

CONTRADIÇÕES ENTRE CONCEITOS E PRÁTICAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O MEIO AMBIENTE

Rodolfo Ilário da Silva¹

RESUMO: Neste artigo realizamos um debate teórico e conceitual acerca dos fundamentos da cooperação internacional na área ambiental. Buscamos identificar os principais conceitos, conflitos e consensos surgidos no decorrer das negociações e nas resoluções ambientais. Assim, visou-se aprofundar o debate sobre elementos teóricos que expliquem como e por que a cooperação ocorre entre os atores do sistema internacional que se engajam na resolução de questões ambientais transnacionais. O intuito é o de elucidar as motivações, os objetivos, as demandas, os entraves e as potencialidades de um processo de cooperação, ou seja, quais as vantagens e desvantagens dos atores quando decidem atuar conjuntamente e reunir esforços para a solução de problemas e a busca de interesses compartilhados. Todavia, este estudo revela muitas contradições entre a forma como se define a cooperação e a forma como os países se relacionam nas negociações de arranjos cooperativos. O que transparece é que, por mais que o objetivo manifestado seja o de realizar esforços conjuntos na busca por interesses comuns, o que se verifica são verdadeiros conflitos de interesses e disputas por influência, recursos, e liderança política.

PALAVRAS-CHAVE: Cooperação Internacional. Meio Ambiente.

ABSTRACT: This work realizes a theoretic and contextual debate about the fundaments of international cooperation on environmental issues. We seek to identify the main concepts, conflicts and consensus that emerged during the environmental negotiations and international resolutions. The objective is to show the motivations, the goals, the demands, the difficulties and the potentially of a cooperation process, it means the advantages and disadvantages of the actors when they decide to act jointly to deal with common interests. However, this study reveals much contradictions between what is the definition of cooperation and what really occurs in the international negotiations on environmental issues. What appears, besides the objective to act together to achieve commons interests, is a intense conflict for influences, resources and political leadership.

KEYWORDS: International Cooperation. Environment.

FUNDAMENTOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA AMBIENTAL

A cooperação internacional para resolução de questões ambientais constitui um tema central na agenda das relações internacionais contemporâneas. Um trabalho coerente sobre o assunto deve estar atento à influência da problemática ecológica na política mundial contemporânea. Neste sentido, será pertinente analisarmos os fundamentos teóricos da cooperação de maneira associada ao contexto de ascensão das questões ambientais como tema de importância global.

A obra de Le Prestre (2000, p. 282) nos traz um bom questionamento para iniciarmos o aprofundamento deste debate: “Por que os Estados decidem cooperar na

¹ Bacharel em Relações Internacionais e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista - UNESP, campus de Marília. Bolsista FAPESP no mestrado com a pesquisa intitulada: “A cooperação nas relações internacionais dos países amazônicos”, sob orientação do Prof. Dr. Tullo Vigevani.

resolução de questões políticas ligadas ao meio ambiente e sob que condições?” Estas duas dinâmicas em evidência nas relações internacionais, a saber, a cooperação e a problemática ambiental, geram desafios à capacidade individual de ação de Estados e instituições. A complexidade e a dimensão geralmente transnacional dos temas em questão exigem coordenação política dos atores, e os levam à formação de arranjos cooperativos para a resolução de problemas que ultrapassam fronteiras.

A soberania nacional, como elemento norteador das relações entre sociedades e Estados, vê-se assim interpelada e desafiada pelo princípio de responsabilidade ambiental, cujos limites em termos de regulação não coincidem, frequentemente, com as fronteiras nacionais (MILANI, 2008).

No caso da cooperação amazônica, assim como em grande parte das negociações ambientais, o que leva os atores a realizarem projetos e ações conjuntas é a dimensão transnacional da natureza, da degradação e dos fenômenos ecológicos, que não se limitam às fronteiras políticas estabelecidas entre os Estados.

O caráter transnacional de numerosas questões ambientais obriga os Estados a concluir acordos com outros países, dos quais depende a realização dos seus objetivos nacionais e internacionais, enquanto inexistir autoridade suprema que possa impor uma noção única de bem comum ou fazer respeitar os acordos (LE PRESTRE, 2000, p. 284).

Assim, incapazes de lidar individualmente com problemas de grande magnitude os Estados e instituições necessitam somar esforços para ampliar sua capacidade de ação. Esta interligação de esferas de atuação e assuntos ocorre porque “No âmbito da proteção internacional do meio ambiente a interdependência está presente, pois existe uma unicidade dos fenômenos físicos existentes no mundo que não pode ser quebrada por fronteiras políticas” (SANT’ANNA, 2009, p. 35-37). Porém, a ação conjunta de diferentes atores depende da coordenação política, da compatibilização de interesses e objetivos, tarefa bastante difícil na política internacional.

Está evidente que as novas demandas surgidas com a globalização e o agravamento da problemática ambiental ocasionaram um alto grau de interdependência entre os atores do sistema internacional. Dessa forma, se expandiram as características, competências e responsabilidades das relações internacionais, fazendo com que os atores não possam mais se preocupar exclusivamente com seus interesses políticos e econômicos, desconsiderando questões sociais e ambientais.

Assim, se tornou necessário tirarmos lições das grandes dificuldades enfrentadas pela civilização capitalista globalizada no período contemporâneo. Há uma forte ligação entre a demanda por um aumento da cooperação entre os atores internacionais e a intensificação da problemática ambiental global, a qual demonstra a

necessidade iminente de transformações reais na estrutura das relações internacionais. Notadamente, o desafio central desta problemática é a necessidade de diminuição da intensidade da competição capitalista e do conflito de interesses em função do aumento da complementação econômica e da conciliação de interesses através da cooperação.

Uma vez que apresenta constrangimentos claros à expansão sem limites do modo capitalista de produção, a crise ambiental está integrada à ordem política da atualidade, desconstruindo numerosos mitos relativos ao progresso tecnológico, à eficiência econômica e ao crescimento sem riscos (MILANI, 2008).

Diferentes interpretações teóricas das relações internacionais contemporâneas têm se voltado ao entendimento da cooperação e se dedicado à explicação e à problematização das questões ambientais globais. Porém, no cenário político, o embate entre realistas e liberais permanece no núcleo das discussões. Estas duas correntes teóricas isoladamente não são suficientes para explicar e oferecer resoluções plenamente satisfatórias aos complexos desafios atuais e, portanto, é necessário buscar e construir novas perspectivas de interpretação das dinâmicas do mundo contemporâneo.

Porém, mesmo considerando estas duas teorias insuficientes para explicar os processos de cooperação, o debate entre as duas perspectivas oferece elementos explicativos interessantes e úteis. Assim sendo, vamos percorrer alguns pontos deste debate entre realistas e liberais, responsável pela estruturação teórica e conceitual da disciplina de relações internacionais.

foi esse debate que caracterizou os estudos sobre cooperação internacional e que, apesar de ainda apresentar falhas e lacunas, ofereceu duas grandes contribuições à literatura sobre o tema: a primeira foi gerar um consenso sobre a definição de cooperação internacional, o que ajuda a distinguir quais comportamentos podem ser analisados sob o conceito de cooperação e quais não podem; a segunda foi o desenvolvimento de hipóteses sobre as condições sob quais há maior probabilidade de ocorrência de cooperação (RAMOS, 2006, p. 12).

Veremos mais adiante que as negociações internacionais em andamento acerca de políticas ambientais contêm tanto elementos característicos do conflito de interesses do realismo político como elementos que apontam a influência do institucionalismo liberal. Dessa forma, optamos por explorá-las de maneira complementar, visto que possuem divergências em muitos pontos, porém também se entrecruzam em certas situações.

Neste contexto, as interações entre os Estados – que permanecem como atores elementares, mas não exclusivos, do sistema internacional – podem variar de diversas formas, entre o conflito e a cooperação. Estas duas dinâmicas de interação entre os atores internacionais são essenciais para os pressupostos teóricos de realistas e liberais, respectivamente. A teoria realista defende que o sistema internacional é

caracterizado pela anarquia, conceito que define o sistema internacional como um ambiente desprovido de uma autoridade superior que regule as interações entre os Estados soberanos.

Realism has dominated international relations theory at least since World War II. For realists, international anarchy fosters competition and conflict among states and inhibits their willingness to cooperate even when they share common interests. Realist theory also argues that international institutions are unable to mitigate anarchy's constraining effects on inter-state cooperation. Realism, then, presents a pessimistic analysis of the prospects for international cooperation and of the capabilities of international institutions (GRIECO, 1988, p. 485).

Assim, difundiu-se amplamente o fundamento de que a política entre as nações é constituída essencialmente da luta pelo poder e do conflito de interesses, compreensão esta baseada fundamentalmente na obra de Morgenthau (2003), que oferece argumentos coerentes sobre a política entre as nações e os princípios do realismo político, submetendo suas hipóteses ao duplo-teste da razão e da experiência. Segundo a corrente teórica ancorada nesta obra, os Estados só dispõem de sua autoajuda para garantir a própria sobrevivência e satisfazer seus interesses.

Sugeriria este quadro uma continuidade da situação de anarquia. [Porém,] A novidade maior do tema ambiental, assim como o foi o tema das armas nucleares, é que nesse terreno a permanência da anarquia e dos interesses egoístas poderia levar a prejuízos irreversíveis para todos (VIGEVANI, SCANTIMBURGO, 2011, p. 69).

Ocorre que as transformações processadas no sistema internacional a partir de 1970, causadas pela diminuição da intensidade do conflito na Guerra Fria, o temor da destruição nuclear e o surgimento dos chamados novos temas, como os direitos humanos e o meio ambiente, resultaram na expansão e diversificação das relações internacionais, ampliando as interações entre os atores para além dos padrões e temas tradicionais da política de poder e da economia. Neste cenário despontou a seguinte questão: como poderia ocorrer a cooperação neste ambiente internacional determinado pela anarquia?

Axelrod e Keohane (1993) contribuíram para esta discussão com a obra: "Alcançando Cooperação sob Anarquia: Estratégias e Instituições". Estes autores afirmam que a ocorrência da cooperação é compatível com a anarquia característica do sistema internacional. Para eles a cooperação pode se desenvolver em algumas áreas das relações internacionais enquanto outras áreas permanecem sob o domínio da anarquia:

Relationships among actors may be carefully structured in some issue-areas, even though they remain loose in others. Likewise, some issues may be closely linked through the operation of institutions while the boundaries of other issues, as well as the norms and principles to be followed, are subject to dispute (AXELROD; KEOHANE, 1993).

Axelrod e Keohane (1993) afirmam ainda que a cooperação não é equivalente à harmonia, ou seja, uma situação ideal. A harmonia requer completa identidade de interesses, mas a cooperação só pode ocorrer em situações que contenham uma mistura de interesses conflitantes e complementares. Nas palavras dos autores:

Cooperation is not equivalent to harmony. Harmony requires complete identity of interests, but cooperation can only take place in situations that contain a mixture of conflicting and complementary interests (AXELROD; KEOHANE, 1993).

Ao reconhecermos a existência de interesses conflitantes e complementares no interior de processos e negociações que visam à cooperação, elimina-se a perspectiva de que a cooperação internacional seja um objetivo idealista, que desconsidera ou negligencia a relação de forças da política mundial.

Assim, pode-se analisar situações considerando a relação conflitiva como fazendo parte integrante de tais situações, em vez de ser um mal que se deve eliminar [...] O objetivo consiste em encontrar soluções estáveis que satisfaçam as preferências mais elevadas dos atores (LE PRESTRE, 2000, p. 285).

Esta perspectiva de compatibilidade entre a cooperação internacional e as forças concorrentes da política mundial aparece nas obras de Keohane, em *After Hegemony* (1984) e em *Neorealism and its Critics* (1986), nas quais o autor propõe um novo modelo de análise das relações internacionais com ênfase no papel das instituições e regras internacionais. “Nesses trabalhos, Keohane faz uso dos mesmos pressupostos do realismo de modo a demonstrar que eles são condizentes com a formação de arranjos institucionais conducentes à cooperação” (RAMOS, 2006, p. 22).

Devido a esta realidade, Keohane e Nye (2001) buscaram unir conceitos das teorias realista e liberal para criar um tipo-ideal para explicação dos fenômenos contemporâneos das relações internacionais, a interdependência complexa. Façamos uma breve incursão nesse debate para compreender sua relação com os desdobramentos atuais das questões ambientais globais. As mudanças na política mundial identificadas por estes autores são caracterizadas pela influência de processos transnacionais no sistema internacional. Para estes autores, o sistema internacional encontra-se cada vez mais interligado devido ao avanço nas comunicações, à intensificação das transações financeiras, ao crescimento do volume de comércio, à atuação de empresas multinacionais, e às influências culturais e ideológicas entre países.

Essa nova configuração da política mundial foi definida por Keohane e Nye como interdependência complexa. Na política mundial, a interdependência refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 82). Keohane e Nye (2001)

apontam em sua obra que a interdependência complexa tende a aumentar a ocorrência da cooperação e afirmam que a interdependência possui três características principais: a existência de múltiplos canais conectando as sociedades; a ausência de hierarquia entre os múltiplos temas da agenda internacional; e, o fato do papel do uso da força militar estar diminuindo nas relações internacionais. Esta última característica é um indício de que a intensificação da cooperação pode causar transformações nas principais estruturas do sistema internacional, essencialmente, na anarquia e na tendência ao conflito permanente de interesses.

Por fim, a teoria da interdependência complexa, com os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade, demonstra que os atores do sistema internacional se encontram altamente interconectados através de redes difusas de comunicações, compromissos e desafios globais como é o caso da problemática ambiental que se coloca, por exemplo, frente aos Estados amazônicos. Para eles a interdependência entre os atores do sistema internacional aumentaria a cooperação.

Todavia, esta interdependência não é simétrica, pelo contrário, as diferenças de poder dos atores estão presentes nos acordos de cooperação. Desta forma, “a interdependência não serve para explicar todos eventos das relações internacionais, mas se aproximam muito de alguns casos de interdependência econômica e ecológica”.

a interdependência é um fenômeno indissociável da cooperação, na medida em que os Estados, ao pretenderem regular o meio ambiente que, na sua natureza físico-biológica é uma unicidade, a qual se encontra acima de qualquer divisão entre as soberanias dos Estados, exige o reconhecimento de que, para ser eficaz, qualquer regulamentação, inclusive em nível interno, necessita basear-se numa reunião e conjugação de esforços com vistas a uma finalidade comum (SANT’ANNA, 2009).

Portanto, o debate entre realistas e liberais sobre as características e possibilidades de interação no sistema internacional oferece uma abertura bastante coerente para aprofundamento dos estudos sobre a cooperação. É nesta lacuna que se insere o presente estudo, com o intuito de, a partir da discussão estabelecida, inserir novos elementos explicativos direcionados à compreensão e desenvolvimento da cooperação em assuntos ambientais.

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O MEIO AMBIENTE: DOS CONCEITOS À PRÁTICA

Para prosseguir nossa argumentação identificamos a necessidade de estabelecer alguns parâmetros iniciais acerca do que entendemos por cooperação. Esta conceituação não tem por objetivo restringir a cooperação a apenas uma definição, mas sim orientar o debate de acordo com os objetivos e a perspectiva assumida por este trabalho. Assim, consideramos a cooperação como a atuação conjunta de Estados,

instituições multilaterais e não governamentais, envolvendo dois ou mais atores que se dispõe a transferir conhecimentos e/ou recursos financeiros em áreas de interesse comum (RIBEIRO, 2007).

Entendemos que a cooperação é resultado de um processo de coordenação política, o qual exige um esforço dos Estados em privilegiar a ajuda mútua em detrimento da competição por interesses individuais, ou seja, a autoajuda. De acordo com Sant'Anna (2009, p. 31) "A cooperação é entendida como oposta ao conflito e à competição". Na leitura de Keohane (1984, p. 51), a cooperação ocorre "when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination"² [quando atores ajustam seu comportamento às preferências atuais ou antecipadas de outros atores, através de um processo de coordenação política] (tradução nossa).

Porém, a revisão histórica das negociações internacionais ocorridas sob o signo da cooperação internacional revela uma grande diferença entre os conceitos estabelecidos acerca da cooperação e a realidade dos fatos quando há interesses em jogo. Isto porque, mesmo quando se dispõe a construir esforços conjuntos para satisfação de interesses comuns, os atores internacionais disputam pela definição do que é o interesse comum, e competem para estabelecer os meios e as condições pelas quais tal interesse será buscado. Esta realidade leva alguns a questionar se de fato existe a cooperação, ou trata-se apenas de uma forma diferente de acomodar interesses.

In the study of politics, perhaps nothing seems so dismal as writing about international cooperation (KEOHANE, 1984). A frase de Robert Keohane reproduzida acima reflete com exatidão o sentimento daqueles que se propõem a estudar a cooperação internacional em um mundo onde tal fenômeno é geralmente descrito como raro ou até mesmo inexistente. A realidade da política internacional muitas vezes tende a desencorajar o analista de Relações Internacionais a se aventurar pelos meandros das relações entre Estados em busca de padrões cooperativos (RAMOS, 2006).

Mais uma vez faremos um recorte direcionado às relações políticas no tocante a assuntos ambientais internacionais. Buscaremos explicitar que, por mais que venham sendo construídos mecanismos cooperativos, de ação conjunta internacional, os processos negociadores destes são marcados não pela solidariedade e consciência ambiental, mas sim pelo cálculo econômico, pela relação de forças e influências de poder.

Esta situação se apresenta como uma espécie de dilema da cooperação. A exemplo do dilema da segurança, onde os atores buscando maior segurança armam-se até os dentes e geram maior insegurança. Uma formulação inicial do que podemos

2 Dentre os autores que utilizam esta definição de cooperação estão Helen Milner (1992, 1997), Kenneth Oye (1986), Joseph Grieco (1988) e Peter Haas (1989).

chamar de dilema da cooperação, que discutiremos a seguir, mostra que os atores buscando maior cooperação internacional, competem acirradamente para definir como cooperar. Este contrassenso deve ser superado, e, tal padrão, não pode ser reproduzido sistematicamente na dinâmica da cooperação ambiental.

O que veremos a partir deste momento é que a realidade das negociações para a cooperação no sistema internacional é muito distinta das definições e conceitos em voga. Raras ocasiões apresentam um verdadeiro esforço comum entre um conjunto dos atores para resolução de questões transnacionais. Faz mais sentido, dentre as ações dos Estados, a vigência da perspectiva da escolha racional, segundo a qual os Estados são atores racionais que agem em função dos cálculos de seus interesses e, portanto, quando escolhem cooperar pensam nos seus ganhos de forma absoluta e não em ganhos relativos. Ou seja, cada Estado quer ganhar mais do que o outro, não considerando como mais interessante que ambos ganhem de forma equitativa ou com alguma assimetria negociável.

Realismo, neo-realismo, teoria dos jogos e estudos estratégicos, assim como abordagens institucionais neo-liberais, compartilham de uma abordagem racionalista dos estados, os quais são vistos como “agentes *goal-seeking* que buscam realizar seus interesses frente a um ambiente externo caracterizado pela anarquia e o poder de outros estados. (CAPORASO, 1992 *apud* ADLER, 1999, p. 201).

Ao contrário do compartilhamento de informações ou de recursos financeiros e técnicos, o que se verifica é uma disputa aberta entre os atores para a consecução de seus interesses, e, em alguns casos, a cooperação é utilizada como instrumento para tanto. Esta característica egoísta dos Estados, buscando a satisfação de seus interesses individuais, os coloca em permanente competição devido à divergência de interesses.

Entretanto, na análise do contexto atual dos regimes e da cooperação internacional para o meio ambiente, verifica-se que as negociações ainda refletem a tradicional luta pelo poder.

deve ser destacada na discussão de relações internacionais e meio ambiente uma questão fundamental e inerente às relações políticas. Qualquer ação e decisão têm consequências no tocante ao poder [...] Portanto, qualquer decisão a respeito de regimes internacionais ambientais é vista pelos Estados como consequência de necessidades objetivas, [...] vistas como atinentes a diferentes aspectos, um deles, muito importante, é o econômico (VIGEVANI; SCANTIMBURGO, 2011, p. 64).

Assim, um conflito essencial se dá desde a percepção da temática ambiental: os Estados, atores e interesses econômicos internacionais disputam o poder entre si para imporem sua definição do problema ambiental, de quais medidas devem ser tomadas,

de quem deve arcar com os custos e prejuízos da cooperação, e de quais são os resultados desejáveis.

Portanto, afirmar que a cooperação através de instituições pode induzir comportamentos ou uma evolução da política internacional do meio ambiente não significa que elas podem impor políticas a Estados que não as desejem (LE PRESTRE, 2000, p. 115). Por este motivo, nota-se que os Estados não têm sido efetivamente levados a uma política ambiental protecionista, adequada, apenas por meio da ação institucional, científica, intelectual, nem sequer por meio dos acordos e tentativas de formulação de regimes internacionais. (VIGEVANI, SCANTIMBURGO, 2011, p. 65).

Os países, sendo os principais atores das relações internacionais, têm diferentes definições e percepções dos problemas mundiais, permanecendo em aberto a questão de como fazer com que os atores busquem soluções compartilhadas (SANT'ANNA, 2009, p. 31-33).

Nesta perspectiva, as negociações da temática ambiental internacional têm gerado uma disputa pelo poder de definir instituições e regulamentações de controle político, econômico e social de acordo com interesses próprios. Para Le Prestre (2000, p. 30) “A proteção do meio ambiente não é apenas um fim em si. É por igual um meio para atingir outros objetivos políticos”. Assim, as escolhas políticas simbolizam relações de força, são tentativas dos atores internacionais de impor sua definição do problema e das medidas a serem tomadas, utilizando as novas carências em proveito próprio, ao invés de cooperarem em busca de uma solução ótima objetiva (LE PRESTRE, 2000, p. 18).

Por isto a “Ecopolítica Internacional” contemporânea, como define Le Prestre (2000), se mostra como o resultado de forças concorrentes, característica do realismo político, mas influenciada por instituições e acordos regulatórios, características do liberalismo institucionalista. Talvez este seja o motivo pelo qual Leis (1998) atribuiu à sua obra o nome de “Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial”.

Existe, portanto, uma clara divergência entre o conceito de cooperação e a prática da cooperação. Fernanda Sant'Anna (2009, p. 17), em seu trabalho sobre “Cooperação Internacional e Gestão Transfronteiriça da Água na Amazônia”, afirma “analisar a cooperação como instrumento para minimizar conflitos entre os países amazônicos na gestão compartilhada dos recursos hídricos transfronteiriços”. Esta perspectiva expressa por Sant'Anna (2009) está atrelada à definição realista do sistema internacional, segundo a qual o ambiente de anarquia impõe a tendência inevitável ao conflito entre suas unidades.

Entende-se da definição assumida pela autora que a cooperação é apenas um mecanismo subordinado à dinâmica conflituosa do sistema internacional, utilizada conforme os interesses dos atores em amenizar a competição. Tal visão é coerente com

a realidade internacional, e é compartilhada por outros autores que atribuem uma determinada função à cooperação, uma utilidade específica dentro da estrutura pré-estabelecida de interação entre as unidades do sistema internacional.

Porém, por mais que encontre fundamentos nos acontecimentos da política internacional, devemos fazer algumas ressalvas quanto a esta perspectiva. Mesmo que seja factível considerar a cooperação como um instrumento para minimizar os conflitos, entendemos que as características e potencialidades da cooperação vão além das atribuições de um simples mecanismo de redução de conflitos.

A questão paradigmática é de como os estados realizam seus objetivos tendo em vista os limites através dos quais operam. Quando os objetivos são interdependentes, a questão assume uma forma estratégica: como poderá um estado alcançar o que deseja, dadas as preferências e capacidades dos outros? (CAPORASO, 1992 *apud* ADLER, 1999, p. 201).

A resposta para tal questão é exatamente o que buscamos desenvolver com esta reflexão. Para isto, cabem ainda mais perguntas: Como reverter a tendência ao conflito (de interesses e bélico) em favor do aumento da cooperação? Como os Estados podem agir coordenadamente, aceitando a consecução parcial de seus interesses para que outros também possam auferir ganhos?

Para superar a tendência ao conflito de interesses os atores devem construir mecanismos que possibilitem a anulação ou amenização da característica anárquica do sistema internacional. Ou seja, os atores precisam de acordos, garantias e mecanismos reguladores que impeçam os Estados de recorrer ao uso da força caso seus interesses não sejam plenamente alcançados. O único mecanismo disponível para tanto ainda é uma condição abstrata e volátil, trata-se da construção de confiança entre os atores:

“Robert Keohane em seu livro *The evolution of cooperation* (1984) utiliza a teoria dos jogos e o dilema do prisioneiro para explicar a cooperação. De acordo com este autor é preciso confiança para haver cooperação, ela ocorre quando as interações entre os atores são repetidas várias vezes. A memória destas interações permite que os atores possam prever as ações dos outros e, portanto, se sentem mais seguros para cooperar. Daí a importância da repetição no processo de cooperação ao diminuir a insegurança dos atores em relação aos outros. Outro fator essencial para a cooperação é a comunicação entre os atores. Quando os atores se comunicam eles têm a possibilidade de redefinir seus interesses e estratégias, podendo chegar a acordos mutuamente benéficos” (SANT’ANNA, 2009, 35).

A construção de confiança é um elemento essencial para que os atores possam realizar esforços conjuntos em função de expectativas compartilhadas. Em linguagem clara, as partes envolvidas em um processo de cooperação precisam encontrar compromissos estabelecidos, senão garantias, para que possam dispor e compartilhar

recursos financeiros e técnicos. Assim, para que haja construção de confiança, são indispensáveis a repetição e a memória das interações cooperativas, a comunicação e o compartilhamento de informações, e o contato periódico para (re)avaliação dos interesses comuns buscados.

Notemos que, para a cooperação ser uma alternativa viável de relacionamento entre os atores internacionais, é preciso que os resultados da cooperação sejam previsivelmente positivos. Os Estados precisam encontrar motivos interessantes ou realmente necessários para que decidam dar preferência à busca de objetivos comuns em detrimento da tradicional luta por seus interesses egoístas:

when state elites do not foresee self-interested benefits from cooperation, we do not expect cooperation to occur, nor the institutions that facilitate cooperation to develop. When states can jointly benefit from cooperation, on the other hand, we expect governments to attempt to construct such institutions. Institutions can provide information, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points of coordination, and in general facilitate the operation of reciprocity (KEOHANE and MARTIN, 1995, p. 42).

Keohane e Martin trazem grande contribuição ao evidenciar que são necessárias expectativas de benefícios para que ocorra a cooperação. Este é um entendimento bastante realista, no sentido literal da palavra. Ou seja, somente se os Estados puderem usufruir de ganhos através da cooperação é que seus governos se engajarão na construção de arranjos e instituições cooperadoras. E, conseqüentemente, compartilharão informações, reduzirão custos de transações, darão mais credibilidade aos compromissos assumidos, estabelecerão pontos focais de coordenação e facilitarão a operação da reciprocidade nas ações conjuntas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste sentido, o sucesso da cooperação está diretamente associado à capacidade dos Estados e das instituições envolvidas em gerar benefícios para a cooperação, tornando mais interessante para os atores cooperar do que competir. Complementarmente, a condução atenciosa dos assuntos da cooperação demanda também a criação de órgãos técnicos e diplomáticos para a solução de problemas e para garantir de forma multilateral o cumprimento dos acordos.

A partir destes elementos nossa proposta é observar o fenômeno da cooperação como uma dinâmica de interação entre as unidades do sistema internacional que tem como objetivo superar a tendência ao conflito de interesses. Além disso, é necessário que os atores que se disponham a cooperar busquem realmente conjugar esforços para a satisfação de interesses compartilhados, ao invés de utilizar-se da cooperação para

alcançar interesses individuais. Pois estariam, assim, competindo por outros meios, o que identificamos ser um dilema da cooperação, que também deve ser superado. Em outras palavras, o argumento central que nos esforçamos em defender é a “superioridade evolutiva da cooperação e complementação em relação à oposição e conflito” (LEIS e D’AMATO, 1995, p. 91).

Mais uma vez, as características regionais da Amazônia, região foco de nossa análise, nos levam a relacionar os temas da cooperação e do meio ambiente:

A crise ecológica global resulta da anarquia na exploração e gestão dos bens comuns da humanidade por parte de atores políticos e econômicos orientados por uma racionalidade individualista e instrumental. Esta situação obriga a procurar mecanismos de racionalidade objetiva que coloquem a cooperação acima do antagonismo de interesses particulares (VIOLA e LEIS, 1998, p. 26).

Entendendo dessa forma, a cooperação não se limita a uma dinâmica subalterna à competição, nem a um mecanismo útil apenas à amenização do conflito. Configura uma opção política de interação que deve ser distinta da luta de interesses desde suas motivações e em seus objetivos. Ou seja, o favorecimento da cooperação visa reduzir potencialmente os conflitos, mas esta não é nem deve ser sua única finalidade. Os atores que se engajam em cooperar não devem estar competindo por outros meios, mas negando a competição em favor do esforço conjunto, da divisão de custos e do compartilhamento de benefícios.

a Ecologia, o ambientalismo e o *ethos* ecológico em geral, expressam a necessidade de uma profunda transformação da humanidade em direção a uma maior solidariedade, cooperação entre culturas, nações, indivíduos e espécies (LEIS, 1998, p. 16-17).

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. *O construtivismo no estudo das relações internacionais*. Revista Lua Nova, n° 47, pp. 201-252. 1999.
- 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. Chapter 4.
- GRIECO, Joseph M. *Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism*. International Organization, Vol. 42, N° 3, pp. 485-507. The MIT Press, 1988.
- KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Westview Press. 1989.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, J. S.. *Power and Interdependence*. New York. Longman. 2001.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. *The Promise of Institutional Theory. International Security*, Vol. 20, n. 1, pp. 39-51. 1995. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0162-2889%28199522%2920%3A1%3C39%3ATPOIT%3E2.0.CO%3B2-N.>>.

LEIS, Héctor Ricardo. *Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial*. In: Vários autores. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez Editora. 1998.

LEIS, Héctor Ricardo e D'AMATO, J. L. *O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial*. In: CAVALCANTI, C. (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudo para uma sociedade sustentável*. São Paulo: Cortez Editora. 1995.

LE PRESTRE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Editora Senac, 2000.

MILANI, Carlos. *Ecologia Política, Movimentos Ambientistas e Contestação Transnacional na América Latina*. Caderno CRH, Salvador, v. 21, n. 53, PP. 289-303, Maio/Ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a07v21n53.pdf>>.

MONGENTHAU, Hans J. *A política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Editora UnB. 2003.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 3ª reimpressão, 2005.

RAMOS, Bárbara O. *A cooperação internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2006.

RIBEIRO, Wagner Costa. *Cooperação Internacional*. In: Almanaque Brasil Socioambiental. Instituto Socioambiental. São Paulo. 2007.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto. 2005.

SANT'ANNA, Fernanda Mello. *Cooperação internacional e gestão transfronteiriça da água na Amazônia*. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPG em Geografia Humana, FFLCH-USP. São Paulo, 2009.

VIGEVANI, Tullo; SCANTIMBURGO, André L. Meio Ambiente e Relações Internacionais. In: SIMONETTI, Miriam C. Lourenção (org.). *A (in)sustentabilidade do desenvolvimento: meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor R.. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Cortez. 1998.

Data de submissão: 03/09/2012

Data de aprovação: 21/11/2012

