# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: ANÁLISE DOS ATOS INTERNACIONAIS ASSINADOS PELO BRASIL (1990-2017)[1]

## *BRAZILIAN EXTERNAL POLICY AND CLIMATE CHANGE: ANALYSIS OF THE INTERNATIONAL ACTS SIGNED BY BRAZIL (1990-2017)*

**JOÃO PAULO PEREIRA DOS SANTOS, IURE PAIVA[2]**
Universidade Federal da Paraíba – UFPB - PB
E-mail: joaopaulopereira237@gmail.com
iurepaiva@hotmail.com

**Resumo:** O presente artigo tem por objetivo apresentar análise dos atos internacionais firmados pelo governo brasileiro sobre mudanças climáticas, de modo a entender melhor como se configuram as iniciativas de política externa do país sobre a matéria. Nesse sentido, os atos bilaterais assinados no período de 1990 a 2017 e que fazem menção às mudanças climáticas foram identificados e analisados. A partir dessa fonte primária emergem dados quantitativos e qualitativos que permitem identificar aspectos peculiares que caracterizam a atuação do governo brasileiro, incluindo os parceiros, objetivos e interesses que norteiam a política externa do país nesse tema.

**Palavras-chave**: Política Externa Brasileira, Mudanças Climáticas, Atos Internacionais.

**Abstract:** This article aims to present an analysis of the international acts signed by the Brazilian government on climate change, to better understand how the foreign policy initiatives of the country on the matter are configured. In this sense, the bilateral acts signed between 1990 and 2017 and mentioning climate change were identified and analyzed. From this primary source, quantitative and qualitative data emerge that allow identifying specific aspects that characterize the Brazilian government's performance, including the partners, objectives and interests that guide the country's foreign policy in this area.

**Key-words:** Brazilian Foreign Policy, Climate Change, International Acts.

---

[1] Este texto apresenta resultados parciais de pesquisa financiada pelo Programa de Iniciação Científica da UFPB (PIBIC/2017-2018), desenvolvida pelo primeiro coautor e orientada pelo segundo.

[2] João Paulo Pereira dos Santos é graduando em Relações Internacionais e bolsista de Iniciação Tecnológica (CNPq/UFPB) do Grupo de Estudos sobre Segurança Energética (GESEne/CNPq/UFPB). Iure Paiva é Professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais (DRI/UFPB) e coordenador do Grupo de Estudos sobre Segurança Energética (GESEne/CNPq/UFPB).

## 1. INTRODUÇÃO

O debate sobre mudanças climáticas tem ganhado espaço de destaque na agenda política internacional nas últimas décadas. O ano de 1992 costuma ser considerado o principal ponto de partida, quando o tema foi tratado durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92). Nesta oportunidade, foi estabelecida a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, sigla em inglês), a partir da qual são realizadas anualmente reuniões entre os representantes dos membros signatários, as chamadas Conferências das Partes (COP).

Outro importante compromisso multilateral assumido sobre a temática foi constituído no âmbito das conferências, quando na COP-3, realizada na cidade de Quioto (Japão) em 1997, foi estabelecido o Protocolo de Quioto. Nele ficou definido que os países que o ratificassem deveriam se comprometer com o objetivo individual e comum de reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 5% com referência aos níveis de emissão correspondentes ao ano de 1990, no período de compromisso de 2008 a 2012 (Art. 3, Item 1).

O mais recente acordo multilateral, também derivado das conferências (COP-21), foi o Acordo de Paris de 2015, com medidas para "fortalecer a resposta global à ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e os esforços para erradicar a pobreza" (Art. 2, Item 1). Dentre os compromissos assumidos no acordo, incluem-se os seguintes:

> (a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2 °C acima dos níveis pré-industriais e buscar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos das mudanças climáticas;
>
> (b) Aumentar a capacidade de adaptar-se aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência ao clima e o desenvolvimento de baixas emissões de gases de efeito estufa, de uma forma que não ameace a produção de alimentos;
>
> (c) Promover fluxos financeiros consistentes com um caminho de baixas emissões de gases de efeito estufa e de desenvolvimento resiliente ao clima. (Acordo de Paris, Artigo 2, Item 1)

As iniciativas multilaterais no âmbito das mudanças climáticas vêm assim prosperando e dando corpo ao que se costuma chamar de regime internacional de mudanças climáticas (BODANSKY, DIRINGER, 2010; BODANSKY, 2001). Os estudos sobre a atuação brasileira no plano nacional e internacional sobre a temática também encontra algumas referências no país (ALMEIDA, 2017; PAIVA, 2015; INOUE, 2012; NEVES JÚNIOR, 2011; VIOLA, 2002).

Contudo, as ações no campo das mudanças climáticas não se resumem àquelas multilaterais, observando-se a proliferação de atos bilaterais de cooperação entre países e destes com organizações internacionais. Essas parcerias bilaterais são o objeto do presente estudo, cuja questão-chave que o instiga é a seguinte: Como se caracteriza a atuação do governo brasileiro de 1990 a 2017 no que se refere ao estabelecimento de atos bilaterais com outros países e organizações internacionais em matéria de mudanças climáticas? Essa questão parece não ter ocupado o devido lugar na literatura nacional, sendo esse o elemento de originalidade e principal contribuição da pesquisa que ora se materializa no presente artigo.

A fim de entender como se dá a atuação do governo brasileiro sobre as mudanças climáticas no plano de compromissos internacionalmente estabelecidos, é objetivo do presente trabalho identificar e analisar os atos bilaterais que foram assinados pelo Brasil com outros países e organizações em que a referida temática esteve envolvida. Nesse sentido, a principal fonte de análise são os documentos acessados na base de dados de atos internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, os quais estão disponíveis para consulta na internet no sistema CONCÓRDIA[3]. Os atos internacionais foram identificados a partir de palavras-chave como "mudanças climáticas", "Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas", "Protocolo de Quioto" e outros termos que fazem referência ao assunto, seja no título ou demais partes do documento.

Em seguida à coleta inicial de atos, a segunda etapa de trabalho consistiu numa classificação dos atos encontrados em três categorias: 1- atos de "tema único", que têm como foco principal a questão das mudanças climáticas ou fator essencial para a realização

[3] https://concordia.itamaraty.gov.br/.

dos objetivos estabelecidos, embora não seja a matéria central; 2- atos de "tema relevante", em que a temática das mudanças climáticas foi considerada como ponto de destaque no ato, mas não era o tema central ou mais importante; 3- atos de "tema acessório", que apenas citam o tema das mudanças climáticas e/ou termos relacionados, sem se debruçar sobre a questão, restringindo-se a uma simples menção à temática. Na análise não foram incluídos os atos que pertencem à terceira categoria ("tema acessório"), tendo em vista que em nada ou muito pouco agregam ao estudo, dado que só citam mudanças climáticas e termos correlatos, sem se debruçar sobre a matéria.

O presente artigo possui mais quatro seções além desta introdução. A próxima seção é dedicada a expor um quadro geral de todos os atos encontrados no sistema Concordia referentes a mudanças climáticas. A terceira seção é dedicada a apresentar a análise quantitativa e qualitativa dos atos classificados como de "tema único", conforme enquadramento acima sugerido. A quarta seção é dirigida ao exame de aspectos pontuais dos atos classificados como de "tema relevante", bem como compará-los, em determinados aspectos, com aqueles de "tema único". Por fim, têm-se as conclusões que buscam articular de forma pontual algumas características gerais que podem ser depreendidas dos estudos apresentados ao longo do texto.

## 2. ATOS BILATERAIS BRASILEIROS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Na base de atos Concórdia foram encontrados 106 documentos que citavam o tema das mudanças climáticas e termos relacionados. Dentre os selecionados, 15 foram incluídos na categoria "tema único" e 19 na categoria "tema relevante", totalizando 34 atos, os quais serão objeto de análise ao longo deste texto; isso representa cerca de 32% do total de atos previamente selecionados, como pode ser visto na tabela 2.1.

Tabela 2.1 Atos bilaterais sobre mudanças assinados pelo Brasil

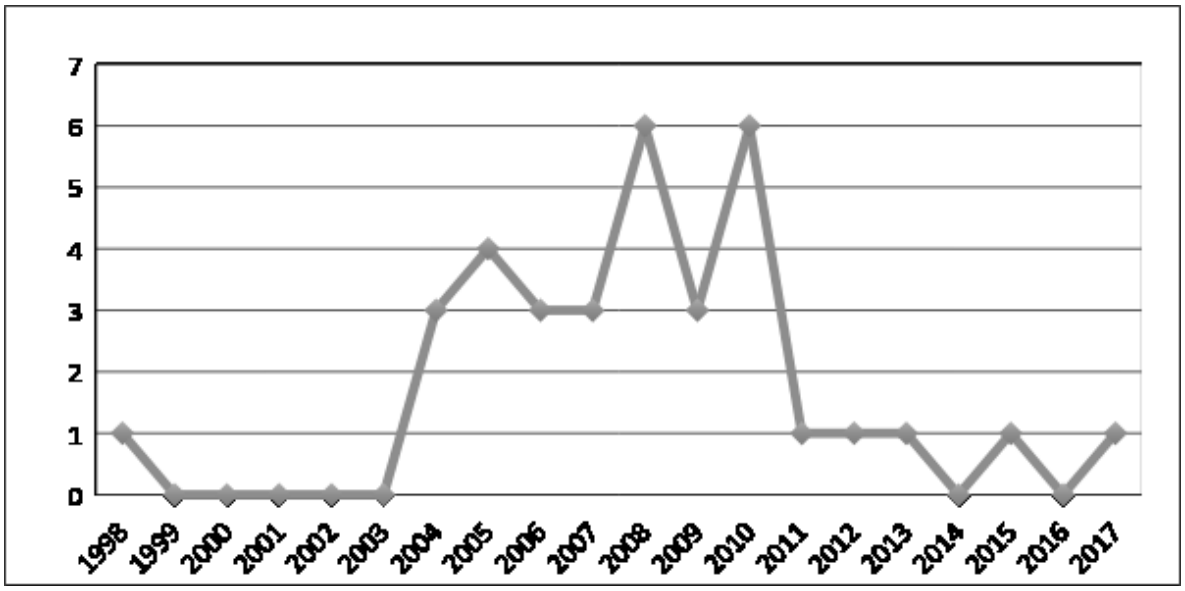
| **CATEGORIA** | TEMA ÚNICO | TEMA RELEVANTE | TEMA ACESSÓRIO |
|---|---|---|---|
| **QUANTIDADE** | 15 | 19 | 72 |
| **PORCENTAGEM** | +- 14,15 % | +- 17,92 % | +- 67,92 % |

Fonte: elaboração própria dos autores.

A partir desse recorte de 34 atos – divididos em "tema único" e "tema relevante" – diversos dados de natureza quantitativa podem ser extraídos para entender como se caracteriza a atuação do governo brasileiro sobre a temática em termos bilaterais. Nesse sentido, são destacados cinco aspectos específicos: (1) a quantidade de atos estabelecidos por ano, (2) a quantidade de atos por governo, (3) os tipos de atos firmados, (4) a distribuição geográfica dos parceiros e (5) os principais parceiros ao longo dos anos. Nesta seção, a referência aos dados se dará considerando, de modo conjunto, as categorias "tema único" e "tema relevante", e nas próximas será feito o exame das informações sobre cada uma das categorias separadamente.

No que diz respeito à cronologia dos atos, percebe-se na Figura 2.1 o ponto de início em 1998, ano no qual é assinado o primeiro ato brasileiro a tratar de modo mais relevante das mudanças climáticas, antes disso foram feitas apenas menções breves à Eco 92 ou a discussões iniciais do Protocolo de Quioto nos atos de "tema acessório". A linha cronológica dos compromissos declarados segue e registra 2017 como o último ano em que um ato a citar as mudanças climáticas foi assinado, segundo a base de dados do Concórdia. Ainda é importante observar o hiato de atos assinados no período 1999-2003 (cinco anos) e a quantidade elevada de atos assinados no período 2004-2010 (sete anos). Possíveis razões para esse cenário serão abordadas no decorrer do artigo.

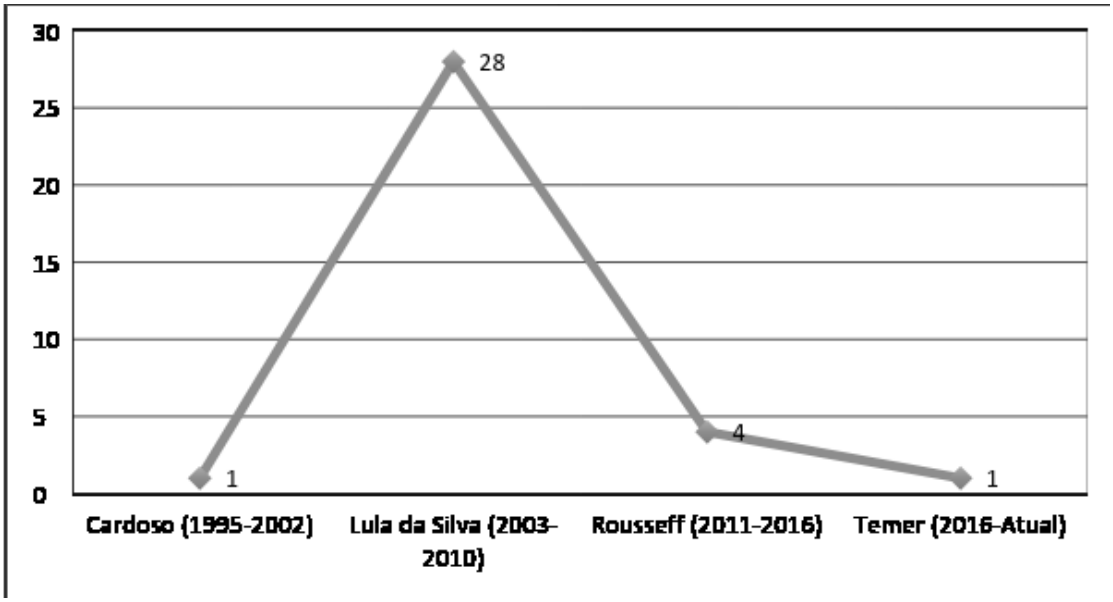
Figura 2.1 Atos bilaterais brasileiros sobre mudanças climáticas por ano (temas único e relevante)




Fonte: elaboração própria dos autores.

Como se pode perceber, os governos de Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995) não estabeleceram qualquer ato bilateral que abordasse o tema de modo relevante. O início de tais iniciativas ocorre em 1998 no governo de Fernando Henrique Cardoso, que apenas contou com esse e nem um outro mais ao longo dos seus oito anos de mandato. O destaque fica por conta do governo Lula da Silva (2003-2010), onde se percebe, a expansão e concentração do maior número de atos bilaterais subscritos envolvendo Mudanças Climáticas. Nesse período atingisse uma impressionante marca em comparação com os demais governos que o antecederam e sucederam, conforme pode-se aferir na Figura 2.2. Durante o mandato de Dilma Rousseff (2011-2016) houve uma redução drástica com 4 atos assinados e, finalmente, no atual governo Michel Temer se observa a presença de um ato assinado em 2017.

Figura 2.2 Atos bilaterais brasileiros sobre mudanças climáticas por governo (temas único e relevante)




Fonte: elaboração própria dos autores.

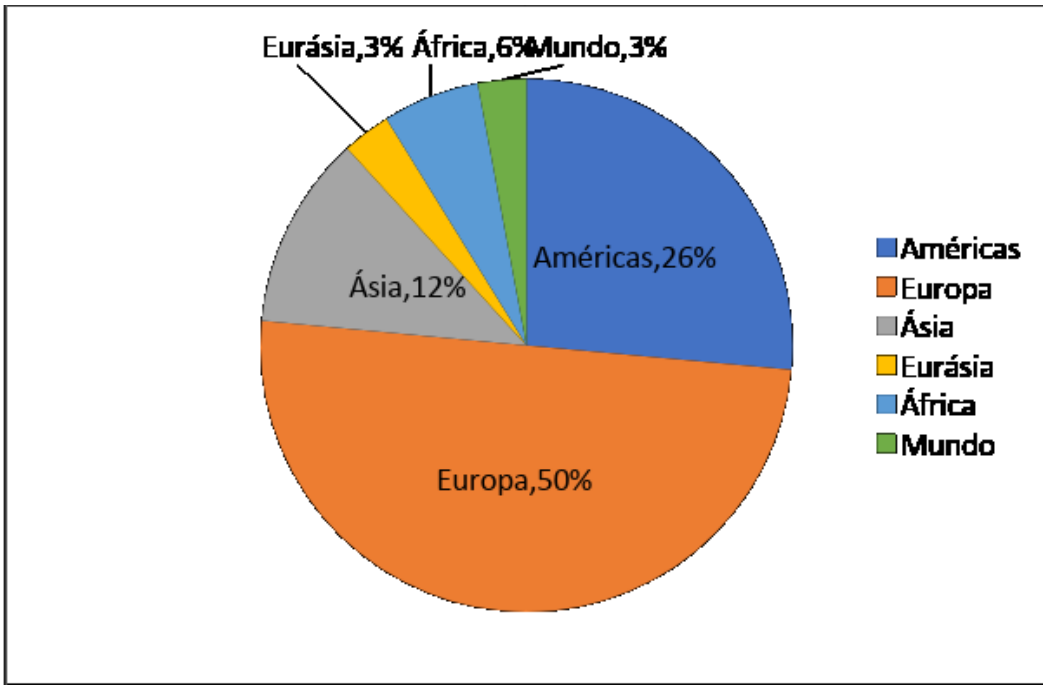
No que diz respeito aos parceiros, duas informações destacam-se para a pesquisa: (i) a distribuição geográfica desses parceiros, a fim de entender que regiões tiveram maior atenção da política externa brasileira nos atos sobre mudanças climáticas, como também (ii) os parceiros específicos, a fim de destacar os países com os quais foram assinados mais atos.

Em relação à distribuição geográfica, como ilustrado na Figura 2.4, percebe-se que metade dos atos (50% - 17) foi assinada com países europeus, seguidos por aqueles provenientes das Américas (28% - 9) e da Ásia (13% - 4)[4]. Essas regiões foram as que tiveram maior participação, tendo ainda o registro de países da África (6% - 2) e da Eurásia (3% - 1)[5]. Importante ressaltar a ocorrência de dois atos estabelecidos com organizações internacionais: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e Organização Meteorológica Mundial (OMM). A primeira foi incluída na contagem das "Américas" e a segunda inserida na contagem "Mundo", dada sua amplitude global.

[4] A variável "Américas" inclui as três sub-regiões do continente americano: América do Sul, América Central e América do Norte.

[5] A variável "Eurásia" se refere exclusivamente à Rússia, visto que esse país está localizado em duas regiões: Europa e Ásia.

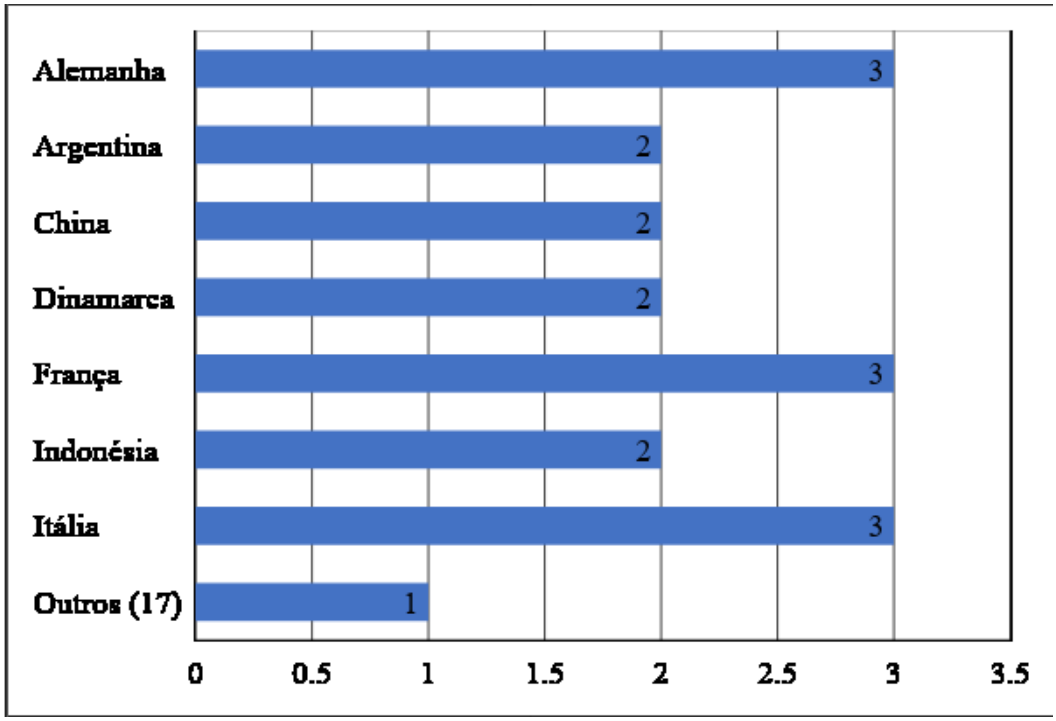
Figura 2.4 Distribuição de atos bilaterais brasileiros sobre mudanças climáticas por região (temas único e relevante)




Fonte: elaboração própria dos autores.

Por fim, em relação aos parceiros bilaterais, são evidenciados na Figura 2.5 os países que assinaram atos sobre mudanças climáticas com o Brasil, buscando identificar aqueles com maior ocorrência ao longo dos anos em análise. Percebe-se que França, Itália e Alemanha foram países de destacada importância na parceria bilateral sobre mudanças climáticas, considerando a quantidade de atos firmados, tendo em vista que cada um firmou 3 atos com o Brasil. Nesse caso, confirma-se novamente a prevalência da Europa como referência nas parcerias. Em seguida, observa-se um grupo de 4 países que assinaram, cada qual, 2 atos com o Brasil (Argentina, China, Dinamarca e Indonésia), num total de 8. Como se observa, a prevalência do continente europeu é confrontada em quantidade de atos com países asiáticos, marcada ainda pela presença do continente americano. Em seguida, vem o grupo de 17 países com os quais se firmou apenas um, o que representa metade do total de atos firmados, e é marcado pela presença de países de diversos continentes.

Figura 2.5 Parceiros bilaterais do Brasil e quantidade de atos de cada parceiro nos atos sobre mudanças climáticas (temas único e relevante)




Fonte: elaboração própria dos autores.

Nas seções seguintes é apresentada analise dos atos de "tema único" e "relevante" de modo independente, a fim de entender como o tema das mudanças climáticas foi discutido em cada um dos casos. Para isso, serão detalhados alguns dados já expostos na seção anterior e explorados aspectos qualitativos dos compromissos estabelecidos.

## 3. ANÁLISE DOS ATOS DE "TEMA ÚNICO"

Dado importante a ser observado é que o início dos atos de "tema único" ocorre apenas no ano de 2004, como demonstra a Tabela 3.1. A perspectiva da entrada em vigor do Protocolo de Quioto no ano de 2005, após a ratificação ao Protocolo pela Rússia, pode ser considerada como uma possível razão para o início dos atos de "tema único" sobre mudanças climáticas por parte do Brasil em tal período. Esse fato pode ainda explicar a proliferação de atos nos anos posteriores, algo que também se verifica naqueles classificados como de "tema relevante".

Tabela 3.1 – Título do ato, parte assinantes e local/data de assinatura

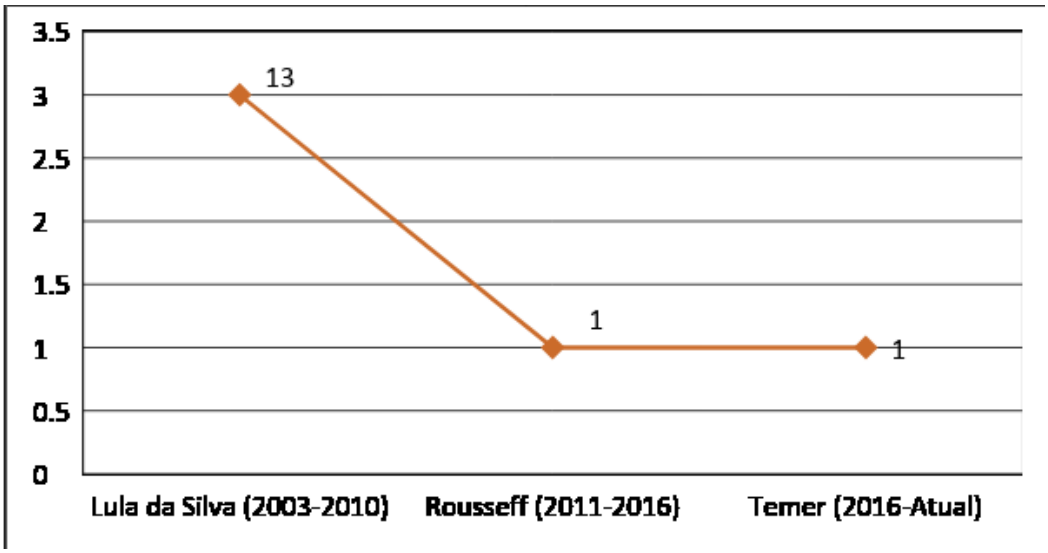
| TÍTULO | PARTES | LOCAL/DATA |
|---|---|---|
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Iniciativas na Área de Mudança do Clima, incluindo o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo | Brasil e Canadá | Brasília, 23 de novembro de 2004 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação na área de Mudança do Clima e Desenvolvimento e Implementação de Projetos baseados no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto | Brasil e Itália | Buenos Aires, 16 de dezembro de 2004 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação na área de Mudança do Clima e Desenvolvimento e Implementação de Projetos com base no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto | Brasil e Países Baixos | Buenos Aires, 16 de dezembro de 2004 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Mudança do Clima para o Desenvolvimento e Execução de Projetos no Âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto | Brasil e Espanha | Brasília, 24 de janeiro de 2005 |
| Acordo Complementar sobre a Cooperação na Área de Mudança do Clima e Desenvolvimento e Implementação de Projetos no Âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto | Brasil e França | Paris, 15 de julho de 2005 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Alterações Climáticas e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto | Brasil e Portugal | Porto, 13 de outubro de 2005 |
| Declaração Conjunta sobre o Diálogo de Alto Nível Brasil-Reino Unido sobre Desenvolvimento Sustentável | Brasil e Reino Unido | Londres, 7 de março de 2006 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Mudança do Clima e de Desenvolvimento e Execução de Projetos no Âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto | Brasil e Dinamarca | Brasília, 25 de abril de 2007 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Mudança do Clima e sobre Desenvolvimento e Execução de Projetos no Âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto | Brasil e Finlândia | Helsinque, 10 de setembro de 2007 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Temas relacionados ao Combate ao Aquecimento Global, à Proteção de Biodiversidade e ao Fortalecimento do Desenvolvimento Sustentável | Brasil e Noruega | Brasília, 16 de setembro de 2008 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação no Combate à Mudança do Clima | Brasil e Alemanha | Berlim, 3 de dezembro de 2009 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Mudança do Clima | Brasil e Estados Unidos | Brasília, 3 de março de 2010 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Iniciativas de Redd | Brasil e Tanzânia | Dar es Salam, 7 de julho de 2010 |
| Programa Executivo Relativo ao Acordo Básico sobre Privilégios e Imunidades e Relações Institucionais para a Implementação de Estratégias e Ações de Prevenção, Controle e Combate à Desertificação face aos Cenários de Mudanças Climáticas e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD) | Brasil e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) | Brasília, 26 de dezembro de 2013 |
| Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica para a Implementação do Projeto "Apoio ao Brasil na Implementação de Sua Agenda Nacional de Adaptação à Mudança do Clima" | Brasil e Alemanha | Brasília, 26 de junho de 2017 |

Fonte: elaboração própria dos autores.

Os atos de "tema único" foram assinados apenas em três governos. Como mostra a Figura 3.1, quase a totalidade dos atos assinados (treze) se deu no governo Lula (2003-2010), com apenas um firmado no governo Dilma Rousseff (2011-2016) e um no governo Michel Temer (2016-Atual), ficando de fora, portanto, os governos Collor, Itamar e FHC. Em outras palavras, somente doze anos após a criação do Convenção Quadro das Nações

Unidas sobre Mudanças Climáticas, o primeiro ato tratando especificamente sobre a matéria em questão foi assinado por parte do Brasil.

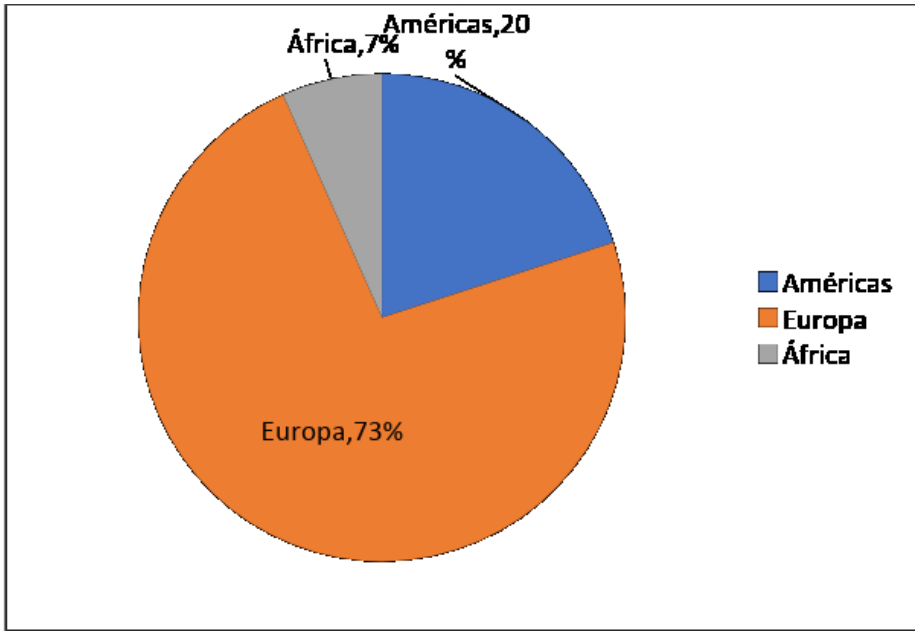
Figura 3.1 Atos bilaterais brasileiros sobre mudanças climáticas por governo (tema único)




Fonte: elaboração própria dos autores.

Em relação à distribuição geográfica dos atos bilaterais, nos casos em que as mudanças climáticas aprecem como tema central, a Figura 3.2 mostra que a atuação nesse caso envolveu apenas três continentes, com nítida predominância da Europa e a participação em menor proporção das Américas e ainda menor da África. Essa distribuição geográfica é importante, pois demonstra exatamente a cooperação com os chamados países desenvolvidos, em detrimento dos países não desenvolvidos.

Figura 3.2 Distribuição de atos bilaterais brasileiros sobre mudanças climáticas por região (tema único)




Fonte: elaboração própria dos autores.

Como se pode verificar a partir do próprio título dos atos de "tema único" listados acima, a cooperação bilateral sobre mudanças climáticas estabelecida pelos governos brasileiros destaca o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). É importante frisar que onze dos quinze atos de "tema único" tem como foco principal ou fazem menção a esse tipo de cooperação (de fora apenas os atos com Tanzânia, Estados Unidos, IICA e o Ajuste Complementar com Alemanha).

O MDL fomenta a cooperação entre os chamados países do Anexo I do Protocolo de Quioto (considerados países desenvolvidos) e países que estavam fora do Anexo I (considerados não desenvolvidos), caso do Brasil. O MDL é importante na medida em que é um dos principais instrumentos de interação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. É importante ainda mencionar o conjunto de incentivos desenvolvido pela UNFCCC para a Redução de Emissões de gases de efeito estufa provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal (REDD e REDD+)[6], no qual aparece como mecanismo central da cooperação em alguns casos (Memorando de Entendimento com a Tanzânia e é citado nos Memorandos de Entendimento com Alemanha e Estados Unidos).

[6] O REDD inclui apenas o desmatamento enquanto o REDD+ vai além e inclui a conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal.

Os interesses ambientais e econômicos são percebidos na maioria dos Memorandos de Entendimento (nove entre onze), principalmente, pela menção que se faz à possibilidade de atração de investimentos em projetos de desenvolvimento sustentável no Brasil sob a forma do mecanismo MDL. Em tais circunstâncias, a parceria implica em receber reduções certificadas de emissão (RCEs) a partir de seu investimento financeiro em projetos MDL, que é um instrumento válido para cumprir metas atribuídas de redução de emissões (Memorandos de Entendimento com Itália e Portugal dentre outros). No mesmo sentido, inclui-se a cooperação através do conjunto de incentivos econômicos sob o REDD e REDD+ (Memorandos de Entendimento com Alemanha, Tanzânia e Estados Unidos). Vale destacar também um caso em que é declarado apoio em desenvolver o papel de liderança regional do Brasil no mercado de carbono latino-americano emergente (Declaração Conjunta com o Reino Unido).

Outro tipo de cooperação importante a ser discutido é a cooperação técnica. Nos atos de "tema único" são propostas diferentes formas de cooperação técnica, variando da etapa inicial de capacitação através do desenvolvimento de capacidades humanas para pesquisa, desenvolvimento, aplicação, até um estágio final de disseminação e transferência de tecnologias limpas (Memorandos de Entendimento com Noruega, Portugal, Estados Unidos e Alemanha, para citar alguns exemplos). Porém, cabe mencionar que não são todos os atos de "tema único" que incluem todas essas etapas de cooperação técnica.

Fato relevante sobre a cooperação técnica é que em muitos dos atos que têm como foco os projetos MDL incluem no seu texto artigo a respeito de direitos de propriedade intelectual (Memorandos de Entendimento com Espanha e Dinamarca dentre outros), no qual se impõem restrições ao possível uso e disseminação de tecnologias limpas na implementação dos projetos – temática bastante controversa na relação entre países desenvolvidos e não desenvolvidos. Assim sendo, verifica-se que a cooperação técnica está ligada outras demandas econômicas, as quais podem sobrevir como resultado da parceria no campo da promoção da ciência e tecnologia sobre mudanças climáticas.

Em geral, dois são os objetivos do regime internacional de mudanças climáticas: mitigação e adaptação. O primeiro diz respeito aos esforços negociados e adotados por países para mitigar as emissões de GEE, e o segundo às medidas para prevenir maiores impactos dos

efeitos adversos das mudanças climáticas nos países. O objetivo central que perpassa os atos de "tema único" é o de mitigação das emissões de GEE, verificando-se o objetivo de adaptação apenas no Programa Executivo estabelecido com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

Tendo em vista que há diferentes formas de se combater o aquecimento global com a redução de emissões de GEE (mitigação), são vinculadas quatro áreas de cooperação nos atos de "tema único": ambiental, energética, de transportes e técnica. A primeira área é mais abrangente e inclui temas como uso sustentável dos recursos biológicos, preservação da biodiversidade, gestão de resíduos florestais, uso das florestas como sumidouros de carbono, combate ao desflorestamento, degradação florestal e desertificação (presentes nos atos firmados com Alemanha, Noruega, França, Canadá e IICA, para citar alguns), e uso dos mecanismos do REDD e REDD+ (Memorandos de Entendimento com Alemanha, Tanzânia e Estados Unidos).

Por sua vez, a cooperação na área energética se dá pelo foco em questões como eficiência energética e desenvolvimento de energias renováveis, assim como na criação de P&D em tecnologias de energia limpa (presentes nos atos firmados com Alemanha, França e Portugal). Nessa seara, cabe destacar a menção que é feita na Declaração Conjunta com o Reino Unido da contribuição da bioenergia para o mix energético global. Em relação ao setor de transportes, os atos que citam essa área discorrem a respeito do uso de meios de transporte eficientes no consumo de combustível e que poluam menos (atos firmados com Alemanha, França e Reino Unido).

De modo geral, o principal ente do governo brasileiro responsável pela assinatura dos atos é o Ministério de Relações Exteriores, mas foi possível observar em dois casos a participação do Ministério de Ciência e Tecnologia e do Ministério de Meio Ambiente como signatários representando o Brasil (Memorandos de Entendimento com Itália e Países Baixos). Também se verifica a presença do diretor da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) no Programa Executivo com o IICA e no Ajuste Complementar com a Alemanha. O que chama atenção nesse caso é a ausência de atos firmados pelo chefe maior do Poder Executivo, ou seja, o Presidente da República.

É importante ainda mencionar quais entes respondem como pontos focais responsáveis por realizar a cooperação da parte brasileira. De modo geral, se observou a presença dos seguintes: Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) nos Memorandos de Entendimento sobre projetos MDL (Memorandos de Entendimento com Canadá e Países Baixos dentre outros); Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores (no Memorando de Entendimento com a Itália); Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) e da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente (SEDR/MMA) (no caso específico do Programa Executivo com o IICA). É relevante ainda citar a cooperação em projetos MDL com participação de potenciais investidores dos setores público e privado, da comunidade acadêmica e científica e grupos da sociedade civil (Memorando de Entendimento com Alemanha e na Declaração Conjunta com Reino Unido).

## 4. ANÁLISE DOS ATOS DE "TEMA RELEVANTE"

Existe uma diferença natural nos distintos atos em tratar a questão das mudanças climáticas, para além daquela referente ao fato de ser ou não o objeto central do entendimento firmado, e espera-se compreender melhor de que modo a cooperação ocorre nos atos de "tema relevante", assim como as diferenças em comparação aos de "tema único". Em primeiro lugar, observa-se que em nenhum dos atos listados encontra-se as mudanças climáticas ou o mecanismo de desenvolvimento limpo em seus respectivos títulos. Em contrapartida, prevalece atos cujo título refere-se ao "setor energético" e, em menor quantidade, desataca-se a menção à "parceria estratégica".

Tabela 4.1 – Título do ato, parte assinantes e local/data de assinatura

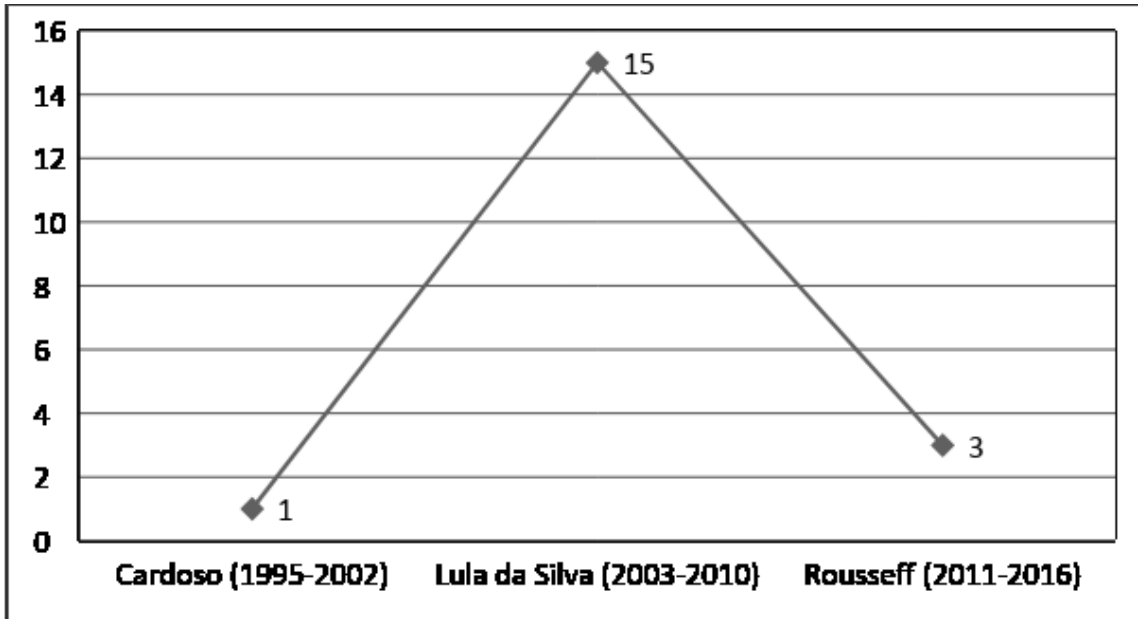
| TÍTULO | PARTES | LOCAL/DATA |
|---|---|---|
| Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Assistência Técnica entre o Brasil e a Organização das Nações Unidas, suas Agências Especializadas e a Agência Internacional de Energia Atômica, objetivando principalmente o aproveitamento da energia hidráulica | Brasil e Organização Meteorológica Mundial (OMM) | Brasília, 9 de dezembro de 1998 |
| Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção e Uso de Etanol Combustível | Brasil e Nicarágua | Cidade de Guatemala, 13 de setembro de 2005 |
| Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de | Brasil e Haiti | Brasília, 23 de maio de 2006 |

| | | |
|---|---|---|
| Produção e Uso de Etanol Combustível | | |
| Declaração Conjunta sobre Biocombustíveis | Brasil e França | Brasília, 25 de maio de 2006 |
| Declaração sobre Cooperação Técnica na Área de Produção e Uso de Etano Combustível | Brasil e Honduras | Tegucigalpa, 7 de agosto de 2007 |
| Acordo sobre Cooperação no Setor de Energia com foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética | Brasil e Alemanha | Brasília, 14 de maio de 2008 |
| Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Técnicas de Produção de Etanol Combustível | Brasil e Indonésia | Jacarta, 12 de julho de 2008 |
| Declaração Conjunta - Visita de Estado ao Brasil da Presidenta da República Argentina, Cristina Fernandez de Kirchner | Brasil e Argentina | Brasília, 8 de setembro de 2008 |
| Declaração sobre a Parceria Estratégica | Brasil e Indonésia | Brasília, 18 de novembro de 2008 |
| Parceria Estratégica | Brasil e França | Rio de Janeiro, 23 de dezembro de 2008 |
| Declaração Conjunta | Brasil e Uruguai | Brasília, 10 de março de 2009 |
| Declaração Conjunta - Visita de Trabalho à República Federativa do Brasil da Presidenta da República Argentina, Cristina Fernández de Kirchner | Brasil e Argentina | Brasília, 18 de novembro de 2009 |
| Parceria Estratégica | Brasil e Itália | Washington, 12 de abril de 2010 |
| Plano de Ação Conjunta 2010-2014 | Brasil e China | Brasília, 15 de abril de 2010 |
| Plano de Ação da Parceria Estratégica | Brasil e Rússia | Moscou, 14 de maio de 2010 |
| Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de Parceria Estratégica | Brasil e Angola | Brasília, 23 de junho de 2010 |
| Acordo de Cooperação | Brasil e Dinamarca | Copenhague, 31 de março de 2011 |
| Memorando de Entendimento sobre Cooperação na Área de Bioenergia | Brasil e Itália | Rio de Janeiro, 21 de junho de 2012 |
| Plano de Ação Conjunta 2015-2021 | Brasil e China | Brasília, 19 de maio de 2015 |

Fonte: elaboração própria dos autores.

Em relação aos atos bilaterais por governos, a Figura 4.1 mostra que ainda há concentração de atos firmados no governo Lula da Silva (2003-2010), de modo similar aos atos de "tema único" discutidos na seção anterior. Entretanto, ao contrário da outra seção, se observa a presença de um ato realizado no governo anterior de FHC (1995-2002), e também a ocorrência de atos no governo posterior de Rousseff (2011-2016), em maior quantidade em comparação com o mandato presidencial do peessedebista.

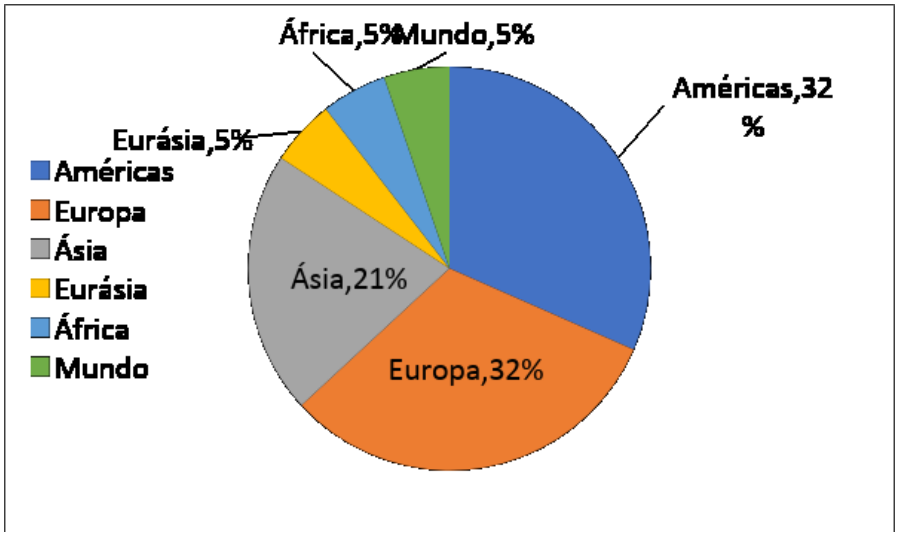
Figura 4.1 Atos bilaterais brasileiros sobre mudanças climáticas por governo (tema relevante)




Fonte: elaboração própria dos autores.

No que se refere à distribuição geográfica dos acordos, a Figura 4.2 mostra que há prevalência de atos com parceiros da Europa e Américas (cada um 32% do total), acompanhada da significativa participação da Ásia (21% do total). Em outras palavras, isso significa maior diversificação de parceiros, com a inclusão de países fora do eixo Europa-Américas, estes últimos focos das parcerias nos atos de "tema único".

Figura 4.2 Distribuição dos atos bilaterais brasileiros sobre mudanças climáticas por região (tema relevante)




Fonte: elaboração própria dos autores.

Na segunda etapa será adotado o mesmo modelo de análise da seção anterior, ou seja, serão discutidos tipos e áreas de cooperação sobre mudanças climáticas nos atos de "tema relevante". Os objetivos são dois: mitigação das emissões de GEE e busca do desenvolvimento sustentável. Sendo assim, não se observou menção ao objetivo de adaptação. De modo similar aos atos de "tema único", o objetivo de mitigação é tratado em termos gerais pelo fomento da cooperação bilateral na área de mudança do clima e no estreitamento da cooperação com vistas à redução de emissões de GEE.

Entretanto, o objetivo do desenvolvimento sustentável é tratado de modo diferente na medida em que não há uma reprodução homogênea de sua menção nos atos de "tema relevante" devido a já mencionada diversidade de tipos de atos de "tema relevante" observados na Tabela 3.2.1.1. Porém se percebe a menção ao objetivo do desenvolvimento sustentável principalmente no tipo de ato Declarações (cada qual com seu foco particular), onde o objetivo do desenvolvimento sustentável costuma ser discutido em conjunto com considerações sobre as mudanças climáticas. Ainda, também é feita uma vinculação do objetivo do desenvolvimento sustentável com aspectos sociais como justiça social e erradicação da pobreza (presentes na Declaração com França e Acordo com Dinamarca).

Os interesses ambiental e econômico estão presentes de modo indireto nos textos dos atos que tratam as mudanças climáticas como "tema relevante". Isso ocorre devido à ausência de vinculação entre a discussão das mudanças climáticas com mecanismos tradicionais do regime de mudanças climáticas e que são específicos para a cooperação sobre a mudança

do clima (MDL ou REDD e REDD+). Entretanto, é percebida a menção de interesses econômicos no decorrer do texto dos atos, ligados principalmente a outros temas específicos de cooperação que não propriamente a área da mudança do clima, como nas áreas energética (pelo estabelecimento de um mercado global de biocombustíveis no ato com a Itália) e espacial (no qual é citado o benefício da contribuição das tecnologias espaciais nas várias esferas econômicas no ato com a Rússia). São feitas menções dispersas nesses atos a benefícios para o meio ambiente, tais como a melhoria da governança internacional em relação ao meio ambiente (citado na Declaração com a França), cooperação no domínio do meio ambiente (citado na Declaração com Angola) e ações para levar adiante projetos de desenvolvimento científico e tecnológico para a conservação e o manejo sustentável das florestas (citado na Declaração com França).

É exatamente nas áreas de cooperação onde se estabelece, indiretamente, a vinculação com o tema das mudanças climáticas nos atos de "tema relevante" e serão citadas brevemente algumas áreas principais. Na maioria dos atos de "tema relevante" é citada como foco central da cooperação a área energética, principalmente o setor de biocombustíveis, onde se procura aproveitar a posição do Brasil como detentor de tecnologias nessa área. Isso é visto nos Protocolos de Intenções com Nicarágua, Haiti e Indonésia e na Declaração com Honduras, nos quais se reconhece o papel de liderança do Brasil na área energética e sua importância na cooperação técnica sobre biocombustíveis ou também em algumas Declarações com França e Itália no reforço do diálogo político entre as Partes sobre a temática energética. Nesses atos, é comum menção à redução de emissões de gases de efeito estufa e a limitação de gases poluentes no setor de transportes tendo em vista compromissos feitos sob o Protocolo de Quioto.

Uma área que surge como novidade na análise dos atos de "tema relevante" sobre mudanças climáticas é a inclusão da área espacial onde é discutida a utilidade das tecnologias espaciais para o estudo de fenômenos climáticos, combate à mudança do clima, preservação de catástrofes naturais e conservação do meio ambiente (citados na Parceria Estratégica com França e no Plano de Ação com Rússia).

Quando se discute a cooperação tecnológica são feitas menções à cooperação com foco na área energética, principalmente no setor de biocombustíveis pelo trabalho conjunto na

disseminação de tecnologias nesse setor e no privilégio a ser dado a tecnologias limpas para atenuar os efeitos da mudança do clima (citados na Declaração com França) ou na já citada cooperação brasileira com o sul global em matéria de biocombustíveis tendo em vista sua capacidade tecnológica. Além disso, cabe citar a cooperação sobre tecnologias de monitoramento climático na área espacial. Entretanto, é percebido mais uma vez a ausência de um mecanismo central para guiar os esforços sobre cooperação em mudanças climáticas (algo similar ao MDL) nos atos de "tema relevante".

Por fim, em relação à participação dos atores nos atos de "tema relevante" se percebe um número limitado que assinaram pelo Brasil, porém maior do que nos atos de "tema único", em certa medida. Os atores signatários brasileiros foram o Ministério das Relações Exteriores e o presidente brasileiro à época da realização do ato. Nesse sentido, cabe destacar a presença da figura do presidente brasileiro em alguns atos de "tema relevante" (maioria dos atos de Declaração Conjunta, Parceria Estratégica e Plano de Ação), algo que não aconteceu nos atos de "tema único".

Em relação aos atores envolvidos nas iniciativas de cooperação da parte brasileira são observados diversos atores no geral. A Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC/MRE) e o Departamento de Promoção Comercial do Ministério de Relações Exteriores nos Protocolos de Intenções são os atores citados onde há cooperação técnica sobre bicombustíveis e o Ministério de Ciência e Tecnologia brasileiro é o ator citado nos atos onde ocorre a cooperação espacial (atos com Argentina, Itália, Rússia e França). Ainda, é relevante destacar a cooperação institucional entre Universidade do Rio de Janeiro nos Planos de Ação firmados com a China através de sua ação no Centro Brasil-China de Mudanças Climáticas e Tecnologias Inovadoras para Energia. A participação dos demais atores nos atos de "tema relevante" se dá de maneira difusa e está relacionada, unicamente, com a sua atuação específica em áreas diferentes (energia, espaço, agricultura) que não propriamente a atuação sobre a mudança do clima. Sendo assim, é citada, por exemplo, a participação do setor público (ANEEL no Ajuste Complementar com a OMM e Embrapa nos Planos de Ação com China) e menções ao setor privado e organismos e entidades internacionais e ONG's (atos com Nicarágua, Haiti, Honduras, França e Alemanha).

## 5. CONCLUSÕES

A partir da análise dos atos bilaterais firmados pelo Brasil com outros países e organizações internacionais sobre mudanças climáticas se observou elementos que permitiram entender melhor como se caracterizam tais iniciativas governamentais no campo da política externa ao longo dos últimos 27 anos no país. A análise realizada evidenciou tanto aspectos quantitativos e como qualitativos que aclaram a trajetória brasileira sobre a matéria. Nesse sentido, foi de especial importância a base de dados de atos internacionais "Concordia", mantida pelo Ministério das Relações Exteriores do país, a qual nem sempre é utilizada ou citada pelas pesquisas que se debruçam em compreender ou explicar as relações internacionais do Brasil.

Em primeiro lugar, pode-se destacar a classificação geral dos atos em três tipos ("único", "relevante" e "acessório"), conforme o papel que as mudanças climáticas possuíam no documento. Essa tipologia ajudou a sistematizar melhor a pesquisa e caracterizar melhor como a temática era efetivamente tratada, dada a diferença de importância que havia do assunto em cada caso. Em segundo lugar, pôde-se identificar o quadro geopolítico dos atos com base na identificação dos parceiros com os quais o governo brasileiro estabeleceu compromissos. Nesse caso, ficou evidente a parceria com diferentes países de distintas regiões do planeta, porém com a predominância dos desenvolvidos, localizados principalmente no continente europeu.

Em terceiro lugar, do ponto de vista do marco temporal dos atos firmados verificou-se como ponto inicial o final da década de 1990 (1998) e o elevado número a partir do início dos anos 2000 (2003), em que praticamente a maioria foi consagrada ao longo da sua primeira década. Em quarto lugar, e intimamente relacionado ao aspecto anterior, destaca-se a proliferação de atos sobre mudanças climáticas durante o governo Lula, registrando-se a ocorrência em números comparativamente bem menores nos governos FHC, Dilma e Temer, e sem registros nos governos Collor e Itamar.

Em quinto lugar, cabe mencionar que diversos interesses estiveram envolvidos nos atos firmados, englobando não apenas aqueles de ordem ambiental, mas também ações de cooperação com repercussões econômicas, tecnológicas e para o desenvolvimento sustentável como um todo em diferentes níveis de atuação. As áreas de envolvidas também

não se restringiam apenas à ambiental, podendo-se destacar a energética, de transporte e até a aeroespacial. Nessa seara, os projetos de MDL, REDD e REDD+ despontaram como principais instrumentos para viabilizar a cooperação em matéria de mudanças climáticas.

Em sexto lugar, fez-se um esforço analítico para entender os atores brasileiros (governamentais e não governamentais) que estavam relacionados aos atos estabelecidos no período analisado. Quanto a esse aspecto verificou-se que a maior parte dos atos foi assinado por representantes do Ministério das Relações Exteriores, e em menor quantidade pelo Chefe do Poder Executivo, registrando-se ainda a participação de representantes de outros ministérios em uns poucos casos (MMA e MDIC). No que se refere aos atores que deveriam atuar diretamente ou indiretamente nas ações previstas nos acordos, não se restringiam a um ou outro ente governamental, nem tão pouco deixavam de fora entidades não governamentais, incluindo ainda aqueles ligados à área acadêmica e científica, de investimento e da sociedade civil organizada.

As informações e análises realizadas ao longo deste artigo pretendem ser um incentivo a mais para outras pesquisas que se lançam ao desafio de entender melhor as ações da política externa brasileira em diferentes períodos e governos, porém com um diferencial em especifico: a análise a partir dos atos internacionais firmados pelo Brasil ao longo da sua história. Em especial, os resultados ora apresentados são apenas um ponto de partida, no entanto pretendem contribuir para as discussões sobre mudanças climáticas, no intuito de evidenciar objetivos, interesses e atores envolvidos. Com isso, espera-se ter colaborado para o avanço dos estudos sobre a temática, com um certo toque de especificidade da análise, quando considerada a principal fonte de dados que deu suporte à pesquisa realizada, que teve o propósito de caracterizar a atuação dos governos brasileiros em matéria de mudanças climáticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BODANSKY, D.; DIRINGER, E.（2010）. **The Evolution of Multilateral Regimes**: Implications for Climate Change. Pew Center on Global Climate Change, Arlington, VA.

BODANSKY, Daniel (2001), "The History of the Global Climate Change Regime" In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. (eds.). **International Relations and Global Climate Change**. Cambridge: MIT Press, pp. 23-40.

ALMEIDA, Raíssa Goulart de (2017). **Mudanças Climáticas e Cooperação Internacional: uma análise dos governos Sarney a Dilma (1985-2015)**. Trabalho de Conclusão de Curso; (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.

INOUE, Cristina (2012). Governance of global climate change in the Brazilian Amazon: the case of Amazonian municipalities of Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, special edition, p. 170-189.

NEVES JÚNIOR, E. (2011). Uma análise da política externa do governo Lula em relação à temática das mudanças climáticas. **Aurora**, vol.1, n.7, jan.

PAIVA, Iure (2015). Relações Internacionais, mudanças climáticas e dimensão ambiental da segurança energética: inserção da temática na estrutura política, jurídica e institucional do Brasil. In: POMPEU, Gina M.; SAMPAIO, Natércia; MENEZES, Wagner. (Org.). **Comércio, globalização e formação do capital social**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 393-407.

VIOLA, Eduardo (2002). **O Regime Internacional de Mudanças Climáticas e o Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, vol.17, n.50, Oct.