

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISABELA RIBEIRO DA COSTA GASPAR

**POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: análise de  
contexto da emergência do meio ambiente nas relações Brasil-Alemanha**

Florianópolis, 2016

ISABELA RIBEIRO DA COSTA GASPAR

**POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: análise de contexto da emergência do meio ambiente nas relações Brasil-Alemanha**

Monografia submetida ao curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para a obtenção do grau de bacharel em Relações Internacionais.

**Orientador:** Professora Dra. Iara Costa Leite

Florianópolis, 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A banca examinadora resolveu atribuir nota 9,00 à aluna Isabela Ribeiro da Costa Gaspar, na disciplina CNM 7280 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

---

**Professora Dra. Iara Costa Leite**

Orientadora

Professora do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina

---

**Professor Jonathan Raphael Vieira da Rosa**

Professor do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina

---

**Professor Dr. Gilson Geraldino Silva Júnior**

Professor do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a minha orientadora Iara Leite pelo apoio e pela atenção dedicados a mim para a realização desta monografia.

Agradeço aos meus pais, Dulciara Gaspar e Cassiano Gaspar, pela dedicação, pelo amor e pelo apoio incondicionais sempre presentes em minha vida e essenciais para a minha felicidade e minhas realizações. Dedico também ao meu irmão, Marcos Gaspar, e aos meus avós, tias, tios e primos pelo suporte constante durante essa minha jornada.

Aos meus amigos que tive a oportunidade de conhecer em Florianópolis e que pretendo mantê-los sempre próximos à mim: Maurício Luiz Munarini, Fernando Viotti, Giulia Fiorenzano, Cibele Garcia, Leonardo Cypriano, Giancarlo Maciel, Jéssica Delgado, Tamara Traldi, Daiana Rodrigues, Thayani Costa e Maria Regina Munarini.

Ao curso de graduação de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina e a todos os professores e servidores que ajudaram em minha formação.

## RESUMO

GASPAR, Isabela Ribeiro da C. **Política Externa e Cooperação Internacional: análise de contexto da emergência do meio ambiente nas relações Brasil-Alemanha**. 2016. TCC (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

O presente trabalho pretendeu entender as transformações dos contextos doméstico e externo que marcaram a emergência do tema do meio ambiente na trajetória da relação e da cooperação entre Brasil e Alemanha. Após compreender os avanços do meio ambiente nas relações, na cooperação e nos regimes internacionais, assim como nos âmbitos internos e nas políticas externas dos dois países, procurou-se identificar e estudar o contexto em que o tema ambiental emergiu na agenda e nos atos bilaterais de cooperação. Partindo da Análise de Política Externa como marco teórico, três níveis de análise foram estudados, englobando os contextos internacional, domésticos e da relação Brasil-Alemanha. Por meio da análise de contexto, de um estudo exploratório e de uma revisão de literatura, articulou-se conjuntamente esses níveis analíticos a fim de compreender o aprofundamento da relação bilateral, nas décadas 1990 e 2000, a maior relevância do meio ambiente e o aumento do número de atos bilaterais na área ambiental.

**Palavras-chave:** Brasil. Alemanha. Análise de Política Externa. Meio Ambiente. Cooperação Internacional.

## ABSTRACT

GASPAR, Isabela Ribeiro da C. **Foreign Policy and International Cooperation: context analysis of the environment's emergence in the relations Brazil-Germany.** 2016. Thesis (Undergraduate) – International Relations Program, Department of Economics and International Relations, Federal University of Santa Catarina, Florianopolis, 2016.

This study sought to understand the changes in the domestic and external contexts that marked the emergence environment theme in the history of the relationship and cooperation between Brazil and Germany. After understanding the advances of the environment in relations, cooperation and international regimes, as well as in internal areas and external policies of both countries, we sought to identify and study the context in which the environmental issue emerged on the agenda and bilateral actions cooperation. From the Foreign Policy Analysis as a theoretical framework, three levels of analysis were studied, covering the international context, domestic and Brazil-Germany relationship. Through the context analysis, an exploratory study and a literature review, was articulated together these analytical levels in order to understand the deepening of bilateral relations in the decades 1990 and 2000, the most relevant of the environment and the increase the number of bilateral actions in the environmental area.

**Key-words:** Brazil. Germany. Foreign Policy Analysis. Environment. International Cooperation.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E O CONTEXTO EXTERNO DA EMERGÊNCIA DO MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Análise de Política Externa .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Quatro aspectos relevantes do contexto externo.....</b>	<b>15</b>
<b>1.3 Emergência e trajetória do Regime Ambiental Internacional e sua influência na CID: um foco nas Conferências ambientais .....</b>	<b>19</b>
<b>1.4 Considerações Finais .....</b>	<b>23</b>
<b>2. CONTEXTOS DOMÉSTICOS E POLÍTICAS EXTERNAS AMBIENTAIS DO BRASIL E DA ALEMANHA .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Contextos domésticos e Políticas Externas do Brasil e da Alemanha .....</b>	<b>25</b>
2.1.1 Política Externa Brasileira .....	26
2.1.2 Política Externa Alemã.....	29
<b>2.2 Política Externa Ambiental no Brasil e na Alemanha .....</b>	<b>33</b>
2.2.1 Principais características da Política Externa Ambiental Brasileira .....	33
2.2.2 Principais características da Política Externa Ambiental Alemã .....	37
<b>2.3 Considerações Finais .....</b>	<b>39</b>
<b>3. TRAJETÓRIA DAS RELAÇÕES BRASIL-ALEMANHA E O MEIO AMBIENTE NA COOPERAÇÃO E NOS ATOS BILATERAIS.....</b>	<b>41</b>
<b>3.1 Histórico da relação Brasil-Alemanha e da cooperação bilateral.....</b>	<b>41</b>
3.1.1 Aproximação e “aliança especial” (1964 - 1982) .....	41
3.1.2 Distanciamento diante da crise (1983 - 1989) .....	43
3.1.3 Reaproximação na era da globalização (1990 - 1999) .....	45
3.1.4 Consolidação da cooperação ambiental (2000 - 2005) .....	47
<b>3.2 Atos bilaterais na área ambiental .....</b>	<b>48</b>
<b>3.3 Considerações Finais .....</b>	<b>50</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>52</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>55</b>

## INTRODUÇÃO

A cooperação político-econômica entre Estados é um dos temas de pesquisa mais relevantes dentro da disciplina de Relações Internacionais. Nota-se, nas últimas décadas, uma aproximação contínua entre Brasil e Alemanha, países com diferentes níveis socioeconômicos e graus de desenvolvimento. No início da cooperação bilateral, em meados dos anos de 1960, acordos e temas técnicos, comerciais e econômicos predominavam na agenda bilateral. Entretanto, a partir da década de 1990, esse quadro tem se alterado.

No pós-Guerra Fria, os contextos internacional e interno dos dois países foram marcados por diversas mudanças. A cooperação e os regimes internacionais tornaram-se mais relevantes em um contexto marcado pela intensificação da globalização, das transações internacionais e da interdependência e pela emergência de novos temas na agenda internacional. Enquanto isso, internamente, o Brasil passava pela redemocratização e a Alemanha, pela reunificação, verificando-se, em ambos, um fortalecimento de novos atores e uma maior politização de suas políticas externas.

Dessa forma, novos temas, interesses e atores foram surgindo na agenda bilateral de cooperação. Um dos temas que se destaca, principalmente no final do século XX e nos anos 2000, é o meio ambiente. A emergência do meio ambiente na relação Brasil-Alemanha tem sido fundamental para as mudanças de postura, de um frente ao outro, e de inserção de ambos frente ao sistema internacional. Este também sofreu mudanças com essa emergência, formando-se um regime internacional próprio da temática ambiental, devido à sua natureza transnacional e global.

Em vista disso, o objetivo geral do presente trabalho é entender o contexto que marcou a emergência do tema ambiental na relação Brasil-Alemanha. Busca-se, assim, compreender os principais elementos da Análise de Política Externa, da cooperação e dos regimes internacionais; verificar o surgimento e os avanços do Regime Internacional Ambiental; entender os contextos internos do Brasil e da Alemanha, destacando os avanços da questão ambiental em suas políticas externas; e identificar e estudar a emergência do meio ambiente na trajetória das relações bilaterais entre os dois países. O marco temporal da pesquisa foi de meados dos anos 1960, surgimento da temática ambiental, até 2005, fim do governo alemão de Gerhard Schröder com o governo brasileiro de Luis Inácio Lula da Silva.

A importância deste trabalho se reflete no aumento da relevância do meio ambiente nos estudos de Relações Internacionais e na cooperação entre Brasil e Alemanha. Percebe-se que a relação entre os dois, após 50 anos de história, tornou-se mais próxima por meio da preponderância da cooperação ambiental bilateral e de um maior intercâmbio político. A fim de situar essa emergência do meio ambiente na relação bilateral, torna-se interessante o estudo da crescente importância da questão ambiental no cenário internacional e nos âmbitos domésticos brasileiro e alemão, englobando suas políticas externas.

Além disso, ambos os países assumiram papel de liderança em relação ao meio ambiente em âmbito internacional, o que auxilia no fortalecimento do tema em âmbito bilateral. O Brasil, de preservar a biodiversidade e de manter o regime hídrico mundial, tornou-se uma potência ambiental e procurou representar os países em desenvolvimento nas negociações multilaterais (NASCIMENTO, 2011). A Alemanha, por sua vez, foi pioneira no tema por ter se tornado a maior produtora de tecnologia ambiental e por assumir responsabilidade em promover a sustentabilidade global, passando a destinar grande parte da cooperação para o desenvolvimento a projetos e a programas ambientais (CÂMARA, 2013).

Para cumprir com os objetivos supracitados, a metodologia utilizada baseou-se na análise de contexto de Falletti e Lynch (2009) a fim de realizar um quadro geral de contextualização e uma periodização dos avanços da questão ambiental na trajetória da relação Brasil-Alemanha. O estudo exploratório também foi relevante para o levantamento de dados, sem preestabelecer uma hipótese e sem considerar explicações causais. Por meio de fontes secundárias de informação, como livros, artigos científicos, atos bilaterais, trabalhos de conclusão de curso e de diplomatas, uma revisão de literatura foi elaborada para entender os contextos domésticos e globais, assim como as relações entre Brasil e Alemanha. Além disso, como fonte primária, dados sobre os atos bilaterais de cooperação foram levantados por meio do sistema da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores.

O estudo se baseia na Análise de Política Externa (APE), partindo da premissa que as políticas externas ambientais dos dois países são condicionadas pelos níveis interno e externo de análise, com seus respectivos contextos. A definição de política externa é “o somatório das relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente nas relações internacionais” (HILL, 2003, p. 13). A APE, por levar em conta os atores e fatores que formulam e influenciam as políticas externas dos países,

tanto do contexto externo, quanto do contexto interno, aborda a conexão e a influência mútua entre estes. Com o fim da Guerra Fria, as mudanças nos dois níveis de análise também destacaram a aproximação entre o interno e o externo e, por vezes, a erosão de suas fronteiras.

Dentro dessa conjuntura, Hill (2003) aponta uma grande tendência global: a ampliação de questões “intermésticas”, ou seja, questões com dimensões tanto internacionais quanto domésticas, como a temática ambiental. Putnam (1998), com seu modelo de Jogo de Dois Níveis, também contribui de forma relevante nos estudos dessa interconexão dos dois níveis, sistematizando e teorizando a dinâmica envolvida. Assim, a partir da revisão de literatura desses autores e de outros teóricos de APE, de Regimes e Cooperação Internacionais e da relação Brasil-Alemanha, o estudo concentra-se nessa comunicação entre os contextos e na trajetória de ambos os países, destacando e dando enfoque na temática ambiental.

A fim de cumprir com o objetivo apresentado, o trabalho foi estruturado em três capítulos. No primeiro capítulo, busca-se entender os principais elementos da APE para compreender o aspectos mais relevantes do contexto externo, focando, depois, nos avanços da questão ambiental, analisando o regime ambiental internacional e sua conjuntura pós-Guerra Fria. Capítulo 2 aborda os principais elementos dos contextos domésticos do Brasil e da Alemanha, analisando suas estruturas e agentes tomadores de decisão, para depois entender a emergência e a evolução do tema do meio ambiente nas agendas e nas políticas externas dos dois países. Já o terceiro capítulo tem como propósito retomar os contextos dos capítulos anteriores, por meio de um histórico da trajetória das relações Brasil-Alemanha, identificando a conjuntura em que o tema ambiental emergiu na cooperação e nos acordos bilaterais entre os dois países.

## **1. ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E O CONTEXTO EXTERNO DA EMERGÊNCIA DO MEIO AMBIENTE**

Neste primeiro capítulo, a abordagem teórico-conceitual e a emergência da questão ambiental em âmbito internacional serão delimitadas e estudadas. Com o intuito de analisar o contexto externo e seus principais elementos e, posteriormente, compreender a emergência do meio ambiente nesse contexto, para depois analisar os dois outros níveis e verificar a conexão entre eles nos demais capítulos do presente trabalho, a Análise de Política Externa (APE) será apresentada na primeira seção deste capítulo. A teoria dará suporte para entender as teorias de Cooperação Internacional e de Regimes Internacionais, obtendo uma visão geral do contexto e da estrutura do sistema internacional, principalmente, no pós-Guerra Fria.

Na segunda seção, quatro importantes fatores que ajudam a compreender o contexto externo serão abordados: cooperação, interdependência, regimes internacionais e cooperação internacional para o desenvolvimento e regimes internacionais. Em seguida, será enfocada a questão ambiental para verificar sua trajetória no contexto analisado. As duas teorias têm se intensificado ao longo das últimas décadas, aumentando sua importância nas relações internacionais, suas influências sobre as políticas externas e públicas dos Estados e destacando certa interdependência entre eles. Assim, essa conjuntura será relevante para abordar a emergência da questão ambiental e de seu regime, que possuem caráter complexo e transnacional na agenda internacional, alterando as relações entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, como é o caso entre Alemanha e Brasil, respectivamente.

### **1.1 Análise de Política Externa**

As teorias tradicionais de Relações Internacionais, principalmente a Realista, tratam o Estado como “ator unitário”, sendo suas principais análises definidas pela natureza anárquica do sistema internacional e pelas ações estatais, como resposta às forças externas, sem analisarem determinantes domésticos nas escolhas governamentais (ALLISON apud LIMA, 2013). Outra premissa intrínseca às análises convencionais é a separação ontológica entre os campos interno e externo. As duas ideias são questionadas pela Análise de Política Externa (APE), que procura desvendar o Estado e os impactos

de seus elementos internos, os quais se relacionam com os acontecimentos internacionais (LIMA, 2013).

A princípio, a substância da APE não se diferencia da disciplina mãe, as Relações Internacionais, pois ambas abrangem fenômenos que ultrapassam fronteiras nacionais e que são suscetíveis ao conflito e à cooperação em âmbito internacional. O fator que diferencia a APE é seu foco nas tomadas de decisão em política externa por parte de unidades particulares de governos específicos, considerando seus objetivos, determinantes e ações realizadas (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). A APE ainda inclui, segundo Salomón e Pinheiro (2013, p.42) “todos os aspectos (influências, contextos e práticas sociais, entre outros) que incidem em todas as fases (desde a formação da agenda até a implementação) de uma política externa”.

Nesta mesma linha de raciocínio, Hudson (2005) destaca a importância da teoria de especificar os agentes que formulam a política externa de um país e de estudar o processo decisório dessa formulação, pois os Estados não existem fisicamente; são apenas abstrações. Sendo assim, a APE mostra-se mais interessada em decisões feitas por tomadores de decisão humanos em posição de autoridade, agindo sozinhos ou em grupo, que possam comprometer recursos do Estado (HUDSON, 2007).

Os principais agentes responsáveis por esse processo de tomada de decisão, considerados por Hudson (2007), são o líder, a burocracia e grupos sociais como, por exemplo, os sindicatos, partidos políticos, empresas, opinião pública, entre outros. Quanto mais coeso um deles for, mais poderoso e influente ele pode se tornar no tabuleiro doméstico e na formulação da política externa, facilitando todo o processo até a implementação de uma ação específica (HUDSON, 2007). Hudson (2005) ainda afirma que, além dessa coesão interna, é necessário que os agentes possuam energia, poder e convicção para mudarem o rumo e redirecionarem as políticas. Ademais, trocas de governo e de partido e alterações na burocracia também podem ocasionar mudanças nas ideologias internas e redirecionar a política externa dos Estados, como foi caso brasileiro quando trocou de regime militar para regime democrático no período pós-Guerra Fria.

A estruturação doméstica mostra-se relevante por promover a governabilidade e por desencadear mudanças na política externa dos Estados. Dependendo do tipo de governo e da conjuntura interna, um processo que tem ocorrido na formulação de política externa pode ser desencadeado.

Enquanto para os realistas, a boa política externa é aquela que está de acordo com os verdadeiros interesses nacionais e é conhecida apenas pelos verdadeiros estadistas, a APE mostra que a internacionalização e a expansão das agendas comercial, social e ambiental têm promovido a politização da política externa, a qual engloba um maior envolvimento por parte da sociedade nacional em sua formulação, trazendo novos agentes para o processo decisório (LIMA, 2000). Salomón e Pinheiro (2013) destacam um relevante aspecto resultante desse processo, que é a aproximação da política externa com as demais políticas públicas. Segundo as autoras,

A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados (2013, p. 41).

Essa distância entre os objetivos e os resultados desejados, em um sistema democrático, por exemplo, pode gerar uma falta de eficiência na garantia de compromissos internacionais. Tal ineficiência, de acordo com Lima (2000), se expressa, principalmente, na demora da tomada de decisão de temas que exigem agilidade e resposta imediata. Outra característica institucional da democracia é o “dilema do governante”, isto é, para um governo manter-se no poder e, possivelmente, reeleger-se, ele precisa atender aos interesses de seus eleitores. Sendo assim, além de se preocuparem com sua sobrevivência no poder a curto prazo, os atores estatais devem, ao mesmo tempo, atender aos interesses coletivos de longo prazo da sociedade nacional (LIMA, 2000).

Ademais, Hudson (2007) aponta que, se os principais tomadores de decisão encontram-se divididos, menos propensos eles são de serem capazes de cooperar internacionalmente. Todavia, esses fatores não são os únicos que influenciam a formulação política externa dos países. O maior grau de transparência e a maior participação de atores não estatais e da sociedade civil são aspectos da democracia que auxiliam o processo de politização da política externa, assim como o interesse do governo em vigência e da natureza do tema inserido. De qualquer forma, as prioridades e interesses nacionais podem se alterar ao longo do tempo e, também, atores não estatais da sociedade civil podem ser mais influentes em determinados períodos ou processos (MILANI, 2012).

Entretanto, raramente um único ator ou apenas os fatores internos provocarão um resultado político. A quantidade de fatores influenciadores na formulação de política externa é demasiada e, por conta disso, Hudson (2007) aponta outras três relevantes

características da APE. Além de ser orientada para o agente e para a tomada de decisão, a APE é multi/interdisciplinar, multifatorial e multinível. A teoria integra diversas disciplinas do conhecimento humano para alcançar uma variedade de informações por meio de níveis de análise diversos. Hudson (2005) também aponta que, a respeito de um evento ocorrido, é possível coletar dados sobre os contextos e os diversos fatores explicativos possíveis e determinar os padrões que essas variáveis independentes podem ser relacionadas com o comportamento de política externa, analisando as variações das dimensões de comportamento no evento.

Assim, o líder, a burocracia e os grupos sociais de um Estado não são os únicos que impactam no processo de tomada de decisão de política externa. Fatores internacionais, como aqueles denominados “choques externos”, também se destacam. Eles são resultantes de eventos internacionais dramáticos, como guerras, pressões internacionais e crises, e podem gerar desde pequenas mudanças de ajuste de política externa, até mudanças de orientação internacional (LIMA, 2013).

Hermann (1990 apud VIGEVANI e CEPALUNI, 2007) ajuda a esclarecer a extensão dessas mudanças em política externa, começando pelos ajustes, que são mudanças nos esforços, ou seja, no que é feito na política externa. Já as mudanças de programas são alterações nos meios pelos quais um país busca atingir suas metas e implementar suas políticas, sem mudar, ainda, seus propósitos. As mudanças de problemas ou de objetivos ocorrem quando as metas políticas são alteradas ou abandonadas, ou seja, as propostas são modificadas. Por último, as mudanças de orientação internacional são a forma mais extrema de mudança, redirecionando o papel internacional do Estado, seus objetivos e suas ações (HERMANN, 1990 apud VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

Assim sendo, as características multifatorial e multinível da APE são demonstradas nessas mudanças de política externa, pois estas estão sempre sujeitas aos fatores e conjunturas domésticas e externas, podendo afetar, também, as políticas públicas, outros países e instituições internacionais. Em vista dessa dinâmica dos fenômenos sociais, Hill (2003, p.28) destaca a importância de compreender a relação entre agente e estrutura, pois “o processo decisório em política externa é uma complexa interação entre muitos atores inseridos em uma ampla variação de estruturas”.

Nesse sentido, de acordo com Hill (2003), atores e estrutura estão em constante evolução e apresentam a tendência global de um aumento de questões “intermésticas”. Estas questões englobam as dimensões internacionais e domésticas, questionando a

separação entre elas, como é o caso da temática ambiental, conforme será visto mais adiante. Ademais, somadas com as Organizações Internacionais, as Organizações Não-Governamentais (ONGs), o Direito Internacional, a política exterior dos outros Estados e a distribuição de poder entre eles, as questões intermésticas também são fatores que geram interdependência e constrangimento político, alterando a atuação dos governos no meio internacional (HILL, 2003).

Esse diálogo entre os contextos interno e externo, em conjunto com a atuação dos Estados em âmbito multilateral, foi teorizado de forma precursora pelo Jogo de Dois Níveis de Robert Putnam (1998). O autor aborda a interação entre política doméstica e política externa por meio de um “jogo” de negociações entre os Estados, que é realizado entre o nível doméstico, denominado “nível II”, e o nível internacional, denominado “nível I”. Esse jogo pode ter causas domésticas e efeitos internacionais e vice-versa, demonstrando que um nível não define ou sobrepõe o outro, mas sim, que se influenciam mutuamente. Ademais, nas negociações bilaterais e multilaterais, os agentes tomadores de decisão devem procurar responder aos interesses nacionais ao mesmo tempo em que lidam com constrangimentos, pressões e incentivos do sistema internacional (PUTNAM, 1993 apud FIGUEIRA, 2009).

Portanto, levando em conta que a APE engloba o estudo da interconexão entre esses níveis de análise, sendo as políticas externas dos atores os principais conectores, a teoria torna-se relevante para entender os contextos de cada nível. Em seguida, tendo como base elaborações teóricas sobre cooperação e regimes internacionais, o contexto externo será abordado com seus quatro principais fatores para depois compreender o surgimento e os avanços da questão interméstica ambiental e de seu regime.

## **1.2 Quatro aspectos relevantes do contexto externo**

Considerando a interconexão entre os níveis interno e externo e sua influência mútua, destacam-se no contexto internacional quatro aspectos relevantes que desencadearam significativas alterações nos âmbitos domésticos e nas políticas externas dos Estados: a Cooperação, a interdependência, os Regimes Internacionais e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

A cooperação entre nações, de um modo geral, tem sido foco de estudos acadêmicos nas últimas décadas por ser uma tendência sistêmica nas RI. Quanto à sua definição, há consenso, na disciplina de Relações Internacionais, de que a cooperação

internacional ocorre “quando atores ajustam seus comportamentos para as preferências atuais ou antecipadas em relação aos outros, por meio de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1965 *apud* MILNER, 1992). Ou seja, refere-se a coordenação política entre dois ou mais agentes, os quais adquirem algum ganho ou benefício, sem comparar seus tipos e suas magnitudes.

A interdependência destaca-se, nesse contexto, por não só ter auxiliado no processo de intensificação da cooperação internacional, mas também ter alterado a forma como os Estados interagem entre si. Segundo Keohane e Nye (2001), a interdependência foi proveniente de crescentes transações internacionais e possui três principais características. A primeira é a existência de múltiplos canais que conectam as sociedades transnacionais. A segunda é a mudança da agenda de relacionamentos interestatais, que passa a não ser mais organizada em hierarquia. Ou seja, a segurança não se posiciona mais sempre no topo de importância e a distinção de temas domésticos e internacionais fica mais embaçada, surgindo questões “intermésticas” que Hill (2003) aponta. Por último, quando a situação de interdependência prevalece, a força militar passa a ser evitada por ser custosa e incerta, além de envolver uma ameaça nuclear e uma opinião popular contrária (KEOHANE; NYE, 2001).

Com o contexto externo marcado pela interdependência, os Estados têm optado por cooperar mais para resolver seus problemas. Essa cooperação pode se dar, e ser promovida, no âmbito de regimes internacionais. Os Regimes Internacionais, segundo Krasner (1982, p.185-6), precursor dos estudos acerca do tema, são “um conjunto de princípios explícitos ou implícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em que as expectativas dos atores convergem para uma dada área das Relações Internacionais”. Muitas vezes os regimes internacionais estão acompanhados por uma organização internacional para colocá-los em prática e para coletar e disseminar informações relativas ao seus campos de atuação.

De acordo com Milner (1992), os regimes facilitam a cooperação e mitigam os efeitos da anarquia do sistema internacional por meio do aumento dos esforços estatais a fim de entrarem em acordo. Com um maior compartilhamento de informações, os regimes acabam reduzindo as incertezas, os custos de transações da cooperação e de negociação, e os incentivos de violação dos princípios formadores de cada regime (MILNER, 1992). Além disso, em teoria, eles padronizam atividades e estabilizam expectativas mútuas (MACHADO; SANTOS, 2009).

Levando em conta estas premissas, Keohane e Nye (2001) posicionam os regimes internacionais entre a estrutura de poder do sistema internacional e as barganhas política e econômica existentes nas negociações internacionais bilaterais e multilaterais. Mesmo que não haja uma autoridade central para tornar tratados e acordos mais eficazes e de caráter obrigatório, os regimes internacionais desempenham papéis importantes e têm formado um novo multilateralismo no pós-Guerra Fria, que se caracteriza pela intensificação da democratização, da interdependência e do processo de globalização. Sendo assim, eles afetam até certo ponto a barganha política nos processos de tomada de decisão. Ademais, as organizações internacionais, as ONGs e outros atores não estatais tornam-se mais relevantes (KEOHANE; NYE, 2001).

Diante deste quadro, novas modalidades de cooperação internacional surgiram. Uma delas foi a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) ou ajuda externa, definida como “transferência voluntária de recursos públicos, de um governo independente para outro, para uma Organização Internacional ou para um ONG” (DAC *apud* LANCASTER, 2007).

Segundo Puente (2010), a CID pode ser classificada de acordo com quatro critérios básicos. Um deles é o critério de origem, sendo que a cooperação pode ser privada ou pública (oficial), sendo esta financiada com recursos governamentais. O segundo é quanto aos canais de execução, podendo ser bilateral, triangular, multilateral e descentralizada. Já de acordo com os instrumentos utilizados, a cooperação dividi-se em cooperação financeira, técnica, assistência humanitária e ajuda alimentar, com tendência a se agruparem com as cooperações científica e tecnológica, cultural e educacional. E, por fim, a cooperação pode ser classificada de acordo com os níveis de desenvolvimento dos Estados envolvidos, podendo ser horizontal, entre países em desenvolvimento, ou vertical (assimétrica), entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (PUENTE, 2010).

Na sua vertente tradicional, ou Norte-Sul, a CID acaba sendo uma vertente assimétrica da cooperação, englobando países doadores e países receptores com níveis distintos de desenvolvimento, como é o caso da Alemanha e do Brasil. Surgindo em meados do século XX, o conceito e a origem da CID estão atrelados ao final da Segunda Guerra Mundial, à criação das Nações Unidas e dos Regimes Internacionais, ao Plano Marshall e à descolonização (PUENTE, 2010).

Sendo assim, as motivações que levaram ao início da CID vieram por parte dos principais atores doadores e englobam, até hoje, fatores políticos, econômicos, sociais, geoestratégicos, ideológicos, morais e éticos. Para Puente (2010, p. 40),

o peso e a importância de cada um desses elementos motivacionais variaram ao longo dos anos e, de certa forma, condicionaram e moldaram a cooperação para o desenvolvimento, bem como a escolha dos países e setores beneficiários e o grau de prioridade a eles atribuível.

Até a década de 1980, os principais propósitos dos países doadores concentravam-se nas áreas da diplomacia, da ajuda humanitária, do comércio e, mais recentemente, do desenvolvimento (LANCASTER, 2007). Puente (2010) destaca também a importância das dimensões securitária, política e econômica, sendo as cooperações de caráter mais público e bilateral.

Somente após a Guerra Fria novos interesses surgiram, aumentando a ajuda externa e, para ilustrar melhor o novo cenário, Lancaster (2007) retoma a APE por avaliar os impactos das políticas domésticas e externas dos atores estatais. A competição de interesses internos, o jeito que os governos se organizam e as instituições políticas manipulam essa ajuda externa, determinando seus valores e destinos. No longo prazo, além dessas políticas domésticas, as pressões externas de ideias e interesses também influenciam nos propósitos da cooperação (LANCASTER, 2007).

Com uma ótica realista sob a cooperação, a interdependência e os regimes, é possível identificá-los como instrumentos de política externa, sendo influenciados pelas assimetrias de poder entre os Estados e, conseqüentemente, pelo desequilíbrio no compartilhamento de informações e nos acordos de cooperação e de regimes (KEOHANE; NYE, 2001). A finalidade disso, principalmente por parte dos países doadores, é influenciar outros atores, manter alianças estratégicas e atingir os interesses econômicos (PUENTE, 2010).

Isso ocorre na medida em que a segurança deixa de ser a ameaça principal de um Estado, e em que o poderio militar perde sua eficácia na resolução dos problemas convencionais. Dessa forma, a noção de poder tradicional deixa de ser realmente efetiva e abre-se espaço para discursos e ações de fundo utópico, com ideias de que a cooperação, os regimes e a interdependência podem diminuir os conflitos de interesse e resolver os problemas mundiais, podendo, porém, se configurar como instrumentos para uma resposta mais assertiva de um determinado ator no âmbito externo (KEOHANE; NYE, 2001). Logo, há controvérsias acerca da eficiência das ajudas externas, do volume

de dinheiro doado e do impacto no desenvolvimento dos países que as recebem (LANCASTER, 2007).

Apesar da assimetria ser ainda o caso mais recorrente nas relações internacionais, por ser uma das principais fontes de influência e de poder de barganha, Silva (2012) afirma que as cooperações e os regimes, no geral, surgem como aspectos necessários para superar a tendência ao conflito de interesses dos atores, por meio de acordos e garantias que impeçam os Estados a utilizarem o uso da força, e por meio da comunicação e do compartilhamento constantes de informações, construindo certa confiança. Keohane e Nye (2001) apontam também a relevância dos desdobramentos do novo multilateralismo mencionado acima. Os atores que surgiram anos antes, como as ONGs, multiplicaram-se e se fortaleceram; a cooperação horizontal e privada intensificaram-se; problemas “intermésticos” ou transnacionais obtiveram maior magnitude e os regimes têm afetado, cada vez mais, os processos de tomada de decisão diárias no sistema internacional. Assim, incapazes de lidarem individualmente com essas questões, os atores estatais e as instituições internacionais se viram na necessidade de somarem esforços para ampliar sua capacidade de ação (SILVA, 2012).

Um desses problemas transnacionais que tem sido central na agenda das relações internacionais contemporâneas é a questão ambiental, abordada adiante. Embora represente ainda menor peso no conjunto de motivações e justificativas para os atores cooperarem entre si, o meio ambiente, ao longo das últimas décadas, passa a desempenhar papel expressivo por conta de sua complexidade e de sua dimensão “multinível”.

### **1.3 Emergência e trajetória do Regime Ambiental Internacional e sua influência na CID: um foco nas Conferências ambientais**

Diante da intensificação de arranjos cooperativos, de interdependência e de regimes internacionais no contexto externo, o meio ambiente surge como um problema transnacional recente, aparecendo na composição de cooperação e de regimes internacionais.

O meio ambiente começou a emergir como tema das Relações Internacionais por meio de instrumentos como os acordos de cooperação bilateral relacionados à utilização de recursos ambientais. As preocupações ambientais, antes da década de 1960, tinham foco setorializado, local ou regional, e envolviam interesses puramente políticos e

econômicos. Os Estados não davam o devido destaque ao tema em suas políticas, pois a segurança estratégica dominava suas agendas (NASCIMENTO, 2011).

Entretanto, quando surgiram evidências científicas dos problemas ecológicos causados pelo ser humano na indústria, na agricultura e nas cidades, a temática ambiental ganhou amplitude global. A partir desses estudos técnicos sobre a ocorrência de catástrofes naturais, como a chuva ácida e o aumento do buraco na camada de ozônio, ONGs e opinião pública, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, direcionavam as preocupações públicas para o problema da degradação ambiental e de seus efeitos para a vida humana (FIGUEIRA, 2009).

Diante da crescente mobilização das populações dos países desenvolvidos em torno do tema, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo), que acabou sendo o primeiro dos três grandes marcos no ambientalismo internacional no período estudado neste trabalho<sup>1</sup>.

A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, introduziu alguns dos conceitos e princípios que, ao longo dos próximos anos, se tornariam a base sobre a qual evoluiria a diplomacia na área do meio ambiente (LAGO, 2007). Nela, o discurso ambientalista dos países industrializados foi marcado pelo receio da explosão demográfica e do crescimento econômico na periferia mundial. Dessa forma, em um primeiro momento, os países em desenvolvimento foram responsabilizados pela degradação ambiental devido ao mau uso dos seus recursos naturais. Porém, segundo Figueira (2009), atrelando a questão ambiental à questão do desenvolvimento, os países do Terceiro Mundo passaram a buscar espaço dentro desse diálogo multilateral com incentivo dos Estados ricos na promoção do desenvolvimento nessas regiões.

Logo após a Conferência de Estocolmo, as sociedades civis tornaram-se ainda mais sensíveis ao tema, difundindo-se movimentos ecológicos e partidos verdes em diversos países (ALVES, 2001). Um processo de estruturação institucional e de formulação de políticas ambientais nos diferentes países também foi disseminado. Todavia, as políticas possuíam uma ótica essencialmente corretiva, centrada principalmente na introdução de mecanismos de controle da poluição. Já na década de 1980, marcada fundamentalmente pelos dois choques do petróleo, a vulnerabilidade dos

---

<sup>1</sup> De acordo com Lago (2007), os outros dois foram a Conferência do Rio em 1992 e a Cúpula de Johannesburgo em 2002, ambos chamando a atenção da opinião pública internacional e introduzindo conceitos e princípios de acordo com as peculiaridades de cada período.

países frente à escassez de recursos naturais foi evidenciada. Ainda, desastres ecológicos, como o acidente nuclear de Chernobyl em 1986, e a intensificação da poluição e de seus problemas, como o efeito estufa (CFCs), fizeram com que as políticas ambientais dos países começassem a direcionar-se para um enfoque de tipo preventivo (MAGRINI, 2001).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, foi convocada dois anos após a publicação do Relatório Brundtland, que introduziu novos enfoques e originou o conceito de desenvolvimento sustentável. Este conceito foi consagrado no Rio e esteve na base das transformações observadas na década de 1990, contribuindo para que a degradação ambiental passasse a ser vista como efeito dos modelos de desenvolvimento adotado nos países ricos e como efeito da pobreza e da falta de recursos básicos dos países pobres (FIGUEIRA, 2009).

Neste momento, a posição dos países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, tornou-se mais estruturada, passando de uma atitude reativa para proativa. Segundo Figueira (2009), eles envolveram as questões política e econômica na temática ambiental e, assim, a necessidade do apoio financeiro e tecnológico para que os países em desenvolvimento pudessem avançar na direção do desenvolvimento sustentável foi reconhecida. Os compromissos e as responsabilidades tornaram-se, então, iguais a todos, porém diferenciados de acordo com o nível de desenvolvimento econômico. Além disso, prevaleceu-se o direito soberano de cada Estado explorar seus próprios recursos de forma sustentável segundo suas políticas ambientais, abrindo possibilidades para o estabelecimento de cooperação com outros países para a garantia da proteção ambiental dessas regiões (FIGUEIRA, 2009). Outro aspecto relevante desse evento, de acordo com Alves (2001), foi que ele serviu como exemplo para as Conferências posteriores por envolver a sociedade civil e as entidades não governamentais, tanto na fase preparatória, quanto na própria realização do encontro.

Por fim, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em Johannesburgo em 2002, foi convocada com o intuito de estabelecer um plano de implementação que acelerasse e fortalecesse a aplicação dos princípios e das metas aprovados no Rio de Janeiro (LAGO, 2007). Novos avanços também foram propostos, especialmente na área da implementação dos compromissos assumidos e da cooperação internacional. Lago (2007) afirma que o conceito de desenvolvimento sustentável foi consolidado em Johannesburgo demandando equilíbrio entre “três pilares”: a economia, a

sociedade e o meio ambiente. Dessa forma, a Cúpula demonstrou a relação cada vez mais estreita entre as agendas globais de comércio e meio ambiente.

A evolução do meio ambiente e de seu regime internacional, dessa forma, ocorreu, principalmente, por meio das negociações internacionais em âmbito multilateral, a cargo das Nações Unidas e das grandes conferências (CERVO; BUENO, 2002). Para ilustrar a influência do regime ambiental na CID, Kharas et al (2011) comparam os períodos de 1995-1998 com 2005-2008, verificam o surgimento da temática ambiental como propósito de CID e concluem que a parcela dos recursos de ajuda externa destinada às mudanças climáticas aumentou de 0% para 7% em apenas uma década, conforme pode ser identificado na Tabela 1.

**Tabela 1 - Composição da Ajuda Externa**

<b>Composição</b>	<b>1995-98</b>	<b>2005-08</b>
Filantropia Privada	17%	32%
Mudanças climáticas	0%	7%
Estados falidos	19%	26%
Novos parceiros de desenvolvimento	1%	5%
Cooperação técnica	20%	11%
Outros	43%	19%

**Fonte:** Elaborada pela autora com base nos dados extraídos de Kharas et al (2011, p. 14)

Países doadores, como a Alemanha, destinam parte da cooperação para o desenvolvimento a projetos e programas que visam à preservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável, caracterizando-se, assim, a cooperação ambiental internacional. Esse tipo de cooperação constitui uma das modalidades da CID, dentro da Cooperação Técnica Internacional, da Cooperação Financeira, entre outras (PUENTE, 2010).

Por ser um tema relativamente recente e complexo, a coordenação política para o meio ambiente exige certa compatibilização de interesses e objetivos, o que se apresenta uma tarefa difícil na política internacional e no regime ambiental. A respeito disso, Silva (2012, p. 101) aponta que,

por mais que venham sendo construídos mecanismos cooperativos, de ação conjunta internacional, os processos negociadores dos assuntos ambientais internacionais 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.

Esse dilema faz com que os atores busquem maior cooperação ambiental, porém, competem acirradamente para definir como cooperar. Silva (2012) observa que são raras as ocasiões em que haja um verdadeiro esforço comum para a resolução de temáticas ambientais. Dessa forma, esse novo jogo de poder remete a uma nova geopolítica, na qual a temática ambiental passa a ser vista, também, como uma ferramenta de poder utilizada por países doadores e desenvolvidos, a fim de dificultar o acesso dos países periféricos à riqueza e à tecnologia ambiental.

Segundo Becker (2007), a globalização baseada na ciência, tecnologia e inovação motiva os agentes que possuem controle de pesquisa e novos canais de financiamento a promoverem investimento seletivo, perpetuando as relações assimétricas entre os Estados nacionais. Entretanto, a visão predominante nos países desenvolvidos é de que as desigualdades internacionais devem-se à incompetência e à corrupção nos países em desenvolvimento (LAGO, 2013).

Todavia, é importante destacar que, além dos países centrais, os países em desenvolvimento e os atores não estatais, como empresas privadas e grandes corporações, têm usufruído também da nova coordenação política ambiental, sendo estes últimos muitas vezes estimulados pelos próprios governos.

Em suma, por um lado, o regime ambiental internacional pode não ser efetivo e pode falhar em sua capacidade de ser percebido como a instância correta para tomadas de decisão sobre o tema. Além disso, a cooperação ambiental pode remeter a uma nova geopolítica de poder. Por outro lado, os dois aspectos externos podem ser meios mais adequados para que os Estados cumpram os tratados e acordos internacionais, busquem soluções em conjunto e resolvam na prática problemas ambientais (MACHADO; SANTOS, 2009).

#### **1.4 Considerações Finais**

O objetivo deste capítulo foi abordar a Análise de Política Externa, que contribui na compreensão da interconexão entre os contextos, o que é relevante para o restante do trabalho, estudar o contexto externo com seus principais fatores e entender como foi a emergência do meio ambiente neste âmbito.

A APE, com seus diversos fatores, disciplinas e contextos para a análise do processo de tomada de decisão, auxilia na compreensão das relações internacionais contemporâneas por meio da sua aproximação com o âmbito interno, sendo a política

externa dos Estados o principal conector. A formulação de política externa é, assim, influenciada tanto por fatores domésticos, quanto por fatores externos, conforme ilustra o jogo de dois níveis proposto por Putnam (1998).

Observa-se que, nas últimas décadas, uma nova dinâmica e um novo multilateralismo surgiram no contexto externo, alimentados pelo aumento da democratização, da globalização, da interdependência e, conseqüentemente, da intensificação da CID e dos regimes internacionais. Mesmo havendo, ainda, assimetria de poder entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, os fatores externos têm influenciado uns aos outros e os níveis internos para uma maior coordenação política entre os atores estatais.

Nesse contexto, a emergência da questão ambiental, com sua natureza “interméstica”, transnacional e global, demonstra-se relevante por englobar fortemente essa conexão entre os níveis, enfraquecendo parcialmente suas fronteiras. Além disso, é uma questão que está ganhando, cada vez mais, espaço na agenda internacional e na composição da ajuda externa, exigindo ações essencialmente políticas dos governos nacionais nas negociações.

Apesar de ainda estar em processo de consolidação, o regime ambiental internacional está caminhando para ser um valor basilar relevante da nova ordem internacional. O regime e a cooperação, dessa forma, passam a ser mecanismos de governança global ambiental, influenciando as políticas externas das nações, assim como estas influenciam e acabam contribuindo na consolidação de instâncias multilaterais, confirmando a interconexão entre os tabuleiros.

Levando a APE e os fatores do contexto externo em consideração, pretende-se abordar no próximo capítulo a estrutura e os agentes relevantes do contexto interno e as políticas externas ambientais do Brasil e da Alemanha, a fim de entender como elas influenciam o âmbito externo e como a evolução do tema ambiental ocorreu em suas agendas.

## **2. CONTEXTOS DOMÉSTICOS E POLÍTICAS EXTERNAS AMBIENTAIS DO BRASIL E DA ALEMANHA**

A partir dos dados apresentados no que se refere à nova dinâmica entre os níveis interno e externo do sistema internacional e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na CID e nos regimes internacionais, este capítulo busca analisar o âmbito interno do Brasil e da Alemanha. Os procedimentos e os fatores domésticos que norteiam suas políticas públicas e que interagem com as negociações em níveis bilateral, regional e multilateral, têm implicações para as suas políticas externas de modo geral. Por conta disso, elementos dos principais tomadores de decisão, dos grupos de interesses e dos modelos burocráticos serão abordados na Seção 2.1, a fim de entender suas influências sobre a formulação de política externa brasileira e alemã.

Posteriormente, na Seção 2.2, o enfoque para o meio ambiente no nível interno é estudado, levando em conta a recente geopolítica ambiental. Como o unilateralismo dificilmente prospera no regime ambiental internacional, os agentes tomadores de decisão devem saber equilibrar a defesa das posições nacionais com o interesse multilateral (NASCIMENTO, 2011). Com novos atores e instrumentos ganhando espaço nas negociações a partir dos anos 90, surge também as necessidades de se buscar uma efetiva “conciliação” entre as partes e as políticas ambientais para se ancorarem no conceito de desenvolvimento sustentável. Segundo Magrini (2001, p. 4), os Estados buscam

um enfoque integrador: integrar o desenvolvimento com o uso sustentável dos recursos, integrar os instrumentos de comando e controle tradicionalmente aplicados ao meio ambiente com instrumentos econômicos, integrar os agentes públicos e privados na gestão do meio ambiente, integrar a dinâmica da problemática ambiental local com a global.

Entretanto, a influência que a transnacionalidade da questão ambiental promove nas políticas externas ambientais é relativamente recente, sendo necessário, também, observar as mudanças de atitude do Brasil e da Alemanha frente a essa temática. Logo, um histórico do posicionamento brasileiro e alemão nos principais foros internacionais sobre o meio ambiente é abordado, analisando a articulação entre, principalmente, os atores governamentais a fim de identificar quando e como esses países incorporaram o meio ambiente em suas preocupações domésticas.

### **2.1 Contextos domésticos e Políticas Externas do Brasil e da Alemanha**

Conforme visto no Capítulo 1, a APE aborda a estruturação doméstica e seus principais agentes tomadores de decisão, levando em conta os demais fatores do contexto interno. Os processos contemporâneos centrais, em âmbito doméstico, destacados pela literatura, são a politização da política externa e a aproximação desta com as políticas públicas. Diante desses aspectos, as políticas externas do Brasil e da Alemanha e suas principais características serão estudados, identificando elementos de suas estruturas e agentes e observando o modo que esta é formulada.

### 2.1.1 Política Externa Brasileira

As características mais enfatizadas em relação à política externa brasileira são a sua relativa continuidade ao longo de sua história e a proeminência do Poder Executivo na sua formulação e implementação (LIMA, 2000). Quanto ao primeiro aspecto, apenas três momentos de ruptura puderam ser identificados pela autora: a instalação do regime militar após 1964; o pragmatismo responsável do governo de Ernesto Geisel a partir de 1974; e o governo de Fernando Collor de Melo com a abertura comercial a partir de 1990.

Além dessas rupturas, Vigevani e Cepaluni (2007) destacam os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva e suas mudanças em política externa. Os autores afirmam que, de 1980 até o governo de José Sarney, uma “autonomia pela distância” prevaleceu nas políticas, devido ao modelo nacional-desenvolvimentista, no qual as políticas adotadas eram protecionistas e promoviam distanciamento dos centros de poder, contrapondo certos aspectos da agenda internacional das grandes potências para preservar a soberania. A partir dos anos 1990, houve a “autonomia pela participação”, de cunho liberal e concretizada no governo FHC, a fim de aderir aos regimes internacionais e de influenciar a formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional. Por último, o governo Lula caracterizou-se pela “autonomia pela diversificação”, por meio da variedade de parceiros e de estratégias para reduzir assimetrias nas relações externas com as potências e para aumentar a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Quanto à segunda característica central da política externa brasileira, a literatura destaca uma forte presença dos líderes no processo decisório da política externa brasileira. A diplomacia presidencial, segundo Figueira (2009), teve início no governo

Geisel, com o intuito de atingir suas novas diretrizes e seu novo projeto de inserção internacional, o pragmatismo responsável. Em seguida, Figueiredo deu sequência por meio da participação ativa e do aumento de suas visitas internacionais (FIGUEIRA, 2011). Como havia o regime militar na época, essa concentração do poder decisório foi estimulada pela falta de oposição às decisões tomadas pelo presidente (CERVO; BUENO, 2002).

Do governo Collor ao governo Lula, apesar da retomada do regime democrático no Brasil, Figueira (2009) verifica uma trajetória crescente da participação presidencial em assuntos de política externa. Collor, primeiro presidente eleito após a redemocratização, realizou visitas oficiais no exterior, discursos sobre o tema e participou ativamente em reuniões multilaterais, além de ter sediado a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992. Os dois mandatos de FHC aumentaram em grandes proporções o número de visitas internacionais, os discursos sobre a política externa, a participação nos fóruns multilaterais e atrelaram o projeto nacional aos mecanismos de inserção internacional através de uma diplomacia ativa. Por fim, o primeiro mandato do governo Lula destacou-se ainda mais por direcionar suas ações diplomáticas para as parcerias com os países em desenvolvimento, criando e fortalecendo coalizões, como o G20, e cooperações técnicas, políticas, comerciais, entre outras (FIGUEIRA, 2009).

Essa concentração histórica de poderes na figura dos líderes brasileiros denominou-se como presidencialismo “imperial”, devido ao controle que o presidente tem sobre a agenda do Legislativo, o uso abusivo de medidas provisórias e a possibilidade de reeleição (FARIA, 2008). Ademais, ainda no Poder Executivo, o autor também enfatiza o predomínio do Itamaraty no processo de produção da política externa do país, o qual possui um poder burocrático relativamente autônomo.

Nesse aspecto, Faria (2008) caracteriza a burocracia brasileira como insulada e explora os motivos pelos quais esse insulamento ocorre. Seis principais são destacados:

- (a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal, o que não é singularidade brasileira;
- (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa;
- (c) o caráter "imperial" do presidencialismo brasileiro;
- (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90;
- (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país;
- e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da

corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional (p. 81).

Pelo menos até o final da década de 1980, esses fatores, somados, justificam o insulamento da burocracia brasileira e reforçam uma política de Estado. Entretanto, a partir dos anos de 1990, observam-se processos de “desencapsulamento” e de politização da política externa brasileira. Por conta disso, verificam-se tendências de uma descentralização horizontal burocrática, diminuindo o monopólio do Ministério das Relações Exteriores sobre a formulação e a execução da política externa, e promovendo uma aproximação desta das demais políticas domésticas.

Figueira (2009) explica essas mudanças domésticas por meio da APE, abordando a intensificação da interdependência vigente entre os ambientes doméstico e internacional. A autora defende que a incorporação de temáticas transversais na agenda diplomática, como a ambiental, tratada mais adiante, demandou um diálogo mais estreito entre as burocracias federais para que o país definisse seu posicionamento em âmbito internacional nas mais diversas temáticas. Logo, houve aumento da atividade ministerial e da diplomacia presidencial no processo de tomada de decisão de política externa, o que gerou uma porosidade institucional do Itamaraty no que se refere às relações interburocráticas.

Já Faria (2008), focando mais no âmbito interno, atribui o motivo do desencapsulamento da produção de política externa brasileira a dois processos, resultados da redemocratização no país. Um deles foi a superação do modelo de substituição de importações e o outro, a busca por uma inserção internacional mais competitiva do país. Milani (2012) ainda aponta, como impactos desses processos, a abertura relativa do Itamaraty por meio de foros consultivos e da formação de delegações mistas, com diplomatas e representantes da sociedade civil, para encontros internacionais; e o aumento da mediação, dos debates eleitorais e do interesse acadêmico sobre política externa.

Ademais, tanto Figueira (2009), quanto Faria (2008) destacam os papéis relevantes da globalização, da liberalização econômica, da cooperação e dos avanços tecnológicos após a Guerra Fria, ou seja, a importância do contexto externo nas mudanças de política externa. Dessa forma, todos esses fatores viabilizaram a emergência de novos atores e de movimentos sociais internos, tornando a política externa brasileira mais transparente e permeável à sociedade nacional.

Apesar desses avanços, Figueira (2009) observa que o Poder Legislativo ainda permanece distante do jogo político, devido à hierarquização e à rigidez funcional que permaneceram na ordem burocrática. A Constituição Federal de 1988, o arcabouço legal do país, concede grande autonomia ao Executivo na formação da política externa, cabendo ao Poder Legislativo pouco mais que ratificar ou vetar os tratados internacionais, além de autorizar o presidente a declarar guerra e celebrar a paz (FARIA, 2008). Segundo Faria (2008), os exemplos de rejeição de tratados por parte do parlamento brasileiro são raros, posto que a não ratificação gera altos custos em termos de tempo de negociação e de credibilidade internacional. Assim,

com a mudança no paradigma de desenvolvimento do país e de seu modelo de inserção internacional, a partir do início da década de 90, o predomínio do executivo nesta área parece ser melhor caracterizado como ‘abdicação’ do legislativo (FARIA, 2008, p. 82).

Mesmo havendo ainda certa centralização da presidência e dos ministérios sobre a matéria, o processo lento e gradual de abertura e politização da política externa levou a um aumento do interesse e de debate público com a política externa, passando a afetar mais diretamente uma porção significativa da população (MILANI, 2012).

Além do fortalecimento da opinião pública a respeito do tema, Figueira (2011) destaca as influências do empresariado brasileiro e das ONGs no processo de decisão de política externa. Com a criação da Coalizão Empresarial Brasileira, os interesses dos empresários foram organizados e direcionados às negociações internacionais. Já as ONGs obtiveram cada vez mais capacidade de influência por intermédio da mobilização da opinião pública local ou mundial, além de realizarem ações diretas e de exercerem pressão, no caso do Brasil, em relação aos temas de direitos humanos e de meio ambiente, principalmente.

Logo, Figueira (2009) conclui que há mudanças ainda incipientes, onde algumas lógicas administrativas vão em direção a mudança e outras em direção a resistência. A tendência que irá prevalecer dependerá da dinâmica decisória em política externa no país, principalmente por parte do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que requer uma adaptação institucional.

### 2.1.2 Política Externa Alemã

Enquanto o contexto brasileiro foi marcado pela redemocratização, o contexto interno da Alemanha foi marcado pela sua reunificação no pós-Guerra Fria. Antes disso,

desde o fim da Segunda Guerra Mundial, Bonn havia sido escolhida como a sede provisória dos altos órgãos federais da República Federal da Alemanha (RFA). Com caráter provisório, uma “Lei Fundamental” ao invés de uma Constituição foi estabelecida. Ao Chefe de Estado, Presidente Federal, coube poderes limitados e funções representativas, podendo, contudo, demitir e nomear ministros e sancionar leis aprovadas pelo Parlamento. Ao Chanceler Federal coube a definição das orientações de governo e monopólio das tomadas de decisão, principalmente em política externa. Outra inovação do sistema político alemão da República de Bonn foi a criação da Corte Constitucional Federal, cujas decisões são de última instância no ordenamento jurídico interno (CÂMARA, 2013).

Konrad Adenauer ocupou a Chancelaria Federal nos primeiros quatorze anos da RFA e revolucionou a política externa alemã. Esta passou a ter uma nova doutrina, promovendo grande vínculo com o Ocidente, principalmente com os Estados Unidos, a fim de recuperar a soberania e a autonomia da nação, e de afirmar seu direito como representante exclusivo do povo alemão (BANDEIRA, 2000). No curto prazo, Adenauer descartou a possibilidade de reunificação e, devido às pressões externas, não reconheceu a República Democrática Alemã (RDA) como Estado soberano. Outra medida relevante de seu governo, segundo Câmara (2013), foi a aproximação com a França para o combate ao comunismo e para integrarem a Europa Ocidental, criando a Comunidade Econômica Europeia (CEE) em conjunto com outros membros.

De 1969 a 1972, Willy Brandt foi um importante Chanceler Federal devido à sua nova diretriz, a “Política para o Oriente” (Ostpolitik), executando a abertura para o Leste Europeu, promovendo a reconciliação com o bloco socialista e reconhecendo a RDA (BANDEIRA, 2000). Em seguida, com as crises do petróleo, o chanceler Helmut Schmidt lidou com a recessão econômica por meio da adoção de uma matriz energética nuclear, gerando, de acordo com Câmara (2013), certo debate interno por conta da forte opinião pública alemã a respeito do meio ambiente, tema que será abordado posteriormente.

Já Helmut Kohl, pertencendo à ala relativamente mais conservadora de seu partido, ocupou o maior tempo na Chancelaria (1982-1998), passando pelo processo de reunificação. Percebeu-se em seu governo que, com a ajuda de seus governos antecessores e com a continuação de certas diretrizes, como a Ostpolitik, houve, de forma geral, grande inserção internacional e capital político acumulado, promovendo um aumento da credibilidade alemã internacional (BANDEIRA, 2000). Antes e durante

o período da reunificação, Bandeira (2000) observa que a crise hegemônica dos EUA e a crescente multipolarização da economia mundial possibilitaram à Alemanha expandir sua influência para diferentes regiões, como a América Latina.

Ademais, mesmo com certa crise econômica por conta dos altos custos da reunificação, Alemanha participou ativamente na criação da União Europeia (UE) em 1993, substituindo a CEE, e nas Nações Unidas, evidenciando o aumento da importância do multilateralismo na política externa alemã. Seu propósito era obter maior autonomia e intensificar seu poder de influência internacional, pois já era uma potência econômica, porém, carecia de poder político devido às restrições de sua soberania durante a Guerra Fria. Desde então, os chanceleres afastam qualquer unilateralismo nacionalista (CÂMARA, 2013).

Na nova ordem internacional, o governo de Gerhard Schröder e de seu ministro das Relações Exteriores Joschka Fischer, que durou de 1998 a 2005, conseguiu adaptar-se por meio de relevantes medidas como a inovação e modernização tecnológica, a flexibilização e desregulamentação de alguns setores da economia e as reformas de bem-estar social. A coalizão entre os partidos Social-Democrata (SPD) e Verde, conhecida como coalizão “vermelho-verde”, consoante Câmara (2013, p. 152), “formou um dos gabinetes ministeriais mais homogêneos da história da República Federal tanto pela faixa etária como pela proximidade de suas persuasões políticas”. Visto que, por vezes, houve deficiências no seu multilateralismo, os tomadores de decisão dessa coalizão utilizaram-se do forte poder econômico nacional para otimizar seu protagonismo em âmbito internacional.

Diante disso, percebe-se também no caso alemão uma forte diplomacia por parte dos chanceleres, influenciando significativamente no processo de tomada de decisão de política externa. Já no que tange a burocracia alemã, Wurzel (2002) aponta mudanças ocorridas após a reunificação. A estrutura burocrática alemã passa a caracterizar-se como um “semi Estado soberano”, pois os Ministérios obtiveram relativa independência e a grande coalizão vermelho-verde foi formada, o que tornou os poderes dos atores estatais mais descentralizados. Além disso, como o país possui grande coordenação entre o governo e grupos organizados de interesse, as tomadas de decisão são formuladas pelo consenso e pela constante consulta (WURZEL, 2002).

Os chanceleres e demais tomadores de decisão, dessa forma, passaram a ter que levar em consideração esse consenso e a opinião de diversos outros atores estatais e não estatais que surgiram com o fim da Guerra Fria. A opinião pública alemã, por ser uma

sociedade instruída e traumatizada pelas duas guerras mundiais, influencia fortemente nesse processo decisório grande influência no processo decisório (BANDEIRA, 2000). A UE, como ator estatal, e o empresariado alemão, como ator não estatal, merecem destaque, pois suas decisões e ações impactam diretamente no âmbito interno alemão (WURZEL, 2002). Apesar das tomadas de decisão serem mais complexas, a burocracia do país é visivelmente adaptada às políticas “multiníveis”, justamente para facilitar suas relações com o bloco europeu.

O contexto interno alemão, portanto, possui também certa centralização do processo de tomada de decisão de política externa na figura dos líderes, que são os chanceleres, e em seus respectivos ministros de Relações Exteriores. Entretanto, a influência da sociedade e de outros agentes contam, de forma significativa, o que demonstra uma maior politização de sua política externa.

Tendo em vista esses aspectos da estrutura e dos agentes internos alemães, torna-se relevante para o presente trabalho abordar também a ajuda externa e a cooperação promovidas pelo país. Lancaster (2007) destaca três grandes etapas na evolução de sua ajuda externa: a origem e o estabelecimento entre 1952 e 1972; a consolidação da ajuda externa para o desenvolvimento entre 1973 e 1990; e um período de reorientação entre 1990 e 2003.

Na primeira etapa, a orientação da ajuda externa iniciou nas áreas diplomática, política e comercial, formando o Ministério Federal de Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ) em 1961, o primeiro ministério específico para a cooperação no mundo, separado do Ministério Exterior. Na segunda, o BMZ tomou o controle do planejamento sobre as políticas de ajuda externa e de cooperação, dando enfoque na área do desenvolvimento. Seus programas passaram a ser executados pelo Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW) e pela Agência de Cooperação Técnica da Alemanha (GTZ), que, criada em 1975, é uma entidade de cooperação internacional com apoio do governo alemão, voltada para o desenvolvimento sustentável. Na última etapa, o aumento das políticas estruturais globais, dos problemas transnacionais e a recessão econômica junto aos altos custos gerados pela reunificação, promoveram a diminuição da ajuda externa alemã em meados de 1990. Entretanto, no governo Schröder, essa ajuda voltou a crescer, com grande apoio de ONGs, Igrejas e empresas privadas, assim como da opinião pública e dos partidos políticos nacionais (LANCASTER, 2007).

Por conseguinte, esse último período é marcado por diversas mudanças, principalmente pelo surgimento de problemas transnacionais, sendo um deles a questão ambiental. A emergência do tema, de novos atores e de uma nova geopolítica tende a mudar a problematização sobre como o Brasil e a Alemanha devem comportar-se internacionalmente a respeito da temática ambiental e como essa questão se relaciona com os campos de política externa, cooperação e regimes internacionais. Em vista de entender essa problemática, serão abordadas em seguida as políticas externas ambientais dos dois países em questão.

## **2.2 Política Externa Ambiental no Brasil e na Alemanha**

A evolução da política e da gestão ambiental do Brasil e da Alemanha foi marcada pelos desdobramentos dos três grandes marcos ambientalistas apresentados no Capítulo 1: as Conferências de Estocolmo em 1972, do Rio em 1992 e de Johannesburgo em 2002. Ambos os países procuraram adaptar suas estratégias de ação externa às novas realidades que surgiam na conjuntura ambiental, porém, os processos ocorreram de acordo com as questões econômicas, políticas e culturais específicas de cada um.

### **2.2.1 Principais características da Política Externa Ambiental Brasileira**

A década de 1970, marcada pela Conferência de Estocolmo e pelos seus desdobramentos, representou para os poderes públicos do Brasil uma fase de estruturação e normatização em campo ambiental, principalmente do ponto de vista institucional (ABRANTES, 2003). Antes e durante o evento, as tomadas de decisão brasileiras concentraram-se no MRE, cujos objetivos ainda eram estimular o desenvolvimento econômico, silenciando grupos de esquerda para não se preocupar em preservar os recursos naturais (FIGUEIRA, 2009).

Como num primeiro momento os países ricos argumentavam que os principais responsáveis pelos danos causados à natureza eram os países periféricos, estes, englobando o Brasil, passaram a responder por meio de uma demanda pela priorização do desenvolvimento econômico e social. A ideia defendida por trás dessa demanda foi que a solução para o problema da poluição mundial não era implementar políticas restritivas ao seus crescimentos econômicos, mas sim promovê-los (NASCIMENTO,

2011). O princípio utilizado pelo Brasil, assim como pelos outros subdesenvolvidos, foi o do direito soberano de utilizar seus recursos naturais de acordo com suas prioridades.

Mesmo não conferindo importância ao tema ambiental, alguns representantes brasileiros proferiram discursos precursores na conferência, com destaque para o diplomata Miguel Ozório de Almeida, que gesticulou o início da relação entre o desenvolvimento e o meio ambiente (LAGO, 2013). Além disso, consoante Lago (2013), a diferença de responsabilidade entre os países foi apontada, alegando-se que a responsabilidade pela preservação cresce em função do desenvolvimento econômico diferenciado.

No entanto, o Brasil foi amplamente criticado e pressionado internacionalmente por parte dos países desenvolvidos após Estocolmo, devido à grande degradação ambiental presente no país, principalmente na Amazônia. Essa pressão, segundo Nascimento (2011), tornou-se um relevante choque externo pelo fato de sugerirem a ideia de tornar o território amazônico um patrimônio da humanidade, o qual influenciou o aumento da consciência do governo e da opinião pública nacional para com o meio ambiente. Ademais, Cervo e Bueno (2002) destacam outros fatores e tendências do contexto externo na década de 1990 que influenciaram a política externa ambiental brasileira: a concretização da supremacia do mercado, da ideologia neoliberal e da globalização, assim como a tendência de formação de blocos econômicos e de uma nova assimetria Norte-Sul.

No âmbito interno, a redemocratização e a Constituição de 1988, discutidas na Subseção 2.1.1, foram também fatores relevante para uma maior consciência ambiental, provocando mudanças no posicionamento brasileiro quanto ao tema. A Constituição trouxe, pela primeira vez de forma explícita, a preocupação com o meio ambiente, uma política ambiental brasileira fortalecida e a elevação dos municípios à categoria de ente federativo, atribuindo-os mais obrigações e competências. Assim sendo, houve um crescimento do envolvimento estadual e municipal em questões ambientais, porém, sem que a lei federal tenha redefinido as competências, fazendo com que eles ficassem desprovidos de capacidade institucional, administrativa e financeira para cumprir suas novas atribuições, havendo também, às vezes, sobreposição de competências (MAGRINI, 2001).

De acordo com Abrantes (2003), a política ambiental começou a ser formada quando a Política Nacional do Meio Ambiente foi aprovada, em 1981, estabelecendo objetivos e justificativas para uma ação integrada ambientalista; e quando o Instituto

Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão central de execução, foi criado em 1989. Além disso, efetivou-se o Programa Nacional do Meio Ambiente, que se volta para resolver deficiências na capacitação institucional, na conservação da biodiversidade e nas estratégias de desenvolvimento, sendo financiado por agências como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW).

Nesse contexto, grupos ambientalistas, novos atores e movimentos sociais proliferaram e ganharam espaço no país e, devido às pressões, aos constrangimentos internacionais e demais fatores externos, o Governo Sarney procurou restaurar a imagem do Brasil frente ao mundo. A implementação desses projetos e programas ambientais do governo brasileiro e de medidas descentralizadoras ajudaram a melhorar essa imagem, visando à proteção ambiental e, principalmente, as ajudas externas dos países desenvolvidos (FIGUEIRA, 2009).

Durante a Conferência no Rio de Janeiro em 1992, Figueira (2009) constata que a mudança de posicionamento na política externa brasileira torna-se mais clara, principalmente pela postura ativa por parte do Collor e do MRE. Estes assumiram intenções mais cooperativas em âmbito multilateral e configuraram ainda mais a internalização da questão ambiental no âmbito de suas decisões públicas (NASCIMENTO, 2011). Verifica-se, assim, que ambos os contextos, interno e externo, favoreceram as mudanças no posicionamento do país no evento.

Em comparação a Estocolmo, as discussões da Conferência Rio-92 voltaram-se mais para questões políticas e econômicas do tema, não só técnicas, o que favoreceu os países em desenvolvimento. A ideia de que os recursos biológicos e genéticos pudessem ser considerados patrimônios da humanidade foi fortemente combatida pelo Brasil e pelos demais países do Terceiro Mundo, prevalecendo o princípio da soberania. Outro relevante resultado da conferência, apontado por Figueira (2009), foi a formação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas quanto ao novo conceito de desenvolvimento sustentável.

No período que engloba a Rio-92 e a Cúpula de Johannesburgo de 2002, Cervo e Bueno (2002) apontam importantes desdobramentos da política externa ambiental brasileira: a realização da Conferência do Rio, a substituição do confronto Norte-Sul pela cooperação; a ratificação da Convenção sobre Diversidade Biológica e do Protocolo de Kyoto; o envolvimento oficial na Agenda 21; e o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7), o mais vasto programa de

cooperação ambiental do mundo, envolvendo o G7 (grupo das sete maiores potências mundiais), a União Europeia e o Banco Mundial. Ademais, em 1995, o Congresso também aprovou leis que regulavam patentes e o acesso aos recursos naturais brasileiros (CERVO; BUENO, 2002)

Em Johannesburgo, os atores estatais brasileiros formularam seu posicionamento, assim como em 1992, através da articulação entre seus ministérios. A diferença foi que, em 2002, a participação de setores da sociedade foi mais estimulada por parte dos governos, fortalecendo a interação entre atores estatais e não estatais (FIGUEIRA, 2009). Lago (2013, p. 149) também nota o crescimento do interesse da sociedade civil brasileira pela questão ambiental e o papel ativo da delegação brasileira, que “havia coordenado o Grupo dos 77 e China em diversas negociações, e liderado a tentativa de fixação de uma meta para energias renováveis na matriz energética mundial”.

Nessas conferências, pôde-se observar que o Brasil marcou forte presença e ocupou posição de particular importância nas discussões desde o primeiro momento, assumindo papel de liderança reconhecido, mesmo quando polêmico. Além disso,

O forte engajamento brasileiro na grande maioria dos temas explica-se, seguramente, pela coexistência no País de interesses – muitas vezes contraditórios – que são direta ou indiretamente afetados pela agenda internacional de meio ambiente, tendo em vista não só o tamanho de sua economia e de sua população, as suas dimensões continentais, as suas riquezas naturais, mas também as desigualdades regionais e as injustiças sociais (LAGO, 2013, p.18).

Mesmo havendo um maior engajamento e uma maior politização na formulação da política externa ambiental, tentando equilibrar interesses das posições nacionais com interesses multilaterais, Cervo e Bueno (2002) apontam certa dificuldade de reação por parte do Itamaraty nesse processo, podendo gerar instabilidade de estratégia externa em alguns momentos. Quanto à regulamentação da gestão ambiental nacional, Abrantes (2003) afirma que a real aplicação da legislação ambiental é, ainda, extremamente restrita. Nesse sentido, Magrini (2001) aponta a necessidade de uma revisão da lei quadro ambiental do Brasil, principalmente para incorporar os novos conceitos e instrumentos da gestão ambiental a nível internacional.

Ainda sim, pode-se verificar os principais princípios que orientam a política ambiental brasileira: soberania sobre recursos naturais; responsabilidade global perante o meio ambiente, porém diferenciada entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento; desenvolvimento nacional como propósito; e o multilateralismo como instrumento para tornar as regras do ordenamento multilateral igualmente benéficas para

todos. Também é levado em conta o direito ambiental internacional, o desenvolvimento sustentável, o direito de gerações futuras e o patrimônio comum da humanidade (NASCIMENTO, 2011).

### 2.2.2 Principais características da Política Externa Ambiental Alemã

Com o surgimento de problemas ambientais, como a chuva ácida, nos anos de 1960 e começo de 1970, a RFA, principalmente no governo de Willy Brandt, criou capacidades administrativas especiais, sendo pioneira na formação de uma política ambiental, tornando-se uma área dentro das políticas públicas do país (BÖCHER; TÖLLER, 2012). O primeiro programa ambiental adotado pelo chanceler foi ambicioso para a época, devido à introdução de novos instrumentos políticos e econômicos. Essa euforia logo foi barrada pelas crises do petróleo, fazendo com que a política ambiental entrasse numa fase defensiva por envolver custos e investimentos necessários para a recessão econômica (WURZEL, 2002).

Quando Helmut Schmidt adotou a matriz energética nuclear, houve forte crítica e, em seguida, uma mobilização popular contra qualquer processo atômico. Isso alavancou outras discussões e pensamentos ecológicos como o tema de desmatamento e de energias limpas. Duas respostas do governo frente a essa mobilização foram a formação do Partido Verde em 1983 e a criação do Ministério Federal do Meio Ambiente, Proteção da Natureza, Construção e Segurança Nuclear (BMUB) em 1986. Os primeiros dois ministros, Walter Wallmann e Klaus Töpfer, foram cruciais para levar a temática ambiental para o âmbito internacional, sugerindo medidas globais para a proteção do clima (BÖCHER; TÖLLER, 2012).

A partir desses acontecimentos, as políticas ambientais interna e externa consolidaram-se e, até o fim da década de 1980, houve estabilização. Wurzel (2002) ainda afirma que, nesta década, a RFA começou tomar para si o papel de líder ambiental, não só na Europa, mas em âmbito global, atingindo novas regiões do globo. Um dos fatores que alavancaram esse posicionamento foi o grande envolvimento e mobilização com o tema por parte da sociedade civil alemã, destacando-se dos demais países europeus.

Após o fim da Guerra Fria, a Alemanha pôde considerar a América Latina uma de suas regiões prioritárias de ajuda e cooperação internacional, pois, antes, percebia-se forte influência dos EUA na região (BANDEIRA, 2000). Contudo, a reunificação e a

recessão econômica no começo dos anos 90 trouxeram novamente o conflito entre a economia e o meio ambiente, havendo cortes de gastos na ajuda externa e na cooperação alemãs voltadas para a questão ambiental (BÖCHER; TÖLLER, 2012).

Apesar disso, Wurzel (2002) afirma que, nesse período, a temática ambiental tornou-se uma das três principais prioridades políticas alemãs, junto aos problemas de desemprego e de terrorismo e às reformas de bem estar social. Câmara (2013) também destaca a “modernização ecológica” do país com base em um “modelo de sustentabilidade”, abandonando gradualmente sua matriz nuclear, investindo em energia renovável e obtendo o papel de líder na produção de tecnologia ambiental. A RFA tomou para si a iniciativa de intermediar o diálogo Norte-Sul na questão ecológica, comprometendo-se com vários financiamentos por todo o mundo, entre eles, o “projeto piloto” de defesa das florestas tropicais no Brasil e projetos de defesa ambiental na América Central e África (LOHBAUER, 2013).

No Governo Schröder, o crescimento da ajuda externa e da cooperação ambiental foi retomado, a fim de propagar suas tecnologias. Ademais, Böcher e Töller (2012) analisam a tarifa ecológica que surgiu nesse período e que continuou vigente. Sua taxaçoão insere-se nos preços do carvão, do gás natural e da gasolina, fazendo com que, aos poucos, a matriz energética do país fosse transformada em energias limpas, principalmente, a eólica. Esse êxito interno acabou alavancando a posição alemã frente às diversas convenções e conferências multilaterais sobre o meio ambiente, sendo pioneira no combate às causas do buraco na camada de ozônio e sendo ambiciosa nos comprometimentos em cortes das emissões de carbono (CÂMARA, 2013).

Com a consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável em Johannesburgo em 2002, a política externa ambiental alemã transformou a sustentabilidade em seu princípio básico, assumindo uma responsabilidade global no tema. Além disso, a Agenda 21 da Alemanha deu ênfase no suporte ao setor privado, para que este incorporasse aspectos ambientais em suas atividades e em suas especificações de compra (BÖCHER; TÖLLER, 2012).

A Alemanha, portanto, foi um país pioneiro em relação à sua política externa ambiental. Seus três grandes princípios, os quais são a precaução, a cooperação e a sustentabilidade, em conjunto com as medidas de “modernização ecológica” interna, de maior produtora em tecnologia ambiental e de apropriação da responsabilidade global, revelam o papel de liderança do país frente ao meio ambiente nas últimas décadas. Verifica-se, também, a formação do consenso dentro da sociedade alemã quanto às

preocupações ecológicas, o que estimula ainda mais a política externa ambiental e a cooperação ambiental do país (BÖCHER; TÖLLER, 2012).

### **2.3 Considerações Finais**

Tendo a APE como base teórica, este capítulo mostrou que as políticas externas do Brasil e da Alemanha foram traçadas levando em conta um conjunto de fatores domésticos e internacionais e as perspectivas e interesses do país para com o Sistema Internacional. No âmbito interno, uma relevante mudança foi destacada, a politização da política externa presente em ambos os países. Entretanto, verificou-se que a política externa alemã resulta de um processo mais complexo de análises e decisões do que a brasileira, contando com um extenso número de atores e maior coordenação.

O processo de politização não estimula apenas uma maior participação de outros agentes e da sociedade, mas também uma descentralização horizontal do processo decisório e uma aproximação da política externa das políticas públicas, facilitando o tratamento das questões intermésticas. Ademais, houve a redemocratização brasileira e a reunificação alemã, cujos desdobramentos afetaram significativamente as prioridades de suas agendas internacionais.

Com as mudanças ocorridas em âmbito externo no pós-Guerra Fria, percebe-se que, tanto o Brasil, quanto a Alemanha, conferiram maior importância ao multilateralismo e às suas credibilidades e inserções internacionais, frutos da influência das novas dinâmicas das cooperações e dos regimes existentes. Um deles é o Regime Ambiental Internacional, que reforça a necessidade de novas formas de gestão, por meio de práticas e instrumentos cooperativos envolvendo diferentes agentes.

Contudo, ainda há certa resistência para uma maior cooperação e interdependência dentro desse tema, pois os países possuem defasagens no nível de desenvolvimento e na inserção internacional, e ainda possuem a defesa da soberania, dos interesses nacionais e dos recursos naturais como princípio basilar de suas ações externas. Além disso, o antagonismo entre ecologia e economia evidenciou-se em tempos de crise, havendo preponderância do econômico sobre o ecológico (WURZEL, 2002).

Apesar disso, é inegável a emergência e a maior relevância da questão ambiental em âmbito internacional e nas políticas externas do Brasil e da Alemanha, principalmente nesta última, reservando espaço para a política e para a cooperação

ambientais, a fim de representarem seus interesses nacionais no regime e de usufruírem de benefícios gerados no processo.

Tendo em vista esses elementos dos contextos internos e das políticas externas ambientais do Brasil e da Alemanha, assim como os elementos do contexto externo e do regime ambiental internacional do primeiro capítulo, procura-se, no próximo capítulo, identificar e compreender a emergência do meio ambiente na trajetória das relações bilaterais e da cooperação entre os dois países.

### **3. TRAJETÓRIA DAS RELAÇÕES BRASIL-ALEMANHA E O MEIO AMBIENTE NA COOPERAÇÃO E NOS ATOS BILATERAIS**

Este capítulo pretende explorar a trajetória da cooperação entre Brasil e Alemanha, estudando as condições políticas, econômicas e conceituais por meio de uma periodização. A partir dela, pretende-se identificar a emergência e a evolução da temática ambiental. Em vista disso, o estudo retoma os contextos domésticos e as peculiaridades das políticas externas do Brasil e da Alemanha e traz novas análises a respeito da sua relação e cooperação bilaterais.

A delimitação dos períodos baseia-se na divisão de Lohbauer (2000), efetuando-se alguns ajustes. Primeiramente, a análise se estende até 2005, fim do Governo Schröder, sendo que o autor finaliza no ano de 1999, um ano antes da sua publicação. O segundo aspecto alterado foi a divisão das quatro fases. Pelo fato de haver uma constante aproximação da relação bilateral nos dois primeiros períodos estudados pelo autor, de 1964 a 1973 e de 1974 a 1982, optou-se por reuni-los em um único período. Além disso, o último período aborda os anos não analisados pelo autor, que são de 2000 a 2005.

Após estudar o contexto em que o meio ambiente insere-se na trajetória da relação e da cooperação entre Brasil e Alemanha, realiza-se uma breve compilação dos atos bilaterais dentro do período analisado, com a finalidade de demonstrar o aumento do tema na cooperação entre os dois países.

#### **3.1 Histórico da relação Brasil-Alemanha e da cooperação bilateral**

As relações entre Brasil e Alemanha obtiveram seus primeiros acordos bilaterais de cooperação em meados de 1960. Desde essa época, até o fim do Governo Gerhard Schröder, em 2005, quatro períodos podem ser destacados. O primeiro engloba o processo de aproximação e intensificação da relação, de 1964 a 1982. O segundo aborda o distanciamento em época de crise, de 1983 a 1989. O terceiro caracteriza-se pela reaproximação e pelas mudanças globais e internas, de 1990 a 1999, e o último, de 2000 a 2005, é marcado pela alteração de enfoque da cooperação entre os países.

##### **3.1.1 Aproximação e “aliança especial” (1964 - 1982)**

A cooperação entre Brasil e Alemanha foi formalizada, nos anos 60, por meio de dois principais atos bilaterais: o Acordo Básico de Cooperação Técnica, celebrado em 1963 e em vigor desde 1964, e o Acordo Bilateral de Cooperação Nuclear, em 1964. Ambos podem ser caracterizados como Acordo-Quadro<sup>2</sup>, possuindo, na época, conotações mais técnicas de cooperação e sendo implementados, nos anos seguintes, por meio de acordos ou ajustes complementares<sup>3</sup> (LOHBAUER, 2000).

Em termos políticos, os motivos que influenciaram essa aproximação, apontados por Lohbauer (2000), podem ser encontrados mais por parte do Brasil do que por parte da Alemanha. O Itamaraty e os líderes estatais brasileiros, decepcionados com a relação com os Estados Unidos, começaram a buscar maior liberdade de ação no sistema internacional, a fim de obter mais autonomia. Nesse sentido, a RFA surgiu como a “opção europeia”, sendo uma alternativa para as relações externas brasileiras. Por outro lado, os motivos e interesses da RFA centraram-se mais em aspectos comerciais. O país passou a ver o Brasil como “líder” econômico na América do Sul, devido ao grande mercado interno existente<sup>4</sup>. Diante disso, percebe-se que, da perspectiva brasileira, a relação foi mais ampla do que uma simples cooperação técnica e comercial (LOHBAUER, 2000).

Durante as décadas de 1960 e 1970, RFA foi, tradicionalmente, a principal fonte europeia de investimentos no Brasil. Esse direcionamento foi reflexo das opções estratégicas das grandes empresas industriais alemãs, que se interessaram no potencial do mercado brasileiro. Havia uma grande tendência de expansão e a possibilidade de ser uma plataforma de exportação para terceiros mercados da região (CÂMARA, 2013). De acordo com o site do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, esses recursos foram fundamentais para o primeiro surto industrial do Brasil, promovendo também a internacionalização da indústria alemã (MRE, 2016).

---

<sup>2</sup> Acordo-Quadro é uma espécie de marco geral dos compromissos internacionais, dedicados a grandes áreas de cooperação (comércio e finanças, cooperação técnica, científica e tecnológica, cooperação cultural e educacional). Esses acordos são os que orientam a execução da cooperação e que criam o arcabouço institucional. Informações sobre atos bilaterais extraídas do site oficial do Ministério de Relações Exteriores do Brasil. Disponível em <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>. Acesso em 23 jun. 2016.

<sup>3</sup> Acordo ou ajuste complementar “é o ato que dá execução a outro, anterior, devidamente concluído e em vigor, ou que detalha áreas de entendimento específicas, abrangidas por aquele ato. Por este motivo, são usualmente colocados ao abrigo de um acordo-quadro ou acordo-básico.” Idem

<sup>4</sup> Essa afirmação contradiz o que a Lancaster (2007) diz sobre a cooperação alemã de modo geral, que foi marcada por dois aspectos políticos fundamentais: reconstruir a sua imagem nas relações internacionais, demonstrando pacifismo após a Segunda Guerra Mundial; e promover o isolamento da Alemanha Oriental.

A “aliança especial”, conceituada por Lohbauer (2000), instaura-se na década de 1970 e foi marcada por mais dois relevantes Acordos-Quadro, o Acordo de Cooperação em Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, de 1969 e o Acordo de Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, de 1975. A intensificação da relação bilateral seguiu marcada pela predominância da área econômica, mas ainda sim, para a época, a relação e a cooperação entre os dois países mostravam-se inovadoras por envolver grandes recursos entre uma nação desenvolvida e outra em desenvolvimento (LOHBAUER, 2000).

A aproximação, aos poucos, passou a ocorrer também em âmbito político. A primeira visita de um Chefe de Estado, Heinrich Lübke, em 1964, seguida pelo primeiro compromisso oficial, do então ministro de Relações Exteriores, Willy Brandt, em 1968, e pelas visitas oficiais de Geisel em 1978 e do chanceler Helmut Schmidt, em 1979, foram momentos cruciais para a formação dessa “aliança especial” e para a intensificação da cooperação através dos atos bilaterais (CÂMARA, 2013). Nesse aspecto, observa-se o envolvimento dos líderes na política externa de cada país, o que evidencia o início da diplomacia entre presidentes brasileiros e chanceleres alemães.

No que tange à cooperação até o começo da década de 1980 Lohbauer (2000) aponta que o Brasil recebia dois terços do total investido na América do Sul pela RFA, demonstrando o seu papel de líder regional pelos alemães. Todavia, no fim desse primeiro período, já se percebe o começo de um distanciamento. Os agentes estatais alemães, em função das debilidades econômicas geradas pelas crises do petróleo, diminuíram o volume de investimento, o que provocou repercussões no mercado interno brasileiro, sendo um deles o fim do “milagre econômico” do regime militar. Ademais, segundo Lancaster (2007), a política externa alemã, estando mais voltada para outras regiões do globo (Ostpolitik), também motivou esses cortes na ajuda externa.

### **3.1.2 Distanciamento diante da crise (1983 - 1989)**

O segundo período analisado caracterizou-se por um recuo na aproximação das relações entre Brasil e Alemanha. O contexto externo em que esse distanciamento ocorreu foi marcado, principalmente, pelas crises do petróleo, que podem ser entendidas como choques externos que provocaram desdobramentos nos âmbitos internos, com repercussões sobre as políticas externas dos dois países e na relação bilateral.

De um modo geral, o principal desdobramento foi que, quando os doadores, como a RFA, restringiram os fluxos de recursos destinados à ajuda externa e à cooperação internacional, os países do Terceiro Mundo viram-se diante do desafio de pagar as suas dívidas externas. Sendo assim, o cumprimento integral dos prazos originalmente estipulados pelos acordos foi postergado, comprometendo as relações de países como Brasil e RFA (LOHBAUER, 2000).

No Brasil, as repercussões dos choques do petróleo foram mais drásticas. O período ficou conhecido no país como a “década perdida”, por conta da profunda crise econômica e financeira. Além disso, Lima (2000) verifica mudanças na agenda da política externa brasileira, com a finalidade de solucionar o problema de endividamento externo e o problema estrutural do modelo de desenvolvimento brasileiro, baseado na substituição de importações.

Diante do enfraquecimento das economias alemã e brasileira, os atores estatais tomadores de decisão passaram a focar na resolução de problemas domésticos, deixando o conflito Leste-Oeste da Guerra Fria em segundo plano. Lohbauer (2000) observa que o caso brasileiro deu maior importância ao seu desenvolvimento econômico, enquanto o alemão deu maior enfoque à sua Ostpolitik, praticando também um maior protecionismo. Este foi amplamente criticado pelo Brasil e pelos demais países do Terceiro Mundo, reivindicando o rompimento por parte dos países industrializados no geral.

Apesar disso, a cooperação continuava a ocorrer, com foco nas áreas técnicas dos campos comerciais, automobilístico, de agricultura e de máquinas. Câmara (2013) destaca a contínua relevância da relação e da cooperação bilaterais pelo fato de que, até o fim da Guerra Fria, o Brasil constituía-se como o principal polo de produção de empresas alemãs fora da Europa. Ademais, com a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987, o país deu um importante passo para a organização de sua estrutura institucional e para a consolidação de um sistema de cooperação internacional (LOHBAUER, 2000).

Nesse período, a questão ambiental já havia surgido, tanto em âmbito internacional, quanto nos âmbitos internos do Brasil e da RFA. Contudo, apenas no ano de 1988 o tema emergiu na relação bilateral. O marco foi o Ajuste Complementar de Cooperação em Pesquisa e Desenvolvimento no Campo de Pesquisa e Tecnologia Ambiental, assinado em 1987 e tendo entrado em vigor em 1988. O ajuste baseou-se no Acordo de Cooperação no campo da Pesquisa Científica e do Desenvolvimento

Tecnológico, firmado em 1969, mas com uma perspectiva mais ambiental, por conta da maior relevância do tema para ambas as políticas externas. Dessa forma, é possível perceber o começo de uma mudança de concepção e de foco da cooperação bilateral, que segue o aumento das preocupações globais e internas em relação à proteção do meio ambiente. Com efeito, a proteção ao meio ambiente e os recursos renováveis passaram a integrar as três áreas prioritárias para a cooperação com o Brasil por parte da RFA, que também incluíram combate à pobreza e o fomento da produtividade e competitividade de pequenas e médias empresas brasileiras (KAISER, 1994).

### **3.1.3 Reaproximação na era da globalização (1990 - 1999)**

Como visto no Capítulo 2, os anos 90 foram marcados por diversas mudanças estruturais nos dois países analisados. A reunificação da Alemanha e a redemocratização do Brasil impulsionaram as relações bilaterais, que se desenrolaram em um contexto global marcado, ainda, pela globalização, pela maior interdependência e pelo aumento da importância dos regimes e da cooperação.

Ambos os países passaram a compartilhar novos interesses em comum, como a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a defesa do meio ambiente e a liderança em seus respectivos processos de integração regional, a UE e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Além disso, suas inserções e credibilidades internacionais fortaleceram-se. No caso do Brasil, isso ocorreu com a conclusão das negociações da rolagem da dívida com o Fundo Monetário Internacional e a introdução do Plano Real; na Alemanha, com a política externa do governo do Chanceler Kohl (LOHBAUER, 2000).

O Governo Kohl, levando em conta o que já foi abordado na Seção 2.1.2, teve o intuito de ampliar as relações políticas, principalmente na América Latina e no Brasil. Para isso, a Alemanha “continuou a enfatizar a proteção do meio ambiente, a defesa dos direitos humanos, o desenvolvimento do Terceiro Mundo e o diálogo Norte-Sul” (BANDEIRA, 2000, p.189). Outro fator que auxiliou esse comprometimento com financiamentos, segundo o autor, foi o alto grau de interesse da opinião pública alemã nas questões ambientais.

Em 1991, Kohl visitou o Brasil, sendo a primeira visita a um país não europeu após a reunificação, pondo fim à lacuna de mais de doze anos sem a visita de um Chefe de Governo alemão no país. Nessa época, dois assuntos marcaram a pauta das relações

entre os países. O primeiro foi a criação do Mercosul, o qual conferiu uma dimensão regional à relação bilateral, e o segundo foi a realização, no Brasil, da Conferência Rio-92. Para a Alemanha, consoante Câmara (2013), Brasil se tornaria uma ponte de investimento alemão no Mercosul, com o intuito de conquistar os mercados no bloco de integração. Ademais, a crescente relevância do Brasil a respeito do meio ambiente estimulou ainda mais essa vertente de cooperação. O projeto PP-G7, por exemplo, foi indicativo da grande atenção alemã para o tema, contribuindo com cerca de 70% de seu financiamento (CÂMARA, 2013).

Em meados dos anos de 1990, Alemanha focou, durante alguns anos, suas relações e recursos de investimento na União Europeia, principalmente no Leste Europeu, na China e no Sudeste Asiático, além de centralizá-los nos próprios custos gerados no processo de reunificação. Ao mesmo tempo em que sofria concorrência, como destino dos investimentos alemães, o Brasil estava em processo de privatização, favorecendo, sobretudo, investimentos no setor de serviços, onde as empresas alemãs tendiam a ter menor competitividade, em comparação com seu forte setor industrial. Esse quadro fez com que, após quinze anos de superávit, Brasil apresentasse déficits expressivos na balança comercial com a Alemanha. A pauta de exportações brasileira obteve pouca diversificação e predominância de produtos de baixo valor agregado, enquanto nas importações provenientes da Alemanha continuaram a predominar produtos industriais de alto valor agregado, principalmente maquinários e químicos (CÂMARA, 2013). O autor ainda afirma que

se até 1995, a Alemanha era o segundo maior investidor externo no país, com 14% do total de investimentos acumulados, entre 1996 e 2000 as empresas alemãs foram responsáveis por apenas 1,6% dos US\$ 103 bilhões de investimentos diretos ingressados no país. Em termos de estoque, a Alemanha caiu em 2000 para a quinta posição entre os maiores investidores, atrás dos EUA, Espanha, Países Baixos e França (2013, p. 242).

Apesar da escassez de novos investimentos e da Alemanha não ter sido muito presente no processo de privatização das comunicações e do sistema financeiro brasileiro, as empresas alemãs instaladas no Brasil continuaram com posição destacada no sistema produtivo do país. Além disso, segundo Lohbauer (2000), as empresas e o governo alemães abriram nova frente de interesse na América Latina com a “iniciativa especial de política latino-americana” e, especialmente no Brasil, com a defesa do meio ambiente e da indústria e com tecnologias ambientais.

O tema do desenvolvimento sustentável passou a ser prioridade nas relações bilaterais, considerando que o Brasil ganhara importância no tema pelas suas dimensões e pela grande quantidade de projetos em financiamento alemão.

Nos anos 90, além das tradicionais pautas de comércio e investimento, incluía-se na agenda bilateral o tema do desenvolvimento sustentável e da ecologia (2000, p. 32)

A base para a cooperação na área ambiental foi formulada, assim, pela “Declaração Conjunta sobre a Agenda Comum Brasil-Alemanha para o Meio Ambiente”, quando a então Ministra de Meio Ambiente Angela Merkel visitou o Brasil durante o Governo Sarney. Já nos governos de FHC e de Schröder, houve a retomada do dinamismo na cooperação e na relação bilateral, iniciada no fim do governo Kohl. Porém, dessa vez, a relação obteve um viés mais político, dando início a um processo corretivo de defasagem entre a importância econômica e política do Brasil para a Alemanha. Um importante evento, nesse aspecto, foi a primeira reunião do G-20, organizada pela Alemanha em 1999, contando com a presença de representantes brasileiros e que, primeiramente, foi apenas um foro de diálogo informal sobre temas econômicos e financeiros (CÂMARA, 2013).

### **3.1.4 Consolidação da cooperação ambiental (2000 - 2005)**

A adoção da “parceria estratégica”, com o Plano de Ação Cardoso-Schröder em 2002, e a criação do Grupo dos Quatro (G-4) com a Índia e o Japão também foram outros marcos que revelaram a importância do viés político mencionado acima. A relação bilateral passou a ter iniciativas em diversos campos, cujas principais foram: aspirações comuns de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança reformado; apoio para um acordo de associação entre Mercosul e União Europeia; e cooperações em monitoramento e proteção ambiental, em manejo de recursos naturais e em biocombustíveis, além de programas para o desenvolvimento regional integrado em áreas menos favorecidas, como o Prorenda e Pequenas e Médias empresas. Sendo assim, a questão ambiental passou a assumir o centro das atenções, chegando a reduzir o investimento e o número de programas para a geração de renda em regiões mais pobres (LOHBAUER, 2000).

O “Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Áreas Prioritárias” foi fundamental para impulsionar a intensificação do tema ambiental na agenda bilateral. Firmado em 2000, sua finalidade foi substanciar os entendimentos alcançados nos encontros para o Acordo de Cooperação em Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico de 1969. Para isso, o memorando priorizou a cooperação em alta

tecnologia em consonância com as necessidades dos setores produtivos brasileiros, englobando biotecnologia, tecnologias de informação, nanotecnologia, pesquisas ambientais e energias renováveis (CÂMARA, 2013).

Nos governos Schröder e Lula, a intensa interlocução bilateral, por meio de um maior intercâmbio político, aumentou a fluidez e a convergência aos entendimentos sobre o meio ambiente em âmbitos bilateral e multilateral. Dentro do tema, um enfoque para as áreas de conservação ambiental e de uso sustentável de recursos naturais foi realizado, enquanto antes os programas ambientais englobavam mais a área urbano industrial. Um dos fatores que ajudaram nessa mudança, segundo Câmara (2013), foi o perfil dos titulares das pastas ambientais de ambos os governos, Jürgen Trittin da Alemanha e Marina Silva do Brasil, os quais possuíam destacada trajetória de militância na área ambiental. Um ato bilateral relevante, nesse aspecto, foi o Acordo entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo da República Federal da Alemanha sobre Cooperação Financeira para a Execução de Projetos na Área de Preservação das Florestas Tropicais, assinado no ano de 2003. Ademais, a Agenda Comum para o Meio Ambiente continuou sendo relevante para o avanço da cooperação ambiental e para o intercâmbio das posições acerca das temáticas ambientais e correlatos da agenda ambiental, como diversidade biológica, mudança climática e energias renováveis (CÂMARA, 2013).

Percebe-se, portanto, um grande enfoque técnico e comercial da cooperação bilateral entre Brasil e Alemanha até o fim da Guerra Fria. Depois disso, a cooperação passou a englobar áreas econômicas, políticas e ambientais, e após 1999, a área ambiental destacou-se nas agendas entre os países. No que tange as motivações, Lohbauer (2000) conclui que, no período entre 1964 e 1999, um constante interesse econômico é visível por parte da Alemanha sobre o mercado brasileiro, seguindo sua prioridade econômica de país exportador de produtos de alto valor agregado, principalmente de tecnologias. Todavia, a partir do século XXI, um maior estreitamento da cooperação e das relações políticas é observado, elevando seu patamar a parceiros estratégicos.

### **3.2 Atos bilaterais na área ambiental**

A trajetória da relação e cooperação bilaterais entre Brasil e Alemanha demonstra a aproximação entre os dois países, tanto de caráter econômico, quanto

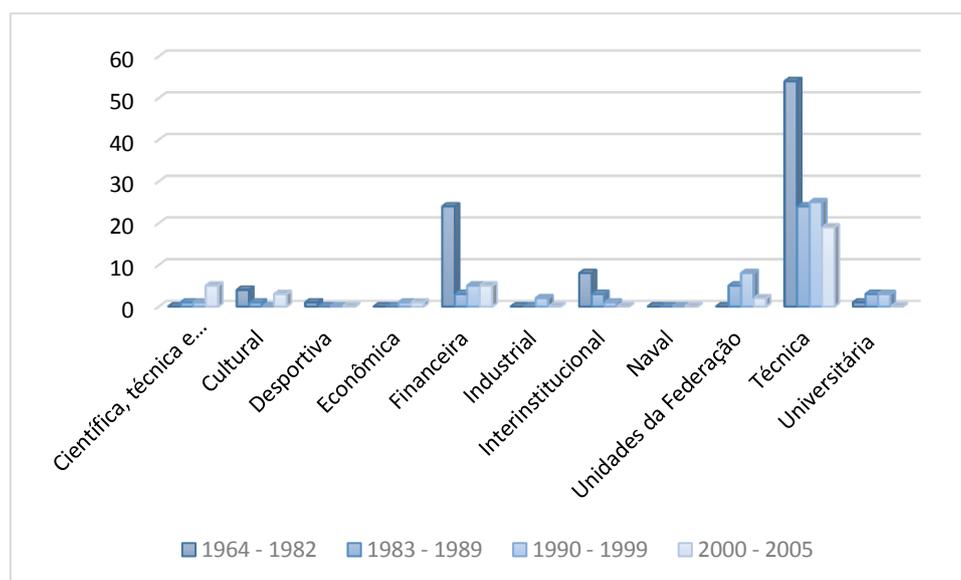
político. Observa-se, ainda, a emergência da questão ambiental na cooperação bilateral. Tendo em vista esse histórico e os elementos de cada contexto, torna-se interessante compilar dados acerca dos atos bilaterais a fim de destacar a emergência do meio ambiente nas relações entre os países.

Utilizando-se dos dados disponibilizados pela Divisão de Atos Internacionais (DAI), que faz parte do MRE e é responsável pela guarda e pelo registro de Atos Internacionais, os diferentes instrumentos diplomáticos para se estabelecer relações exteriores são apresentados. São eles: Tratados Internacionais, Convenções, Acordos, Ajustes ou Acordos Complementares, Acordos-Quadro, Protocolos, Memorandos de Entendimento e Convênios.

Dentro período de 1964 a 2005, foram coletados todos esses atos bilaterais, com exceção de adendos, cujo assunto era cooperação, englobando as cooperações científica, técnica e tecnológica; cultural; desportiva; econômica; financeira; industrial; interinstitucional; naval; para unidades da Federação; técnica e universitária. Dentre esses, os atos considerados da área ambiental envolvem proteção e manejo sustentável de florestas, conservação e geração de energias renováveis, pesquisa científica sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável dos recursos naturais.

No total, foram 213 atos bilaterais para cooperação. Na Figura 1, as cooperações técnicas e financeira destacam-se perante as demais. A partir de 2000, as cooperações científica, técnica e tecnológica ganham certa relevância.

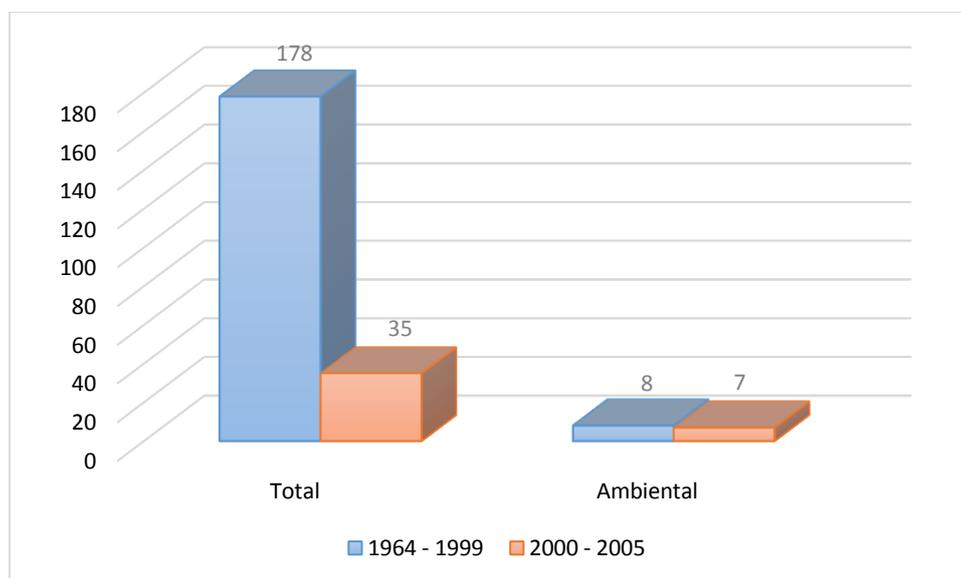
**Figura 1 – Atos bilaterais para cooperação**



**Fonte:** Elaborada pela autora (2016) com base em DAI.

Dentre esse total de atos bilaterais, a Figura 2 demonstra a incidência de atos na área ambiental. Dos 213 atos bilaterais, 15 englobaram o meio ambiente. No primeiro período, mais especificamente na década de 1990, dos oito ambientais, três foram de cooperação universitária, três técnicas, um financeiro e um para unidades da Federação. E dos 7 atos bilaterais na área ambiental no segundo período, dois foram de cooperação científica, técnica e tecnológica, três técnicas e dois financeiros. Comparando os períodos, percebe-se um aumento proporcional destes em relação aos demais, pois, antes de 2000, 4,5% do total de atos bilaterais foram sobre temas ambientais e, após esse ano, o meio ambiente esteve presente em 20% do total.

**Figura 2 – Atos bilaterais na área ambiental**



**Fonte:** Elaborada pela autora (2016) com base em DAI

Portanto, por meio da proporção, um aumento da incidência da questão ambiental pôde ser verificado. Além disso, todos os atos bilaterais, antes de 2000, que apresentaram temas ambientais foram celebrados na década de 1990, época em que a questão ganhava maior destaque, tanto em âmbito internacional, quanto nas políticas externas do Brasil e da Alemanha.

### 3.3 Considerações Finais

Analisando a trajetória da cooperação bilateral entre Brasil e Alemanha, o período da Guerra Fria é marcado pela tentativa brasileira de obter uma maior

autonomia e desenvolvimento e maior inserção no panorama mundial, além de aspirar expressivo poder de barganha frente aos países desenvolvidos, o que continua até hoje. Desde então, um crescimento relativo da aproximação entre ambos os países é visível, havendo um pequeno período de intervalo. A partir de 1990, Brasil torna-se um país de relevância para a Alemanha, por conta da sua importância regional no Mercosul e em virtude das possibilidades de realização de projetos para a preservação do meio ambiente. Já no período de 2000 a 2005, a questão ambiental ganha maior destaque na cooperação, com certo aumento proporcional em relação aos demais atos bilaterais.

Entretanto, verifica-se que, até 2005, as cooperações técnica e financeira continuavam liderando a agenda da relação bilateral entre os países. Por conta disso, pode-se concluir que havia, ainda, prioridade econômica, devido, principalmente, ao interesse por parte da Alemanha de exportar seus produtos tecnológicos e de alto valor agregado para o mercado brasileiro, ainda mais por ela ser líder em tecnologia ambiental.

Apesar disso, é importante salientar o aumento do intercâmbio político, o que influencia na forma em que a cooperação bilateral é realizada, passando de uma mera assistência para uma parceria estratégica. Sendo assim, a cooperação é considerada benéfica e fundamental para o sucesso das relações entre os dois países e de suas iniciativas ambientais. No final do período analisado, ambas as partes viam o futuro da sua cooperação bilateral nos campos de proteção e manejo do meio ambiente e de recursos naturais e, também, nos campos de energias limpas e renováveis e de aumento da eficiência, o que demonstra a preponderância do tema e de sua relevância para a relação entre Brasil e Alemanha.

## CONCLUSÃO

Tendo em vista a aproximação entre Brasil e Alemanha e a recente consolidação do meio ambiente na cooperação bilateral, o presente trabalho procurou entender os contextos externo, interno e das relações entre os dois países, pelos quais o tema ambiental emergiu e se tornou mais relevante em suas políticas externas. Por meio da análise de contexto, do estudo exploratório, da revisão de literatura e do levantamento de dados pela DAI, percebe-se a complexidade existente entre os três níveis de análise, observando forte interação, influência mútua e interconexão. Assim, a APE foi fundamental para compreender a complexidade e as características multiníveis e multifatoriais do sistema internacional.

Neste aspecto, a tendência de haver mais questões intermésticas, a partir dos anos 90, e o jogo existente entre os dois tabuleiros de negociação, levando em conta as tomadas de decisão, são dois fatores relevantes, que contribuem para uma maior interação entre os principais agentes tomadores de decisão – líder, burocracia e grupos sociais – e os choques externos.

No contexto externo, diversos choques são gerados nos quatro aspectos abordados, os quais são a cooperação, a interdependência, os regimes internacionais e a CID. A preponderância de um acaba promovendo a dos demais, como verifica-se no novo multilateralismo que surgiu no pós-Guerra Fria. A intensificação da cooperação e da interdependência incentivou o aumento da importância dos regimes internacionais e da ajuda externa. As motivações desse processo foram diversas, decorrendo também de fatores domésticos e das políticas externas, porém, percebe-se a emergência de novos temas, sendo o meio ambiente um deles e englobando novos atores nos processos de decisão.

A cooperação e o regime ambientais internacionais acabaram sendo os mecanismos de governança global que alavancaram o tema em âmbito multilateral e impactaram nas políticas externas ambientais dos países. Dentro dessa conjuntura, alguns aspectos de uma nova geopolítica são levantados, por conta de, tanto o meio ambiente, quanto a CID e os regimes, serem utilizados como instrumentos de poder, a fim de atingir interesses econômicos e políticos.

Já os contextos domésticos do Brasil e da Alemanha, no novo multilateralismo, mostram-se propensos a obterem maior politização, mais atores e a aproximarem a política externa das demais políticas públicas, sendo o caso alemão mais antigo e mais

expressivo em comparação com o caso brasileiro. Apesar disso, ainda se nota certa concentração da formulação da política externa brasileira no Poder Executivo, principalmente pelos presidentes e pelo Itamaraty, enquanto a Alemanha preza o consenso e a constante consulta com outros grupos sociais e com a sociedade nacional.

Ademais, houve grande defasagem entre as políticas externas ambientais de cada país. A Alemanha, com sua opinião pública instruída e mais interessada no meio ambiente e com sua política ambiental ambiciosa, desde o surgimento do tema no contexto externo, tem participado e contribuído ativamente para promover maior relevância da questão. Após sua reunificação, o país tornou-se líder em tecnologia ambiental e na promoção da sustentabilidade global. Por outro lado, a política externa ambiental brasileira demorou mais tempo para se consolidar, priorizando seu desenvolvimento econômico durante o regime militar e a sua política externa de “autonomia pela distância”. No entanto, após a redemocratização e as fortes pressões internacionais, o país alterou sua postura e seu modo de inserção internacional, tomando uma postura mais cooperativa e dando maior enfoque no multilateralismo e nos novos temas como o meio ambiente.

Dessa forma, uma descoberta pôde ser verificada a partir dessa defasagem nas políticas externa ambientais e nas inserções internacionais de cada país. O modo em que a Alemanha lida com o tema, na maior parte das vezes, envolve políticas que partem de dentro para fora, enquanto que o Brasil modifica suas políticas partindo de fora para dentro. Ou seja, os agentes tomadores de decisão alemães possuem maior capacidade em “externalizar” suas ideias e diretrizes sobre o meio ambiente, influenciando outros países como o Brasil. Os atores brasileiros, por sua vez, são mais propensos a serem influenciados por fatores e choques externos, promovendo uma internalização da questão ambiental. Isso demonstra as diferentes maneiras que os países tratam o tema, atingindo também a relação bilateral, cuja defasagem continua presente, também, no modo em como um país lida com outro.

Sendo assim, o histórico da trajetória das relações Brasil-Alemanha e de sua aproximação demonstra um interesse político mais intenso pelo lado brasileiro, que busca diminuir as assimetrias de poder entre Norte-Sul. A Alemanha, até o terceiro período abordado de reaproximação das relações na Seção 3.1.3, possuía quase apenas interesses econômicos e comerciais. Além disso, em momentos de crise econômica, verifica-se a diminuição tanto da ajuda externa alemã quanto do enfoque dado ao meio ambiente. Essas correlações são interessantes para pesquisas futuras.

Outras lacunas do trabalho foram a exploração de atores domésticos e internacionais do Regime Ambiental Internacional e a exploração da causalidade, as quais também seria um estudo pertinente para as Relações Internacionais e as relações entre Brasil e Alemanha. A única variável observada que pode ser considerada dependente, portanto, é os atos bilaterais compilados por meio da DAI, os quais são resultados dos fatores externos e internos dos dois contextos analisados. Ou seja, a emergência do tema do meio ambiente em âmbito externo e nas políticas externas do Brasil e da Alemanha teve impacto na composição dos atos bilaterais de cooperação, inserindo a questão nas áreas prioritárias da relação.

## REFERÊNCIAS

- ABRANTES, Joselito Santos. **Bio(sócio)diversidade e Empreendedorismo Ambiental na Amazônia**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. 148 p.
- ALVES, José Augusto L. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001. 432 p.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A Política Exterior da Alemanha – 1949-1999. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **Alemanha: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão. 2000. p. 117-218.
- BECKER, Bertha K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, Iná; GOMES, Paulo; CORRÊA, Roberto. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 271-308, 2007.
- BÖCHER, Michael; TÖLLER, Annette E. **Umweltpolitik in Deutschland: eine politikfeldanalytische Einführung**. Wiesbaden: Springer, 2012.
- CÂMARA, Marcelo P. S. **A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora da UnB; IBRI, 2002.
- FALLETI, Tulia G.; LYNCH, Julia F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative Political Studies**, v. 42, n. 9, 2009.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.
- FIGUEIRA, Ariane C. R. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. 255 f. Dissertação (Mestrado) - Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011. 190 p.
- FRANÇA, Cássio; SANCHEZ, Michelle Rattón. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico**, 24 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.google.com/notebook/public/03904464067865211657/BDQtiSwoQ4J3vvY0k>>. Acesso em: 23 jun. 2016.
- HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- HUDSON, Valerie M. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, n. 1, p. 1-30, 2005.

HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis. **Classic and Contemporary Theory**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

KAISER, Wolfgang. Alguns dados sobre as relações entre Alemanha e Brasil. In: WOLFF, Luciano et alli. **Cooperação e Solidariedade Internacional na Alemanha**. Rio de Janeiro: ABONG/EZE e IBASE, p. 41-42, 1994.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and interdependence**. London: Logman, 2001.

KHARAS, Homi; MAKINO, Koji; JUNG, Woojin. **Catalyzing development: a new vision for aid**. The Brookings Institution: Washington DC, 2011.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organisation**, p. 185-205, 1982

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development and domestic politics**. The University of Chicago Press: Chicago e Londres, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-304, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da Análise de Política Externa. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora UNESP, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, p. 127-53, 2013.

LOHBAUER, Christian. **Brasil – Alemanha: Fases de uma Parceria (1964-1999)**. São Paulo: Fundação Konhad Adenauer, 2000.

MACHADO, Flavio Paulo M.; SANTOS, Maurício Sampaio. **Regimes internacionais: teoria e metodologia de análise da efetividade dos regimes ambientais**. Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 6, n. 1, p. 167-217, jan./jun. 2009.

MAGRINI, Alessandra. Política e gestão ambiental: conceitos e instrumentos. **Revista Brasileira de Energia**, v. 8, n. 2, 2001.

MILANI, Carlos S. Atores e agendas no campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos. In:

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. 1ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012, v. 1, p. 33-70.

MILNER, Helen. International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses. **World Politics**, v. 44, n. 3, p. 466-496, 1992.

NASCIMENTO, Paulo Roberto L. **O Meio Ambiente e os fundamentos orientadores da Política Externa Ambiental Brasileira**. 2011. TCC (Graduação) – Curso de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10 mai. 2016.

PUENTE, Carlos Alfonso I. **A Cooperação Técnica Horizontal Brasileira como instrumento de Política Externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010. 340 p.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010 (/1988). Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

SILVA, Rodolfo Ilário da. **Contradições entre Conceitos e Práticas na Cooperação Internacional para o Meio Ambiente**. Marília: Aurora, v. 6, n. 1, p. 95-108, Jul.-Dez., 2012.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, p. 273-335, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 31 mai. 2016.

WURZEL, Rüdiger K. W. The Europeanisation of German environmental policy: From environmental leader to member state under pressure? **Forschungsstelle für Umweltpolitik**. Berlin, 2002.