

**O Debate Sobre Regimes Internacionais
E Meio Ambiente**

TULLO VIGEVANI

Cadernos CEDEC nº 27

São Paulo, 1993

O DEBATE SOBRE REGIMES INTERNACIONAIS E MEIO AMBIENTE*

Ricupero (RICUPERO, B., 1992), refletindo a respeito dos dilemas da inserção internacional do Brasil nos anos noventa, diz que a atual geração está tendo o privilégio, às vezes duvidoso, de tomar parte na morte de um sistema e no nascimento de outro. Certamente não se refere a sistemas políticos nacionais, ainda que alguns destes tenham desmoronado, nem ao enterro, como o foi do Antigo Regime, de sistemas sócio-econômicos.

Antes de mais nada, trata-se do desmoronamento da ordem internacional, com conseqüências para todos. Trata-se do desaparecimento da ordem cujo momento fundante (WALTZ, 1979) foi a II Guerra Mundial e cuja forma principal foi a Guerra Fria.

Ainda que o bi-polarismo tenha sido seguidamente matizado por um lento, mas crescente, multi-polarismo, já nascendo nos anos cinquenta, não se pode deixar de dizer que a característica marcante dos anos que vão de 1945 a 1985 é a contraposição frontal de dois blocos principais, com manifestações nos campos político, estratégico, ideológico, econômico, etc.

Apesar da importância das questões nacionais, dos processos endógenos de desenvolvimento, que no nosso

* Este Caderno apresenta parte da pesquisa desenvolvida no CEDEC, com financiamento parcial da FAPESP e CNPq, sob o título "Meio Ambiente e Dívida Externa".

entender tiveram peso determinante na evolução das políticas internas de muitos países, não se poderá descónter que estes processos endógenos acabaram entrelaçando-se vigorosamente, *malgré tous*, com os produtos genuínos ou espúrios daquele momento fundante inicial.

Ainda segundo Ricupero, referindo-se ao nascimento de outro e novo sistema, trata-se, pela primeira vez na história, de constituir a "unificação do espaço econômico mundial" (RICUPERO, B., 1992, pág. 4).

Nesta linha de raciocínio, este espaço se constitui por não ficar mais nada de significativo fora dele, mas também porque se estaria procedendo a uma universalização de regras que escapam ao tema da economia e do comércio em sentido estrito e se estendem ao domínio das relações humanas em sentido geral, e portanto às relações do homem com o meio também. Mesmo aquelas áreas que escapam às negociações econômicas, como as não tratadas na Rodada Uruguai do GATT, iniciada em 1986, como o meio-ambiente, pouco a pouco seriam incorporadas às regras do comportamento universal.

Assim, o interesse multilateral teria bases suficientemente amplas e estáveis: o motor principal, em diferentes setores, mas não em todos, estaria nos Estados Unidos, mas ampliando-se em círculos concêntricos, para o Grupo dos 7, o consenso de Washington e os vinte e quatro

países que integram a OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico).

Deriva disto, certamente, a extrema precariedade da situação daqueles países que não conseguem, não podem ou, ainda, não querem adaptar-se às regras hegemônicas. Se isto é válido em geral, inclusive o foi no tocante à questão do meio ambiente, em capítulos sucessivos veremos se algo está modificando-se.

No tocante ao Brasil, talvez valha a pena referir-nos a duas situações que poderão ajudar a especular relativamente ao presente. Há momentos históricos de marcantes modificações nas relações internacionais.

Na história da política exterior do Brasil, no século XX, podemos encontrar momentos de hesitações e dificuldades para sociedade e Estado encontrarem sua concepção de inserção internacional. Um desses momentos pode ser percebido nos anos seguintes à I Guerra Mundial. Naquele período, o Brasil, assim como outros países sul-americanos, investiram na Sociedade das Nações, apesar dos Estados Unidos terem ficado fora dela.

O Brasil considerava esta posição mais adequada à tentativa de galgar degraus no esforço de assumir responsabilidades em decisões que escapavam à sua limitada esfera de interesses. Esta avaliação demonstrou-se finalmente errada, levando-o a, em 1926, retirar-se da própria Sociedade, depois de frustrado o intento de vir a assumir uma cadeira de membro permanente do Conselho.

Situação de perplexidade análoga poderemos perceber na política internacional do Brasil no período que segue a II Guerra Mundial. Mesmo inserindo-se sob múltiplos aspectos na ótica norte-americana da Guerra Fria, apesar de sérias contradições em algumas questões econômicas, o Brasil acabou perdendo a possibilidade de usufruir dos dividendos que seus dirigentes políticos acreditavam ter capitalizado durante a Guerra (MOURA, 1982; BUENO, 1991).

Apesar destas contradições em algumas questões econômicas, a inserção brasileira na ótica norte-americana da Guerra Fria produziu resultados reais no tocante às regras de convivência internacional que terminou por internalizar.

Utilizando o conceito objeto deste capítulo, o de regime internacional, pode-se adiantar que o Brasil acabou aderindo aos principais órgãos que derivam em parte dos "regimes" desenvolvidos naquele período, que, sem dúvida, tinham nos Estados Unidos o principal, e então quase único, inspirador. Assim, o Brasil adere à ONU (Organização das Nações Unidas), à OEA (Organização dos Estados Americanos), ao FMI (Fundo Monetário Internacional), ao TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), etc. (MOURA, 1991).

Mas o que mais importa, além da adesão a organismos, é a adesão, naqueles anos, aos conceitos de relações internacionais, de segurança, de relações financeiras e econômicas que prevaleciam no mundo ocidental. Isto é, mesmo

nos casos de não acordo pleno, aderiria-se ao princípio de constituição de cenários de interlocução fundados em algumas regras de negociação.

No período sucessivo, que coincide com o retorno de Vargas ao governo, em 1951, assiste-se a uma tentativa de nova formulação de política internacional, justamente como consequência dos resultados considerados negativos do período imediatamente anterior. O bloco que chega ao governo com Vargas, em 1951, evolui para propostas de tipo nacionalista, que implicariam o reconhecimento apenas parcial das regras liberais que continuam a prevalecer no mundo ocidental.

Em inúmeros países latino-americanos e outros da Ásia e da África, cresciam os sinais de crise com o Ocidente. No caso do Brasil, esta fase apresenta sinais de debilitamento a partir de 1954.

Reportamo-nos a outros períodos históricos pois nos permitem um suporte comparativo para discutir questões de política internacional do Brasil contemporâneo e particularmente a dificuldade de inserção num contexto de profundas modificações, aonde parâmetros e valores anteriores, até há pouco válidos, perdem significado.

Ricupero (RICUPERO, 1993) aponta para uma direção que tem sua razão de ser, mas que necessita ser compreendida no contexto global. Ele assinala não termos outra opção senão a de negociar, buscando com isto compatibilizar as

exigências de fora com as necessidades de dentro, fazendo portanto de uma necessidade virtude. ;

Alguns exemplos da política brasileira, é o caso do contencioso da informática, demonstram suficientemente como não basta negociar. O governo brasileiro, desde o fim de 1985 e o início de 1986, abre negociações, mas, no nosso entender, a dificuldade de compreensão do contexto geral (as modificações na política norte-americana), a dificuldade de equacionamento de um planejamento estratégico na negociação, fragiliza a posição brasileira. Com isto queremos sugerir que nem sempre a disponibilidade à negociação resolve.

Os japoneses, que sabem negociar, em momentos de negociação com os Estados Unidos, tiveram que fazer concessões reais. No caso brasileiro, há diferentes momentos em que seria necessário considerar melhor o terreno sobre o qual se pisa. No caso da negociação da dívida externa do Brasil, a percepção das mudanças também seria importante.

Em 1989, o clima de discussão da dívida de parte do FMI, reforçado pelas possibilidades oferecidas pelo plano Brady, parecia criar um contexto favorável a algumas das reivindicações brasileiras que, no geral, abrandariam os termos de pagamento. Este clima perdurou no primeiro semestre de 1990. Modifica-se quatro meses depois da posse do Presidente Collor de Mello, como consequência da inclinação dos bancos privados a endurecer sua posição, que é finalmente acompanhada pela administração norte-americana.

A compreensão destas modificações é que assinalamos como importante. Estes exemplos servem para a análise da questão ambiental. As mudanças havidas no início dos anos noventa no tratamento da questão ambiental, que passa a ser tema prioritário da pauta internacional, indicam que um tratamento mais eficaz poderia produzir melhores resultados para o Brasil, além daqueles já favoráveis obtidos com a ECO-92.

O que significa compreender o contexto global? Em primeiro lugar as modificações em curso no plano internacional. Marques Moreira enumera sete modificações principais: a) processo de declínio econômico relativo dos dois pólos imperiais, b) neodistensão Leste-Oeste, c) progressivo deslocamento do centro de gravidade econômica do mundo, d) formação de megablocos comerciais, e) globalização dos setores financeiro, produtivo e tecnológico, f) desvinculação entre as economias exportadoras de matérias-primas e as economias industriais, g) desequilíbrios econômicos mundiais (MARQUES MOREIRA, 1989).

Não é nosso objetivo discutir pormenorizadamente estas modificações. Apenas indicaremos que são assimétricas. Por exemplo, o declínio dos pólos imperiais e a neodistensão Leste-Oeste não se dá de forma paralela.

Os Estados Unidos vivem a angústia de redesenhar seu papel no mundo, mas mantém um papel da máxima importância no plano econômico, mesmo com o crescimento de outros países e

áreas e, sobretudo, mantém um decisivo papel político-estratégico.

A União Soviética entrou em colapso, a Rússia está em profunda crise econômica e mesmo seu papel político estratégico não é provável que possa ser recuperado, apesar da permanência de seu arsenal estratégico. Além desta contextualização, trata-se de assimilar as novas formas como os agentes internacionais atuam no sistema mundial.

No caso do meio ambiente, certamente são perceptíveis concepções que visam modificar os padrões vigentes. É neste sentido que o conceito de externalidade, já visto, se insere: atua de forma distinta para países pobres e países ricos e também entre estes. Isto explica, por exemplo, a atuação muito diferente dos Estados Unidos quando comparada à atuação de países como Suécia e Holanda, ou mesmo Japão e Alemanha.

Possivelmente a modificação do padrão vigente é a aposta principal em jogo: certamente trata-se de traçar um quadro (*environment*) conceitual adaptado às novas regras que se pretendem no cenário internacional. Não se trata apenas de regras comerciais e econômicas, trata-se também de regras relativas ao amplo campo conceitual e dos valores.

Uma questão que compete discutir amplamente no contexto da política exterior brasileira é justamente como se situar frente a estes valores, materiais ou éticos, que hoje vão crescentemente predominando no mundo.

Adiantemos desde agora que não apenas por razões objetivas, aquilo que os realistas dos anos cinquenta (e mesmo depois) chamavam de *balance of power*, mas também por razões de princípios de longa duração (já que não acreditamos no permanente a-histórico), será necessário um amadurecimento sobre quais destes valores têm uma efetiva vinculação-aos valores históricos ou recentes que o Brasil compartilha ou quer compartilhar, que seu povo considera de seu interesse.

Isto é, não se trata de tomar a posição de reconhecimento passivo do conjunto dos regimes internacionais que hoje comporiam o novo quadro de referência mundial, inclusive do(s) possível(is) regime(s) relativo(s) ao meio ambiente. Se trataria, isto sim, de rejeitar aqueles cuja conceituação perpetuaria um congelamento do poder e das vantagens, como sempre faz referência a linguagem diplomática brasileira, particularmente aquela que tem sua fonte de inspiração em Araújo Castro (ARAÚJO CASTRO, 1982), mas também de aceitar aqueles que se reportam a valores compartilháveis, inclusive para as forças populares.

Vejamos um exemplo para termos uma comparação: a capacidade demonstrada pelos negociadores norte-americanos em manter desvinculada a questão da dívida externa (Departamento do Tesouro) da questão do comércio e da questão da informática (Departamento do Comércio e Representante de Comércio) foi certamente superior à capacidade brasileira de vincular as duas questões

(permanente falta de sintonia entre o Ministério da Fazenda e de Ciência e Tecnologia, independentemente de maiores ou menores afinidades ideológicas).

No caso, os regimes internacionais de referência seriam distintos, para os norte-americanos os do livre comércio e do ajuste monetário, os brasileiros gostariam que fosse o do equilíbrio econômico internacional. Daí a necessidade de um exame do próprio conceito de regime internacional, sobretudo pelo significado que alcançou nos anos oitenta e pelas implicações futuras que terá na questão do meio ambiente, por ser este um tema que para alguns obrigará à formulação de regimes.

A primeira interrogação que coloca a idéia de regime internacional é se ele é efetivamente novo. Surgiu como conceito teórico, com status especial na teoria de relações internacionais, em 1982, através de um número especialmente dedicado a ele de *International Organization* (KRASNER, 1982).

No momento inicial de seu debate, surge uma polêmica inevitável: é compatível com o enfoque realista ou ele apenas pode se encaixar num enfoque grociano das relações internacionais? É ainda Krasner quem coloca uma definição que parece permanecer: os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de decisão em relação aos quais convergem as expectativas dos atores de um determinado setor.

Aceita, ou ao menos servindo como primeira aproximação à definição de regime, a formulação de Krasner parece difícil se encaixar na tradição hobbesiana de estado de natureza nas relações internacionais. A própria idéia de regime internacional implica alguma forma de regulação, como mínimo uma aceitação de parte de vários Estados e outros agentes internacionais de regras que obrigam a todos.

Houve os que quiseram fundir a idéia de regimes internacionais com o enfoque realista, atribuindo a eles o papel de soberanos no sistema, mas esta linha parece perdedora na teoria das relações internacionais. Os defensores de um enfoque grociano parecem, já naquele número de *International Organization* de 1982, acentuar a capacidade dos regimes internacionais em delimitar e regularizar o comportamento dos participantes. Assim, os regimes surgem como tendencialmente cooperativos.

De acordo com Bonanate, se fizermos uma listagem de regimes internacionais do passado e do presente (relações monetárias internacionais, comércio internacional, águas territoriais, preço do café, Antártica, Meio Ambiente, etc.), seremos logo levados à busca da resposta à pergunta apresentada há pouco sob outra forma: "vivíamos num mundo de regimes sem sabê-lo?" (BONANATE, 1989, pág. 23).

Vale a pena retomar a resposta que o mesmo autor esboça. Para ele é preciso distinguir o momento empírico-descritivo de avaliação das relações internacionais do momento teórico de avaliação dos instrumentos conceituais

com os quais a análise empírica deve se defrontar. O que podemos concluir disso? Certamente encontramos regimes internacionais, até muito sólidos, pensemos no mundo da Santa Aliança!, em todos os períodos históricos posteriores ao surgimento do Estado-nação, mas o debate teórico que hoje se faz tem outro caráter e se refere ao momento que subentende.

Isto é, se trata de uma tentativa de constituir regras de funcionamento de caráter supra-nacional, sem desconhecer a permanência das situações conceitualmente não superadas pelo ser humano de valorização do bem soberania nacional. Portanto, a idéia de regime internacional liga-se certamente à capacidade que alguns ou muitos atores - daí a impossibilidade de desconhecer o realismo - têm de elaborar procedimentos para a resolução de alguns problemas, que, por consenso ou por arraste, acabam reconhecidos como de interesse geral.

Desta forma, se o conjunto da comunidade internacional consegue considerar uma ou mais questões como problema coletivo, o que implica regras para resolução de controvérsias, surge a possibilidade de suprimir ou reduzir o significado da anarquia nas relações internacionais, portanto a possibilidade de redução consensual da soberania nacional absoluta, o que leva à possibilidade de redução da conflitualidade, portanto a uma ordem internacional senão grociana ou kantiana, ao menos tendente a ela.

Percebe-se assim que os conceitos que levam à teoria dos regimes internacionais não são novos, são questões já reiteradamente postas pela história. O que é certamente nova, é a possibilidade de se encontrar vantagens gerais nesta colocação, cujo debate intenso certamente resulta das relações internacionais novas que pareceram surgir na década de oitenta. Trata-se, enfim, de pensar novos conceitos nas relações entre os Estados, sem, ingenuamente, desconhecer o papel que as relações de poder e de recursos continuam a exercer.

Tendo em conta a discussão relativa aos espaços que se abrem ou fecham para a política brasileira, é preciso referir-se a outras questões que não podem deixar de ser enfrentadas, particularmente a de quem acaba beneficiando-se dos novos conceitos. Snidal (SNIDAL, 1985) e Smith (SMITH, 1987) não desprezam a questão e apontam três possibilidades que nos limitamos a retomar: a) os próprios regimes são o resultado da situação hegemônica, que os utiliza para manter sob controle as várias áreas problemáticas nas quais a ordem mundial pode ser organizada (é o caso do regime de controle das armas nucleares); b) as soluções dos problemas mundiais que seu enquadramento produz, não dá vantagem exclusivamente ao(s) próprio(s) país(es) hegemônico(s), mas a toda a comunidade internacional (seria o caso, para alguns, de soluções de soma positiva, como o meio-ambiente); c) se os países hegemônicos declinam, arrastam para a crise as soluções e os regimes internacionais vigentes.

Estas três alternativas devem ser temperadas. Assinale-se, por exemplo, que não necessariamente o declínio de um país hegemônico arrasta para a crise o regime ou os regimes que inspirou. Um regime, sobretudo no caso b), quando proporcionou vantagens a outros países, além do hegemônico, poderá subsistir ao declínio.

Por outro lado, para um regime manter aderência a interesses não beneficiados por políticas de *laissez-faire* e, por este meio, evitar seu enfraquecimento e declínio, necessita criar mecanismos de compensação. Por exemplo, o regime internacional de livre comércio deveria ser sustentado por políticas compensatórias, de incentivo ao desenvolvimento, que oferecessem a perspectiva de incorporação deste valor (desenvolvimento) à listagem de regimes internacionais.

A questão do meio ambiente cabe como luva nesta perspectiva. De fato, sabemos que este tema, como analisado no Capítulo I, surge nos países ricos, sendo inclusive subestimado durante muitos anos nos países pobres, inclusive no Brasil. Como em outros casos históricos, é assim com o tema democracia, direitos humanos, etc., valores, segundo Habermas (HABERMAS, 1991), tipicamente ocidentais, o tema do meio ambiente acaba ganhando significado de valor universal. Com isto ultrapassando o interesse hegemônico, eventualmente propositor inicial, para passar a ser elemento potencialmente útil aos países antes passivos frente ao tema.

A discussão que desenvolve Fonseca (FONSECA, 1990) sobre a desestrategização das relações internacionais certamente se interseca com este debate. Se as referências anteriores desaparecem, como recolocar-se neste quadro? Portanto, combinando-se à desestrategização um aparente declínio dos anteriores hegemônicos, se torna questão central a de recolocar-se a fim de maximizar as próprias potencialidades.

Antes de referir-nos ao tema da recolocação, vejamos rapidamente a conceituação de bens públicos, tão vinculada à de regimes internacionais. A idéia de bens públicos (*public goods*) não é recente na literatura (RUGGIE, 1972; SNIDAL, 1979); indubitavelmente vincula-se, também, às formulações que buscam superar o estado de natureza, o conceito de soberania nacional como absoluta, buscando reconhecer espaços de interesses comuns e inclusivos.

Russett fala de colegialidade da oferta e não exclusão. A colegialidade da oferta implica "que a vantagem que um ator obtém de um bem ou o consumo de que usufrui não diminua de forma sensível a quantidade do mesmo bem disponível para todos os outros" (RUSSETT, 1985, pág. 224). Um exemplo desta qualidade sempre citado é o do ar (atmosfera). Assim, todos usufruem do bem, inclusive os caronas (*free-riders*), que, ao não assumirem um compromisso de salvaguarda do bem (público), ao não participarem de um regime internacional predisposto para isso, nem por isto deixam de aproveitar-se dos mecanismos de defesa coletiva do bem que a coletividade implementa.

É visível como esta questão tem importância para subsidiar fortemente a decisão dos Estados patrocinadores de um regime internacional a buscar a inclusão daqueles Estados que não se dispõem, em princípio, a participar do regime. Mais uma vez recaímos num ponto angustiante para a nossa pesquisa e para a formulação da política internacional do Brasil: a de saber quais são os bens públicos que efetivamente têm este caráter, de forma inquestionável e universal.

Adiantando opiniões, nos parece que o valor democracia, com sua matriz no mundo anglo-saxão, tendo-se acentuado sua universalização como consequência do momento fundante originado na II Guerra Mundial, sendo inerente à filosofia política liberal, hegemônica na sociedade norte-americana, no atual período histórico tem efetivamente um caráter de bem público que interessa a todos, inclusive e em particular aos trabalhadores de cada país. Sugerimos que raciocínio paralelo vale para o tema meio ambiente.

Completando este reconhecimento do conceito de bem público, é preciso considerar um outro conceito, sub-produto do primeiro, o de *club goods*, citado por Caffarena (CAFFARENA, 1989) que esclarece melhor uma tendência muito forte nos últimos anos, tendente a matizar e até a anular os efeitos considerados benéficos dos regimes internacionais para os caronas.

Assim, uma parte significativa dos regimes aprimorou mecanismos pelos quais quem não adere, encontra sérias

dificuldades para o aproveitamento das vantagens possíveis, como é o caso da transferência de tecnologia para quem não se submete a determinadas obrigações (HAGGARD e SIMMONS, 1987). Desta forma, o movimento favorável à criação de regimes internacionais no setor de meio ambiente parece consolidar-se (LIST e RITTBERGER, 1992): países como Brasil e Estados Unidos, por opostas razões resistentes no passado, tenderiam a deles participar. Surge disto o crescente significado da questão do financiamento da preservação ambiental (RICUPERO, 1993).

Acreditamos ter percebido, até aqui, as implicações que a teoria contemporânea de política internacional tem para conceito tão clássico como o da soberania nacional. Mesmo considerando conceitos vindos do campo da filosofia política (VIGEVANI, 1989), é preciso repensar a soberania nacional sem fetiches, tendo em conta que a referência histórica deve estar a todo momento presente e contextualizando qualquer análise. É, porém, necessário discutir sem medo.

Estamos num momento histórico em que as próprias evidências - derrubada do Muro de Berlim e dissolução da União Soviética, formação de megablocos formais ou informais, novas tecnologias - indicam necessidade de reflexão. Será, porém, verdade, como afirma Held (HELD, 1991), que hoje em dia as nações proclamam-se democráticas no momento mesmo em que as mudanças no âmbito da ordem internacional comprometem a possibilidade de um Estado-nação democrático independente? Isto é, estaremos assistindo ao

fim do Estado-nação como uma determinada projeção do marxismo poderia fazer supor ou como outra determinada projeção do globalismo poderia deixar antever? Sem dúvida, talvez de forma mais acentuada que em outros períodos, até pela redução do mundo produzido pelo avanço cada vez mais impetuoso da tecnologia, o *environment* mundial pesa em cada situação nacional.

O que discutimos neste capítulo demonstra como quem tem mais poder pesa mais, seus valores e interesses têm maior cacife. Desta forma, o contexto internacional tem quantitativamente maior peso na viabilidade de implementação da soberania nacional. Mas parece difícil ainda esta quantidade transformar-se numa qualidade distinta. Se, como diz Held, é questionável, pelos condicionamentos internacionais existentes, a idéia de que uma comunidade se governa a si própria e determina seu próprio destino, como se poderá responder à questão de quem, então, governa?

Apesar de tudo, ainda não há indícios suficientes de que aquelas comunidades que historicamente se constituíram como nações tendam a abdicar desta qualidade, mesmo se considerarmos o desenvolvimento do conceito de Estado comercial e a interdependência determinada agudamente pela questão ambiental. De qualquer forma, deve-se reconhecer que distintamente de outros períodos históricos, quando a questão não passava de utopia, nesta fase, experiências concretas demonstram que formas de transferência de soberania estão efetivamente se dando.

Assim mesmo, parece-nos ousado afirmar, como o faz Held, que "com o crescimento da interconexão global, o número de instrumentos à disposição dos governos e a eficiência de certos instrumentos tendem a declinar marcadamente ... O resultado é a redução dos instrumentos políticos que permitiam ao Estado o controle de atividades realizadas dentro e fora de seu território" (HELD, 1991, pág. 158).

Repetimos, sendo isto verdade no plano quantitativo, ainda é cedo para se poder identificar transformações essenciais na qualidade do Estado, tanto é verdade que o mesmo autor reconhece, paralelamente, de que a era do Estado-nação de modo algum terminou. Seus exemplos, relativos à Europa, indicam redução de autonomia, mas extrema dificuldade em redução da soberania, mesmo em casos de existência de razoável consenso favorável a esta mesma redução.

Aliás, as dificuldades de conceituação da relação de um mundo com atenuação da soberania nacional com um mundo de afirmação democrática universal são relevantes. Em muitos casos, e particularmente na ótica do globalismo, isto é explícito, a tarefa de conciliação das reivindicações democráticas em expansão, de controle do próprio destino, se afastam justamente no momento em que níveis de internacionalização estão em crescimento. A compatibilização dos dois movimentos parece difícil. Ao menos não parece haver uma tendência de caráter universal.

A transferência limitada de poderes soberanos inerentes ao poder político do Estado, parece ainda longínqua. Portanto, nossa conclusão é de que os diferentes temas da pauta das relações internacionais implicam uma necessidade de favorecimento da perspectiva cooperativa, sem desconhecer o quanto esta cooperação é fortemente influenciada pelos interesses e pelas relações assimétricas de poder.

A questão do meio ambiente não poderia deixar de considerar tudo isto. Trata-se, portanto, de equilibrar interesses, com capacidade de compreensão das realidades emergentes e de implementar negociações que visem diminuir os efeitos negativos das externalidades positivas obtidas pelos mais fortes.

Concluindo esta discussão dos regimes internacionais, fica a questão de esboçar em que situação fica a América Latina e o Brasil. No Brasil, Fonseca, a partir de uma discussão dos modelos sistêmicos de Kaplan, reconhece que justamente o processo de desestrategização das relações internacionais torna difícil a construção de modelos a partir dos quais se poderia construir um projeto de política exterior. Disto deriva a dificuldade em se estabelecer as conveniências do poder. Mas uma questão central ainda se situa no plano da ação do Estado.

Para o autor, o Estado mantém responsabilidade de hierarquia superior e, sobretudo, é o que pode ser politicamente cobrado. Portanto continua o Estado como

instância suprema. Na discussão que estamos desenvolvendo, inclusive pelas possíveis implicações para o Brasil, é importante reter da análise de Fonseca que esta permanência do papel do Estado, num mundo onde os Estados têm recursos de poder reconhecidamente desequilibrados, implica uma tendência forte a manifestações hegemônicas - ao menos por um período, dizemos nós - no mundo da economia, assim como no mundo da política.

É certo que o crescimento do peso relativo das tendências cooperativas internacionais fará imaginar a paz universal? Diríamos que não. Mesmo no plano da estratégia, há indícios - como os teóricos da estabilidade hegemônica afirmam - de que novos equilíbrios deverão se estabelecer.

Possivelmente, como consequência das enormes modificações tecnológicas, os próprios conceitos pluri-seculares de estratégia possam se modificar, e a própria idéia de força, como sendo no limite o de força armada, se modifique. No campo das relações econômicas e sociais, o que se pode afirmar é que frente à proposta liberal não há alternativas fortes esboçadas. Mas há tendências que claramente mostram os limites desta hegemonia liberal. Basta ver que nos Estados desenvolvidos no campo da preservação ambiental, a ação do Estado condiciona as regras de mercado. Estas contradições não impedem a crise das propostas alternativas, inclusive as dos movimentos ecológicos que muitas vezes se esfumaçam.

A análise desenvolvida demonstra a imprescindível necessidade de aumentar a própria capacidade negociadora sem desconhecer a necessidade de também se adequar a negociar de acordo com as regras hegemônicas, buscando restabelecer equilíbrios desejáveis. Krasner lembra que os países do Terceiro Mundo defendem que o sistema internacional deveria considerar o mais importante dos regimes a redistribuição da riqueza e a igualdade. Será difícil, numa situação de desaparecimento de utopias, que isto possa avançar.

Cabe compreender como o mundo se move, sobretudo cabe enxergar a realidade. Como já discutimos, a questão do meio ambiente implica não apenas a redistribuição da riqueza, mas implica também a rediscussão de valores assentados da relação homem-natureza.

BIBLIOGRAFIA

- ARAÚJO CASTRO, João Augusto de ARAÚJO CASTRO. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1992.
- BONANATE, Luigi. "Osservazioni sulla teoria dei regimi internazionali" in Bonanate, Luigi, Caffarena, Anna e Vellano, Roberto, Dopo l'Anarchia, Franco Angeli, Milano, 1989.
- BUENO, Clodoaldo. "Relações Brasil-Estados Unidos, 1945-1964", in: Política Internacional e Comparada, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.
- CAFFARENA, Anna. "Introduzione all' analisi dei regimi internazionali" in: Bonanate, Luigi, Caffarena, Anna e Vallano, Roberto. Dopo l'anarchia. Franco Angeli, Milano, 1989.
- FONSECA JR., Gelson. "Aspectos da Multipolaridade Contemporânea (notas preliminares)" in: REVISTA CONTEXTO INTERNACIONAL no.11, Rio de Janeiro, Janeiro-Junho 1990.
- HABERMAS, Juergen. "Que significa socialismo hoje?" in: Novos Estudos CEBRAP, nº 30, CEBRAP, São Paulo, 1991.
- HELD, David. "A democracia, o Estado-nação e o sistema global" in: Lua Nova, nº 23, CEDEC/Marco Zero, São Paulo, 1991.
- KRASNER, Stephen D.(editor). "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variable" in: International Organisation, Vol. XXXVI, nº 2, Stanford, 1982.
- MARQUES MOREIRA, Marcílio. "O Brasil no contexto internacional do final do século XX". In: Lua Nova, nº 18. CEDEC/Marco Zero, São Paulo, 1989.
- MOURA, Gerson. Brazilian Foreign Relations, 1939-1950, University College London, Ph.D. Thesis, Londres, 1982.
-, "A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a guerra fria", in: Política Internacional e Comparada, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.
- RICUPERO, Rubens. CRÔNICA DE UMA NEGOCIAÇÃO: O CAPÍTULO FINANCEIRO DA AGENDA 21 DURANTE A CONFERÊNCIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Mimeo, Washington, D.C., 1992.

- Entrevista a Motta Veiga, Pedro da. Rubens Ricupero fala sobre o novo espaço econômico mundial. Revista Brasileira de Comércio Exterior nº32, Rio de Janeiro, 1992.
- "Crônica de uma negociação". Lua Nova nº 28/29, CEDEC/Marco Zero, São Paulo, 1993.
- RUGGIE, John G. "Collective goods and future international collaboration" in: American Political Science Review, vol. LXVI, nº 3, New York, 1972.
- RUSSET, Bruce. "The mysterious case of vanishing hegemony: or is Mark Twain really dead?" in: International Organization, vol. XXXIX, nº 2, Stanford, 1985.
- SMITH, Roy. "Explaining the non-proliferation regime: anomalies for contemporary international relations theory" in: International Organization, Vol. XLI, nº 2, Stanford, 1987.
- The global bankers. Truman Talley Books, New York, 1990.
- SNIDAL, Duncan. "Public goods, property rights and international organizations". In: International Studies Quarterly, vol. XXIII, nº 4, New York, 1979.
- "Coordination versus prisoner's dilemma: implications for international cooperation and regimes" in: American Political Science Review, Vol. LXXIX, nº 4, New York, 1985.
- VIGEVANI, Tullo. Questão Nacional e Política Exterior, Universidade de São Paulo. Tese de Doutorado, São Paulo, 1989.
- WALTZ, Kenneth N. Theory of International Politics. Newbery Award Records, New York, 1979.