mais posteriormente Áustria, Finlândia, Noruega e Suécia aderiram à União Europeia em 1994. Em 1995 a União Europeia se encontrava composta por quinze Estados-membros.

O Ato Único Europeu marcou alterações pontuais, decididas a nível político, quanto ao

quadro geral de funcionamento das Comunidades, resultando na chamada dinâmica comunitária de integração. O Ato fez a Europa entrar em uma nova fase no processo de integração, devido às alterações introduzidas no sistema comunitário que revisou os seus Tratados constitutivos.

Consequente das alterações, foi assinado em 1992 o Tratado da União Europeia. O Ato Único Europeu constituiu uma reforma geral das três comunidades, o nome Ato Único se designa à revisão dos três Tratados constitutivos das diferentes Comunidades Europeias.

Surge então, a necessidade de um aprofundamento no processo de integração, que culminou na realização de uma união econômica e monetária. A justificativa apresentada para a adoção da união monetária consistia na liberalização do espaço financeiro europeu, com a plena circulação de capitais, a supressão de barreiras existentes ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços das instituições financeiras. A estabilidade cambial plena ofereceria um funcionamento regular do mercado interno, mas que só seria alcançada através da realização de uma união econômica e monetária.

Esta união política não foi precedida de trabalho preparatório, apenas no consentimento relativo aos assuntos tratados durante o debate que tratava da união monetária. O consenso se baseou nos seguintes temas, a política externa comum, o déficit democrático comunitário, o reforço das instituições comunitárias e o problema das competências atribuídas à Comunidade.

O novo acordo político entre os Estados-membros permitiu que o novo Tratado tenha sido concluído durante o Conselho Europeu de Maastricht em 1991, mas sendo formalmente assinado em Fevereiro de 1992. Assim, os Estados demonstraram que aceitavam aprofundar o seu diálogo e cooperação no quadro da política externa, dos assuntos internos e da justiça, mas, o maior objetivo político do Tratado de Maastricht foi a realização da União Econômica e Monetária.

### 2.2.1 Ações europeias voltadas para as mudanças climáticas

Até meados da década de 1980, a problemática das mudanças climáticas era somente tratado no âmbito científico, e pouco tratado no meio político. Essa temática passou a fazer parte da agenda das relações internacionais com a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em 1992 e no Protocolo de Kyoto em 1997.

A temática da degradação ambiental, escassez de recursos naturais e de como as

mudanças no meio ambiente afetam também os indivíduos e a sua segurança humana foi levada pela primeira vez ao Conselho de Segurança da ONU em 2007, pelo Reino Unido, com o propósito de debater as suas consequências para a paz e a segurança internacional.

No documento o Reino Unido afirmava que, as mudanças climáticas era um desencadeador de crises humanitárias, que ameaçava a paz e a segurança, em questão de disputas por recursos escassos e tensões sociais (SECURITY COUNCIL, 2007a).

A União Europeia como principal ator securitizador das mudanças climáticas, formulou discursos que mobilizavam a audiência para o tema, passando a reivindicar mudanças em nível local, nacional, regional e mundial.

Mas pode-se afirmar que, a União Europeia não está somente preocupada com as mudanças climáticas, mas também com a segurança de suas fronteiras, a mesma insiste que na relação entre os problemas ambientais globais e a probabilidade de países em conflito exportarem suas divergências para dentro da fronteira europeia. E assim, a UE criou a Estratégia Europeia de Segurança (EES) em 2003, cujo objetivo era a prevenção de conflitos e gerenciamento de ameaças como terrorismo, crime organizado, migrações ilegais e o aquecimento global.

A EES é considerada uma das primeiras tentativas de securitização do clima, mas a temática só foi definitivamente integrada à política de segurança europeia em 2008. Em junho de 2007, a UE lançou um relatório voltado para as consequências das alterações climáticas para a segurança internacional, mas “a resposta da UE seria somente condicionada para os impactos das alterações climáticas na Europa propriamente dita” (COMISSÃO EUROPEIA, 2007).

Como resultado, os Estados-membros enfatizam o desenvolvimento de ações que visem:

A intensificação das capacidades da UE em termos de investigação, análise, vigilância e alerta precoce, e elaboração de Listas de Observação que envolva, designadamente, o Instituto de Estudos de Segurança, o Centro de Satélites da UE (CSUE), o Centro de Situação Conjunto da UE (SITCEN), a Rede Europeia de Correspondentes de Segurança Energética (NESCO), a Iniciativa "Vigilância Global do Ambiente e da Segurança" e os Centros Comuns de Investigação [...]; Intensificação do planeamento das ações e das capacidades da UE e dos Estados-membros, inclusive no domínio da proteção civil, e da utilização de instrumentos (civis e militares) de gestão de crises e de resposta às catástrofes, de forma a contribuir para fazer face aos riscos que as alterações climáticas provocam em termos de segurança; Continuação dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão a fim de analisar mais circunstanciadamente, região a região, quais as implicações prováveis em termos de segurança e a forma como os interesses da UE serão afetados (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p. 9-10).

A UE tem como objetivo fortalecer seu papel como ator global, e isso culminou na aprovação de um plano apresentado pela Comissão Europeia nomeado O pacote de Energia e Clima, que previa a revisão da estratégia energética. Com a aprovação do plano a UE concordou com a redução de 20% nas taxas de emissões de gases de efeito estufa até 2020.

Vale ressaltar que a UE sempre viu o fortalecimento do multilateralismo e da cooperação como prática viável no combate as mudanças climáticas, o que acabou contribuindo para o sustento da UE como liderança na política climática internacional e consequentemente no movimento de securitização do clima.

A abordagem adotada pela UE tem base no fortalecimento de acordos multilaterais, amparada por políticas de mitigação e adaptação às consequências das mudanças climáticas, é uma abordagem que aponta para a impossibilidade de estar preparado para todas as ameaças em potencial, logo, a abordagem da UE adverte para os impactos das ameaças climáticas, sugerindo ações orientadas por uma racionalidade de ação preventiva. Nesse sentido, a securitização das mudanças climáticas para a UE deixa de ser uma tema exclusivo do campo da cooperação para fazer parte também do campo da segurança internacional.

Essa ideia de um problema de segurança, tem feito com que a União Europeia invista em medidas estruturais e alternativas que incluem uma abordagem preventiva e também na politização do tema.

Ressalta-se que o modo como um ator reage as ameaças diz muito sobre a sua identidade, seus interesses e valores, bem como as práticas e o uso da sua segurança. Nesse sentido, a urgência envolvida nas ações de combate as mudanças climáticas é em função dos seus danos que são cumulativos e só são percebidas a longo prazo.

### **3 CONCLUSÃO**

Este trabalho permitiu analisar pela ótica das relações internacionais, os eventos ambientais de caráter global, que acarretaram em acordos internacionais de cooperação internacional voltados para as questões ambientais, mais precisamente, os acordos voltados para as mudanças climáticas

Atores como Axelrod e Keohane ajudaram na compreensão da teoria de cooperação internacional como um fenômeno contemporâneo, que através da ação conjunta de Estado



pretende alcançar uma finalidade em comum, levando em conta os ganhos e os objetivos de cada Estado participante.

Milner e Waltz por sua vez, foram aplicados na conceituação de arranjos cooperativos, aplicando seus estudos na questão ambiental, que ajudou a entender os conflitos de interesse, os acordos de cooperação que implicaram na atual situação do sistema internacional em relação ao meio ambiente.

O autor Krasner, foi fundamental para entender o que é regimes internacionais e como surgiu, explicando que os regimes são princípios, normas e regras implícitas ou explícitas durante a tomada de decisão em determinada área das relações internacionais.

Entendendo que os regimes internacionais são detentores de variáveis intervenientes e causais, foram usados atores como Keohane, Hass, Stein, Young, Krasner e Hedley Bull para entender as forças que influenciam a criação de um regime internacional.

Após a explicação de conceitos básicos para a produção deste trabalho, foi apresentado o histórico da conduta da União Europeia para os regimes internacionais de mudanças climáticas após o tratado de Maastricht, tratado este que culminou na criação da União Europeia. Compreendendo a União Europeia como um ator internacional de grande influência econômica, social e cultural, com potência suficiente para mudar a realidade do bloco.

As ações tomadas após o tratado de Maastricht se resumiram em preocupação com a segurança de suas fronteiras, compreende-se que as intenções iniciais da União Europeia com as questões ambientais deve-se ao fato de que, a mesma é considerada um objeto de conflito que pode ultrapassar as suas fronteiras, colocando em risco a segurança do bloco.

A emergência ambiental global por sua vez, é compreendida como um dos efeitos das emissões de gases de efeito estufa, provocando desastres ambientais e aumentando a incidência de desastres naturais.

## **REFERÊNCIAS**

ANTUNES, Gabriela Honnicke. *Cooperação Internacional para o meio ambiente: capacidades estatais e desempenho de projetos*. 2019. 146 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Governança e Desenvolvimento, Enap, Brasília, 2019.

AXELROD, Robert and KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. In: BALDWIN, David A. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Columbia University Press: New York, 1993.

BARBOSA, Luciana Mendes; SOUZA, Matilde de. Securitização das mudanças climáticas: o papel da união europeia. *Contexto Internacional*, [S.L.], v. 32, n. 1, p. 121-153, jun. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292010000100004>.

BITTENCOURT, Paulo Victor Zaneratto. *A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA TEORIA REALISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS*: Notas introdutórias sobre a obra de Kenneth Waltz. Disponível em: <http://www.semecip.ufscar.br/wp-content/uploads/2014/12/Paulo-Victor-Zaneratto-Bittencourt.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2021.

BULL, H. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University.

COMISSÃO EUROPEIA. *Combating climate change: the EU leads the way*. Europa, 2007. Disponível em: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/70/en.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. *Relatório sobre a execução da estratégia europeia de segurança - garantir a segurança num mundo em mudança*. Consilium, 2008. Disponível em: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf). Acesso em: 14 jun. 2021.

HAAS, E. B. 1980a. *Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes*. World Politics, Washington (DC), v. 32, n. 3, p. 357- 405, Apr.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia e Política*, [S.L.], v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782012000200008>.

MILNER, Helen. *International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses*. World Politics, vol. 44, n. 3, Cambridge: PIIRS, 1992.

SARFATI, Gilberto. *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo, Editora Saraiva, 2005. 383p.

SILVA, Rodolfo Ilário da. *Contradições entre conceitos e práticas na cooperação internacional para o meio ambiente*. Revista Aurora, [s.l.], v. 6, n. 1, p. 95-108, 31 dez. 2012. Faculdade de Filosofia e Ciências. <http://dx.doi.org/10.36311/1982-8004.2012.v6n1.2698>. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/2698>. Acesso em: 18 fev. 2021.

SIQUEIRA, Cynthia Danielle. Regime internacional de mudanças climáticas e segurança energética. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, [S.L.], v. 16, n. 2, p. 210-227, 16 mar. 2012. Universidade Estadual de Londrina. <http://dx.doi.org/10.5433/2176-6665.2011v6n2p210>.

STEIN, A. A. 1982. *Coordination and Collaboration: Regimes in An Anarchic World*. International Organization, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 299-324, Spring

WALTZ, Kenneth Neal. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.