



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais - IREL

GUSTAVO PARTEL BALDUINO OLIVEIRA

PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:
Um estudo sobre a cooperação bilateral ambiental entre Brasil e Alemanha

Brasília, DF
2020

GUSTAVO PARTEL BALDUINO OLIVEIRA

PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:

Um estudo sobre a cooperação bilateral ambiental entre Brasil e Alemanha

Monografia apresentada como requisito para a conclusão da disciplina “Dissertação em Relações Internacionais”, como item opcional de conclusão do Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Cristina Yumie Aoki Inoue.

Brasília, 2020

GUSTAVO PARTEL BALDUINO OLIVEIRA

PARCERIAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:

Um estudo sobre a cooperação bilateral ambiental entre Brasil e Alemanha

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Cristina Yumie Aoki Inoue

Orientadora

Dr.^a Nanahira de Rabelo e Sant'Anna

Me. Frederico Lamego de Teixeira Soares

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar aos meus pais, Ana Lúcia e Mario, que não apenas me ajudaram a enfrentar o desafio que foi o processo de pesquisa e escrita, mas me ofereceram sempre ótimos exemplos e apoio nos momentos mais exigentes e incertos, sendo os principais responsáveis pela pessoa que me tornei.

Agradeço a todos os meus amigos, em especial Guilherme e Aisha, que de diferentes maneiras foram a parte mais importante da minha graduação, além de grandes incentivadores do que o trabalho final se tornou. Sem vocês não teria sido possível.

Agradeço ao PET-REL, que não apenas permitiu que eu pudesse conviver e aprender com pessoas incríveis e extremamente talentosas, me deu também a chance de desenvolver minha habilidade de escrita analítica, sem o que um trabalho de conclusão de curso teria sido muito mais desafiador.

Agradeço à GIZ, pelo tempo de estágio e pelos documentos de grande importância para a pesquisa, assim como à ABC, pela recepção em conversa exploratória sobre a temática da pesquisa, indicando elementos e fatos importantes sobre a cooperação.

Agradeço a todos(as) os(as) professores(as) de alemão que tive, desde os 14 anos, que me abriram as portas para um conhecimento hoje crucial para minha vida e minha atividade profissional e acadêmica.

Por fim, agradeço a minha orientadora, Cristina, por todo o apoio que me ofereceu e as enormes contribuições para o trabalho em sua forma definitiva. Sua experiência e conhecimento foi muito bem-vindos durante todos esses meses. Agradeço também àqueles professores(as) da UnB que contribuíram para minha formação conceitual e metodológica e para minhas perspectivas de carreira.

RESUMO

Brasil e Alemanha, distintos em inúmeros aspectos, mantêm relações desde o século XIX, marcadas não apenas pelo compartilhamento de laços culturais, econômicos e comerciais, mas pela identificação de complementaridades em áreas temáticas, entre as quais a busca pela garantia de um meio ambiente saudável e sua harmonização ao modo de vida humano, principalmente a partir dos anos 1990. O reconhecimento mútuo permitiu que os dois países se oficializassem como parceiros estratégicos, nomenclatura explorada sob diferentes interpretações, mas que indica, essencialmente, o estabelecimento de relações bilaterais privilegiadas. O presente trabalho objetivou a caracterização do histórico e estado recente da cooperação bilateral entre Brasil e Alemanha em torno de tópicos relacionados ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável, baseando-se nas dinâmicas políticas internas encontradas em ambos os países e nos contextos que propiciaram as condições para a existência de um sólido programa de cooperação. Para tal, foi feita a escolha de análise de iniciativas destacadas, assim como do acompanhamento do diálogo político ao longo dos anos, sintetizado em Negociações Intergovernamentais periódicas. Buscando observar a relação entre o estabelecimento formal de uma parceria estratégica e o desenvolvimento do programa de cooperação ambiental, conclui-se que esta cooperação influencia significativamente para o estabelecimento da parceria – mais do que o oposto –, ainda que a existência de relações bilaterais de alto nível tenham propiciado um reforço discursivo para a priorização das temáticas ambientais. Em especial, a conclusão do trabalho permite a caracterização do programa de cooperação ambiental como um caso bem-sucedido e passível de utilização como referencial para a abordagem dos desafios impostos pelas profundas transformações ecossistêmicas em curso ou iminentes, e das responsabilidades de países desenvolvidos e em desenvolvimento na governança ambiental.

Palavras-chave: Cooperação internacional; Relações Internacionais; meio ambiente; parcerias estratégicas; Brasil; Alemanha.

ABSTRACT

Brazil and Germany, distinct in many aspects, have shared relations since the 19th century, marked not only by the sharing of cultural, economic and commercial ties, but also by the identification of complementarities in thematic areas, among which the search for a healthy environment and its harmonization with the human way of life, especially since the 1990s. Mutual recognition between the two countries has allowed them to become official strategic partners, a nomenclature explored under different interpretations, but which essentially indicates the establishment of privileged bilateral relations. The present work aimed at characterizing the history and recent state of bilateral cooperation between Brazil and Germany on topics related to the environment and sustainable development, based on the internal political dynamics found in both countries and on the contexts that provided the conditions for a solid cooperation program. To this end, a choice was made for the analysis of outstanding initiatives, as well as for the follow-up of the political dialogue over the years, summarized in periodic Intergovernmental Negotiations. In an attempt to observe the relationship between the formal establishment of a strategic partnership and the development of the environmental cooperation program, it is concluded that the latter contributes significantly to the establishment of the partnership – more than the opposite –, even though its existence has provided a discursive reinforcement for the prioritization of environmental issues. In particular, the conclusion of the work allows the environmental cooperation program to be characterized as a successful and usable case study for addressing the challenges posed by the ongoing or imminent profound ecosystem changes, and the responsibilities of developed and developing countries in environmental governance.

Keywords: International cooperation; International Relations; environment; strategic partnerships; Brazil; Germany.

ZUSAMMENFASSUNG

Brasilien und Deutschland, die sich in vielerlei Hinsicht unterscheiden, haben seit dem 19. Jahrhundert gemeinsame Beziehungen, die nicht nur durch die gemeinsamen kulturellen, wirtschaftlichen und kommerziellen Beziehungen gekennzeichnet sind, sondern auch durch die Identifizierung von Komplementaritäten in thematischen Bereichen, darunter die Suche nach einer gesunden Umwelt und deren Harmonisierung mit der menschlichen Lebensweise, insbesondere seit den 1990er Jahren. Die gegenseitige Anerkennung zwischen den beiden Ländern hat es ihnen ermöglicht, offizielle strategische Partner zu werden, eine Nomenklatur, die unter verschiedenen Interpretationen erforscht wird, die aber im Wesentlichen auf die Aufnahme privilegierter bilateraler Beziehungen hinweist. Die vorliegende Arbeit zielte darauf ab, die Geschichte und den aktuellen Stand der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Brasilien und Deutschland in den Bereichen Umwelt und nachhaltige Entwicklung zu charakterisieren, und zwar auf der Grundlage der internen politischen Dynamiken in beiden Ländern und auf der Grundlage der Kontexte, die die Voraussetzungen für ein solides Kooperationsprogramm boten. Zu diesem Zweck wurde eine Auswahl getroffen für die Analyse der herausragenden Initiativen sowie für die Weiterverfolgung des politischen Dialogs im Laufe der Jahre, die in periodischen Regierungsverhandlungen zusammengefasst wurden. In einem Versuch, die Beziehung zwischen der formellen Einrichtung einer strategischen Partnerschaft und der Entwicklung des Umweltkooperationsprogramms zu beobachten, kommt man zu dem Schluss, dass letzteres wesentlich zum Aufbau der Partnerschaft beiträgt –mehr als das Gegenteil –, auch wenn seine Existenz eine diskursive Verstärkung der Priorisierung von Umweltfragen bewirkt hat. Insbesondere erlaubt der Abschluss der Arbeit, das Umweltkooperationsprogramm als eine erfolgreiche und brauchbare Fallstudie zu charakterisieren, um die Herausforderungen zu bewältigen, die sich aus den laufenden oder bevorstehenden tiefgreifenden Veränderungen des Ökosystems und der Verantwortung der Industrie- und Entwicklungsländer bei der Umweltpolitik ergeben.

Schlüsselwörter: Internationale Zusammenarbeit; Internationale Beziehungen; Umwelt; strategische Partnerschaften; Brasilien; Deutschland.

LISTA DE ABREVIATURAS

- AA – Ministério Federal das Relações Exteriores da Alemanha
- ABC – Agência Brasileira de Cooperação
- ARPA – Programa Áreas Protegidas da Amazônia
- BfE – antiga Agência Federal de Ajuda ao Desenvolvimento
- BMU – Ministério Federal para o Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear
- BMZ – Ministério Federal para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
- BNDES – Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social
- BRICS – Fórum multilateral de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- CAR – Cadastro Ambiental Rural
- CDU/CSU – União Democrata-Cristã/ União Social-Cristã
- CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
- CNUMAH – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano
- CTBA – Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha
- DAC – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
- DED – antigo Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social
- G7/G8 – Grupo dos 7/Grupo dos 8
- GAWI – antiga Sociedade Alemã de Fomento à Países em Desenvolvimento
- GIZ – Agência Alemã para a Cooperação Internacional
- GTZ – antiga Agência Alemã para a Cooperação Técnica
- IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
- IKI – Iniciativa Internacional para o Clima
- InWent – antiga Sociedade Internacional para a Formação Profissional e Desenvolvimento
- KfW – Banco de Desenvolvimento Alemão
- MMA – Ministério do Meio Ambiente
- MRE – Ministério das Relações Exteriores
- NDC – Contribuições Nacionalmente Determinadas
- OCDE/OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- ODA – Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
- ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
- ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
- PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPG7 – Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais no Brasil

RDA – antiga República Democrática Alemã

REDD/REDD+ – Mecanismo para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal da UNFCCC

RFA – República Federal da Alemanha

RI – Relações Internacionais

SEMA – antiga Secretaria Especial do Meio Ambiente

SPD – Partido Social-democrata Alemão

SPRN – Subprograma de Política de Recursos Naturais do PPG7

UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática

SUMÁRIO

Introdução.....	12
1. CONCEITOS E PERCEPÇÕES DE BRASIL E ALEMANHA SOBRE COOPERAÇÃO E PARCERIAS ESTRATÉGICAS.....	15
1.1 A cooperação internacional como paradigma	15
1.2 Relações bilaterais e a formação de parcerias estratégicas.....	20
1.3 Desenvolvimento institucional e a construção do modelo de cooperação internacional alemão.....	23
1.3.1 A consolidação do BMZ e a orientação inicial da política de cooperação internacional alemã (1961-1975).....	24
1.3.2 O impacto da conjuntura internacional, revisão de objetivos e de agenda (1975-1998)	26
1.3.3 Revisão de parcerias e consolidação institucional recente (1998-2013).....	28
1.4 Considerações parciais	31
2. CONVERGÊNCIA DE AGENDAS E EXPRESSÕES COOPERATIVAS NA ÁREA AMBIENTAL – CONTEXTUALIZAÇÃO E HISTÓRICO	33
2.1 Introdução.....	33
2.2 Políticas nacionais, agendas globais.....	34
2.2.1 Brasil.....	34
2.2.2 Alemanha.....	38
2.3 O Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PPG7) e a consolidação da cooperação ambiental Brasil-Alemanha	42
2.4 Considerações parciais	45
3. A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL E ALEMANHA (2008-ATUALIDADE)	47
3.1 Introdução.....	47
3.2 2008: transição e expansão dos canais de cooperação	47

3.2.1 Plano de Ação para a Parceria Estratégica Brasil-Alemanha	47
3.2.2 Parceria Energética Brasil-Alemanha:.....	48
3.2.3 A Iniciativa Internacional para a Proteção do Clima (IKI)	52
3.2.4 Fundo Amazônia: novo potencial técnico e financeiro para a cooperação ambiental	54
3.2.5 Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha (CTBA).....	56
3.3 2015: Consultas Intergovernamentais de Alto Nível e o reforço da parceria em torno do desenvolvimento sustentável	57
3.4 Desenvolvimentos recentes	60
3.5 Considerações parciais	63
Considerações Finais	65
Referências Bibliográficas.....	68

Introdução

Compreender dinâmicas específicas de interação entre atores internacionais significa tomar conhecimento da constante atualização de paradigmas e prioridades a nível global e doméstico, capazes de influenciar esse comportamento. Esse processo de análise requer, ao mesmo tempo, a percepção de que a demanda por lógicas não-conflitivas, mas sim cooperativas, se mostra constantemente justificada como estratégia de abordagem de desafios que ultrapassam limites de fronteiras e que não limitam seus efeitos a alvos direcionados – isto é, criam responsabilidades compartilhadas de governança.

Nesse sentido, as temáticas relacionadas à preservação do meio ambiente e de todos os recursos naturais que agrega são um exemplo central de preocupação com elementos da biosfera que não apenas interferem diretamente na vida humana, mas também na sobrevivência da biodiversidade global. É sobre essas temáticas, e acerca do alinhamento de recursos técnicos e financeiros entre dois países em torno das várias facetas dessa agenda, que o presente trabalho procurou desenvolver um estudo de caso: uma investigação da cooperação nas relações entre o Brasil e a Alemanha, que mesmo obedecendo a diferentes condições, recursos e conjunturas internas, reconheceram-se como complementares.

Em especial, a pesquisa foi orientada por alguns conceitos delimitadores, sendo os dois principais “cooperação internacional” e “parceria estratégica”, o último sendo um grau formal atribuído de forma selecionada por países e que indica, sobretudo, parceiros cruciais em seus objetivos internacionais. Uma análise das diferentes concepções atribuídas a esses conceitos é apresentada na parte inicial do trabalho e, no caso da cooperação internacional, de sua natureza segundo algumas correntes teóricas centrais da disciplina das RI.

Entre as múltiplas dimensões passíveis de reconhecimento nas relações bilaterais teuto-brasileiras, o trabalho objetiva uma análise da construção e evolução da cooperação perpetrada na dimensão ambiental e, conforme a atualização de paradigmas domésticos e internacionais, do desenvolvimento sustentável. O Brasil ocupa a posição de principal parceiro comercial alemão na América Latina e, ainda que essa dinâmica tenha perdido expressividade, o intercâmbio econômico bilateral gira na casa dos bilhões de euros anualmente¹, estimulados pela presença das Câmaras Brasil-Alemanha de Comércio e Indústria (AHK) e as reuniões da

¹ De acordo com a plataforma *Comex Stat/Comex Vis*, do Ministério da Economia, entre 2018 e 2019 a Alemanha ocupou a posição de 8ª maior exportadora para o Brasil (US\$ 10,3 bi) e 4ª maior importadora de produtos brasileiros (US\$ 4,7 bi). Dados disponíveis em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>.

Comissão Mista Brasil-Alemanha de Cooperação Econômica, que acontecem anualmente há quase cinco décadas (AA, s/d).

A decisão por atribuir à agenda ambiental centralidade nas relações bilaterais é acompanhada pela igualmente importante decisão de descrever os processos que permitiram que essa cooperação se tornasse prioritária no diálogo político de ambos. Ao longo do trabalho, os elementos conceituais acompanham revisão histórica da consolidação das preocupações ambientais como um tema global, sua incorporação doméstica pelos dois países, e desenvolvimentos institucionais que permitiram a expressão da cooperação ambiental desde seus primeiros momentos até seu amadurecimento. Para tal, documentos oficiais produzidos pela cooperação e pelo diálogo diplomático constituem fonte central para o esforço analítico, com destaque para as atas das negociações intergovernamentais sobre a cooperação técnica e financeira, que oferecem uma perspectiva das reuniões periódicas mantidas por Brasil e Alemanha e caracterizam a progressão de agendas e projetos nas últimas décadas.

Sendo assim, a pesquisa se baseou em dois questionamentos complementares: por um lado, **de que forma a cooperação ambiental constitui ponto fundamental da parceria estratégica entre Brasil e Alemanha?** e, ao mesmo tempo, **como o estabelecimento de uma parceria estratégica, a partir de 2008, se mostrou significativo à cooperação ambiental entre os dois países?** As hipóteses iniciais propostas para as perguntas estiveram voltadas para a suposição de um programa de cooperação em expansão ao longo dos anos, e de que a elevação das relações bilaterais a um nível formalmente maior ofereceu insumos importantes para o enriquecimento dessa dinâmica, em termos de recursos e integração entre instituições.

De forma geral, o desenrolar da pesquisa indica um aprofundamento de relações entre os dois países, no âmbito das quais se verifica crescente importância das temáticas ambientais, impulsionadas pelo Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais no Brasil – PPG7, a partir dos anos 1990. Ainda que não tenha sido evidenciada causalidade entre o programa e a Parceria Estratégica, estabelecida já no novo milênio, existem claras manifestações de instituições públicas alemãs sobre a importância dele para a elevação do nível das relações bilaterais àquele patamar.

Faz-se importante a menção, ainda, de que a análise procurou definir um panorama geral dos principais aspectos definidores da existência do atual programa de cooperação e de sua presença no diálogo político entre os dois países. Por limitações de idioma, tempo e de acesso a dados numéricos, a presente pesquisa não objetiva o detalhamento integral de todos os processos registrados dentro dessa interação, que envolve um escopo amplo de eventos, projetos

e atores nas esferas local, regional e nacional de Brasil e Alemanha. É de interesse o aprofundamento de aspectos posteriores da cooperação bilateral em pesquisas futuras.

1. CONCEITOS E PERCEPÇÕES DE BRASIL E ALEMANHA SOBRE COOPERAÇÃO E PARCERIAS ESTRATÉGICAS

1.1 A cooperação internacional como paradigma

As relações entre os Estados e as dimensões políticas nelas compreendidas são expressões de escolhas e conjunturas da política interna, interesses econômicos e agendas sociais. Compreender as motivações dos mesmos para engajar em processos bilaterais, trilaterais e multilaterais é investigar um histórico de interações no campo da política exterior, um contexto de tomada de decisão e afinidades desses países com outros Estados – que podem apresentar pautas e objetivos internacionais semelhantes e congruentes, motivadas ou não por processos históricos amistosos entre seus povos. Cooperar, nesse sentido, é uma expressão de alinhamento em torno de tópicos específicos, buscando a conexão entre recursos e diferentes capacidades técnicas para a concretização de uma agenda em comum. Na disciplina das Relações Internacionais – RI, a interpretação dos caminhos tomados pela cooperação e a origem do interesse estatal por esses processos é ampla e tem seu desenvolvimento particularmente recente.

Mesmo dentro do campo bélico, tradicional ponto de foco das RI desde sua instituição como área de estudos, expressões de reflexão sobre a importância de lógicas não conflitivas na estabilidade das interações entre os Estados só começam a ser relevantes a partir do início do século XX, com autores como Norman Angell, que observa o peso da guerra sobre a atividade econômica (ANGELL, 2002 apud MACIEL, 2009). À época, as primeiras manifestações de organizações internacionais são observadas, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e, após a Segunda Guerra Mundial, a noção de cooperação internacional se apresentou como alternativa para as relações internacionais (MACIEL, 2009), ainda que de forma incipiente.

Definir cooperação é uma tarefa complexa, e costumeiramente leva a uma classificação de tipos diferentes de motivação para essa atividade dentro de configurações de poder específicas e interesses a longo prazo, que determinam, muitas vezes, a natureza dessas interações. Dentro do pensamento predominante em diferentes épocas, alguns autores procuraram delimitar categorias de cooperação e identificar essas naturezas que atribuem sentido a elas.

Uma visão tradicional, associada ainda a um caráter anárquico do sistema internacional, prevaleceu por muito tempo como o paradigma para a cooperação: na lógica de Charles Kindleberger, essa interação cooperativa existiria como expressão das grandes potências hegemônicas na busca por demonstração de poder militar e econômico sobre zonas de influência (KINDLEBERGER, 1973 apud CAMPOS et al., 2012). Isto é, partiria de um princípio coercitivo, em que Estados se sentiriam constrangidos a estabelecer relação específica com um Estado mais poderoso para garantia de sua sobrevivência sistêmica.

Nos anos 1980, com reformulações no próprio campo das Relações Internacionais como disciplina e a atualização de paradigmas centrais, uma nova perspectiva passaria a ser reconhecida na questão de cooperação. Robert Keohane (1984), conforme leitura de Campos et al (2012, p. 10, tradução nossa), definiria um sentido amplo para a atividade, de que “cooperação intergovernamental acontece quando as políticas seguidas por um governo são vistas por seus parceiros como facilitadores para seus próprios objetivos, resultado de processo de coordenação política”. Essa perspectiva abria, dentro da perspectiva teórica liberal institucional das RI, o reconhecimento da interação cooperativa entre Estados por afinidade e não por coerção. Agendas, nesse sentido, poderiam ser vistas como opções de engajamento internacional de benefício mútuo e não limitadas à perpetuação de hegemonias, se adequando à transição do contexto político da época.

A teoria construtivista social, especialmente a partir dos anos 1990, também traria a temática da cooperação no esforço de caracterização dos processos de formação de identidades e interesses dos atores internacionais e as consequências estruturais desses processos. Wendt (1994), se posicionando sobre o debate entre neorrealistas (materialistas) e liberais (institucionalistas) aprofunda a discussão sobre cooperação para além da superação dos custos que atores estatais egoístas podem ter para agirem coletivamente, defendendo que cooperar envolve uma transformação em termos das próprias identidades desses atores – e que a prática de cooperação recíproca se retroalimenta na continuidade do comportamento cooperativo entre Estados. Em outras palavras, o ato de cooperar influi sobre o próprio reconhecimento de Estados como atores globais e de suas expectativas sobre o comportamento de seus pares para além de uma lógica competitiva.

De acordo com Maciel (2009) a partir dos esforços de recuperação da Europa, nos anos que se seguiram após o conflito terminado em 1945, a ideia de *cooperação técnica* começa a ser observada e se torna um conceito empregado oficialmente, substituindo a ideia de “assistência técnica” e um teor paternalista que o conceito havia tomado em relação ao tema do

desenvolvimento². Para o autor, a cooperação técnica seria como um instrumento de “aprendizado e ganhos mútuos a partir de uma relação de trocas entre partes iguais e/ou desiguais” ganharia espaço, do que se depreende diferentes capacidades dos atores interessados e dos benefícios desse intercâmbio (MACIEL, 2009, p. 221).

Oliveira e Luvizotto (2011) observam ao menos três tipologias ideais para a cooperação internacional, com base na natureza da atividade e o propósito dos atores envolvidos. Uma primeira forma de cooperação, típica do período pós-Segunda Guerra, seria a *cooperação vertical*, vista pelos autores criticamente como um modelo de assistencialismo em que os países receptores, chamados subdesenvolvidos, teriam certa passividade no processo. Em seguida, como alternativa (ainda vertical, em alguns aspectos), a chamada *cooperação técnica tout court* ofereceria um processo de maior inclusão dos receptores no próprio processo de desenvolvimento, tendo consultores externos papel temporário, antes da conquista de autonomia e maior agência pelos países beneficiados (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011).

Com a consolidação de novas potências relevantes no cenário internacional, a exemplo de países como o Brasil, a chamada *cooperação horizontal* passa a aparecer como uma revisão dos conceitos anteriores, e colocar, por exemplo, a cooperação entre países em desenvolvimento, ou Sul-Sul, como fenômeno recorrente (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011). Essa modalidade de cooperação, mesmo quando se define em uma lógica Norte-Sul, se justifica a partir de movimento bidirecional de conhecimento entre instituição prestadora e instituição local, com foco em infraestrutura humana que permita uma quebra de dependência a longo prazo. A horizontalidade permite, na troca recíproca, a busca por soluções para problemas comuns – em áreas como meio ambiente, urbanização, transporte, entre outros (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011).

Apesar das diferenças de motivação e origem, a cooperação internacional para o desenvolvimento, como conceito, teria diversas interpretações ao longo do tempo, que até hoje geram referências terminológicas alternativas para, em parte dos casos, a mesma atividade – apoio ao desenvolvimento de outros países. A diferenciação entre “cooperação internacional” e termos como “ajuda externa” ou “assistência técnica” não é perfeitamente clara, tendo diferentes instituições optado por definições distintas desse fenômeno.

² Apesar da diferença de nomenclatura, não necessariamente é possível atribuir caráter único a conceitos como “cooperação” e “assistência”, como será apontado em seguida.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³, por exemplo, ainda que adote em seu próprio nome o termo “cooperação”, utiliza “ajuda oficial para o desenvolvimento” ou “ODA” como referência conceitual para essa prática internacional. (CAMPOS et al, 2012). Desde os anos 1960, por meio do chamado Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC, em inglês), a organização passou a desenvolver uma definição de “*foreign aid*” (ajuda externa) que pudesse ser utilizada como referência para a prestação de assistência por seus países membros; um conceito oficial seria publicado nos anos 1970, classificando ODA a partir de duas diretivas: (a) ter a promoção de desenvolvimento econômico e bem-estar social como seu principal objetivo e (b) ser concessional em caráter, isto é, sem a cobrança de juros (RIDDELL, 2007).

Os membros do DAC, como a própria Alemanha, até hoje utilizam essa definição tradicional como referencial de mensuração de sua atividade de cooperação internacional. Contudo, como defende Riddell (2007), incorpora imprecisões e dificuldades quanto ao critério de definição por prioridades, a exemplo da contabilização de subsídios de perdão de dívidas (*debt forgiveness grants*) no total de ODA destinado aos países receptores. A aplicação do conceito exige a cautela em observar as limitações de seu uso e dos casos que fogem a esses critérios específicos de definição, exigindo a análise de dimensões da cooperação visão para além de valores numéricos brutos.

Carol Lancaster (2007), a partir do termo “foreign aid” (ajuda externa), analisa o contexto de desenvolvimento do paradigma de cooperação internacional. A autora atribui à Guerra Fria a primeira expansão dessa manifestação da política externa, em uma época em que garantir o desenvolvimento de outros países significaria benefícios diplomáticos, ou para o ocidente ou para o bloco soviético, que adotavam sistemas político-econômicos polarizados. (LANCASTER, 2007). A partir dos anos 1970, observa-se a consolidação de outros paradigmas para além da construção de zonas de influência política, com a profissionalização de agências estatais de cooperação, novos atores não-governamentais e países doadores, assim como diversificação temática para a cooperação, especialmente com o colapso da União Soviética no início dos anos 1990 e a necessidade de adaptação dos países em transição (LANCASTER, 2007).

Importante modificação na dinâmica da cooperação internacional, visível principalmente no último quarto do século, foi o surgimento de iniciativas partindo de países

³ Formada a princípio pelas principais economias do Norte Global, a OCDE é historicamente integrada pelos principais prestadores de cooperação internacional, incluindo a própria Alemanha, sendo sua definição para essa atividade uma referência recorrente nesse campo

em desenvolvimento e direcionadas a países também classificados nessa condição. Atores antes exclusivamente receptores de cooperação de países desenvolvidos, como o próprio Brasil, passaram a tomar lugar como agentes de promoção de desenvolvimento no exterior e reimaginar lógicas verticalizadas de ajuda externa, muitas vezes alvo de críticas. A expansão da cooperação por essa via representaria também ganhos de alcance, uma vez que o espaço de contribuição regional por atores emergentes atinge vizinhos eventualmente distantes do interesse dos países centrais.

Tradicionalis doadores de cooperação internacional, como são as principais economias mundiais que integram o DAC/OCDE, nessa nova configuração, passaram a reavaliar sua posição e buscar formas de adaptação à presença de países que muitas vezes exercem o papel de fonte e destino de cooperação (ROSENGREN et al., 2013), como é o caso brasileiro. A chamada *cooperação trilateral*, nesse sentido aparece como uma alternativa de coordenação de dois países/blocos favor de algum(ns) terceiro(s) país(es), a partir da compreensão de que algumas estratégias de engajamento utilizadas por esses atores podem ser coincidentes (como a transferência de tecnologia), e a possibilidade de atuação conjunta no exterior ser uma opção viável (ROSENGREN et al., 2013)

Compreender diferentes definições para a cooperação internacional, dessa forma, exige cautela, mas também implica investigar o fenômeno em suas várias expressões ao longo das décadas, incluindo a forma como o conceito se apresenta para o Brasil. Existente desde 1987, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), subordinada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), coordena as atividades de cooperação técnica recebidas e prestadas pelo governo brasileiro, e identifica essa atividade como fonte de promoção de correção de dificuldades ao desenvolvimento, através da transferência de conhecimento, experiências e “sofisticados equipamentos”, responsáveis por capacitação humana e benefícios institucionais duradouros (CAMPOS et al, 2012 apud ABC, 2012).

Ainda que o Brasil tenha sido há várias décadas um receptor de recursos de cooperação de países desenvolvidos, o país acumula também crescente experiência na prestação de cooperação internacional para outros países em desenvolvimento. A partir dessa movimentação, a perspectiva da cooperação brasileira, a nível estatal, se transformou no sentido de compreender o papel do país como promotor do desenvolvimento no exterior. Em termos práticos, o país se situa como um ator envolvido nos processos de cooperação internacional tanto pela via da cooperação recebida, quanto da cooperação oferecida no campo para o

desenvolvimento, e a ABC, em suas atribuições de coordenação, oferece apoio nas demandas de ambos os lados (ABC, [2012?])

1.2 Relações bilaterais e a formação de parcerias estratégicas

Assim como a existente pluralidade interpretativa do fenômeno da cooperação internacional, outras expressões de relações entre países também requerem análise direcionada – a percepção de que cada experiência é única em suas origens, desenvolvimentos e condições de existência. Ademais, em meio a várias dinâmicas de relações bilaterais, alguns países, ao longo das últimas décadas, optam por atribuir um grau formal de “parceria estratégica” para suas relações políticas, por meio de manifestação pública oficial. O termo, usado como referência comum para casos às vezes muito distintos, recebe diferentes interpretações nas RI, o que significa que observar uma expressão como as relações entre Brasil e Alemanha, declarados parceiros estratégicos, requer um maior debate sobre a utilização dessa expressão por governos.

Em termos teóricos, uma das primeiras perspectivas brasileiras sobre parcerias estratégicas é apresentada por Vaz (1999), que atribui a esse termo a ideia de “relacionamento privilegiado”, direcionado para a concretização de interesses e objetivos dos países envolvidos, ainda que não necessariamente comuns às partes. Por esse pensamento, uma marca deste conceito seria a diferenciação positiva de outras relações bilaterais, indicando uma maior participação desses parceiros em suas estratégias de política exterior e os benefícios da opção por esse vínculo cooperativo.

Betina Sauter (2017) indica que o termo “parceria estratégica” é importado, a princípio, da cultura empresarial, e que teve uma reinterpretação muito distinta ao ser utilizado pelas RI. Em uma visão sistêmica, a autora aponta o papel dessas parcerias na revisão do equilíbrio de poder internacional, no sentido de “questionamento de princípios da governança global” pela atribuição de “novos papéis” aos atores envolvidos dentro do cenário internacional. A escolha de parceiros estratégicos, por essa lógica, é baseada na identificação de complementaridades, lacunas e afinidades encontradas nas parcerias em prospecção. Os países partem do pressuposto de que o conhecimento técnico, as experiências anteriores e a capacidade para financiar as parcerias são os principais definidores dessa movimentação sobretudo política e, buscando benefícios mútuos, a presença de valores compartilhados, objetivos comuns e histórico de relações são centrais na decisão final dos países por uma parceria estratégica (SAUTER, 2017).

Uma vez consolidada a priorização dessa relação bilateral, a existência de uma parceria estratégica requer uma etapa de integração intensa, na qual se torna evidente o mais elevado grau de diálogo entre instituições nacionais das partes, assim como uma visível capilaridade desse diálogo para outras instâncias da organização política, econômica, social e cultural (SIRUTAVICIUS, 2006 apud VILLELA, 2015). Um caráter de longevidade também é típico desse processo (CAMERON; YONGNIAN, 2010 apud VILLELA, 2015), considerando que, a nível estatal, a concretização de objetivos é um processo de construção lenta, mesmo por exigir a adaptação dos países às necessidades um do outro.

Dados os fatores de influência circunstancial da formação e concretização de uma parceria estratégica, determinadas conjunturas políticas e agendas externas de governo podem atribuir a essa formalização um papel mais ou menos relevante. De forma semelhante, o uso histórico desse instrumento por Brasil e Alemanha também constitui importante insumo analítico para a compreensão do caso em questão. Para o Brasil, a expressão “parceria estratégica”, como conceito, já era utilizada desde os anos 1970, em um momento de busca por novos parceiros internacionais frente a uma alteração acelerada de relações com os EUA, em declínio. Parceiros europeus, sobretudo, foram essenciais na época, e essa movimentação se encaixou na construção da narrativa “universalista” para a política exterior brasileira – adaptação a diferentes “nichos de oportunidade e restrições provindas de circunstâncias” (LESSA, 1998 apud LESSA, 2010, p. 119, tradução nossa).

Lessa (2010) observa grandes transformações nas dinâmicas de inserção internacional do Brasil a partir do início dos anos 2000 e que se consolidaram no Governo Lula da Silva (2003-2010), responsável por grande parte das parcerias estratégicas brasileiras recentes. A perspectiva universalista, fortalecida na época, impulsionou uma reorientação dos focos da política exterior, adotando o Brasil um maior engajamento na arena multilateral e o redirecionamento de relações bilaterais para “contatos bilaterais prioritários” (LESSA, 2010, p. 116, tradução nossa). Dentre eles, tanto novos contatos importantes com parceiros do Sul Global – como China, Índia e África do Sul –, quanto antigos contatos tradicionais, no Norte Global, passaram a receber atenção diferenciada do governo brasileiro, em uma época em que a diplomacia nacional se apresentava com forte dinamismo e papel assertivo em novos temas globais, incluindo a agenda ambiental, na qual o Brasil dialoga como detentor de importantes recursos (LESSA, 2010). A intensidade na formação de novas parcerias, atribuídas com o grau de estratégicas, todavia, não é livre de observações críticas. Uma vulgarização do termo, que passou a ser utilizado no meio diplomático de maneira pouco precisa e conforme necessidades

circunstanciais, esvaziou, até certo ponto, seu significado, ainda que essa flexibilização tenha sido em favor da construção de um maior protagonismo internacional (LESSA, 2010).

Para Silva (2015), o governo Lula da Silva apresentou circunstâncias únicas para a política exterior brasileira, e o resultado da coordenação política permitiu ao país assumir uma revigorada posição internacional. Sendo um país emergente, em transição, o autor argumenta que o Brasil pode exercer papel de “ponte” entre desenvolvidos e em desenvolvimento, o que se refletiu na diversidade das novas parcerias formadas e no espaço que essa coordenação pluralista permitiu ao país adquirir na arena multilateral, desde os BRICS, o G20 e mesmo o G4⁴. O autor se refere a essa estratégia (ou conjunto de estratégias) brasileira como uma “geometria variável”, caracterizada pela adoção de flexibilidade nos temas das parcerias estratégicas criadas, que apesar de concentradas em países em desenvolvimento, também incluíram parceiros como França e Alemanha, potências centrais com relações bilaterais de longa data com o Brasil (SILVA, 2015). Assim como Lessa (2010), Silva (2015) também identifica na variabilidade do uso desse instrumento uma dificuldade de análise, e aponta a necessidade de maior qualificação das parcerias estratégicas em sua importância e intensidade. Ainda assim, a posição brasileira passa a ser de maior autonomia, atingindo certo poder de negociação com potências tradicionais (SILVA, 2015).

Dessa forma, a experiência brasileira com parceiros estratégicos não é única e sofreu significativa transformação desde seus primeiros usos no século passado. Pelo mesmo caminho, é importante observar a apresentação desse conceito para a Alemanha, e papel ocupado por esse instrumento na perspectiva da política exterior alemã. Um primeiro ponto a ser mencionado é o valor regional atribuído pela Alemanha ao definir suas relações prioritárias – a Europa, como conjunto de países historicamente conectado e que representa o universo imediato de interações da Alemanha, tem ocupado centralidade histórica e que se consolida com a construção da União Europeia e suas instituições no século passado. Todavia, frente às grandes alterações na dinâmica do sistema internacional das últimas décadas, alguns países como Brasil, Indonésia, Índia e África do Sul recebem atenção por ocuparem, em suas regiões do Sul Global, papéis de destaque – colocando-os como “atores-chave” para a governança global (NARLIKAR; PLAGEMANN, 2016).

Especialmente no que se refere a temas globais e de caráter público, como os da agenda do meio ambiente, parcerias estratégicas para a Alemanha não se limitam a uma formulação

⁴ Iniciativa compartilhada com Alemanha, Japão e Índia pela revisão do Sistema ONU e de seu Conselho de Segurança.

política simbólica, nem a um estreitamento bilateral por si só, mas compreendem movimentação destinada a construir abordagem coletivas para esses pontos. (NARLIKAR; PLAGEMANN, 2016). Nesse esforço, a sincronia de agendas nem sempre é rápida ou possível, o que explica, em muitos casos, a existência de partes da agenda bilateral mais ou menos ativas. Existem, em diferentes países, como mostra a experiência empírica das parcerias estratégicas alemãs, graus de envolvimento institucional no diálogo político distintos; para Brasil, China e Índia, as deliberações envolvem chefes de governo, por meio de instrumentos como consultas intergovernamentais, o que não ocorre, por exemplo, com Austrália, Indonésia e Vietnã, também parceiros, por exemplo (NARLIKAR; PLAGEMANN, 2016).

Compreender, portanto, as origens de parcerias estratégicas e o grau de efetividade da adoção de relações destacadas é considerar elementos particulares de cada país envolvido, e do peso atribuído ao maior alinhamento com países específicos. Cabe destacar, ainda, que o Brasil é o único país latino-americano considerado parceiro estratégico pela Alemanha, o que pode indicar tanto uma maior consistência e rigidez do uso desse instrumento diplomático, como uma concepção histórica distinta do que ele representa para os dois países. Significa, em qualquer um dos casos, que existe reconhecimento do Brasil como um ator importante para as prioridades alemãs, o que oferece importante abertura para uma aproximação.

De forma semelhante, os conceitos atribuídos a parcerias estratégicas permitem reconhecer a pluralidade temática que se associa a elas, não existindo uma limitação a agendas econômicas, comerciais e bélico-militares em comum. Pelo contrário, parcerias estratégicas representam espaços para a concepção de deliberações e soluções conjuntas para problemas globais, nem sempre suficientemente atendidos pela governança multilateral. Sendo assim, podem se justificar tanto em si, como em complementaridade a outras dinâmicas internacionais de cooperação.

1.3 Desenvolvimento institucional e a construção do modelo de cooperação internacional alemão

Como prestadora da cooperação técnica e financeira na relação com o Brasil, é importante definir motivações e caminhos que permitiram à parte alemã o engajamento com seu parceiro sul-americano. E a investigação da cooperação e sua manifestação na agenda política de um país como a Alemanha, por sua vez, exige acessar as particularidades de um

modelo de cooperação para o desenvolvimento construído desde o final da Segunda Guerra mundial, quando o país, recuperado por outras iniciativas de ajuda, como o Plano Marshall, pôde se orientar novamente para um papel de maior protagonismo no exterior.

Em especial, a experiência de construção institucional da governança da cooperação internacional alemã permite a compreensão dos caminhos que levaram à atual configuração chefiada pelo Ministério Federal para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) e do peso dessa liderança na distribuição de competências entre outros órgãos públicos e grupos políticos envolvidos na assistência e cooperação externa alemã.

1.3.1 A consolidação do BMZ e a orientação inicial da política de cooperação internacional alemã (1961-1975)

A data oficial de criação do BMZ, ministério central no processo de cooperação internacional prestada pela Alemanha até hoje, é de 1961 – época em que o país, anteriormente abalado em termos econômicos e políticos pela Segunda Guerra Mundial, já havia configurado um processo de reestabilização e retomada de seu papel mais ativo no campo internacional (HERNANDEZ; ROEHRKASTEN, 2011). O governo de Konrad Adenauer, então chanceler da República Federal da Alemanha, tomou a decisão de criar um ministério separado do órgão governamental já existente para as Relações Exteriores do país, o *Auswärtiges Amt* (AA), iniciativa pouco usual e que teve em suas motivações os debates políticos internos do país. O AA teria suas competências, no campo da ajuda externa, limitadas ao apoio emergencial e deixando majoritariamente a responsabilidade do trabalho de assistência oficial alemã para o BMZ (LANCASTER, 2007). É importante, ao analisar o contexto da época, ressaltar que esse desenvolvimento institucional é simultâneo às primeiras expressões do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (DAC) em sua definição de ODA, e que a Alemanha ocupou desde então papel de formuladora e de influência nessas deliberações sobre a natureza da cooperação internacional, como potência econômica central.

Em um contexto de superação do paradigma de “modernização” existente em peso até os anos 1960, a premissa da cooperação alemã considerava necessária a adaptação a uma demanda por autonomia dos países receptores em seus próprios processos de desenvolvimento, o que teve impacto na orientação das atividades externas do país europeu em sua escolha por interações de longo prazo e individualizadas para cada país parceiro (HERNANDEZ; ROEHRKASTEN, 2011). Nesse ínterim, o ministério optaria por estratégia de

profissionalização de seus funcionários e pela criação de projetos direcionados nos países beneficiados, o que serviu para elevar a eficiência da atividade cooperativa e evitar em parte que interesses alternativos, de motivação política ou comercial, pudessem distorcer o foco dessa atuação externa (LANCASTER, 2007)

Existente desde 1948, derivado dos esforços de reconstrução do país no pós-guerra, o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), Banco de Desenvolvimento alemão, ganharia também a partir de 1952 função de coordenação no financiamento internacional do desenvolvimento e se mostraria participativo, por exemplo, com instituições de países como o Brasil desde 1964 (SCHOLL; KRAMMENSCHNEIDER, 2010). Essa movimentação colocaria a entidade na frente dos processos da cooperação financeira do país, o que seria mantido pelas próximas décadas, ainda que com adaptações. Existia, nesse sentido, um cenário de visibilidade para a cooperação internacional e o fortalecimento de instituições no nível político mais alto que pudessem gerenciar o interesse de participação alemã nessa dinâmica. Restava, contudo, a consolidação de um organismo que pudesse sintetizar a cooperação técnica alemã, antes fragmentada em mecanismos como o *Bundesstelle für Entwicklungshilfe* (BfE) e *Deutschen Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer* (GAWI)⁵, atuantes na década de 1960 (LANCASTER, 2007).

O BMZ, que desde 1972 assumira responsabilidades na coordenação da cooperação técnica, decide criar em 1975 a *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), a Agência Alemã de Cooperação Técnica, decisão que daria à cooperação alemã característica administrativa específica pelas próximas quatro décadas (SCHOLL; KRAMMENSCHNEIDER, 2010). A agência, que substituiu BfE e GAWI, seria o órgão central da cooperação técnica alemã, e ganharia, em seu desenvolvimento, papel cada vez mais relevante na elaboração e implementação da agenda do BMZ.

O que se observa nesse período, portanto, é a consolidação, cada vez mais clara, do protagonismo exercido pelo BMZ em relação ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (AA), movimento essencial na definição política da cooperação alemã para o desenvolvimento. Subordinada ao ministério, a GTZ se colocaria como principal nome na cooperação técnica, enquanto KfW, financiado pelo governo federal, assumiria o centro da cooperação financeira internacional. A atuação de ambos, a partir dessa época, raramente estaria dissociada, como se observaria no caso de países parceiros como o Brasil. Relevante é a menção, ainda da

⁵ BfE e GAWI, respectivamente, eram a Agência Federal de Ajuda ao Desenvolvimento e a Sociedade Alemã de Fomento à Países em Desenvolvimento.

participação, desde momentos iniciais, de outras entidades não ministeriais⁶ na construção da cooperação internacional, como estados federados e municípios, fundações políticas, organizações não governamentais (ONGs) e mesmo igrejas, ainda que em dimensões muito incipientes em relação à contribuição principal a nível ministerial.

1.3.2 O impacto da conjuntura internacional, revisão de objetivos e de agenda (1975-1998)

Com a otimização da estrutura institucional para a cooperação técnica e financeira, a Alemanha teve resultados significativos em sua participação de assistência internacional na década entre a segunda metade dos anos 1970 e a primeira dos anos 1980. No período, o país ocupou a posição de terceiro maior doador internacional e destinava até 0,5% de seu produto interno bruto para ajuda externa (RIDDELL, 2007).

A conjuntura que se apresenta, contudo, a partir desse período, é de transformações no contexto da economia global que têm impacto sobre a interação entre Estados, incluindo os fluxos de cooperação internacional. Durante a chamada década perdida – os anos 1980 –, em meio a uma crise de endividamento externo dos países em desenvolvimento, a Alemanha passou também a lidar com dificuldades internas em termos de inflação, desemprego, e recessão, o que acabou criando pressões sobre sua pauta de ajuda externa. Em termos práticos:

[...] the government also eased the constraints of the country programming processes and allocated more aid to “mixed-credit” financing schemes of interest to hard-pressed German businesses. This was reflected in an increase in the proportion of German bilateral aid allocated to public utilities, industry, mining, and banking purposes, surging temporarily to 60 percent in 1984 (LANCASTER, 2007, p. 176).

O caráter mais flexível da pauta de cooperação em favor de interesses econômicos privados teve repercussão, especialmente entre ONGs, e as reações do governo foram de se manifestar por uma cooperação mais focada em avanços no crescimento, autonomia e redução da pobreza nos países receptores. Até o fim da década de 1980, esse esforço também foi uma resposta à crescente necessidade de apoio a países em crise econômica na África, como o Egito, mas também alguns países estrategicamente posicionados na Ásia, como a China, entre os principais receptores de cooperação (LANCASTER, 2007).

⁶ Ainda que pouco explorada no escopo da presente pesquisa, a atuação dessas instituições públicas e privadas é um ponto importante para a compreensão de algumas dimensões da cooperação alemã.

Os anos 1990, por sua vez, representam impacto ambíguo sobre a pauta e alcance da cooperação alemã, tanto por condições internas do país, ao fim da Guerra Fria, como de processos gerais da economia global derivados do mesmo contexto. Inicialmente, cabe mencionar o fator da reunificação alemã⁷, que teve efeitos profundos sobre a distribuição de recursos do Governo e que, naturalmente, incentivou um período de menor foco em processos exteriores ao contexto alemão e da Europa Oriental⁸ (LANCASTER, 2007). Ao mesmo tempo, o fim da bipolaridade consolida o pensamento neoliberal, sintetizado na alcunha do chamado “Consenso de Washington” e sua receita econômica orientada para reformas de infraestrutura, ajustes nos gastos públicos e eliminação de outras barreiras ao capital internacional (HERNANDEZ; ROEHRKASTEN, 2011; MIRANDA, 2004).

A política doméstica do começo da década, em termos de diretrizes para o programa de cooperação do BMZ, estava em sincronia com essa narrativa para o desenvolvimento e com a ascensão do tema da pobreza, para o qual o ministério publica, em 1992, documento com orientações para “reformas estruturais” e outras alterações a nível macroeconômico (MIRANDA, 2004). Não obstante, a década como um todo seria palco de ascensão do multilateralismo em torno de temas globais, como as agendas ambientais, de direitos humanos, mulheres e outros aspectos sociais, abordados em grandes conferências das Nações Unidas ao longo de todo o período (LINDGREN-ALVES, 2018).

No que se observaria até o fim da década, alguns pontos adicionais cabem ser mencionados: a redução absoluta do total de ajuda externa alemã, que só voltaria a aumentar no ano 2000; a inclusão do BMZ no Conselho de Segurança Federal alemão, em 1998; e a expansão, a partir da combinação de elementos internos e externos, de novas pautas prioritárias para a cooperação internacional do país. Em primeiro lugar, a diminuição da contribuição alemã com recursos para o desenvolvimento (ODA) no período está conectada com os custos da reunificação e de outros processos relacionados com a prevenção de crises e promoção da paz nessa época de transição global. No mesmo período, desde a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992 e o início das adaptações do país à entrada na União Europeia, demandas adicionais para a restrição de déficit fiscal foram adicionadas, o que limitou o ímpeto de

⁷ Por cerca de quatro décadas, a separação entre República Federal da Alemanha (RFA) e República Democrática Alemã (RDA) manteve o território fragmentado e gerou grandes discrepâncias em termos econômicos e políticos, até hoje visíveis no país. Cabe explicar que os desenvolvimentos institucionais mencionados contemplam processos inicialmente da RFA, o que explica porque Bonn é a cidade sede do BMZ e de outras instituições relevantes até hoje.

⁸ As economias da região, assim como a RDA, passavam por momento de transição crucial para os interesses alemães, já que deixavam o sistema socialista e a antiga influência soviética.

participar mais ativamente na cooperação internacional (LANCASTER, 2007; MIRANDA, 2004).

Em seguida, a inclusão do BMZ no Conselho de Segurança Federal alemão em 1998 oferece à agenda de cooperação novo status prioritário para o governo, em muito motivada pelo contexto internacional da época que atribuía maior visibilidade à temática do desenvolvimento em sua definição sustentável, o que definiria os próximos anos da agenda internacional para o tópico. No mesmo ano, uma nova coalizão entre partidos progressistas no parlamento do país – SPD (social-democrata) e *Die Grünen/Bundnis 90* (ambientalista) – reforçaria a incorporação de novos temas centrais para a cooperação, no que cabe ressaltar a preocupação com a sustentabilidade ecológica, reforçada pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em 1992, e pelos chamados Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), a partir de iniciativa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (MIRANDA, 2004, HERNANDEZ; ROEHRKASTEN, 2011). Esses objetivos, ainda que com grande foco na dimensão social do desenvolvimento, traziam uma forma incipiente de inclusão da preservação ambiental em seu sétimo objetivo⁹.

O quarto final do século XX, nesse sentido, foi para a cooperação alemã campo de teste quanto à capacidade de expansão da presença do país como prestador internacional de assistência/cooperação e de reação a aspectos conjunturais que definiram o período. Transições de grande peso na dimensão interna, assim como reações a mudanças profundas na política e economia mundiais foram suficientes para orientar os rumos de agendas e prioridades do governo, com um saldo de um projeto de cooperação internacional presente nos níveis mais elevados da política do país.

1.3.3 Revisão de parcerias e consolidação institucional recente (1998-2013)

Além dos supracitados eventos definidores do contexto do final dos anos 1990, o ano de 1998 traria também alteração de importante relevância na coordenação da cooperação alemã, com início da gestão da ministra Heidemarie Wieczorek-Zeul, que ficaria no comando do BMZ por mais de uma década. A nova administração incluiria a retomada relativa dos investimentos

⁹ Dentre as metas desse objetivo estava incluída a necessidade de integração dos princípios do desenvolvimento sustentável a nível de políticas públicas, assim como a preservação de recursos naturais e da biodiversidade, o que ofereceu a países como o Brasil um referencial para a introdução da Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), a partir de 2015 (ROMA, 2019)

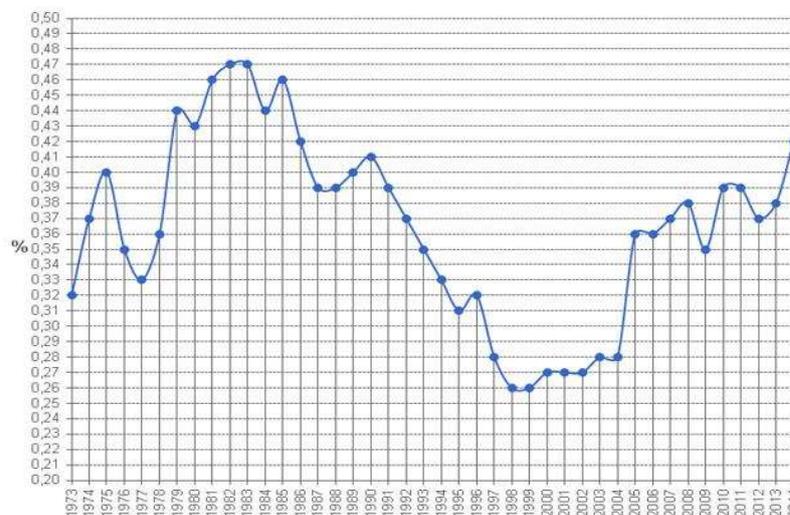
em assistência do país, o apontamento de novas dinâmicas de parceria com atores mais bem delimitados regionalmente, e a escolha de novos pontos de foco temático, movimentos que particularmente beneficiaram países emergentes como o Brasil. Adicionalmente, a adoção da Agenda de Desenvolvimento do Milênio, em 2000, introduziria novo ponto de apoio para orientar as políticas de desenvolvimento global, incluindo a alemã.

A partir de 2003, o BMZ lançaria um referencial de estratégia para seu novo posicionamento em termos das prioridades de cooperação – e dos atores mais importantes para a concretização desses objetivos. Através da eleição de *Ankerländern* ("países-âncora") – parceiros com relevância regional estratégica e com potencial de impacto direto sobre os países sob sua influência –, o ministério procurava dar maior eficiência a sua estratégia de engajamento. Existe uma necessidade de interação com esses países, no ponto de vista da cooperação alemã, tanto na possibilidade de converter esses atores em parceiros capazes de manter a estabilidade regional e promover transformações positivas, quando na possibilidade de restringir o fortalecimento de eventuais dinâmicas de crise provocadas por eles (STAMM, 2004). Em termos reais,

O conceito de “países-âncora” enfatiza a estabilidade política e dinâmica econômica de certos países que em suas respectivas regiões exercem particular influência e cuja cooperação é essencial para a solução de desafios globais (ALBARACÍN; STEHNKEN, 2010).

A aplicação do conceito se orienta em torno da importância desses países na garantia de, simultaneamente, estabilidade regional e o cumprimento de objetivos como o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental e do clima, por exemplo. Correspondem a esse perfil países como China, Índia, Brasil, México e África do Sul, com os quais considera-se o desenvolvimento de parcerias estratégicas a partir de seus pesos e desafios regionais (BMZ, s/d). Stamm (2004) aponta que, observado o problema das emissões de gases-estufa e do desmatamento, os países-âncora acabam sendo os principais atores com os quais deve existir preocupação, sendo o Brasil um deles. O estabelecimento dessas parcerias, ainda que representasse uma definição mais precisa de prioridades, não significou na mesma proporção uma retomada da ajuda externa direta (ODA), em termos relativos, considerando a queda observada na década anterior.

Figura 1 - Evolução da proporção de ODA alemão pelo Produto Nacional Bruto, entre 1973 e 2014¹⁰



Fonte: BMZ, 2015

Ao fim da gestão Wieczorek-Zeul, em 2009, Dirk Niebel assume o BMZ com uma proposta alinhada a premissas mais liberais e demandas relacionadas a uma aproximação com o setor empresarial. Como principal legado de seu comando do ministério, até 2013, estaria a alteração significativa mais recente da mecânica de cooperação técnica alemã, a partir de mudanças institucionais críticas. Em 2011, foi realizada a fusão entre DED (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social – *Deutscher Entwicklungsdienst*), InWent (Sociedade Internacional para a Formação Profissional e Desenvolvimento) e GTZ, que se tornaram a Agência Alemã para a Cooperação Internacional (GIZ), que é a operadora central da cooperação técnica internacional do país até o presente (HERNANDEZ; ROEHRKASTEN, 2011). As três agências executavam tarefas suficientemente semelhantes, associadas à capacitação técnica no exterior, treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, a ponto de que sua divisão representava perdas de coordenação e implementação nos países receptores, além de significar, para o BMZ, fragmentação prejudicial para a execução política de desenvolvimento no exterior (KLINGEBIEL, 2013).

A mudança, ainda que benéfica na expansão do corpo técnico da cooperação alemã, não necessariamente representou a opção original do BMZ e do governo em geral, uma vez que ainda manteve a cooperação técnica e financeira como dimensões separadas institucionalmente,

¹⁰ Tradução nossa.

ainda que operem na maior parte em sincronia nos países receptores¹¹. O alcance da GIZ, como agência, ultrapassa o papel de implementação da política do BMZ, e esta assume responsabilidades com outras entidades públicas, como o Ministério do Meio Ambiente e Segurança Nuclear (BMU), o AA e estados federados, por exemplo, cujos interesses representa em sua atuação local. Globalmente, ao que pode ser observado pela matriz de projetos em aberto declarados pela agência, o BMZ continua sendo o principal financiador e promotor da atividade de cooperação técnica¹² (GIZ, s/d).

Em termos da definição de prioridades para o campo da cooperação internacional, importante documento estratégico cabe ser mencionado. Publicado em 2012, o relatório¹³ conjunto de vários setores do governo federal parte da premissa de desafios globais e da relevância da identificação de atores parceiros precisos para o desenvolvimento de iniciativas significativas. O texto traz o conceito-síntese de “*neue Gestaltungsmächte*”, cuja tradução e definição remete a países relevantes pelo seu papel contemporâneo em *moldar* a globalização, a partir de sua proeminência econômica, seus recursos e seu peso na definição da cooperação para o desenvolvimento em suas regiões, também em temáticas específicas, como a promoção do desenvolvimento sustentável (AA, 2012). O documento se apresenta como importante referencial da política de engajamento internacional alemã e, de certa forma, representa uma expansão do conceito de “países-âncora” para a visão geral da política exterior do país. As duas tentativas de definição de países prioritários para a política externa do país definem o que pode ser esperado de parcerias estratégicas alemãs.

1.4 Considerações parciais

Dentre os aspectos conceituais e históricos apresentados neste capítulo, o que se procurou definir foi o caráter conjuntural e político da escolha por definições específicas para um fenômeno amplo e plural como a cooperação internacional, assim como a forma de

¹¹ A fusão entre GTZ e KfW havia sido proposta em 2005, ainda na gestão anterior do BMZ, mas enfrentou dificuldades de concretização. A separação entre cooperação técnica e financeira, persistente até hoje, é alvo de críticas e considerada artificial (HERNANDEZ & ROEHRKASTEN, 2011).

¹² A GIZ disponibiliza importante plataforma de acompanhamento de projetos e a relação de principais investidores, temáticas e distribuição regional das iniciativas. A participação direta do BMZ remonta a mais de 7 bilhões de euros, em mais de mil projetos.

¹³ A versão original, publicada em alemão em 2012, recebeu o nome de “*Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen: Konzept der Bundesregierung*”, cuja tradução mais precisa é “Moldando a Globalização – Expandindo Parcerias – Compartilhando Responsabilidades: Conceito do Governo Federal”.

incorporação desse processo por instituições nacionais até que, efetivamente, se constituísse uma política alemã de cooperação internacional para o desenvolvimento. Da mesma forma, buscou-se retratar a construção progressiva dessa política, e identificar condições específicas que contribuíram para que determinada estratégia de inserção internacional orientasse as prioridades governamentais, em muitos aspectos, para países como o Brasil, com quem a Alemanha pode, em diversos períodos, encontrar um parceiro estratégico em potencial.

Ao mesmo tempo, o exercício analítico presente teve o objetivo de, ao menos inicialmente, verificar processo de aprofundamento do papel exercido pela cooperação internacional como ferramenta de concretização de interesses antes restritos ao ambiente doméstico. Sob essa perspectiva, Alemanha e Brasil puderam convergir em oportunidades mutuamente benéficas, tanto em termos de objetivos de política externa, quanto na promoção do desenvolvimento – em específico, do *desenvolvimento sustentável*. Nas partes que se seguem do presente trabalho, será destinado espaço para revisão aprofundada da interação entre os dois países nas temáticas específicas do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, constituídas em extensa trajetória de cooperação técnica e financeira nas últimas décadas, e as consequências concretas desses processos em termos políticos e institucionais.

2. CONVERGÊNCIA DE AGENDAS E EXPRESSÕES COOPERATIVAS NA ÁREA AMBIENTAL – CONTEXTUALIZAÇÃO E HISTÓRICO

2.1 Introdução

A partir das discussões do capítulo anterior, oferecemos uma perspectiva inicial sobre processos de interação cooperativa na arena internacional, que obedecem a padrões muito distintos, ainda que vinculados a um conceito semelhante. Existe, na concepção de um referencial de engajamento externo de países como Brasil e Alemanha, condições originadas de dinâmicas tanto domésticas – por arranjos de diferentes atores políticos, contextos socioeconômicos –, quanto conjunturais do sistema. Assim como esquematizado por Putnam (1988) sob o conceito de “*two-level games*” (jogo de dois níveis), a interação internacional dos Estados obedece a influências e condições derivadas da política interna, ao mesmo tempo em que a política doméstica pode ser condicionada por desenvolvimentos externos, de forma que a dissociação dos dois elementos pode gerar análises incompletas ou imprecisas em termos de uma visão holística desse processo.

Sendo assim, entender a construção da cooperação ambiental entre os dois países – assim como em qualquer dinâmica internacional – requer, necessariamente, a contextualização dessa agenda para os dois países em diferentes momentos de sua história recente, e como isso se manifestou em um maior ou menor engajamento internacional em defesa dela. Essas distinções permitem, ao menos a nível estatal, identificar motivações por trás dos interesses ora antagonistas, ora convergentes, que marcaram as políticas exteriores desses Estados em favor do meio ambiente e da sustentabilidade como prioridade sobre outras lógicas de busca pelo desenvolvimento, o que também se reflete em como a cooperação bilateral (e multilateral) temática ganha lugar nos discursos e ações estatais.

O presente capítulo, tomando esse ponto de partida, se organiza em torno da exposição de antecedentes históricos que caracterizam a construção do meio ambiente como uma temática das políticas nacionais de Brasil e Alemanha, e como elas estiveram em diálogo com conjunturas e discursos sobre o papel de ambos em promover a preservação ambiental. Em seguida, o capítulo introduz a cooperação bilateral entre os dois países, a partir do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PPG7), iniciativa multilateral em grande parte promovida e sustentada pela RFA.

2.2 Políticas nacionais, agendas globais

As temáticas ambientais possuem histórico relativamente recente, em termos de difusão e relevância como temática internacional e como prioridade de atores estatais, privados e da sociedade civil. Outras temáticas, como a econômica e a securitária, dominaram o debate multilateral como política internacional de maior nível antes que o meio ambiente fosse relevante. Como preocupação compartilhada de diferentes nações, só recebe espaços específicos para debate a partir dos anos 1960, e um marco simbólico se estabelece na realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), em 1972, na cidade de Estocolmo.

Desde então, a temática passou a receber, ainda que de forma heterogênea, maior visibilidade e prioridade, assumindo diferentes importâncias para países como o Brasil, e se diversificando em temáticas específicas, dentro de necessidades como a gestão da biodiversidade, proteção de florestas e a mitigação da mudança climática, por exemplo. Nas seções abaixo, apresentamos aspectos gerais do desenvolvimento das agendas ambientais de Brasil e Alemanha, como forma de percepção de sua movimentação, assim como para a contextualização do surgimento da primeira grande experiência de cooperação ambiental entre os dois países a partir dos anos 1990, o PPG7.

2.2.1 Brasil

Preocupações do governo brasileiro com temáticas ambientais podem ser observadas desde a primeira metade do século XX. Mesmo na década de 1930, uma preocupação com a preservação de alguns locais na forma de criação de unidades de conservação podia ser observada, assim como a criação de versões iniciais de um Código Florestal, um Código de Águas e um Código de Mineração (1934), indicando que uma percepção sobre o meio ambiente como parte do patrimônio nacional e do reconhecimento de ações humanas como potencialmente nocivas à sua estabilidade (FERREIRA; SALLES, 2016). Essas primeiras expressões, ainda que isoladas, seriam insumos para que políticas federais de gestão do meio ambiente pudessem ser colocadas em prática a partir dos anos 1960.

Nos anos 1970, época de realização da CNUMAH, em Estocolmo, o Brasil baseava seu modelo econômico a partir de uma lógica de industrialização e a busca pelo desenvolvimento econômico nacional como prioridade, o que significava que preocupações com a preservação

ambiental não conseguiram se sobrepor ao cumprimento desse objetivo principal. Nas negociações da Conferência, é comum a referência ao Brasil como um dos países, ao lado de China e Índia, por exemplo, que levantaram discurso soberanista e um distanciamento da responsabilidade sobre os problemas ambientais já perceptíveis na época, alegando seu direito de crescimento econômico e industrial aos moldes executados pelos países do Norte Global – primeiros a gerar problemas ambientais de extensão global e a incentivar uma agenda global do meio ambiente (TEIXEIRA, 2017; FERREIRA; SALLES, 2016).

A conflitada conferência teve como seu principal legado a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), mas, domesticamente, o resistente governo brasileiro se sentiu pressionado a criar um órgão relacionado ao meio ambiente, o primeiro a nível federal. A Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior e criada em 1973, seria um marco de institucionalização da política ambiental brasileira, ao mesmo tempo em que se mostrava como uma tentativa limitada de abordagem de regulamentação e planejamento a longo prazo, uma vez que o desenvolvimento econômico era considerado prioridade (FERREIRA; SALLES, 2016). A atuação da secretaria, em geral, se basearia em uma ação reativa, focada principalmente no controle dos danos causados pela atividade industrial e a expansão urbana (MOURA, 2016). Segundo Teixeira (2017), o estabelecimento da secretaria seria apoiado pela cooperação internacional, proveniente do próprio PNUMA, e de países como Japão, EUA, França e a própria Alemanha, o que atesta o papel da cooperação técnica desde as primeiras expressões de política ambiental brasileira a nível federal.

Nos anos 1980, um enfraquecimento do modelo desenvolvimentista nacional se somou a uma maior abertura internacional para as temáticas ambientais de forma que essa agenda, ao menos no campo propositivo, ganhou novo papel. Em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi estabelecida e deu vida a diretrizes para a atuação de diferentes atores em torno de responsabilidades e instrumentos para a preservação ambiental, estabelecendo, por exemplo, o licenciamento ambiental. Na metade da década (1985), seria criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente (MDU), a partir da expansão do diálogo temático nos anos anteriores, incluindo a poluição industrial, a expansão da fronteira agrícola e o impacto ambiental de obras de infraestrutura, assim como os conflitos criados entre produtores e populações indígenas. Seria a primeira vez que a pauta receberia status ministerial, e indicava o caminho para a consolidação do meio ambiente como parte indissociável da vida

humana, conforme se definiu no Art. 225¹⁴ da Constituição Federal, em 1988. (FERREIRA; SALLES, 2016; TEIXEIRA, 2017, MOURA, 2016).

A década, portanto, teria peso significativo no aprofundamento da política ambiental, tanto nas consequências de processos domésticos¹⁵, quanto no cenário internacional, a exemplo da publicação do Relatório “Nosso Futuro Comum”, ou Relatório Brundtland, em 1987, que consagrou o conceito de “desenvolvimento sustentável” (MOURA, 2016; TEIXEIRA, 2017). A partir da nova concepção, que leva em conta a indissociabilidade de elementos ambientais, sociais e econômicos, a dicotomia criada em 1972 entre países desenvolvidos e em desenvolvimento perdeu ainda mais força, e, para um país como o Brasil, em busca de crescimento e correção de entraves sociais históricos, tornou-se ainda mais relevante. Ainda antes de seu término, em 1989 seria criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), até hoje um dos principais atores federais na área.

A transição para o período democrático, nesse sentido, correspondeu a um período de transformação na autopercepção brasileira como país frente aos desafios globais relacionados ao meio ambiente, em um processo de amadurecimento institucional e discursivo sobre a temática como uma prioridade política. Como aponta Viola (1998), a década de 1990 é palco de um processo de globalização da política ambiental brasileira, responsável por essa alteração de sentido, por exemplo, na importância atribuída ao bioma amazônico, a partir de consensos científicos internacionais (e da formação de movimentos políticos específicos), e, por outro lado, de um maior peso de preocupações ambientais mesmo nos mercados internacionais, o que teve efeitos sobre exportações brasileiras. A exemplo do governo Collor de Mello (1990-1992), existia um movimento em favor de abertura e internacionalização nas elites brasileiras que impulsionava a aceitação de novas demandas ambientais originadas no Norte Global que antes não conseguiriam o mesmo alcance (VIOLA, 1998).

É nesse contexto, em 1992, que o Brasil sedia a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), popularmente conhecida como Rio-92, concretizando um novo posicionamento e imagem do país quanto às temáticas ambientais e as responsabilidades a serem assumidas. A conferência é comumente associada como o berço de importantes instrumentos da governança ambiental global, como a Convenção-Quadro das

¹⁴ O artigo define o meio ambiente como um direito essencial, e atribui ao Estado e a sociedade o dever de sua preservação.

¹⁵ Além dos desenvolvimentos institucionais, episódios como a morte do ativista Chico Mendes, no Acre, seriam combustível para o fortalecimento das pautas ambientais, instigando maior atenção midiática nacional e internacional (TEIXEIRA, 2017).

Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD), o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), a Agenda 21 e a proposição da Convenção-Quadro das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD), que entraria em vigor em 1994. A conferência permitiu ao Brasil assumir uma posição propositiva e colaborativa, e a concreta mudança do imaginário internacional sobre o mesmo, de resistência à liderança, o que interfere positivamente no interesse de países desenvolvidos e organismos internacionais em cooperação¹⁶ (VIOLA, 1998; TEIXEIRA, 2017).

Apesar de não ser possível assumir, a partir de então, uma coerência entre as políticas nacionais para o meio ambiente, desde 1992 chefiadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o posicionamento internacional brasileiro frente aos tópicos ambientais, o processo de abertura para as discussões relacionadas iniciado por Collor de Mello em torno da governança ambiental global foi alvo de continuidade por pelo menos as gestões de Cardoso (1995-2003) e Lula da Silva (2003-2011). De certa forma, o Brasil passou a se apropriar de sua posição de detentor de recursos florestais, hídricos e de biodiversidade para exercer, de fato, influência sobre as discussões que envolvem a preservação desses elementos, ainda que em determinados momentos isso se traduzisse em um fraco apoio a instrumentos multilaterais específicos (BARROS-PLATIAU, 2010).

Com relação à governança do clima, principal aspecto no debate ambiental atual, o Brasil formulou e colocou em prática iniciativas ambiciosas em termos da preservação de suas florestas, com uma queda significativa no desmatamento Amazônico até pelo menos 2014. De fato, as florestas se constituíram no principal elemento de negociação do país sobre meio ambiente global, uma vez que, nas palavras de Carvalho (2016), não são apenas depósitos de carbono, mas refúgio de extensa biodiversidade e ponto essencial para os regimes hidrológicos e a proteção dos solos, permitindo ao Brasil uma capilaridade de participação nos diferentes mecanismos multilaterais relacionados. E, ainda que em determinados momentos o país não ocupasse uma posição proporcionalmente engajada nesses fóruns, a visibilidade adquirida para a preservação ambiental no país se tornaria atrativa, por exemplo, para a cooperação bilateral, a exemplo do forte predomínio da pauta de florestas nessas relações bilaterais a partir dos anos 1990.

O que se observa, sobretudo, é um perfil não homogêneo do engajamento internacional brasileiro em meio ambiente, especialmente em uma época em que

¹⁶ A exemplo do Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PPG7), a ser explorado ainda no presente capítulo.

os debates e negociações internacionais na área de meio ambiente têm sido cada vez menos centrados nas questões exclusivamente ambientais e tratadas, de maneira mais ampla, como questões de desenvolvimento. Uma outra mudança importante é que são raros os processos internacionais que tenham sido conduzidos exclusivamente por uma área técnica, visto o grau de interfaces que as diversas áreas do Ministério enxergam em cada um dos temas internacionais. Tudo muito diferente do que era, por exemplo, nas décadas de 1980 e 1990 (TEIXEIRA, 2017).

Como país situado entre um estágio de desenvolvimento intermediário, ainda em busca de consolidação de sua posição como emergente, o Brasil objetivou nas últimas décadas a dimensão sustentável desse desenvolvimento, a partir de um reconhecimento de seu poder de barganha na área ambiental. Ao longo dos anos, demonstrou capacidade de articulação internacional e de institucionalização interna relacionada a promover a segurança de seus recursos naturais, mas extensas lacunas ainda podem ser observadas na qualidade e alcance dessas políticas, para o que, por exemplo a abertura para a cooperação internacional, especialmente bilateral, se apresenta como estratégia previamente testada e, para a abordagem de problemas muitas vezes globais, como o clima, inevitável.

Essa disposição, no entanto, é variável em termos da dinâmica de prioridades nas instituições nacionais, e do interesse específico de diferentes parceiros internacionais. Em termos relativamente recentes,

O período de 2010 a 2016 marcou uma fase de evolução das relações entre o MMA e os principais parceiros e doadores internacionais. Alguns doadores modificaram a postura frente ao Brasil, como Japão e União Europeia, dois tradicionais parceiros que restringiram as doações para projetos demonstrativos e não mais apresentam uma carteira de doações para projetos de média e grande escala. Outros, como a Alemanha e a Noruega e o GEF, passaram a favorecer projetos com maior alcance, escala e integração de ações que pudessem levar a resultados mais robustos, alinhados com os objetivos das políticas públicas governamentais e com a capacidade de agregar maior volume de recursos de contrapartida do Brasil. (TEIXEIRA, 2017).

2.2.2 Alemanha

Compreender uma política ambiental alemã e as dimensões de sua internacionalização, no contexto da presente análise, requer inicialmente a diferenciação das motivações e origens principais da mesma em relação ao Brasil. Em termos históricos, a Alemanha é uma das

pioneiras da Revolução Industrial e atualmente uma das economias mais industrializadas do mundo, com forte perfil de exportações. Com um território quase 24 vezes menor que o brasileiro, o país se situa sob condições ecossistêmicas essencialmente distintas das encontradas no Brasil, com diferentes condições climáticas e abrigando outro perfil de reservas naturais.

Como uma das nações responsáveis por prejuízos ambientais transfronteiriços e globais durante seu processo de desenvolvimento, a exemplo da mudança climática, a Alemanha possui um histórico de engajamento internacional na governança ambiental global relativamente antigo, mas que parte de uma premissa inicialmente contrastante com o que se observa no Brasil a partir dos anos 1970. O setor energético – especialmente a demanda pela substituição das fontes fósseis por alternativas renováveis – ocupou papel central nas pautas ambientais do país, e parte dos pontos sensíveis entre diferentes partidos políticos para a obtenção de consensos quanto aos rumos dessas políticas. A questão climática associada às emissões em grande parte produzidas por esse setor ganharia centralidade no debate ambiental do país e definiria em grande parte sua interação com outros atores internacionais, a exemplo de seu papel como membro da União Europeia:

On the international scene, German Chancellors have given high priority to climate policy, and within the EU have consistently played a key role in convincing less climate-policy-minded member states to accept EU policies. In international diplomacy, Germany has generally been faithful to joint EU negotiating positions (MICHAELOWA, 2008)

Ao menos cinco ministérios compartilham o processo de deliberação envolvendo as políticas climáticas do país, a partir da percepção da agenda climática como transversal – isto é, não limitadas somente à responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear (BMU), mas em aspectos do setor energético, de infraestrutura urbana e de alimentação, por exemplo. Naturalmente, o processo é origem de divergências quanto às estratégias e ambições a serem tomadas pelo governo, a partir das prioridades elencadas por cada instituição e, da mesma forma que o debate gerado entre os principais partidos políticos do país, divergências em pontos específicos da pauta ambiental não impediram que a Alemanha se colocasse como um membro ativo das discussões sobre desenvolvimento sustentável, e que o debate interno sobre meio ambiente fosse amadurecido (MICHAELOWA, 2008).

A energia nuclear é um exemplo crucial de tópico complexo para a política ambiental alemã, em geral tendo sido abandonada pelas pautas de partidos políticos, mas ainda em fase de substituição. No pós-guerra, o país buscava autossuficiência energética que seria crucial para sua reconstrução, e a energia nuclear ocupou ao lado do carvão mineral a predominância do abastecimento energético do país, frente a uma expansão do mercado de petróleo mundial. A fonte nuclear recebia aceitação integral dos três principais partidos do país, SPD, CDU/CSU e FDP¹⁷, até meados da década de 1980, quando o desastre na usina de Chernobyl, na Ucrânia, colocou grande pressão contra seu uso; apenas a união entre CDU e CSU se manteve em defesa da energia nuclear a partir de então (HAKE et al, 2015). Somando-se à necessidade imposta de substituir a matriz nuclear e uma mobilização do pensamento ambiental no país – principalmente a partir da visibilidade internacional das questões ambientais nos anos 1970, a Alemanha buscou incentivar o desenvolvimento de fontes alternativas de energia renovável, processo que se manteria até hoje e influenciaria o programa de cooperação bilateral com o Brasil¹⁸.

A *Energiewende* - nome adotado para a transição energética alemã – seria, a partir de meados dos anos 1970, a manifestação do projeto de substituição gradual das fontes fósseis e da energia nuclear pelo país, através de fortes incentivos para a produção de energia fotovoltaica (solar) e eólica, principalmente, e que estaria associado com as ambições climáticas do país. Incluindo o processo de assimilação da República Democrática Alemã (RDA), no início dos anos 1990¹⁹, ao menos dois projetos associados ao mercado energético impulsionaram a implementação dessas fontes alternativas e, especialmente a partir do governo de coalizão entre SPD e o Partido Verde²⁰, entre 1998 e 2005, o que confirmou a transição irreversível para uma matriz livre de energia nuclear, além de projetos para fontes renováveis e a legislação associada (HAKE et al., 2015)

¹⁷ Partido Social Democrata, a União Democrata-Cristã e Social-Cristã, e o Partido Liberal Democrático, respectivamente.

¹⁸ Conforme será apresentado na parte seguinte do presente trabalho, a partir de 2008 seria inaugurada uma Parceria Energética Brasil-Alemanha, ponto essencial da cooperação para o desenvolvimento sustentável entre os dois países.

¹⁹ Hake et al. apontam que a antiga república socialista era fortemente dependente de fontes fósseis, o que exigiu políticas de adaptação da matriz dessa região ao projeto de transição iniciado pela República Federal da Alemanha (RFA) (HAKE et al., 2015).

²⁰ *Bundnis 90/Die Grünen* é um partido de orientação ambiental e progressista criado nos anos 1980, e que ganhou nas últimas décadas representação significativa, a ponto de ter sido parceiro minoritário da coalizão com o SPD entre 1998 e 2005.

A continuidade relativa de ambições políticas na área ambiental pode ser considerada uma marca alemã. A coalizão entre SPD e Verdes, considerada breve em relação à coalizão anterior entre a União Cristã (CDU/CSU) e FDP, seria substituída por uma “Grande Coalizão” entre a mesma União Cristã e SPD, sob o comando da Chanceler Angela Merkel. A nova coalizão, ainda que apresentasse divergências em termos das ferramentas a serem aplicadas, manteve o interesse na expansão das energias renováveis e se consolidou como proativa internacionalmente em relação à política climática (HAKE et al., 2015). Por um momento, em 2007, a Alemanha acumulou as presidências do G8, grupo de países desenvolvidos, e da União Europeia, sendo incisiva em ambos os espaços por medidas efetivas contra as emissões de gases do efeito estufa. Nas palavras de Wurzel (2010),

Under Germany’s dual (EU and G8) Presidency the EU set a good example by adopting a relatively ambitious climate and energy package while the G8 approved a political statement which endorsed the need for decisive action on the UN level. The Grand Coalition’s hope was that these two achievements would smooth the progress of the UN negotiations for a post-Kyoto agreement. (WURZEL, 2010).

A atenção privilegiada à questão climática seria uma marca do governo Merkel, dada a atuação da atual Chanceler²¹ como ministra do BMU (1994-1998) e sua formação científica, que permitiu a afinidade da chefe de governo com a formulação de estratégias relacionadas. Ainda que nem sempre de forma bem sucedida²², seu governo procurou envolver parceiros regionais e outros atores relevantes em medidas de maior impacto de mitigação, buscando se situar como exemplo a ser replicado em termos de redução voluntária de emissões e do aumento do uso energias renováveis. Mesmo diante de cenários aversivos à economia global, como observado a partir de 2008, a Alemanha exerceu sua liderança, por exemplo, na consolidação da Agência Internacional para as Energias Renováveis (IRENA), em 2009, que explicita também o interesse alemão em exportar suas tecnologias energéticas “*climate-friendly*” (WURZEL, 2010). Sobretudo,

The Grand Coalition’s unswerving support for a relatively ambitious climate change strategy is clearly due both to the perception of climate change as a serious

²¹ Angela Merkel continuaria a representar o governo alemão após três reeleições, incluindo uma mudança de coalizão entre 2009 e 2013 (CDU/CSU e FDP), antes do retorno da coalizão entre CDU/CSU e SPD.

²² Durante sua presidência do G8, afirma Würzel, a Alemanha tentou uma coordenação de interesses com países emergentes importantes (G8+5), incluindo o Brasil, sobre clima e energia, mas este não se traduziu no consenso esperado durante a COP 15, da UNFCCC, em Copenhague (WURZEL, 2010).

environmental threat and the (above-mentioned) economic success of Germany's climate change policy (WURZEL, 2010).

A política ambiental alemã, frente a divergências políticas quanto a tópicos específicos e quanto a estratégias de comprometimento e engajamento internacional, consolidou-se nas últimas cinco décadas como um exemplo positivo de abordagem de temas como a mudança climática e do papel importante que a busca pelo desenvolvimento limpo e sustentável. A autopercepção do país foi estímulo para que sua estratégia de atuação como membro da União Europeia e como potência global tivesse uma orientação proativa e que estivesse alinhada aos interesses da economia industrial ecológica²³ do país. Em outras palavras, observou-se combinação entre interesses econômicos nacionais e o processo de governança ambiental global, com foco na mudança climática.

Assim como o Brasil, portanto, a Alemanha transporta para o campo internacional uma perspectiva baseada em sua própria experiência doméstica e dos recursos e ferramentas que agregam maior valor a suas argumentações frente a outros países. Isso significa, como princípio, que a consolidação de um vínculo de parceria Brasil-Alemanha para o meio ambiente se condiciona à adequação dos focos de cooperação para atender demandas específicas – como, por exemplo, a preservação das florestas tropicais –, e que estão suscetíveis a mudanças conforme a alteração de representações políticas e alinhamento de interesses.

2.3 O Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (PPG7) e a consolidação da cooperação ambiental Brasil-Alemanha

No início dos anos 1990, sob o contexto de transição política no Brasil e de novos referenciais para a temática ambiental no país e no mundo, um projeto multilateral inédito e ambicioso foi proposto para mobilizar recursos financeiros e capacidades técnicas em torno de um programa abrangente de preservação ambiental, o *Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil*, ou PPG7. Idealizado no âmbito do G7²⁴ (o que define a sigla do programa), o programa foi apresentado em um momento de maior disposição brasileira frente à governança global e um interesse de globalização da economia, como foi a marca do governo

²³ Conforme defendido pelo BMU em 2006, a Alemanha busca conciliar dois elementos aparentemente contraditórios: indústria e meio ambiente, ao adotar uma especialização econômica baseada em liderança na produção de tecnologias sustentáveis, em verdadeiros “mercados verdes” (MIKFIELD, 2011).

²⁴ Entre 1997 e 2014, o Grupo dos 7 (G7) seria o Grupo dos 8 (G8), o mesmo fórum de países industrializados liderado pela Alemanha em 2007.

Collor de Mello, e teria duração oficial de 1993 a 2008 (KOHLHEPP, 2018), de forma que se tornaria o maior projeto de cooperação internacional para o meio ambiente conhecido (BARROS-PLATIAU, 2010).

O programa foi apresentado a partir da CNUMAD, em 1992, e objetivou a aplicação do desenvolvimento sustentável recém-consagrado como conceito – a conciliação de elementos de natureza ecológica, econômica e social. Segundo Kohlhepp (2018), como focos declarados o programa promoveria a preservação das florestas tropicais da Amazônia brasileira e da Mata Atlântica, incluindo a concretização de um modelo de desenvolvimento sustentável para a região amazônica. Dispunha-se, assim, à proteção do modo de vida de populações indígenas, da biodiversidade e recursos genéticos locais, assim como à diminuição das emissões de CO₂ por queimadas e desmatamento, a adaptação do crescimento econômico ao suporte ecossistêmico e, sobretudo, a apresentação de um modelo de cooperação entre países industrializados e em desenvolvimento – um programa piloto, efetivamente (KOHLHEPP, 2018).

Ao lado das instituições domésticas, em vários níveis de governo, sociedade civil, e populações beneficiadas pelos projetos do programa, os principais atores internacionais envolvidos no financiamento e gestão da iniciativa seriam os países do G7, o Banco Mundial e a União Europeia. Durante a formulação do projeto, no âmbito do G7, a Alemanha se mostrou como principal articuladora do programa, e impulsionou a iniciativa frente a uma falta de consenso e resistências entre os membros do fórum. Ainda que fosse um interesse geral do G7 a integração da região amazônica ao sistema global,

Praticamente, o Programa Piloto se tornava possível graças à liderança da Alemanha apoiada pela Comissão Europeia (CE). O engajamento global do G-7, politicamente inspirado e impulsionado pela Alemanha, disfarçava as disposições mais modestas dos outros parceiros. Além disso, as diferentes visões em relação à conservação das florestas tropicais estavam longe de encontrar um ponto comum (DI ANTONI, 2010. p. 304).

Para além da fase propositiva e deliberativa, a liderança alemã esteve presente por toda a duração do PPG7. O país estaria engajado, ao mesmo tempo, como o principal doador bilateral do programa (SCHOLZ, 2002), e como um dos principais participantes no planejamento, execução e controle das atividades do projeto. Como define Abdala (2007):

Particularmente no ambiente multilateral do Programa, a análise da participação no PPG7 ressalta predomínio dos seguintes atores: Banco Mundial, Ministério do Meio Ambiente [...] e representantes do Governo da Alemanha (RFA), em todo o ciclo do Programa, desde negociações prévias, desenho dos projetos e definição de procedimentos de implementação (neste ponto com maior ênfase do Banco), até coordenação, apoio e envolvimento na implementação, disseminação de informações, internalização de resultados e mobilização de recursos e parcerias. (ABDALA, 2007. p. 180)

Entre outros aspectos, essa participação se concretizou pela participação não apenas do governo alemão e seus representantes, mas do papel executado pelo Banco de Desenvolvimento KfW, na cooperação financeira, e pela GTZ, na cooperação técnica. Isso significou uma participação de mais de 260 milhões de euros para o programa, executados diretamente pelas duas instituições e pelo Fundo Fiduciário de Florestas Tropicais do PPG7 (FFT), instrumento criado para a atribuição de recursos dentro do programa, aproximando a participação alemã em cerca de 45% do orçamento total da iniciativa multilateral (ABDALA, 2007).

A cooperação técnica prestada pela GTZ atingiu sete projetos²⁵ diferentes dentro do PPG7, com destaque para o SPRN, subprograma dedicado ao fortalecimento de órgãos a nível estadual envolvidos com a política ambiental, e os projetos PDA-PDPI e PPTAL²⁶, associados à sobrevivência econômica de povos indígenas e a demarcação de territórios para os mesmos. O principal elemento que permitiu essa participação, e que viria consolidar o balanço positivo dessa contribuição, é a interação direta entre o corpo técnico de peritos alemães com os tomadores de decisão, de forma que se estabelecesse um canal de proposição e construção conjunta de estratégias e metodologias para a implementação do projeto (ABDALLA, 2007).

O PPG7, ao ser observado como iniciativa já concluída, foi marcado pelas dimensões às quais se comprometeu, e pelos resultados mistos apresentados como saldo. Positivamente, o programa deixou legado de inovação e enriquecimento, tanto nas estratégias de exploração de recursos naturais, quanto na gestão ambiental dos estados amazônicos; promoveu o diálogo entre instituições público-privadas (além do trabalho realizado com ONGs), estabeleceu modelos (projetos demonstrativos) de geração de renda e subsistência em harmonia com a preservação ambiental, assim como desenvolveu capacidades em diversos setores, para pessoas

²⁵ São eles: OEMAS/SPRN, PDA-PDPI, PPTAL, Promanejo, AMA, Provárzea e Corredores Ecológicos, em ordem decrescente de contribuição financeira da GTZ.

²⁶ Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas e Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal, respectivamente.

e instituições, e novas metodologias de controle do desmatamento. Negativamente, o PPG7 foi prejudicado por sua fragmentação em subprogramas e subprojetos, assim como pela não inclusão de atores importantes, como os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional; limitações burocráticas e institucionais, problemas de divulgação dos conteúdos e conhecimentos produzidos pelo programa os resultados não suficientes de controle do desflorestamento também fazem parte das fraquezas observadas pelo resultado final do programa (KOHLHEPP, 2018).

Para o interesse da presente pesquisa, dados os elementos contrastados, importa a percepção do PPG7 como laboratório de cooperação internacional que, iniciado no nível multilateral, impulsionou a cooperação bilateral entre Brasil e Alemanha no campo ambiental, e definiu os principais tópicos prioritários dessa interação pelo menos até os últimos anos da década de 2000. Complementarmente, o programa só foi possível pela existência dessa cooperação bilateral específica, que agregou recursos financeiros e humanos essenciais para sua viabilidade. A agenda de proteção de Florestas Tropicais seria, até hoje, um dos pilares da cooperação desenvolvida, e teria o programa como um elemento fundador, tanto em termos da experiência técnica adquirida, quanto da capilaridade estabelecida pelo KfW, BMZ e GTZ (futuramente GIZ) frente aos atores nacionais relevantes, o que facilitaria a entrada de outros participantes alemães posteriormente, como o BMU. O “piloto” apresentado nas décadas de 1990 e 2000 permite que hoje novos projetos relacionados deem continuidade a essa agenda, a exemplo do financiamento parcial e da cooperação técnica alemã na gestão do Fundo Amazônia, criado em 2008.

2.4 Considerações parciais

Brasil e Alemanha, nas últimas décadas do século XX e no início do século XXI, passaram por diferentes dinâmicas de assimilação e internalização do debate sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, de acordo com seus respectivos contextos domésticos, conjunturas políticas e mesmo autopercepções sobre o papel que exerceriam internacionalmente sobre essas agendas. Esses processos, definitivamente, apontam que houve uma transição, do lado brasileiro, quanto à importância atribuída às políticas ambientais a partir dos anos 1970, e como duas décadas mudaram a percepção inicial do país, de resistência ao debate internacional sobre meio ambiente, para o reconhecimento de seu poder nesse diálogo, como detentor de importantes recursos. Para a Alemanha, que observou o surgimento de pensamento crítico sobre os problemas ambientais desde os anos 1960, o perfil de inserção na

governança ambiental global parte da evolução das políticas nacionais especialmente para o setor energético – tanto pelo abandono da energia nuclear, como pelo controle das mudanças climáticas, tópico que seria assumido pelo país como prioritário ao longo dos anos.

Nos anos 1990, ainda que não tenha sido o início da cooperação técnica e financeira entre os dois países, a oportunidade criada pelo interesse brasileiro e concretizada em grande parte pela insistência alemã, o PPG7, permitiu que a agenda ambiental (especialmente a proteção de florestas tropicais e os aspectos socioeconômicos relacionados) se tornasse central no portfólio dessa interação. A Alemanha, por meio do G7, apontava com o programa sua preocupação ambiental global para o público doméstico e o Brasil, marcado por seu posicionamento conservador em Estocolmo (1972), fabricava uma nova imagem internacional (ABDALA, 2007), sendo importante a simultaneidade da criação do programa com a proatividade em sediar a Rio-92. Em oposição a uma tendência global de diminuição da ajuda externa para o desenvolvimento na década de 1990 (LANCASTER, 2007), Brasil e Alemanha encontraram ponto de confluência para a expansão de sua cooperação bilateral por meio da dimensão ambiental/sustentável.

O programa, não isento de dificuldades e fraquezas em sua execução e resultados finais, serviu como insumo para o aprofundamento do diálogo de cooperação bilateral, se tornando parte central das Negociações sobre Cooperação para o Desenvolvimento²⁷ realizadas periodicamente pelos dois países até 2009, quando encerrado em cerimônia em Brasília (ABC; BMZ, 2009). Igualmente importante é apontar a assinatura do novo Acordo Básico de Cooperação Técnica entre os dois países, em 1996²⁸, que permitiu o abandono do antigo acordo de 1963, e deu a base legal para a atuação internacional dos peritos alemães no país, sendo incrementado pelos ajustes complementares posteriores para cada novo projeto deliberado.

²⁷ As negociações intergovernamentais temáticas realizadas entre a RFA e o Brasil receberam ao menos três nomenclaturas distintas: “Negociações Governamentais Brasil-Alemanha sobre Cooperação Técnica e Financeira”, “Negociações sobre Cooperação para o Desenvolvimento” e “Negociações sobre Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável”, respectivamente. Registradas em inglês, as reuniões bilaterais são atualmente realizadas a cada dois anos, intercalando entre Brasil e Alemanha sua sede.

²⁸ Efetivado pelo Decreto nº 2579, de 6 de maio de 1998

3. A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA PARCERIA ESTRATÉGICA ENTRE BRASIL E ALEMANHA (2008-ATUALIDADE)

3.1 Introdução

Com o término do programa guarda-chuva que norteava parte central das iniciativas de cooperação no campo ambiental, o PPG7, a dinâmica criada por Brasil e Alemanha ainda era considerada importante por ambos, e passou por um processo de expansão e diversificação, obedecendo, também, uma tendência de priorização de outras dimensões do desenvolvimento sustentável. Tanto por alterações no debate global sobre governança ambiental, quanto por interesse da parte alemã, projetos específicos focados na mudança climática e no desenvolvimento do setor energético passariam a constituir grande parte do escopo do programa de cooperação bilateral, e estenderiam a interação entre instituições alemãs com atores nacionais.

3.2 2008: transição e expansão dos canais de cooperação

Ainda que o momento de concretização de projetos de cooperação seja resultado de contínuas discussões e que os resultados dos mesmos só se tornem evidentes a partir de uma visão integral de seu decorrer, algumas datas podem ser utilizadas como marcos simbólicos de transições nas dinâmicas da cooperação bilateral. O ano de 2008, dentro do interesse desta pesquisa, é marco de múltiplos processos que definiram a natureza atual do programa de cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento sustentável entre Brasil e Alemanha, e essa data, portanto, é apresentada como linha condutora para a menção desses elementos representativos.

3.2.1 Plano de Ação para a Parceria Estratégica Brasil-Alemanha

Apesar de não marcar o início do uso formal do termo “parceria estratégica” dentro dessa relação bilateral²⁹, o lançamento, em maio de 2008, do Plano de Ação da Parceria Estratégica Alemã-Brasileira foi a primeiro esforço visível no sentido de atribuir a essa parceria significado e objetivos explícitos, para além da simples menção discursiva das relações diferenciadas. Angela Merkel, como Chanceler alemã, e Luís Inácio Lula da Silva, como Presidente brasileiro, elencaram no documento pontos prioritários para a atuação conjunta dos dois países em cooperação.

Entre tópicos importantes³⁰ da relação entre os dois países, como o interesse compartilhado pela reforma do Sistema ONU, governança do comércio mundial, a defesa dos direitos humanos e as relações econômicas, o plano de ação apontava como prioridades os tópicos da mudança climática, cooperação energética, desenvolvimento sustentável e cooperação ambiental bilateral, assim como pesquisa para sustentabilidade e alta tecnologia. (BIRLE, 2013). Como reflexo da cooperação já desenvolvida dentro desses tópicos e do reconhecimento do potencial de expansão da atuação conjunta, a inclusão desses pontos no plano indica que alcançaram importância política elevada dentro dessa parceria estratégica, e que correspondem a preocupações equivalentes às pautas tradicionais de cooperação, como a dinâmica econômica consolidada entre os dois países.

3.2.2 Parceria Energética Brasil-Alemanha:

Na mesma ocasião de assinatura do Plano de Ação da Parceria Estratégica, após anos tendo um foco majoritário na temática de florestas tropicais, sua preservação e uso sustentável, o diálogo bilateral entre Brasil e Alemanha para a cooperação teve o que seria seu segundo “pilar” prioritário estabelecido a partir de 2008, quando um acordo³¹ bilateral no setor de energia foi assinado, fornecendo base para o que se desenvolveria nos anos seguintes na chamada “Parceria Energética Brasil-Alemanha”. A cooperação na área de energias renováveis,

²⁹ Segundo o Ministério das Relações Exteriores, a parceria estratégica Brasil-Alemanha data inicialmente de 2002 (MRE, s/d).

³⁰ O Plano prevê 14 áreas de cooperação, não limitadas apenas a pautas domésticas, mas também ao engajamento internacional dessa parceria, o que inclui a atuação cooperativa em fóruns multilaterais, a busca pela estabilidade do sistema financeiro e do regime comercial, além, especificamente, da busca pela proposição de debate para a mudança do clima e energias renováveis, por exemplo.

³¹ Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha sobre Cooperação no Setor de Energia com foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética, firmado em Brasília, em 14 de maio de 2008, decretado em 2012 (BRASIL, 2012)

idealizada desde o início dos anos 2000 e representada por alguns projetos de cooperação técnica e financeira até então³² receberia, assim como projetos de cooperação em florestas, grau de importância central nas negociações bilaterais, e aumentaria significativamente o alcance da cooperação Brasil-Alemanha como um todo.

O acordo energético de 2008 surge como reflexo da necessidade de expansão das estratégias de abordagem para o desenvolvimento sustentável no Brasil – uma vez que a matriz energética brasileira, ainda que relativamente secundária no perfil de emissões de CO₂ brasileiro³³, ainda ocupa um peso significativo. Da mesma forma, é o resultado do interesse alemão em exercer sua liderança na adoção de matrizes energéticas renováveis e, no caso da relação com o Brasil, substituir a premissa central da cooperação energética estabelecida nos anos 70, no campo nuclear, por fontes renováveis de natureza eólica e solar, entre outras. Essencialmente:

A temática do uso e produção de energia foi inaugurada no relacionamento entre os dois países ainda na década de setenta, quando tiveram início as negociações para formalização de cooperação no segmento energia nuclear. Naquela época, o contexto histórico mundial apontava para a necessidade de substituição das energias não-renováveis, derivadas do petróleo (GUIMARÃES; XAVIER, 2009).

Para o Brasil, historicamente usuário da fonte renovável hidrelétrica, a parceria com a Alemanha dá espaço para o desenvolvimento de projetos em outros tipos de fontes e diminuir em parte a dependência desse único meio de produção de energia, vulnerável, por exemplo, aos regimes pluviométricos e não livres de impactos ambientais no processo de construção de usinas e barragens. O potencial da colaboração do país europeu – decidido a eliminar o uso de energia nuclear e reduzir ao máximo fontes fósseis em seu próprio território –, especialmente nas energias solar e eólica, se dá pela experiência adquirida na implementação e regulação do uso das mesmas, o que permite a soma entre os recursos financeiros oferecidos e os conhecimentos técnicos passíveis de compartilhamento com instituições brasileiras no setor

³² Em termos de antiguidade, projetos na área energética não são novos na relação de cooperação entre Brasil e Alemanha, no campo da cooperação financeira. Em 1964, após o primeiro acordo de cooperação estabelecido pelos dois países, a Alemanha apoiaria a expansão da barragem de Três Marias-MG e direcionaria 20 milhões de euros para a rede de distribuição energia no Nordeste brasileiro. O foco da cooperação permaneceria na construção de linhas de distribuição até o início dos anos 2000, quando a cooperação financeira apoiaria as energias renováveis no Norte do país e a cooperação técnica passaria a ser visada no setor, inicialmente como parte da área de proteção ambiental urbano-industrial (SCHOLL; KRAMMENSCHNEIDER, 2010).

³³ Segundo Viola e Basso (2016), o Brasil possui um perfil de emissões altamente ligado ao Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Silvicultura (LULUCF), especialmente por desmatamento. A matriz energética ocupa a segunda posição, beneficiada em grande parte pela alta participação da energia hidrelétrica.

energético, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) (GUIMARÃES; XAVIER, 2009).

Uma diferença fundamental dos projetos no setor de energias renováveis e eficiência energética, em comparação com o programa desenvolvido para florestas tropicais, é a natureza dos recursos oferecidos pela Alemanha através de empréstimos com juros reduzidos, como uma das modalidades da cooperação financeira. Além da cooperação técnica, por natureza feita sem a expectativa de retorno de pagamentos, o modelo utilizado para a cooperação financeira nos projetos da temática de preservação e uso sustentável de florestas foi o de uso de concessões – doações – ao Brasil.

A modalidade de empréstimos de baixos juros, adotada por grande parte dos projetos de energia, permitiu que projetos maiores em termos de valor pudessem ser colocados em prática, o que fez com que a cooperação energética superasse significativamente os valores oferecidos para a cooperação em florestas tropicais³⁴. Em sua *Energiewende*,

a Alemanha se concentra nas energias renováveis e eficiência energética e pode, portanto, trazer conhecimento e know-how tecnológico para esta parceria. É aqui que entra a cooperação alemã para o desenvolvimento sustentável (ZnE) com o Brasil na área prioritária da energia. O ZnE inclui a expansão da gama de opções de financiamento a longo prazo, apoiando a introdução de tecnologias inovadoras e ajudando os parceiros a criar, melhorar e implementar condições-quadro favoráveis às energias renováveis e à eficiência energética (FISCHEDICK et al., 2015, tradução nossa)³⁵.

A escolha por essa modalidade de financiamento para o setor energético é, também, reflexo de diferentes necessidades dos projetos dessa temática, que envolvem, a exemplo dos projetos de energia eólica e solar, a construção de grandes estruturas e parques destinados à geração de energia elétrica e outras obras relacionadas à sua distribuição, sendo pouco viável que doações diretas suficientes sejam ofertadas. Ainda, ambos os países passam a concordar,

³⁴ A título de exemplo, nas negociações bilaterais para cooperação técnica e financeira, entre 2010 e 2011, o comprometimento do lado alemão com cooperação financeira para o setor energético foi de 190 milhões de euros, em três projetos baseados em empréstimos de juros reduzidos (ABC; BMZ, 2011). Para o setor de florestas, a cooperação financeira direcionada pelo BMZ foi de 33,5 milhões de euros, em doações. Nas negociações seguintes, em 2013, o setor de florestas já contaria com projetos de cooperação financeira por empréstimos (cerca de 90 milhões de euros), representando um aumento do total ofertado na última reunião e em relação a outras duas iniciativas alimentadas por doações na mesma declaração de comprometimento (ABC; BMZ, 2013)

³⁵ O termo “Energiewende”, indicando a transição energética alemã, foi mantido no idioma original, como comumente observado nas menções à iniciativa.

desde 2011, pela adoção de empréstimos como alternativa, como uma “consequência lógica do desenvolvimento econômico positivo do Brasil na última década” (ABC; BMZ, 2013).

A parceria energética, como expressão da coordenação de políticas nacionais de dois países em contextos internos e perspectivas internacionais distintas, não está isenta de pontos sensíveis, no que tange à construção de um pensamento comum para a governança global no setor. Röhrkasten (2015a; 2015b), ao analisar os aspectos contextuais da parceria energética e o papel de ambos os países na governança global dessa temática, identifica diferentes concepções dos dois países sobre, por exemplo, a relação entre desenvolvimento e preservação ambiental no campo energético. A autora define duas percepções de prioridades em alguns pontos específicos, como a produção de biocombustíveis, que a Alemanha reluta em promover internacionalmente por uma preocupação com a segurança alimentar envolvida nesse processo, e defende as fontes eólica e fotovoltaica, hoje parte fundamental de sua matriz energética. O Brasil, por outro lado, foi historicamente favorável ao comércio internacional desses biocombustíveis, pelo menos até o final do governo Lula da Silva (2003-2011), como “um objetivo central de sua diplomacia do etanol” (ROEHRKASTEN, 2015b), em referência à valorização atribuída pelo governo ao potencial de obtenção de recursos importantes pela comercialização do combustível nacional no exterior.

Na percepção da autora, ainda, essas divergências prioritárias seriam motivo de uma estagnação inicial nos trabalhos da parceria energética, no pós-2008. Um potencial de maior dinamismo para a mesma poderia ser construído através de um diálogo mais aprofundado sobre temas sensíveis durante as Consultas Intergovernamentais, que ocorreram em 2015, a fim de amenizar discursos resistentes, principalmente do lado brasileiro, no que tange à defesa dos biocombustíveis – importantes para a cooperação Sul-Sul do Brasil –, por exemplo. Como estratégia,

Durante as consultas governamentais, o Ministério Federal de Economia e Energia deve deixar claro que haverá mais espaço para a expertise brasileira em energias renováveis na parceria bilateral de energia do que tem acontecido até agora. Então o governo brasileiro também deve estar preparado para integrar a energia eólica e solar no diálogo político – duas áreas nas quais a Alemanha está interessada e nas quais já existem extensos projetos no âmbito da cooperação para o desenvolvimento germano-brasileira (ROEHRKASTEN, 2015, tradução nossa).

Como percepção dos desenvolvimentos da parceria energética, desde então, a noção geral de ambos os lados é de avanços significativos nos campos das energias eólica, solar, bioenergia e eficiência energética no país (ABC; BMZ, 2015; 2017; 2019). Em pouco mais de

uma década de operação, a parceria deu espaço para a expansão do fornecimento de energia renovável do país, mas principalmente promoveu a aproximação política e técnica entre as instituições dos governos federais dos dois países e agências reguladoras do setor. De um lado, a Alemanha utiliza a oportunidade criada pela parceria como campo de exportação das tecnologias e experiências desenvolvidas na produção e distribuição de energia, o que contribui para sua imagem internacional de promotora do desenvolvimento sustentável e liderança na inovação do setor energético. Do outro, o Brasil, receptor dos projetos de cooperação, atende à demanda por novas e melhores fontes renováveis de abastecimento de energia, complementares à matriz majoritariamente hidrelétrica, de forma que o conhecimento obtido nesse processo possa ser utilizado em iniciativas futuras. Sobretudo, Brasil e Alemanha, como países importantes no diálogo internacional sobre energias renováveis, têm em sua parceria momento de alinhamento para as agendas que compõem a governança global dessa temática.

3.2.3 A Iniciativa Internacional para a Proteção do Clima (IKI)

Processo institucional também importante para a dinâmica de cooperação técnica e financeira alemã como um todo foi a criação, em 2008, da *Internationale Klimaschutzinitiative* (IKI) – Iniciativa Internacional de Proteção do Clima – pelo Ministério do Meio Ambiente e Segurança Nuclear da Alemanha (BMU). A iniciativa abriu um novo canal para a atuação alemã em cooperação internacional ambiental, que, em termos de autoridade dentro do governo alemão, sempre foi liderada pelo BMZ, responsável pela maioria dos projetos no exterior. O projeto, em sua proposta de atuação global, objetiva atividades relacionadas às causas e consequências das mudanças climáticas, por meio da promoção de iniciativas que:

- a) apoiam os países parceiros na construção de estruturas econômicas de baixo carbono; b) fortalecem a adaptabilidade de países com alta vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas; c) protegem as florestas e outros ecossistemas para a redução natural de gases de efeito estufa e; d) preservam a biodiversidade.” (BMU, 2011 apud BINDING; KUDLIMAY, 2013)

A inclusão do Brasil como um dos países prioritários para a recepção de recursos técnicos e financeiros para projetos relativos ao clima estaria oferecendo incentivos positivos para que desenvolvesse posicionamento mais ambicioso em relação à temática. A proposta dialoga com a promulgação, em dezembro de 2009, da Lei nº 12.187, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança Climática (PNMC), importante reforço da priorização atribuída pelo

então governo Lula da Silva à transversalização do clima nas diversas dimensões do desenvolvimento nacional. A medida, entre outros aspectos, dispõe sobre mecanismos de financiamento, pesquisa e debate sobre tópicos climáticos, além da adoção de metas voluntárias para a redução de emissões de gases do efeito estufa até 2020. A promoção da cooperação internacional foi estabelecida como uma diretriz para a obtenção de recursos financeiros, humanos e tecnológicos em prol de medidas de adaptação e mitigação do clima (BRASIL, 2009).

Com orientação majoritária para a cooperação financeira, a IKI teve principalmente duas fontes de arrecadação. Inicialmente, por meio de dinâmicas internas do mercado de emissões de carbono europeu e, posteriormente, também pelo Fundo Especial de Energia e Clima alemão, tornando a iniciativa uma proposta fixa dentro do orçamento ministerial (BMU, s/d, a). Até 2013, estimavam-se mais de 800 milhões de euros arrecadados pela IKI através desses mecanismos, e os principais receptores de financiamento alemão para o clima eram os chamados BRICS (Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul), assim como Indonésia, México, Peru, Turquia e Ucrânia (BINDING; KUDLIMAY, 2013; BMU, 2011 apud BINDING; KUDLIMAY, 2013).

A cooperação com o Brasil, portanto, foi beneficiada pela abertura de um novo e importante canal de recursos de financiamento para projetos de desenvolvimento sustentável. Mesmo em 2008, recursos já estavam sendo direcionados para o país, tanto como complemento a outros projetos iniciados anteriormente, como o Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)³⁶, quanto para a abertura de novas propostas, algumas com duração prevista para mais de uma década (BMU, s/d, b)

A classificação temática de projetos de interesse da IKI obedece cinco categorias centrais: mitigação; adaptação; reservatórios naturais de carbono (REDD+); diversidade biológica e; tópicos transversais – o que garante ao programa maior espaço de capilaridade de atuação no Brasil desde o investimento em capacitação e administração do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) até a construção de usinas de energia solar e eólica na

³⁶ O programa ARPA foi estabelecido em 2002, por iniciativa do Governo Federal, com o objetivo de “expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Amazônia, proteger 60 milhões de hectares, assegurar recursos financeiros para a gestão destas áreas a curto/longo prazo e promover o desenvolvimento sustentável na região.” (ARPA, 2017a). Tendo recebido importantes recursos financeiros alemães por meio do Banco KfW (alimentado pelo BMZ e o BMU), e cooperação técnica alemã (GTZ e posteriormente GIZ), se tornou o maior programa de conservação de florestas tropicais do mundo, estando atualmente em sua terceira fase, até 2039 (ARPA, 2017a; 2017b).

dimensão local (BMU, s/d, b), por exemplo. Ponto essencial para a propagação de projetos de financiamento e cooperação técnica pela IKI na última década é a continuidade da coordenação realizada por KfW e GIZ (BMU, s/d, b), que permitiu que canais institucionais anteriormente utilizados na cooperação bilateral pudessem ser direcionados para novas iniciativas sem grandes necessidades adaptativas, ainda que uma pasta ministerial diferente estivesse responsável pela coordenação de prioridades. De forma geral, o modelo híbrido de conexão entre cooperação técnica e financeira se manteve, com complementaridade entre a oferta de recursos e o investimento em infraestrutura humana e institucional.

O programa, como um todo, é reconhecido por sua relevância no programa de cooperação bilateral para o desenvolvimento e deve continuar a fazer parte da pauta de cooperação bilateral nos próximos anos. Até 2017, a soma investida pelo BMU, em cerca de 31 projetos (concluídos e em andamento) atingia cerca de 135 milhões de euros, e, com a consolidação, a partir de 2015, das NDCs estabelecidas em Paris e da Agenda 2030, a participação da IKI no Brasil se tornou especialmente relevante para o cumprimento de metas nacionais de mitigação e adaptação. (ABC; BMZ, 2017)

3.2.4 Fundo Amazônia: novo potencial técnico e financeiro para a cooperação ambiental

A partir do Decreto nº 6527/2008, da Presidência da República, o chamado Fundo Amazônia foi estabelecido, sob gestão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de direcionar recursos financeiros para projetos e ações de “prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e promoção do uso sustentável da Amazônia Legal” (BRASIL, 2008). Dentro do perfil de emissões brasileiro, o Fundo estaria também contribuindo com as metas de mitigação nacionais que a PNMC iria propor no ano seguinte. A iniciativa se tornaria um esforço multiministerial de deliberação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável na região amazônica, e teria em doadores internacionais seu principal aporte financeiro. A lógica de funcionamento do fundo obedece a um critério de associação dos recursos doados com o sistema REDD/REDD+ (criado pela UNFCCC), oferecendo pagamentos pelos resultados de projetos para a preservação dos estoques de carbono florestais na região amazônica. Se trata, na prática, de um mecanismo de compensação de emissões de outros setores, como o energético, pelos países interessados em investir no fundo.

O Reino da Noruega tem peso central em contribuições do Fundo, tendo doado 93,8% dos R\$ 3,4 bilhões totais captados pelo fundo entre 2009 e 2018 (BNDES, 2019). Essa participação implica que o fundo não teria sido possível sem a participação em massa do país, ou ao menos teria dado um caráter essencialmente menos ambicioso ao mecanismo. É possível ver a motivação desse interesse, a princípio, com o fato de que o país é um dos grandes produtores de petróleo mundial, o que também levanta um caráter controverso dessa participação, em alguns aspectos, ainda que seja parte de um esforço único de financiamento da preservação ambiental.

O Fundo, contudo, não obteria da Noruega a totalidade de seus recursos. A partir de 2010, a Alemanha se situaria como segunda maior contribuidora da iniciativa, totalizando 54.920.000 euros em doações até 2018, quando o Fundo completou 10 anos de funcionamento. Os recursos seriam destinados a partir do Banco KfW, tendo mais de metade do total (33.920.000 euros) sido acordada com o BNDES em 2017 (BNDES, 2019). O mecanismo do Fundo, gerido integralmente pelo BNDES e financiado por doadores internacionais e nacionais (sendo pertinente mencionar a contribuição da Petrobrás como doadora minoritária, a partir de 2016), nesse sentido, não teria com a Alemanha uma relação de dependência financeira, e poderia encontrar outros pontos de captação de recursos. A atuação alemã, contudo, excede o caráter financeiro na constituição das iniciativas e gestão do fundo, a partir da cooperação técnica oferecida através da GIZ, principalmente no apoio às atividades do BNDES para administrar o fundo. Pode-se afirmar que,

A esse respeito, a parceria com a Agência Alemã para a Cooperação Internacional (GIZ) é notável. A instituição estabeleceu um escritório para dar suporte ao Fundo Amazônia no Rio de Janeiro, oferecendo um time de especialistas dedicados ao fundo e ao BNDES. (MARKOVITCH; PINSKY, 2014)³⁷

Sob liderança da cooperação técnica alemã, o fundo foi favorecido em termos da capacidade do BNDES de executar seus recursos em novos projetos, assim como diversificar as temáticas (produção sustentável, gestão ambiental em terras indígenas, Cadastro Ambiental Rural, por exemplo) sobre as quais estes atuam. Da mesma forma, a GIZ promoveu assessoria e capacitação de corpo técnico em instituições executoras, como o IBAMA, colocou em prática

³⁷ Tradução nossa.

avaliações de projetos concluídos e contribuiu para a visibilidade da iniciativa internacionalmente (GIZ, 2019).

3.2.5 Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha (CTBA)

A partir da consolidação da dinâmica de cooperação técnica entre Brasil e Alemanha e do aprofundamento das interações entre instituições dos dois países, a base de experiências positivas de cooperação passou a expandir e gerar um potencial de reprodução dessas experiências em outros cenários. Da mesma forma, como país de desenvolvimento intermediário, o Brasil aprofundava sua participação na cooperação internacional como também prestador, processo existente desde os anos 1960, e acumulava papel cada vez mais proativo na promoção do desenvolvimento de outros países do chamado “Sul Global” (HOCHSTETLER; INOUE, 2019). A convergência desses dois fatores, dentro do diálogo bilateral Brasil-Alemanha, permitiu o surgimento do interesse em uma atuação conjunta dos dois países em benefício a terceiros países, em projetos de *cooperação trilateral*.

As discussões sobre um programa de cooperação triangular, perceptíveis no diálogo político desde o final dos anos 1990, teriam sua primeira expressão oficial em um projeto piloto em Moçambique (2008), na área de treinamento vocacional, e o Programa de Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha (CTBA) teria sua base formalmente estabelecida com a assinatura de um Memorando de Entendimento (MoU) em 2010. A partir dessa data, projetos de cooperação trilateral fariam parte dos tópicos discussão da cooperação bilateral entre os dois países.

Desde o primeiro projeto, em 2008, ao menos 5 países foram beneficiados ou ainda se beneficiam com projetos de cooperação trilateral *per se* (Bolívia, Equador, Gana, Moçambique e Peru), e outros 4 (além de Moçambique, novamente, Angola, Argentina, República Dominicana e São Tomé e Príncipe) através do Programa de Desenvolvimento de Capacidades (HCD), lançado em 2017 pelo BMZ com o objetivo de capacitação de peritos desses terceiros países em cursos de curta duração. Dentro de ambas as modalidades de cooperação técnica trilateral (direta ou pelo programa HCD), projetos relacionados a infraestrutura e capacitação em temáticas de gestão e educação ambiental predominam, a exemplo do Centro de Tecnologias Ambientais (CTA), projeto iniciado no Peru em 2010 voltado para capacitar profissionais demandados na adequação da atividade industrial do país a requisitos de sustentabilidade ambiental.

Dois documentos representam o saldo da coordenação entre GIZ e ABC para atuação no exterior. Em primeiro lugar, a partir dos insumos oferecidos pela experiência de gerir projetos de cooperação em terceiros países, o Manual Operacional do Programa CTBA, publicado originalmente em 2016 pela ABC, procurou detalhar informações sobre as etapas de consolidação desses projetos, desde a fase de elaboração até sua finalização, indicando os atores envolvidos dos lados brasileiro e alemão e oferecendo importante memória institucional para projetos futuros (ABC, 2019).

Ainda, na celebração de uma década da CTBA, em 2019, foi lançada a revista “10 anos da Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha”, um compilado das principais ações desenvolvidas pelo programa, depoimentos de atores envolvidos em alguns dos projetos e aspectos gerais sobre a cooperação prestada. Como legado para o Brasil, “tais iniciativas registram a participação de crescente número de instituições brasileiras de excelência em diferentes domínios do conhecimento, principalmente do setor público, mas não limitada a este” (ABC; GIZ, 2019), a exemplo da participação de órgãos como o Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, ICMBIO e SENAI na capacitação de profissionais em terceiros países (ABC; GIZ, 2019).

De forma geral, a experiência de cooperação trilateral entre Brasil e Alemanha é representativa de um amadurecimento da cooperação técnica desenvolvida ao longo dos anos, e do potencial gerado por essa parceria para a proposição de benefícios adicionais em outros países interessados. Representa, adicionalmente, um reconhecimento pelo lado alemão da maturidade também adquirida pela ABC como coordenadora da cooperação técnica internacional prestada pelo Brasil ao longo dos anos, além de importante parceira na cooperação bilateral desde os anos 1990.

3.3 2015: Consultas Intergovernamentais de Alto Nível e o reforço da parceria em torno do desenvolvimento sustentável

Assim como 2008, o ano de 2015 foi palco de eventos e deliberações essenciais na aproximação entre Brasil e Alemanha, e na construção efetiva de uma parceria bilateral estratégica. Em especial, o principal marco inaugurado no ano foi a realização, pela primeira vez, das Consultas Intergovernamentais de Alto Nível, ocasião em que uma delegação composta pela Chanceler alemã Angela Merkel, 7 ministros e 5 vice-ministros compareceram ao Brasil no mês de agosto, com o objetivo de aprofundar as relações bilaterais por meio do diálogo direto com a então Presidenta da República Dilma Rousseff e seu corpo ministerial, e estabelecer

rumos compartilhados para as políticas dos dois países frente a desafios globais. O evento abrangeu discussões sobre os múltiplos aspectos da cooperação entre Brasil e Alemanha, a exemplo de comércio, investimentos, ciência e tecnologia e, da mesma forma, sobre a agenda de cooperação bilateral para o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2015a).

As discussões nesse último tópico reconheceram os pontos positivos da determinação de novos recursos para a cooperação, em especial nas áreas prioritárias de florestas tropicais, energias renováveis e eficiência energética. A parceria nesses tópicos foi ressaltada por sua importância histórica, e os avanços possibilitados por meio da cooperação no Fundo Amazônia, programa ARPA e Cadastro Ambiental Rural (CAR), que recebiam recursos adicionais nas Negociações Intergovernamentais que ocorreram paralelamente às Consultas (BRASIL, 2015a). Em termos da construção conjunta de estratégias para abordar as dimensões globais dos temas ambientais, as Consultas foram realizadas em um momento crucial das discussões sobre a governança do clima e os mecanismos para a implementação do desenvolvimento sustentável. Em suma:

Brasil e Alemanha ressaltaram a interdependência entre os esforços para a promoção do desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza. Ambos renovaram seu compromisso em buscar avanços concretos nessa matéria. Os dois lados consideram bem-vinda a adoção da Agenda de Desenvolvimento Sustentável para 2030 e de seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na próxima Cúpula das Nações Unidas e reafirmam seu compromisso em levar a cabo todos os esforços possíveis para a implementação dessas metas. As Chefes de Governo reafirmaram sua determinação em responder de modo decisivo ao desafio da mudança do clima e colaborar para o êxito da 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (COP-21), buscando a adoção de um acordo justo, ambicioso, duradouro, abrangente e juridicamente vinculante, no âmbito do UNFCCC (BRASIL, 2015a).

O alinhamento bilateral, nesse contexto, se materializou em uma oportunidade de constituir uma proposta de atuação colaborativa e essencial para desafios urgentes da governança ambiental global, e que deixou, como aspecto formal do compartilhamento de visões, a expressão oficial das chefes de governo de ambos os países. No dia 20 de agosto, como um dos documentos gerados pelas Consultas Intergovernamentais de Alto-Nível, a Declaração Conjunta Brasil-Alemanha sobre Mudança do Clima é um manifesto comum sobre as expectativas e percepções das duas nações sobre seus papéis na solução do desafio caracterizado pelas mudanças climáticas, e coloca em perspectiva como a cooperação bilateral,

nesse caso, se materializou em medidas importantes para que os efeitos mais catastróficos do aquecimento global não cheguem a acontecer. (BRASIL, 2015b)

A declaração, da mesma forma, é um compêndio das principais medidas às quais cada um se compromete a tornar efetivas nesse esforço, como, no caso alemão, a adoção de uma matriz energética 80% renovável até 2050, e, do lado brasileiro, a promoção da conservação florestal e reflorestamento, por meio de programas como o ARPA e o Fundo Amazônia. Em especial, o documento é uma base para os argumentos que ambos procuravam levar para a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), em Paris, no final de 2015, que geraria o atual paradigma multilateral para as metas de mitigação da mudança climática. (BRASIL, 2015b)

Para além das impressões e pontos ressaltados pelas chefes de governo, as negociações intergovernamentais regulares para a cooperação técnica e financeira, também realizadas paralelamente ao encontro, foram indicativas de uma autopercepção de ambos os países como tendo suas relações bilaterais aprofundadas. Além de reiterar o alinhamento quanto à nova Agenda do Desenvolvimento Pós-2015 (Agenda 2030), e dos pontos a serem defendidos na COP 21, Brasil e Alemanha concordam que suas negociações – intituladas pela primeira vez em 2015 de “Negociações sobre a Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável” — são um dos pontos principais de sua parceria estratégica, e que o “compartilhamento de princípios, valores e experiências é uma forma natural de aprimorar políticas públicas e buscar por soluções inovadoras para os desafios adiante³⁸”(ABC; BMZ, 2015).

A menção ressoa à atribuição ao Brasil, em 2003, do título de “país-âncora”, e de “*neue Gestaltungsmacht*”, em 2012, reconhecimento do lado alemão do potencial dessa parceria para a solução de desafios globais, conforme mencionado anteriormente. Ainda, o Brasil percebe a cooperação bilateral como sendo grande promotora da aquisição de conhecimentos avançados para suas instituições a serem revertidos para “melhores práticas ambientais e de energias renováveis” (ABC; BMZ, 2015). Adicionalmente, o lado alemão vê as negociações como uma base fundacional para as primeiras Consultas Intergovernamentais, e a importância de uma parceria horizontal, “particularmente em tempos de retrocessos e desafios” (ABC; BMZ, 2015).

³⁸ Tradução nossa.

O ano de 2015, por fim, foi simbólico para a consolidação da parceria estratégica entre Brasil e Alemanha, e da confirmação do papel exercido pela cooperação para o desenvolvimento sustentável para a concretização dessas relações bilaterais em seu estado avançado. As oportunidades de intercâmbio político criadas pelas consultas foram alimentadas por processos anteriores de integração, e o exemplo criado pela cooperação em temas como florestas tropicais, clima e energias se situa ao lado das tradicionais relações econômicas, ou em outros temas da cooperação, como o campo científico-tecnológico, que, ainda que fora das discussões temáticas específicas, também essenciais para a proposição de soluções para o desenvolvimento sustentável.

3.4 Desenvolvimentos recentes

Após 2015, duas novas edições das Negociações Intergovernamentais sobre a Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável seriam realizadas, até o momento de escrita do presente trabalho. É importante mencionar, considerando o objetivo dessa análise, que ambas foram realizadas sob a administração de outros governantes pelo lado brasileiro³⁹, e que as Consultas Intergovernamentais de Alto-Nível, idealizadas como evento bianual, não ocorreram novamente desde então.

As primeiras negociações, em 2017, deram prosseguimento a alguns dos pontos elencados anteriormente e procuraram determinar o foco da cooperação bilateral em torno da implementação da Agenda 2030 e do cumprimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)⁴⁰ pelos países em 2015, na 21ª Conferência das Partes, em Paris. Em específico para o setor de florestas, o lado alemão se mostrou preocupado com movimentações no parlamento brasileiro em torno de preocupações ambientais e os direitos indígenas no país, e da importância da boa governança para a implementação de iniciativas REDD+, e o lado brasileiro confirmou sua determinação em seguir as estratégias nacionais para o programa. O Fundo Amazônia, na percepção alemã, se caracterizaria como “importante, funcional e bem gerenciado instrumento de financiamento para REDD+” (ABC; BMZ, 2017). No campo energético, a Alemanha se mostrou comprometida em continuar a auxiliar o Brasil na

³⁹ Dilma Rousseff, cujo segundo mandato presidencial tinha término previsto para 1º de janeiro de 2019, sofreu processo de Impeachment em 2016, tornando Michel Temer, seu então vice-presidente, o ocupante do cargo até o período eleitoral seguinte.

⁴⁰ “The Paris Agreement (Article 4, paragraph 2) requires each Party to prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions (NDCs) that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.” (UNFCCC, s/d)

diversificação de sua matriz energética em torno do cumprimento de suas NDCs, e a atuação da Parceria Energética em contextos urbanos (ABC; BMZ, 2017).

Com relação aos projetos desenvolvidos dentro da IKI, em diálogo com o BMUB⁴¹, o lado alemão reforçou a centralidade do Brasil como um de seus principais parceiros na iniciativa, e da perspectiva de construção de um diálogo ainda mais aprofundado, além do

desenvolvimento adicional do portfólio com um forte foco nas prioridades brasileiras pós-Acordo de Paris e suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) como princípio guiador, assim como suporte para a implementação nacional do Plano Estratégico 2011-2020 da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável relacionados (ABC; BMZ, 2017).⁴²

É importante, ao abordar os desenvolvimentos das Negociações Intergovernamentais realizadas em novembro de 2019, ter cautela e situá-las em um contexto específico de transição do governo brasileiro, sob a administração do Presidente Jair Bolsonaro, e de uma mudança de prioridade na agenda nacional em relação às temáticas ambientais. Em geral, a atual administração se coloca como distante dos governos anteriores, especialmente de Lula da Silva (2003-2011) e Rousseff (2011-2016), ambos promotores de importantes elementos das políticas ambientais brasileiras em cooperação com a Alemanha.

Nesse sentido, após o governo de transição chefiado por Michel Temer (2016-2019), a pauta ambiental é, em geral, colocada sob revisionismo ou, em alguns casos, em uma posição de menor relevância, a partir de um foco da nova administração em uma perspectiva individualista, em geral distanciada da governança ambiental global e, em alguns momentos, materializada em discursos públicos pouco diplomáticos, incluindo em relação à Alemanha. Após a divulgação, em agosto de 2019, de dados sobre as taxas de desmatamento amazônico pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) – que indicaram um aumento de 278% em relação ao mesmo mês no ano de 2018 – e de declarações do atual Ministro do Meio Ambiente brasileiro, Ricardo Salles, sobre a necessidade de alterações na gestão do Fundo Amazônia⁴³, o BMU decidiu congelar um repasse de 155 milhões de reais (35 milhões de euros)

⁴¹ O Ministério do Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear da Alemanha (BMU) foi renomeado, abandonando a sigla “BMUB” anteriormente utilizada.

⁴² Tradução nossa.

⁴³ Em audiência no Senado Federal, o Ministro apontou inconsistências entre gestão do Fundo e as políticas ambientais do poder executivo, alegando a falta de critérios objetivos na determinação dos projetos beneficiados. Segundo o Ministro, os recursos deveriam ser direcionados para o fomento da atividade econômica na região, e que o desmatamento seria consequência da falta de oportunidades alternativas (AGÊNCIA SENADO, 2019)

que seria destinado a projetos de preservação ambiental no país⁴⁴. A resposta do Presidente Bolsonaro, frente à decisão alemã, girou em torno da minimização da importância dos recursos e se pautou por uma lógica soberanista, alegando que a Alemanha deixaria de “comprar a prestações a Amazônia” (DW, 2019), isto é, sem considerar os processos envolvidos na cooperação ambiental bilateral como um todo, e os aspectos positivos da mesma para o Brasil.

Nesse sentido, as Negociações Intergovernamentais de novembro de 2019 foram momento de teste para os processos até então construídos por meio da cooperação ambiental, e que em anos recentes haviam sido consagrados como uma expressão de integração e alimentados por resultados concretos. Alguns pontos sensíveis, nesse sentido, podem ser percebidos no diálogo político, com perceptível preocupação do lado alemão quanto à reciprocidade de interesse da parte brasileira, principalmente na área de florestas. A mencionar:

O lado alemão expressou preocupação com o aumento do desmatamento e a situação de populações indígenas e tradicionais na região da Amazônia. Sua forma tradicional de vida constitui uma parte essencial para a preservação das florestas. É indispensável, portanto, que essas populações participem no processo decisório sobre seu desenvolvimento econômico e que interesses econômicos como a agricultura e recursos estejam cuidadosamente balanceados com a necessidade de preservação da floresta (ABC; BMZ, 2019, tradução nossa).

Em resposta, o lado brasileiro reiterou sua intenção de conter o avanço do desflorestamento e apontou os desafios de gerir esse processo em uma região como a Amazônia, extensa em tamanho, e que as questões socioeconômicas ligadas aos 20 milhões de moradores da região têm peso na viabilidade de um desenvolvimento sustentável no território. Argumentou-se, dentro dessa perspectiva, pela importância da geração de renda na região, e o papel de produtores rurais, mencionando as áreas de preservação determinadas pelo Código Florestal Brasileiro (ABC; BMZ, 2019). O discurso, nesse sentido, colocou a importância de diferentes atores para a preservação das florestas. De um lado, a Alemanha ressalta o papel essencial das populações indígenas e tradicionais para a conservação, enquanto o Brasil aponta o setor agropecuário como ator de preservação e geração de condições para os habitantes da região, o que indica que ainda existe margem para a obtenção de consenso quanto à problemática do desenvolvimento não-nocivo ao meio ambiente.

⁴⁴ A Ministra do BMU, Svenja Schulze, baseou sua decisão a partir da percepção de incerteza da Alemanha quanto ao comprometimento do governo brasileiro em perseguir a redução do desmatamento no país. (DW, 2019)

Com relação ao Fundo Amazônia, programa alvo de atritos nos meses anteriores à reunião, a Alemanha se mostrou otimista quanto ao comprometimento demonstrado por ambas as partes, e disposta a dialogar em torno das adaptações na gestão fundo demandadas pelo lado brasileiro. Contudo, se mostrou decisiva quanto a novos recursos oferecidos estarem diretamente relacionados a resultados positivos na redução do desmatamento e da emissão de CO₂ associada; recursos adicionais para a cooperação técnica no Fundo foram direcionados. (ABC; BMZ, 2019).

Para além da abordagem de pontos convencionais da cooperação, as Negociações foram marcadas pela introdução de uma nova agenda prioritária promovida pelo lado brasileiro. A agenda de proteção ambiental urbana, foi apresentada como o foco principal das atividades do Ministério do Meio Ambiente, a partir da concepção de que a maior parte da população do país vive em cidades e que elementos como a qualidade do ar, descarte de resíduos, saneamento básico e qualidade da água devem ser alvo das políticas públicas (ABC; BMZ, 2019). Para além das temáticas já consolidadas e em estágio avançado de desenvolvimento (florestas, energias, clima), a nova agenda urbana se situa como oportunidade de expansão das dimensões abarcadas pela cooperação, ao mesmo tempo em que indica um possível distanciamento do lado brasileiro do foco atribuído para a agenda de florestas.

Os desenvolvimentos recentes do diálogo de cooperação entre Brasil e Alemanha para o desenvolvimento sustentável estão sujeitos a obstáculos e divergências no campo de negociação que, apesar de não inéditos, implicam riscos à capacidade de articulação e consenso das partes em torno de objetivos comuns para a construção de projetos. Esses obstáculos, contudo, não se mostram até então suficientes para desestabilizar o mecanismo existente de debate, e o peso das iniciativas desenvolvidas há mais de duas décadas ainda alimenta o interesse pela cooperação bilateral, o que fica evidente pelos resultados ainda positivos das últimas negociações dentro de novas e atuais temáticas prioritárias.

3.5 Considerações parciais

A fase da cooperação bilateral técnica e financeira entre Brasil e Alemanha para o desenvolvimento sustentável experimentou, em pouco mais de dez anos, etapa de amadurecimento e de expansão de seu alcance, tanto em relação às temáticas abarcadas como prioritárias, quanto na participação de instituições adicionais a nível federal dos dois países. O debate, ao longo dos anos, seguiu modificações associadas a outros movimentos das agendas

globais de governança ambiental, especialmente no que tange à mudança climática e das políticas nacionais necessárias para o cumprimento de compromissos nacionais assumidos.

Ao incluir o Brasil como um de seus principais parceiros do programa IKI, o BMU iniciou intercâmbio de experiência com o Ministério do Meio Ambiente e outras instituições brasileiras em torno da construção de estratégias para o controle da mudança climática no país, reconhecendo-o por seu papel crucial na abordagem global desse desafio. Tão relevante quanto, a participação direta do BMU como coordenador e responsável por projetos de cooperação bilateral com o Brasil foi um ganho em termos da gestão do programa bilateral, antes sob responsabilidade praticamente exclusiva do BMZ; a mudança coloca o ministério alemão especializado nas temáticas ambientais em contato direto com suas equivalentes brasileiras, facilitando sua articulação.

Da mesma forma, ao decidir fazer parte como doadora de recursos financeiros e de cooperação técnica para o Fundo Amazônia, a Alemanha passa a fazer parte de um programa de visibilidade internacional ao lado da principal alimentadora do fundo, a Noruega. A experiência alemã adquirida em projetos anteriores de preservação de florestas tropicais no Brasil, desde o PPG7, é aplicada para a gestão da iniciativa multilateral, que se soma aos demais projetos desenvolvidos no campo bilateral atualmente. O mesmo conhecimento cumulativo dessa relação oferece condições para que atue, ao lado do Brasil, como parceira em projetos em terceiros países, que após cerca de 10 anos de formalização deixam um saldo importante de projetos de capacitação e infraestrutura.

Tais processos, registrados nas negociações entre representantes dos dois países, são reiteradamente reconhecidos por sua relevância, e fundamentais para que exista o reconhecimento mútuo de que a cooperação para o desenvolvimento sustentável seja parte central dessa parceria estratégica bilateral em específico. Desenvolvimentos políticos recentes, especialmente da parte brasileira, colocam a prova a resiliência dos laços criados, com ameaças a parte dos projetos de cooperação, mas até o momento não suficientes para diminuir sua necessidade, ou a estrutura institucional criada ao longo das décadas que permite a sua execução.

Considerações Finais

Como principal conclusão, a pesquisa desenvolvida buscou argumentar em favor de um processo de constante reforço positivo para a cooperação entre Brasil e Alemanha na área do meio ambiente. Um histórico de cooperação nessa área, principalmente a partir dos anos 1990, é fator condicionante da existência de um programa bilateral que contempla tópicos presentes desde essa época, assim como novas temáticas incluídas conforme os interesses e prioridades políticas dos dois países, muitas vezes ligados ao debate internacional relacionado.

Disso se depreende, principalmente, que o processo de cooperação esteve atrelado a prioridades definidas pelas lideranças de Brasil e Alemanha, e que existiu até o momento interesse de continuidade na busca por promover projetos recorrentes em áreas consideradas importantes para ambos. A preservação das florestas tropicais brasileiras – como grandes reservatórios de carbono e uma das maiores biodiversidades do planeta –, a garantia do local e modo de vida de populações indígenas que residem nesses territórios e o desenvolvimento de projetos de modernização das fontes de energia elétrica renovável são exemplos dessas prioridades, que não representam ganhos apenas para o Brasil, como receptor de cooperação, mas também para o lado alemão, que reconhece o caráter global de transformações nos ecossistemas de outras regiões do planeta e coloca sua proteção como um interesse de Estado.

A atualização da cooperação ambiental, no mesmo caminho, obedece a movimentação de forças políticas internas de ambos os países, se beneficiando de cenários mais propícios em alguns contextos, e sendo afetadas por condições menos favoráveis a um diálogo frutífero, encontradas em poucos momentos nas últimas duas décadas. Como a análise histórica da temática ambiental para a política de ambos indica, os dois países tiveram experiências distintas quanto ao lugar ocupado por ela e que mesmo que relações bilaterais importantes já estivessem estabelecidas, apenas condições favoráveis identificadas dos anos 1990 em diante permitiram que essa temática fosse uma prioridade, tendo sido o PPG7 um laboratório e pontapé central dessa dinâmica.

As relações bilaterais aprofundadas em torno dessas temáticas foram suficientes para produzir espaços e experiências de diálogo horizontal que permitem que Brasil e Alemanha possam tomar conhecimento de interesses um do outro de forma permanente, garantindo possibilidades de continuidade e expansão para a cooperação em tópicos que exigem, cada vez mais, presença efetiva de recursos e capacidades técnicas. O trabalho desenvolvido pela coordenação principalmente do BMZ, GIZ e KfW, do lado alemão, e da ABC, do lado

brasileiro, representa também a forma como essa cooperação conseguiu articular atores políticos e técnicos associados a diferentes ministérios, que, ainda que não necessariamente defendendo as mesmas pautas, participaram ativamente da construção da agenda bilateral relacionada nas Negociações Intergovernamentais bianuais.

Com relação à presença não apenas formal de uma parceria estratégica, o que a pesquisa evidenciou foi que não necessariamente é possível estabelecer relação de causalidade entre seu estabelecimento e o aprofundamento da cooperação bilateral. Em termos práticos, o que pode ser observado é que, ao mesmo tempo, a cooperação no campo ambiental antecede a parceria estratégica, e se desenvolve para além dela, ainda que a interação aprofundada entre as lideranças dos dois países tenha evidenciado que as temáticas ambientais e especialmente a mudança climática ocuparam posição privilegiada nas relações bilaterais como um todo. A visita da Chanceler Merkel ao Brasil, em 2015, momento de destaque também para a cooperação, evidenciou através das negociações e de discursos conjuntos que existe um reconhecimento das iniciativas temáticas perpetradas por ambos como proficuas e fontes de soluções para a governança global do desenvolvimento sustentável.

A parceria estratégica, colocada em evidência a partir de 2008 e elencando a cooperação em temas energéticos, climáticos e da cooperação ambiental em geral como parte de suas prioridades, é também constituída por outros laços existentes entre os dois países, apesar da indissociabilidade de temas econômicos e sociais de preocupações com a sustentabilidade ambiental. Por outro lado, é essencial apontar as expressões de reconhecimento entre os países como parceiros prioritários na concretização de objetivos da governança global, como é o caso da atribuição, pelo lado alemão, do título de “país-âncora” ao Brasil. Sendo assim, o grau de parceria estratégica atribuído à Alemanha na mesma época em que outras parcerias foram firmadas pelo Brasil (inclusive indicando uma aproximação com o Sul Global), representou uma movimentação não necessariamente especial, ainda que, por parte do país europeu, o Brasil tenha a exclusividade do título na América Latina.

Outros elementos, especialmente a experiência de cooperação anterior tanto na área ambiental como em outras temáticas, representam incentivos mais claramente associáveis à configuração dessa interação em sua forma atual. Existe, no outro sentido, maiores indícios de que, dada a existência de uma efetiva parceria estratégica bilateral, a cooperação seja um elemento importante na construção de laços mais profundos entre instituições a nível federal dos dois países e do compartilhamento de experiências de gestão de projetos que foram fundamentais para que, por exemplo, o programa de cooperação trilateral com países na

América Latina e África fosse possível. Adicionalmente, para além do que a pesquisa em questão pôde e objetivou relatar, a disseminação dessa integração acompanha também transformações a nível de instituições a nível regional e local, assim como benefícios para populações associadas aos ambientes beneficiados por projetos em todas as regiões do país.

Brasil e Alemanha, diferentes em inúmeros aspectos, incluindo suas trajetórias em política ambiental, contextos histórico-geográficos, perfis socioeconômicos e ecossistêmicos, puderam convergir em torno de uma agenda comum, que apesar de associada a elementos encontrados na esfera local, tem em sua gestão impactos que podem determinar o futuro dos ecossistemas terrestres como um todo, assim como a própria sobrevivência da espécie humana, já impactada por transformações climáticas. O reconhecimento mútuo como atores capazes de gerar contribuições para a adequada governança desses tópicos sensíveis indica, além da melhor consolidação das relações bilaterais, a certeza de que a preservação do meio ambiente é cada vez mais mandatória como uma prioridade nas relações entre Estados, uma vez que representa o maior desafio a ser enfrentado por países desenvolvidos e em desenvolvimento nos próximos anos.

Com o início da nova década, em vista do avanço do debate global sobre os regimes que devem orientar a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, é natural esperar condições diferentes para a cooperação e a gestão da biodiversidade do planeta. E nesse contexto, o exemplo estabelecido por Brasil e Alemanha pode ser apresentado como modelo de cooperação e fonte de iniciativas passíveis de exportação para outros cenários.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC); BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (BMZ). **Summary Record of the Negotiations on Cooperation for Sustainable Development between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Federative Republic of Brazil held in Brasilia on 17-18 August 2015.**

_____. **Summary Record of the Negotiations on Cooperation for Sustainable Development between the Government of the Federal Republic of Brazil and the Government of the Federal Republic of Germany held in Brasilia on 14-15 December 2017.**

_____. **Summary Record of the Negotiations on Cooperation for Sustainable Development between the Government of the Federal Republic of Brazil and the Government of the Federal Republic of Germany held in Bonn from 27-29 November 2019.**

_____. **Summary Record of the Negotiations on Technical and Financial Cooperation between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the Federative Republic of Brazil held in Brasília on 9, 12 and 13 September 2011.**

_____. **Summary Record of the Negotiations on Technical and Financial Cooperation Between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Federal Republic of Germany held in Berlin on 9-10 December 2013.**

_____. **Summary Record on the Negotiations on Development Cooperation between the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Federal Republic of Germany held in Berlin from 9 to 11 September 2009.**

_____. **10 anos da cooperação trilateral Brasil-Alemanha.** 2019. Disponível em: <https://www.ctba.net.br/plugins/content/cwattachments/cwattachments/helpers/download.php?id=19>. Acesso em: 15 de agosto de 2019.

ABDALA, Fábio de Andrade. **Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) - 1992-2006.** 2007. 250 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **O Brasil e a cooperação técnica internacional.** [2012?] Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileaCooperacao>. Acesso em: 21 de novembro de 2019.

_____. **Programa de Cooperação Trilateral Brasil-Alemanha: Manual Operacional.** 2ª. ed. Brasília: [s. n.], 2019.

AGÊNCIA SENADO. **Ricardo Salles vem ao Senado para falar sobre gestão do Fundo Amazônia.** 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/08/02/ricardo-salles-vem-ao-senado-para-falar-sobre-gestao-do-fundo-amazonia>. Acesso em: 17 jan. 2020.

ALBARRACÍN, Juan; STEHNKEN, Thomas. Die politischen Beziehungen zwischen Brasilien und Deutschland. In: COSTA, Sérgio et. al. (eds.) **Brasilien heute. Geographischer Raum, Politik, Wirtschaft, Kultur**. Frankfurt am Main: Vervuert, 2010, p. 643-654.

ANTONI, Giorgio De. O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e a globalização da Amazônia. **Ambiente & Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 299-313, 2010.

ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA (ARPA). **O que é ARPA?**. 2017. Disponível em: <http://arpa.mma.gov.br/oquee/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. **Doadores e Cooperação técnica**. 2017. Disponível em: <http://arpa.mma.gov.br/doadores-e-cooperacao-tecnica/#>. Acesso em: 10 jan. 2020.

AUSWÄRTIGES AMT (AA). **Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen – Konzept der Bundesregierung**. Berlin: AA, 2012.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório de Atividades 2018**. 2018. Disponível em: https://www.google.com/url?q=http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2018_port.pdf. Acesso em: 30 de outubro de 2019.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, p. 73-90, Dec. 2010. Available at: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300005&lng=en&nrm=iso. Accessed: 27 Jan. 2020.

BINDING, Jörg; KUDLIMAY, Lukas. **Deutschland-neue Wege in der Internationalen Zusammenarbeit**. 2013.

BIRLE, Peter. Die deutsch-brasilianischen Beziehungen. In: **Brasilien. Eine Einführung**, 2013, p. 271–290.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008**. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

_____. **Decreto nº 7.685, de 1º de março de 2012**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Alemanha sobre Cooperação no Setor de Energia com foco em Energias Renováveis e Eficiência Energética, firmado em Brasília, em 14 de maio de 2008.

_____. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunicado conjunto por ocasião das Primeiras Consultas Intergovernamentais de Alto Nível Brasil-Alemanha**. Nota nº 336. Brasília, 20 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10940-comunicado-conjunto-por-ocasio-das-primeiras-consultas->

[intergovernamentais-de-alto-nivel-brasil-alemanha-brasilia-20-de-agosto-de-2015](#)>. Acesso em: 19 jan. 2020.

_____. **Declaração Conjunta sobre a Mudança do Clima**. Nota nº 337. Brasília, 20 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/10944-declaracao-conjunta-brasil-alemanha-sobre-mudanca-do-clima-brasilia-20-de-agosto-de-2015>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND NUKLEARE SICHERHEIT (BMU). **Förderinstrument IKI**. Disponível em: https://www.international-climate-initiative.com/de/ueber-die-iki/foerderinstrument-iki?iki_lang=de. Acesso em: 14 fev. 2020.

_____. **Weltkarte und Projektliste**. Disponível em: <https://www.international-climate-initiative.com/de/projekte>. Acesso em: 18 out. 2019.

BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG (BMZ). **Anchor countries**. Disponível em: https://www.bmz.de/en/service/glossary/A/anchor_countries.html. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

_____. **Entwicklung der deutschen ODA Quote 1973-2014**. 2015. Disponível em: https://web.archive.org/web/20160201125705/http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/leistungen/entwicklung_1973_2014/index.html. Acesso em: 07 de novembro de 2019.

CAMPOS, Rodrigo Pires de; LIMA, João Brígido Bezerra; FORERO GONZALEZ, Manuel José. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 11, p. 7-20, jul./set.2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/121005_boletim_internacional011_cap1>. Acesso em: 23 de outubro de 2018.

CARVALHO, Fernanda Viana de. The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 55, n. spe, p. 144-169, 2012. Available at: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000300009&lng=en&nrm=iso> Accessed: 27 Jan. 2020.

DEUTSCHE WELLE (DW). "A Alemanha não vai mais comprar a Amazônia", diz **Bolsonaro**. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=https://www.dw.com/pt-br/a-alemanha-n%25C3%25A3o-vai-mais-comprar-a-amaz%25C3%25B4nia-diz-bolsonaro/a-49988192>. Acesso em: 17 jan. 2020.

FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. Política ambiental brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, v. 42, n. 2, 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/54001>>. Acesso em: 1 dez. 2018.

FISCHEDICK, Manfred et al. **Analyse der Wirkungshypothesen der deutsch-brasilianischen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung (ZnE) im Schwerpunkt**

Erneuerbare Energien und Energie-effizienz. Endbericht. Wirkungsanalyse Brasilien. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und COPPE, Aug. 2015.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). **Cooperação com o Fundo Amazônia/BNDES.** 2019. Disponível em: <https://www.google.com/url?q=https://www.giz.de/en/downloads/giz2019-pt-bndes.pdf>. Acesso em 31 de outubro de 2019.

_____. **Projektdaten.** Disponível em: https://www.giz.de/projektdaten/index.action?request_locale=en_EN#?region=&countries=. Acesso em: 7 de fevereiro de 2020.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar. Acordo Energético Brasil-Alemanha e as perspectivas de cooperação institucional no campo das energias renováveis. **Revista Direito E-nergia**, v. 1, n. 1, Ago-Dez 2009.

HAKE, Jürgen-Friedrich et al. The German Energiewende – history and status quo. **Energy**, v. 92, p. 532-546, 2015.

HERNANDEZ, Melanie; ROEHRKASTEN, Sybille. A cooperação alemã para o desenvolvimento: contexto institucional e prioridades políticas. **Revista Tempo do Mundo**, v. 3, n. 3, p. 155-195, dez. 2011.

HOCHSTETLER, Kathryn; INOUE, Cristina Yumie Aoki. South-South relations and global environmental governance: Brazilian international development cooperation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 62, n. 2, e004, 2019. Available at: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v62n2/1983-3121-rbpi-62-2-e004.pdf>. Accessed: 08 jan. 2020.

KLINGEBIEL, Stephan. **Entwicklungszusammenarbeit: eine Einführung.** Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 73. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2013.

KOHLHEPP, Gerd. O Programa Piloto Internacional de Proteção das Florestas Tropicais no Brasil (1993-2008): As primeiras estratégias da política ambiental e de desenvolvimento regional para a Amazônia Brasileira. **Revista Nera**, v. 21, n. 42, 2018.

LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics.** Chicago, Ill.: Univ. of Chicago Press, 2007.

LESSA, Antônio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. spe, p. 115–131, 2010.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **A década das conferências: (1990-1999).** 2ª. ed. atual. Brasília: FUNAG, 2018.

MACIEL, Tadeu Morato. As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. **Ponto-e-vírgula**, n. 5, p. 215-229, 2009.

MARKOVITCH, Jaques. PINSKY, Vanessa Cuzziol. Amazon Fund: financing deforestation avoidance. **Revista de Administração**, v. 49, n. 2, p. 280-290, 2014.

MICHAELOWA, Axel. German Climate Policy Between Global Leadership and Muddling Through. In: COMPSTON, Hugh; BAILEY, Ian (Orgs.). **Turning down the heat**. London: Palgrave Macmillan UK, 2008, p. 144-163. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1057/9780230594678>>. Acesso em: 24 mar. 2020.

MIKFELD, Benjamin. **Ecological industrial policy: a strategic approach for social democracy in Germany**. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Oct. 2011. 12p.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **República Federal da Alemanha**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/4801-republica-federal-da-alemanha>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2020.

MINISTÉRIO FEDERAL DAS RELAÇÕES EXTERIORES (AA). **Relações econômicas bilaterais**. Disponível em: <<https://brasil.diplo.de/br-pt/bilateral-wirtschaft/896360>>. Acesso em: 4 de março de 2020.

MIRANDA, Carla Leal Lourenço de. **Relações internacionais e desenvolvimento local: uma análise da cooperação técnica Brasil-Alemanha (1987-2003)**. 211 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2004.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de Moura (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016, p. 13-43.

NARLIKAR, Amrita; PLAGEMANN, Johannes. **Making the most of Germany's strategic partnerships: a five-point proposal**. Hamburg: Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LUVIZOTTO, Caroline Klaus. Cooperação técnica internacional: aportes teóricos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 05-21, 2011.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3. 1988, p. 427-460.

RIDDELL, Roger. **Does foreign aid really work?** Oxford; New York: Oxford University Press, 2007.

ROEHRKASTEN, Sybille. **Antrieb für die Deutsch-brasilianische Energiepartnerschaft: die Regierungskonsultationen sollten den politischen Dialog zu erneuerbaren energien stärken**. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, 2015.

ROEHRKASTEN, Sybille. **Global Governance on Renewable Energy**. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2015. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1007/978-3-658-10480-1>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 71, n. 1, p. 33-39, Jan. 2019. Available at: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252019000100011&lng=en&nrm=iso. Accessed 12 Feb. 2020. <http://dx.doi.org/10.21800/2317-66602019000100011>.

ROSENGREN, Anna; DE ROQUEFEUIL, Quentin; BILAL, Sanoussi. How do European Donors engage with emerging development partners? **European Centre for Development Policy Management (ECDPM)**, Discussion Paper No. 150, September 2013.

SAUTER, Bárbara Thomaz. Política externa e interesse nacional: a parceria estratégica nas relações do sistema internacional. **Revista de Análise Internacional**, Curitiba, v. 2, n. 1, jun. 2017, p. 49-64.

SCHOLL, Johannes; KRAMMENSCHNEIDER, Ulrich. Deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Brasilien. In: COSTA, Sérgio et. al. (eds.). **Brasilien heute. Geographischer Raum, Politik, Wirtschaft, Kultur**, Frankfurt am Main: Vervuert, 2010, p. 669-682.

SCHOLZ, Imme. **O Desenvolvimento de instituições de política ambiental na Amazônia a partir de 1992: a contribuição do PPG7**. GTZ/Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado do Pará, Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), 2002. 15p.

SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010). **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 143-184, 2015.

STAMM, Andreas. **Schwellen- und Ankerländer als akteure einer globalen partnerschaft: überlegungen zu einer positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer sicht**. Discussion paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 1/2004. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2004.

TEIXEIRA, Izabella Mônica. As políticas ambientais no Brasil e a cooperação internacional. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (Orgs.). **30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, p. 167-195.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Nationally Determined Contributions (NDCs)**. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>. Acesso em: 17 jan. 2020.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 42, n. 2, p. 52-80, 1999.

VILLELA, Fabiano de Brito. **Parcerias estratégicas do Brasil**. 2015. 79 f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

VIOLA, Eduardo. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. Chicago: **XXI International Congress of the Latin American Studies Association**, set. 1998.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. Wandering decarbonization: the BRIC countries as conservative climate powers. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 59, n. 1, e001, 2016. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000100201&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 de janeiro de 2019.

WENDT, Alexander. Collective identity formation and the international state. **American Political Science Review**, v. 88, n. 2, p. 384-396, 1994.

WURZEL, Rüdiger KW. Environmental, climate and energy policies: path-dependent incrementalism or quantum leap?. **German Politics**, v. 19, n. 3-4, p. 460-478, 2010.