



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
ENTRE BRASIL E ALEMANHA: ANÁLISE DO PROJETO  
BIODIVERSIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA MATA  
ATLÂNTICA**

**Gabriela Jacobina dos Santos**

Brasília- DF

2022

GABRIELA JACOBINA DOS SANTOS

**A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
ENTRE BRASIL E ALEMANHA: ANÁLISE DO PROJETO  
BIODIVERSIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA MATA  
ATLÂNTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Instituto de Relações  
Internacionais da Universidade de Brasília.

Orientador (a): Prof. Thais Lemos Ribeiro

Brasília- DF

2022

**A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
ENTRE BRASIL E ALEMANHA: ANÁLISE DO PROJETO  
BIODIVERSIDADE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA MATA  
ATLÂNTICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
no Instituto de Relações Internacionais da  
Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Thais Lemos Ribeiro

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Rodrigo Ramiro  
Universidade de Brasília

---

Rafael Mello  
Universidade de Brasília

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais e família, que se fizeram presença constante e me acolheram em todo o processo de aprendizado.

À Universidade de Brasília, que me transformou e me mostrou o valor de buscar aprender e dar o meu melhor.

Aos meus docentes, de modo geral, cada um teve uma contribuição para a realização dos meus sonhos.

A Maria Eduarda Morato e Júlia de Góes, por terem andado todo esse percurso da graduação e por toda a partilha.

A Prof<sup>a</sup> Thais Ribeiro, por toda interação e paciência.

## **RESUMO**

Este trabalho visa discutir como a cooperação internacional contribui para a proteção das florestas e sua biodiversidade, tendo em vista o alcance do desenvolvimento sustentável no Brasil. Considerando que o Brasil possui uma ampla área florestal que abriga uma diversidade de ecossistemas, o contexto dos desenvolvimentos internacionais foi importante para a conformação de um regime internacional para as florestas. Para evidenciar de modo prático, a cooperação bilateral Brasil-Alemanha trará aspectos importantes quanto às instituições, os arranjos que representam esta interação e os objetivos que exemplificam como é a cooperação para o desenvolvimento sustentável entre Alemanha e Brasil para a proteção da Mata Atlântica, por meio de uma pesquisa exploratória do Projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica (2013-2020) com uma abordagem qualitativa utilizando de múltiplas fontes. A partir de então, ao compreender o caráter técnico e financeiro desta relação, foi demonstrado que o Brasil caminhou de acordo com os esforços internacionais que visavam alcançar a proteção da biodiversidade e florestas. Ademais, as ações empreendidas no projeto demonstraram a efetividade da coordenação das instituições e das políticas para alcançar a conservação da biodiversidade e a recuperação de áreas florestais nativas que conseqüentemente contribuem para a mitigação das mudanças climáticas e para a adaptação às suas conseqüências na Mata Atlântica.

## **PALAVRAS-CHAVES**

Cooperação Internacional; Desenvolvimento Sustentável; Brasil; Alemanha; Mata Atlântica.

## **ABSTRACT**

This paper aims to discuss how international cooperation contributes to the protection of forests and their biodiversity, in view of achieving sustainable development in Brazil. Considering that Brazil has a large forest area that shelters a diversity of ecosystems, the context of international developments was important for the conformation of an international regime for forests. To demonstrate in a practical way, the bilateral cooperation Brazil-Germany will bring important aspects regarding the institutions, the arrangements that represent this interaction and the objectives that exemplify what is the cooperation for sustainable development between Germany and Brazil for the protection of the Atlantic Forest, through exploratory research of the Biodiversity and Climate Change Project in the Atlantic Forest (2013-2020) with a qualitative approach using multiple sources. From that, by understanding the technical and financial nature of this relationship, it was demonstrated that Brazil followed international efforts aimed at protecting biodiversity and forests. Furthermore, the actions undertaken in the project demonstrated the effectiveness of the coordination of institutions and policies to achieve the conservation of biodiversity and the recovery of native forest areas that consequently contribute to the mitigation of climate change and to the adaptation to its consequences in the Atlantic Forest.

## **KEY WORDS**

International Cooperation; Sustainable Development; Brazil; Germany; Atlantic Forest.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Mapa de aplicação da Lei nº 11.428/2006	34
<b>Figura 2</b> - Sistema de cooperação da Alemanha para o desenvolvimento	41
<b>Figura 3</b> - Regiões de atuação do Projeto	46

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Desflorestamento (dec) da Mata Atlântica identificados no período 2019-2020 em comparação ao período anterior (em hectare)	35
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AbE - Adaptação baseada em Ecossistemas

BMU - Ministério Federal do Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear

BMWi - Ministério Federal da Economia e Energia da República Federal da Alemanha

BMZ - Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento

CDB - Convenção da ONU sobre Diversidade Biológica

CONABIO - Comissão Nacional da Biodiversidade

COP – Conferência das Partes

DED - Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social

ENREDD - Estratégia Nacional de Redução de emissões por desmatamento e degradação

EPANB - Estratégias e Planos de Ação Nacionais de Biodiversidade

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentos e Agricultura

FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

GCF - Fundo Verde do Clima

GEE - Gases do efeito estufa

GEF - Fundo Global para o Meio Ambiente do Banco Mundial

GIZ - Agência Alemã de Cooperação Internacional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IFF - Fórum Intergovernamental sobre Florestas

INWENT - Sociedade Internacional para a Formação Profissional e Desenvolvimento

INDCS - Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas

IPCC - Painel Intergovernamental das Nações Unidas

IKI - Iniciativa Internacional do Clima

IPF - Painel Intergovernamental sobre Florestas

KfW - Banco Alemão de Desenvolvimento

MbE - Mitigação baseada em Ecossistemas

MMA - Ministério do Meio Ambiente

NDC - Contribuições Nacionalmente Determinadas

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONG - Organização Não Governamental

ONU – Organizações das Nações Unidas

ODA - Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

PNA - Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima

PMMA - Planos Municipais de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPG7 - Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

PROVEG - Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa

REDD - Redução de emissões por desmatamento e degradação

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

UC - Unidades de Conservação

UNFCCC - Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

UNFF - Fórum de Florestas das Nações Unidas

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1: INTRODUÇÃO	12
1.1 Descrição do método a ser utilizado - estudo de caso - e suas implicações	13
CAPÍTULO 2: Cooperação internacional para a proteção da biodiversidade em florestas e a Política Internacional	17
2.1. Pressupostos teóricos conceituais: teorias sobre a cooperação internacional	18
2.2. Cooperação para a proteção da biodiversidade em florestas	21
2.2.1 O contexto da agenda multilateral e a cooperação para o desenvolvimento sustentável	22
2.2.2 A proteção das florestas e biodiversidade: reflexo dos principais marcos e a cooperação internacional	27
CAPÍTULO 3: A cooperação para o desenvolvimento sustentável - Brasil e Alemanha	33
3.1. Brasil e Alemanha e as ações para a proteção das florestas e conservação da biodiversidade - O caso da Mata Atlântica	37
3.2 O projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica 2013-2020	41
CAPÍTULO 4: CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	53

## 1. Introdução

A Mata Atlântica está atrelada aos desenvolvimentos da história da América do Sul, considerando a sua identidade e consolidação, até a relação do homem e a floresta, esta que se deu a partir da exploração de seus recursos. Isso se mostrou mais latente na medida em que houve a colonização do espaço brasileiro por parte dos portugueses a partir do século XVI. As mudanças se conformaram a partir de então, diferente dos povos indígenas, por exemplo, os tupis, que eram parte da Mata Atlântica e ali habitavam no período anterior. Com a ocupação humana europeia do litoral para o interior do Brasil, surgiram novas dinâmicas que geraram um forte impacto no bioma em geral, por motivo da exploração econômica desenfreada e de alto custo para o meio ambiente (RODRIGUES, 2008, p. 18).

Inicialmente, naquele período havia cerca de 5 milhões de indígenas, sendo das etnias Tamoios, Tupiniquins, Tabajaras, Pataxós e Guaranis (CAMPILI; PROCHNOW, 2006 *apud* RODRIGUES, 2008, p. 18). Importante mencionar o fato de que ocorreu a dizimação e consequente redução dos povos indígenas no bioma da Mata Atlântica, os motivos de fato, foram decorrentes do contato com os europeus, as doenças e os confrontos culminaram em mudanças drásticas do aspecto social e nas características culturais dessas populações. Esse fato é crucial para entender a conformação da sociedade e seu modo de vida. A América do Sul e o Brasil já não seriam os mesmos e a modernidade trouxe mudanças significativas quanto à relação do homem com a natureza, esta que foi fortemente transformada e mitigada, por motivo da ação humana.

Assim, no século XVI, quando os portugueses chegaram à costa brasileira, estava refletida na extensão e diversidade da Mata Atlântica, a qual ocupava mais de 1 milhão e trezentos mil quilômetros quadrados, ou seja, cerca de 15% do atual território brasileiro, de acordo com dados da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Acerca de suas características, em comparação com aquele período e atualmente, a floresta representa uma paisagem diversa e não homogênea. O que caracteriza sua fragmentação, ou variação, haja vista que em toda sua extensão, sua temperatura e altitude, compreendendo seus distintos regimes de chuvas e aproximação com o mar, seu relevo, solos e clima divergem em cada região (RBMA, 2022). Tais fatores naturais ainda fazem com que a Mata Atlântica seja uma das florestas mais ricas em biodiversidade do Planeta.

Devido a problemática na relação entre conservação dos recursos naturais e o desenvolvimento humano na região, este trabalho se voltará para os entendimentos do campo das Relações Internacionais quanto à cooperação internacional e sua ligação com o meio ambiente e as florestas. Para isso, serão abordadas teorias que abordam o tema da cooperação, assim como o contexto da agenda multilateral que fomentou o surgimento de instituições e novas diretrizes para os Estados nacionais. Como direcionamento, no contexto do século XX, a agenda internacional se conformou de modo a se voltar para questões ambientais, definindo objetivos como o desenvolvimento sustentável, a redução da emissão de carbono e consequências climáticas, além de outras medidas que se desenvolvem para proteger as florestas, em toda sua amplitude. Por fim, o estudo do projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica elucidará como a cooperação auxiliou no processo de conclusão do seu objetivo de conservar a biodiversidade e recuperar áreas florestais nativas na Mata Atlântica, e também o que contribuiu para a mitigação das mudanças climáticas e para a adaptação às suas consequências na Mata Atlântica. Ou seja, a partir da floresta e de seu manejo, os resultados para a proteção da própria Mata Atlântica, além de alcançar outros temas. Estes que são também vitais para a sobrevivência de todos os seres vivos do planeta.

### 1.1 Descrição do método a ser utilizado - estudo de caso - e suas implicações

Este trabalho se dá como uma busca em entender a importância do Estado brasileiro se desenvolver na área da proteção florestal a partir dos desenvolvimentos dos marcos da cooperação internacional para a proteção de florestas e da biodiversidade. Com isso, o tema desta pesquisa se debruça quanto à cooperação para o desenvolvimento sustentável entre o Brasil e a Alemanha para a proteção da biodiversidade na Mata Atlântica, e visa testar se o Brasil caminhou no mesmo sentido que a cooperação internacional para proteção de florestas e se o projeto contribuiu para a conservação da região. O sentido estará em dizer se a cooperação, neste caso, bilateral, fomentou a busca de objetivos comuns e próprios para a proteção da biodiversidade e das florestas. Para isso, será estudado a relação Brasil-Alemanha através do projeto denominado “Biodiversidade e mudanças climáticas na Mata Atlântica”, desenvolvida entre os anos de 2013 e finalizada em 2020, no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável pela Iniciativa Internacional do Clima (IKI) do Ministério

Federal do Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear (BMU) da Alemanha (GIZ, 2020, p.1).

Com isso, o problema de pesquisa se debruça sobre como é a cooperação para o desenvolvimento sustentável entre Alemanha e Brasil para a proteção da biodiversidade na Mata Atlântica. O objetivo deste trabalho é compreender a cooperação internacional, pelo estudo de caso bilateral e pela análise histórica multilateral, que fez com que o Brasil se voltasse para a região da Mata Atlântica. Por isso, e para ajudar a elucidar esta questão, perguntas secundárias ajudarão a entender e analisar a questão. A primeira é descobrir quem são os principais atores envolvidos nesta cooperação internacional no Brasil e na Alemanha? Em seguida, quais arranjos institucionais representam a interação entre esses atores? Também ficará exposto se os arranjos de cooperação são duráveis ou efêmeros (projetos únicos)? Por meio do estudo de caso será possível descobrir o que é transferido e recebido via os arranjos de cooperação em que as instituições brasileiras fazem parte, além de abarcar os objetivos comuns compartilhados. Isso tudo inserido em um contexto da cooperação internacional entre Brasil e Alemanha para a biodiversidade na Mata Atlântica que será abordado e explicado ao longo deste trabalho.

O projeto entre os dois países foi escolhido por motivo do desmatamento na região da Mata Atlântica devido à ocupação do passado, e no presente, por causa da atividade humana na região. Considerando as áreas remanescentes, a ameaça ainda existe quanto à conservação da biodiversidade, seja por motivo das atividades humanas ou também pela emergência climática e seus impactos. Um dos aspectos que é interessante ressaltar diz respeito à vulnerabilidade dos ecossistemas fragmentados no caso da floresta que será estudada. Por exemplo, o entendimento acerca da mudança do clima se entende como atrelado aos problemas causados nas áreas florestais. Assim, a conservação e necessária recuperação, incorporando fatores climáticos e ecossistêmicos, constitui um importante desafio para esse bioma (GIZ, 2022).

Para a compreensão do encadeamento entre a cooperação internacional e a proteção das florestas, será realizado um estudo exploratório, olhando para o fenômeno a fim de explorar um problema em que a intervenção sendo avaliada não tem um conjunto claro e único de resultados (YIN, 2003 *apud* BAXTER; JACK, 2008, p. 548), utilizando registros dos conjuntos de resultados evidenciados em sites do governo brasileiro e alemão, além da bibliografia. Serão expostas informações que estão atreladas à cooperação internacional entre

Brasil e Alemanha, a fim de trazer uma proximidade maior com o tema a partir do recorte da cooperação para o desenvolvimento sustentável e de um projeto - biodiversidade e mudanças climáticas na Mata Atlântica. O objetivo será testar se o Estado brasileiro, desde marcos como a Rio 92, caminhou em congruência com os esforços internacionais, por meio da cooperação internacional, para alcançar a proteção da biodiversidade e florestas.

Para isto, os capítulos seguintes deste trabalho serão desenvolvidos para explicar a cooperação internacional para a proteção da biodiversidade em florestas, buscando, dentre outras coisas, compreender o contexto da agenda multilateral e a chamada cooperação para o desenvolvimento sustentável. Além disso, será enquadrado o caso do caso entre Brasil e da Alemanha com o foco na proteção das florestas e conservação da biodiversidade com foco na Mata Atlântica brasileira. Sendo o estudo do projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica, realizado entre 2013 a 2020, o exemplo da parceria estratégica entre os dois países.

Como definição, um estudo de caso seleciona para análise e investiga uma característica definida em um acontecimento histórico, ao invés de todo um acontecimento histórico em si (BANNET, 2004, p. 21). A teoria e a metodologia são maneiras benéficas quando se acompanham para avançar o conhecimento. Pois, enquanto as teorias foram formuladas para gerarem explicações para fenômenos particulares a partir de suposições específicas, para explicar a chamada “política do mundo real” (SPRINZ; WOLINSKY-NAHMIAS, 2004, p. 4), onde e como as coisas acontecem, o estudo de caso se dá como um aparato metodológico para concluir a pesquisa.

Os estudos do campo das Relações Internacionais tentam explicar uma ampla gama de questões que perpassam as interações entre os países, sociedades e organizações. Compreendendo que existem temas que abrangem tais relações, a Política Ambiental Global é um campo relativamente novo que se estruturou com a crescente importância das questões ambientais no cenário internacional. Isto se reafirmou a partir da percepção de que atividades humanas têm um potencial de destruir a base da vida em escala global. Por isso, estudiosos da área procuram explicar o comportamento e motivações dos atores internacionais, como governos e organizações internacionais, e outras novas instituições que passaram a participar da política (ambiental) internacional, como é o caso das organizações não-governamentais (SPRINZ; WOLINSKY-NAHMIAS, 2004, p. 3). Dado o exposto, este trabalho utilizará da agenda de pesquisa do campo com o tema da cooperação internacional.

Para isso, a partir de uma abordagem qualitativa, com o uso de múltiplas fontes de dados, “uma estratégia que também aumenta a credibilidade dos dados” (PATTON, 1990; YIN, 2003 *apud* BAXTER; JACK, 2008, p. 554), a pesquisa utilizará documentações em sites oficiais do governo brasileiro e das instituições alemãs, livros e artigos científicos, livros teóricos, publicações periódicas, entre outros. Os dados dessas múltiplas fontes serão combinados no processo de análise, a fim de que haja uma maior compreensão sobre todo o fenômeno. (WICKHAM; WOODS, 2005 *apud* BAXTER; JACK, 2008).

Dado o exposto, segue o capítulo que abordará sobre as teorias de cooperação internacional e sua relevância no campo das Relações Internacionais, além do contexto histórico que ampliou a importância da temática ambiental no século XX. As análises terão como foco a proteção das florestas, considerando a biodiversidade e o clima.

## **2. Cooperação internacional para a proteção da biodiversidade em florestas e a Política Internacional**

A cooperação é um tema que está atrelado à sobrevivência e à convivência dos seres vivos. Para expandir essa concepção, muitos são os estudos que buscam compreender a sua ocorrência e o porquê da sua realização. Na biologia, na política, na economia e em outras áreas, o pensamento cooperativo se faz presente para entender certos fenômenos, como neste caso, a proteção do meio ambiente conformado em florestas. Estas, além das suas funções essenciais da própria manutenção da vida, atuam diretamente no fornecimento da água, dos alimentos, regulam o clima, além de serem usadas para funções sociais e econômicas, que se dão por meio do comércio, por exemplo.

No Brasil, a Mata Atlântica se constitui em um espaço que abarca tanto a floresta, quanto a sua rica biodiversidade e vivências humanas. Localizada na costa brasileira, está presente em 17 estados - RS, SC, PR, SP, GO, MS, RJ, MG, ES, BA, AL, SE, PB, PE, RN, CE e PI - onde vivem cerca de 145 milhões de pessoas. Sendo assim, considerando o contexto de exploração e como este bioma se encontra atualmente, em que é tido como o mais ameaçado devido à perda de cerca de 93% de sua área original, recuperar as áreas florestais é fundamental para o bioma e para a mitigação das mudanças climáticas<sup>1</sup>. Por isso, olhando para o tema da proteção florestal, num quadro da política internacional multilateral, a Década das Nações Unidas da Restauração de Ecossistemas, compreendendo o atual período que vivemos de 2021 a 2030, faz um apelo para a proteção e revitalização dos ecossistemas, visando a conclusão dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>2</sup>. Reiterando, também, que a cooperação é um meio essencial para a consecução de objetivos comuns.

Aqui cabe considerarmos e trazer em voga o quanto estamos num contexto de interdependência. O tema da proteção das florestas e conseqüente problemas climáticos serão trazidos para o contexto das Relações Internacionais, como campo de estudo, a partir de uma ótica das teorias de cooperação internacional. Sendo assim, inicialmente, será considerada a seguinte pergunta: como se dá a cooperação internacional? Logo após, será inserido o Brasil nesse contexto considerando o âmbito multilateral do processo decisório voltado para as

---

<sup>1</sup> SOS Mata Atlântica. Relatório anual - 2021. Disponível em: [https://cms.sosma.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Relatorio\\_21\\_julho.pdf](https://cms.sosma.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Relatorio_21_julho.pdf). Acesso em: 08 de set. de 2022.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.decadeonrestoration.org/pt-br/sobre-decada-da-onu#>. Acesso em: 08 de set. de 2022.

florestas e a proteção da biodiversidade e seguido pelo entendimento acerca da cooperação bilateral Brasil-Alemanha.

## **2.1 Pressupostos teóricos conceituais: teorias sobre a cooperação internacional**

Entende-se que mudanças significativas se deram a partir da transição para o período da modernidade. Uma ruptura de paradigmas iniciados em outros campos de estudos, mas que refletiram no surgimento dos estudos das relações internacionais, este que surgiu no século passado no período entre guerras, sendo que, sua complexidade perpassa fenômenos como a guerra, a paz, a diplomacia, principalmente ao considerar as turbulências do século XX na política internacional. A ciência passou a ser um elemento demandado diante das constantes crises (CARR, 2001). Por isso, ao trazer os principais marcos teóricos, fica posto que estes estão em constante desenvolvimento e se inserem em um contexto histórico da própria conformação do campo de estudo.

Por isso, cabe entender como se desenvolve a cooperação e como se caracteriza esse fenômeno no atual mundo globalizado e no contexto da proteção do meio ambiente. No campo das Relações Internacionais, interpretações sobre as chamadas relações, como guerra e paz, alianças, comércio, entre outros fatores que afetam a dinâmica global, são amplamente debatidas para entender como se conforma a então “sociedade internacional” e consequentemente aqueles à ela atrelados. Contudo, considerando os atuais desenvolvimentos da agenda global, as problemáticas ambientais estão sendo debatidas e cada vez mais sendo exigidas. Sendo assim, este trabalho apresentará a conformação das teorias para a cooperação internacional que auxiliarão no entendimento deste fenômeno.

Exponente sobre esse tema, Robert Keohane (1984) teoriza que, para a cooperação ser feita, interesses mútuos precisam existir para concretizar um ato de cooperação. Sendo esta proveniente de diversas fontes, é muito difícil estudar sua amplitude, mas o esforço acadêmico se deu em parte pelas tentativas dos Estados durante a década de 1970 na busca de resolverem assuntos de ordem econômica e militar utilizando da cooperação. E nesse período a busca pela mesma avançou a passos largos, considerando o período pós Segunda Guerra Mundial (MILNER, 1992, p. 466).

Keohane (1984, p. 18) desenvolve uma teoria que busca entender como foi desenvolvida a cooperação na economia política internacional quando já existem interesses comuns. Cabe ressaltar que para os tomadores de decisões, a cooperação pode não ser um fim em si mesma, mas um modo de alcançar alguns de seus objetivos. Por exemplo, não se pode

considerar que a existência de interesses comuns são suficientes para a cooperação, isso porque, como traz o autor, há outras variáveis importantes como acesso à informação e aquilo que ele destaca como instituições. As instituições que teriam como objetivo, justamente, diminuir as incertezas e assimetrias no acesso à informação (KEOHANE, 1984, p. 26), como é destacado pela ótica neoinstitucionalista. Em suma, as teorias do campo possuem um olhar para os elementos estruturais, a partir de uma visão mais estadocêntrica, em um ambiente anárquico e que se constitui a partir de forças e pesos. Além de que, tal ambiente sistêmico é teorizado a partir de uma visão racionalizada. No caso do estudo de Robert O. Keohane, o esforço se dá em entender o porquê da emergência de múltiplas iniciativas de cooperação, em um contexto de “queda” da hegemonia norte-americana, tendo em vista o poder de um hegemom no sistema internacional ainda na década de 1980.

Tendo isso em vista, ainda em seu livro, intitulado “After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy”, Robert Keohane (1984) fala sobre a cooperação e os regimes internacionais. Para que haja a probabilidade de cooperação entre os Estados, o autor diz que, além dos interesses comuns, devem existir os regimes internacionais. Para entender essa colocação é necessário passar pelos conceitos tanto de cooperação e regimes internacionais. O primeiro foi definido como sendo quando os atores realizam ajustes mútuos em políticas de governo por meio de um processo de coordenação de políticas, ou seja, é um processo de adaptação (1984, p. 71). Já o segundo conceito é definido a partir de estudiosos, sendo eles John Ruggie (1975) e Krasner (1982), que definiram os regimes internacionais como princípios, regras, normas e tomadas de decisões que traduzem as expectativas dos autores quanto a um determinado tema ou área dentro das relações internacionais.

Deste modo, a busca pela cooperação tanto em âmbito multilateral ou bilateral por motivo das problemáticas ambientais demonstram como funciona a realização de um processo cooperativo. Geralmente as questões ambientais se inter relacionam e interagem entre si fazendo com que seja necessário diversos mecanismos.

Sobre isso, considerando o contexto do século XX e a emergência de novas instituições e realidades dentro do ambiente internacional no pós Segunda Guerra, de certo modo, pode-se ver o reflexo na atualidade quanto aos mecanismos de se fazer a cooperação, por exemplo a importância das instituições internacionais, sendo a Organização da Nações Unidas o principal fórum multilateral, que construiu um importante aparato que auxilia na formulação de novos projetos que promovam os objetivos do desenvolvimento sustentável e a consequente melhora da gestão ambiental dos países. Sendo assim, ainda olhando para aquele período, Helen Milner (1992), a partir da teoria desenvolvida por Keohane, realiza uma

revisão de literatura que cabe neste trabalho por trazer a dimensão da política doméstica, esta que se destaca a partir de seus atores políticos que podem afetar as tomadas de decisões, modificando assim, as preferências do país em questão.

Por conseguinte, a cooperação se dá quando “as políticas efetivamente empreendidas por um governo são vistas pelos seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1984, p. 51-52, tradução nossa). Isso caracterizaria a coordenação de políticas para realizar ajustes nas políticas dos governos. Também, essa definição por sua vez, diz que a cooperação proporciona aos atores ganhos ou recompensas os quais não precisam ser necessariamente os mesmos em magnitude ou tipo, mas eles seriam mútuos (MILNER, 1992, p. 468). Em suma, algumas hipóteses sobre como se dá a cooperação foram desenvolvidas, considerando a racionalidade dos atores e observando a estrutura do ambiente internacional, como a já citada teoria dos regimes internacionais que faz parte deste arcabouço de argumentações.

Para Keohane (1989), o nível estrutural, anárquico, estatocêntrico, que se baseia na auto-ajuda, possui uma outra variável importante na política internacional, a chamada institucionalização. Este é o diferencial que viabilizaria a cooperação no ambiente anárquico e pela busca do auto-interesse, exemplificada pela teoria realista das Relações Internacionais, por diminuir a incerteza através da cooperação (KEOHANE, 1989, p. 107).

The theoretical analysis of international regimes begins with what is at least an apparent anomaly from the standpoint of Realist theory: the existence of many "sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge," in a variety of areas of international relations (KEOHANE, 1989, p. 101).

As relações entre os atores podem estar estruturadas em determinadas áreas temáticas, enquanto que em outras podem estar menos. “Da mesma forma, algumas questões podem estar intimamente ligadas através do funcionamento das instituições, enquanto os limites de outras questões, bem como as normas e princípios a serem seguidos, estão sujeitos a disputa” (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 227). Portanto, a anarquia leva a variações nas interações e em seus meios.

Além disso, os efeitos da estrutura no desenvolvimento da cooperação internacional, os interesses mútuos, a quantidade de atores e a percepção do futuro contribuem para o seu desenvolvimento. A chamada sombra do futuro possui quatro componentes que podem ser usados na análise quanto às questões de economia política internacional ou de segurança. Cabe entender que o horizonte de tempo (longo-prazo), a regularidade das participações na presença de riscos, a confiabilidade nas informações e o que os autores dizem ser o rápido

feedback quando há mudanças nas ações são fatores importantes. No caso, a presença das instituições tem efeitos diretos quanto à expectativa dos atores, pois os governos se atentam às consequências futuras das ações tomadas no presente. Há o medo da punição, o que por uma estratégia de reciprocidade poderia ser evitada (AXELROD; KEOHANE, 1985, pp. 233-234). Aqui não pode-se perder de vista o contexto em que as instituições são criadas, pois é neste espaço que os atores compartilham suas perspectivas (AXELROD; KEOHANE, 1985, p. 238).

Por certo, ao trazer o debate do meio ambiente, tais teorias vem para auxiliar no entendimento de como se dá a construção de uma agenda que tenha por foco um problema que, como é sabido, afeta diretamente os países, mas além disso, seus efeitos são cumulativos e perpassam fronteiras, como é o caso do efeito estufa e perda da biodiversidade.

## **2.2 Cooperação para a proteção da biodiversidade em florestas**

No contexto econômico vigente, o comércio, o capitalismo exacerbado que se volta para o consumo, a exploração descabida dos recursos, por exemplo, a utilização de florestas, e falta de consciência quanto aos recursos esgotáveis, fez com que problemáticas surgissem (SOTILLO, 2011, p. 26). Quanto a isso, a prática de cooperação para o meio ambiente é um mecanismo que corrobora para mudanças, pois, neste caso, ao proteger as florestas, muitos são os benefícios para a vida e as relações entre indivíduos e, conseqüentemente, países.

A partir disso, novas perspectivas quanto ao modelo de produção e consumo estão sendo elaboradas dado o atual problema climático e seus reflexos negativos. Sobre isso, na edição de 2022 do “The State of the World's Forests” publicado pela Organização das Nações Unidas para a alimentação e agricultura, é apresentado potenciais caminhos para recuperar as florestas, enfrentar as crises climáticas e a perda da biodiversidade. Para isso, trabalham a partir de três caminhos: deter o desmatamento florestal; restaurar terras degradadas por meio da expansão agroflorestal; e considerando o atual modelo de consumo, buscar usar as florestas de maneira sustentável, com as chamadas cadeias de valor verdes (FAO, 2022). Ou seja, devido ao modo de vida humana baseado na exploração que levou a um processo intenso de desmatamento e degradação de florestas, tornou-se inviável e não sustentável continuar a ignorar os efeitos adversos causados pela atuação humana no meio ambiente. Sendo assim, no âmbito multilateral, foram desenvolvidos amplos debates que baseiam e norteiam os processos de cooperação internacional que visam pluralizar e solucionar problemas ambientais.

### **2.2.1 O contexto da agenda multilateral e a cooperação para o desenvolvimento sustentável**

Considerando a emergência e a criação de novas instituições no cenário internacional, surgiram as primeiras reuniões que tratavam acerca do meio ambiente, estas que repercutiram nos primeiros conceitos e diretrizes que abarcariam o estudo de florestas. Sendo assim, a agenda e temas de interesse global passaram a se conformar e a posição da questão ambiental passou a ter importância crucial na política/economia internacional ao longo dos anos. As percepções se atrelaram às áreas da política, economia, social e cultural, além de preocupação quanto à sustentabilidade e ao futuro. Para tais mudanças, reconhece-se que as tratativas em âmbito multilateral foram de grande impulso. Os marcos principais foram as Conferências de Estocolmo (1972), do Rio de Janeiro (1992), de Joanesburgo (2002) (LAGO, 2006, p. 17), além da Rio+20 (2012).

A primeira, realizada em 1972, denominada Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, é tida como a primeira grande reunião das Nações Unidas que se voltaram para o tema do meio ambiente.

Sua convocação foi consequência da crescente atenção internacional para a preservação da natureza, e do descontentamento de diversos setores da sociedade quanto às repercussões da poluição sobre a qualidade de vida das populações. A atenção da opinião pública e as pressões políticas verificavam-se principalmente nos países industrializados, onde as comunidades científicas e um número crescente de organizações não-governamentais conquistavam amplo espaço para a divulgação de suas denúncias e alertas (LAGO, 2006, p. 17).

Com isso, naquela Conferência, a relação entre desenvolvimento e crescimento com foco no meio ambiente foram discutidos entre o Norte e o Sul global. Em suma, de todo o processo de cooperação se deu a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, “com 26 princípios e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano, com 109 recomendações, dentre elas, a criação de um Órgão que tivesse um caráter de fiscalizador das medidas adotadas” (LAGO, 2006, p. 43). Conhecido como PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, atua como uma autoridade global necessária para a realização e decisão de uma agenda ambiental, também de promover o desenvolvimento sustentável e defende o meio ambiente mundial<sup>3</sup>. Trabalhando com outros membros do Sistema ONU, além de cientistas, tomadores de decisões, ativistas ambientais e

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/sobre-onu-meio-ambiente>. Acesso em: 20 de ago. de 2022.

outros ramos em prol do Meio Ambiente, busca agir conjuntamente a fim de garantir soluções para os problemas ambientais globais. Procura o equilíbrio entre interesses nacionais e o bem global, por exemplo, através do estímulo a interações entre organizações, dentre elas Agências das Nações Unidas e os governos<sup>4</sup>.

Já a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, a qual aconteceu no Rio de Janeiro, obteve resultados satisfatórios quanto aos novos enfoques, o principal deles sendo a partir do conceito de desenvolvimento sustentável, que se insere na dimensão ambiental, econômica e social de modo a equilibrá-las. Antes, houve a publicação do Relatório Brundtland (pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) onde foi introduzido o tema de desenvolvimento sustentável. Um esforço de conscientização quanto aos efeitos dos danos ambientais foi feito, no sentido de reconhecer que no embate entre países desenvolvidos e os em desenvolvimento, os primeiros tiveram um maior impacto, o que resulta em uma maior responsabilização e diferenciação de tratamento. Além disso, “reconheceu-se, ao mesmo tempo, a necessidade de os países em desenvolvimento receberem apoio financeiro e tecnológico para avançarem na direção do desenvolvimento sustentável” (LAGO, 2006, p. 18). Disso, depreende-se que houve uma mudança de percepção, mesmo que, de modo mais evidente no que cerne às negociações diplomáticas (LAGO, 2006, p. 18).

Percebe-se que o debate foi se estruturando e se consolidando sobre bases que se voltavam para a sustentabilidade e aos elementos do meio ambiente. A concepção da diferença entre os países quanto aos seus impactos foi um importante ponto de discussão na política internacional. Mas ao mesmo tempo que há confrontações, a busca por um ponto comum foi um esforço marcante naquele período. Como exemplo, cabe citar que, como acordado na Resolução nº 244/228 da Assembleia Geral da ONU e compromissada na Conferência do Rio, foi posta uma tentativa por meio de uma abordagem integrada entre os países acerca dos aspectos entre o meio ambiente e o desenvolvimento: a chamada Agenda 21. Essa, que é composta por 40 capítulos, ressaltou entre os complexos temas tanto a questão do desflorestamento quanto a diversidade biológica em seus capítulos 11 e 15, respectivamente. Tratando de estabelecer objetivos e atividades de implementação entre diversos atores, desde os Estados, seus representantes, povos indígenas, organizações,

---

<sup>4</sup> Disponível em: [https://ambientes.ambientebrasil.com.br/natural/programas\\_e\\_projetos/pnuma\\_-\\_programa\\_das\\_nacoes\\_unidas\\_para\\_o\\_meio\\_ambiente.html](https://ambientes.ambientebrasil.com.br/natural/programas_e_projetos/pnuma_-_programa_das_nacoes_unidas_para_o_meio_ambiente.html). Acesso em: 20 de ago. de 2022.

sociedade civil, entre outros<sup>5</sup>. Portanto, considerando tais intenções iniciais e suas negociações diplomáticas, entende-se sua importância para ações e cooperação. Algo que se estendeu para o futuro.

Sendo assim, a concepção do desenvolvimento sustentável se deu a partir do Relatório de Brundtland “Nosso Futuro em Comum”, de 1987, que via com preocupação o crescimento em que as necessidades humanas do presente não comprometessem o futuro e suas iguais necessidades. A relação entre a humanidade, seus desdobramentos na política, na economia, na tecnologia, na sociedade, no comércio em contraste com a natureza foi revisitada. Com isso, em 1992, na Cúpula para o Meio Ambiente no Rio de Janeiro, ficou marcado que o termo implicaria em um crescimento econômico integrado com o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente. Sendo que, para a sua realização, ações conjuntas devem ser realizadas, ou seja, através do fortalecimento da cooperação, transferências financeiras e tecnológicas, além da chamada governança (SOTILLO, 2011, p. 32). Como exemplo, o caso do mecanismo internacional denominado Fundo Global para o Meio Ambiente do Banco Mundial (GEF), criado em 1991, visa financiar projetos de proteção ao meio ambiente e que promova o desenvolvimento sustentável (MELLO, 1999, p.73). Por fim, o que reverberou dessa situação foi a ampliação de negociações, por meio, por exemplo, das convenções globais e criação de instituições, como reflexos históricos que constituem o arcabouço necessário para a cooperação entre os países na atualidade.

Por isso, para ampliar o comprometimento e a realização de ações, na Cúpula de Joanesburgo ou Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, 2002, buscou-se estabelecer um plano de implementação para os princípios<sup>6</sup> acordados na Declaração do Rio de Janeiro (LAGO, 2006, p. 18). Pois mesmo com a ampliação do arcabouço jurídico no âmbito das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável, havia dificuldades a serem superadas para a implementação dos compromissos. “O descompasso entre a disposição dos governos de negociar e a vontade política de assumir os desafios criou na opinião pública um distanciamento”, o que reverberou em ceticismo para com o sistema multilateral (LAGO, 2006, p. 87-88). O contexto econômico atrelado também aos atentados de 11 de setembro de 2001 provocaram mudanças nas prioridades da agenda política internacional.

Apesar de existirem múltiplos elementos que correlacionem segurança e desenvolvimento sustentável, com efeitos de médio e longo prazo, o momento político tinha como prioridade o curto prazo. A nova era de

---

<sup>5</sup> Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod\\_resource/content/0/Agenda%2021.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/528199/mod_resource/content/0/Agenda%2021.pdf). Acesso em: 20 de ago. de 2022.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 25 de ago de 2022.

cooperação internacional tão esperada após o fim da Guerra Fria não se materializou. Uma das esperanças que se alimentavam no início da década de 90 era o possível direcionamento de parte do orçamento militar mundial para Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) e outras iniciativas que pudessem favorecer o desenvolvimento sustentável (LAGO, 2006, p. 92-93).

Dez anos depois, em 2012, 20 anos depois da Rio 92, na cidade do Rio de Janeiro ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, denominada também como Rio+20. Neste encontro, os objetivos caminharam no sentido de renovar o compromisso político baseado no desenvolvimento sustentável. Os temas abrangidos foram: “1) a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; 2) a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável” (RIO+20, 2012 *apud* LORENZETTI; CARRION, 2012, p. 726). Neste caso, a economia verde seria em parte a maneira mais viável encontrada para se alcançar o desenvolvimento sustentável, que continua sendo o objetivo mais abrangente (BEZERRA, 2012, p. 538). Participaram delegações de 188 países membros da ONU.

Outro fato importante foram os eventos paralelos que aconteceram durante a Conferência, sendo elas a Cúpula dos Povos e o encontro da rede internacional C40 (Cities Climate Leadership Group). A primeira contou com a participação da sociedade civil, que via com preocupação a proposta oficial que enfatizava a economia verde como caminho para a solução dos problemas socioambientais. Por isso, trabalharam para: “1) denunciar as causas estruturais das crises; 2) propor soluções e novos paradigmas dos povos; e 3) estimular organizações e movimentos sociais a articular processos de luta pós Rio+20” (CÚPULA DOS POVOS, 2012 *apud* LORENZETTI; CARRION, 2012, p. 727). Já a C40 reuniu representantes do governo de grandes cidades para adotarem e discutirem medidas para diminuir as emissões de gases de efeito estufa e a consequente piora do clima (C40, 2012 *apud* LORENZETTI; CARRION, 2012, p. 727).

Contudo, sobre o documento final da conferência, intitulado “O Futuro que Queremos”, uma série de críticas se seguiram, principalmente, por parte dos atores da sociedade civil, sendo eles ambientalistas, ativistas e cientistas que atuam acerca do tema do meio ambiente. Por isso, se manifestaram através de uma carta direcionada aos chefes de governo manifestando insatisfação quanto ao resultado das negociações apresentados no documento final (RADAR RIO+20, 2012 *apud* LORENZETTI; CARRION, 2012, p. 727). Sobre isso, Bernstein (2013, p. 13) diz que quanto a visão dos temas principais, a economia verde e o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável, houve uma falta de

mudanças significativas, ou seja, a agenda apresentou termos com limites incertos e de baixa expectativas por parte dos participantes. A falta de ambição se traduz pelo argumento de falta de visão transformadora. Em vez disso, a conferência se delimitou como sendo sobre integração, implementação e coerência, tais palavras e suas variantes apareceram 53, 134 e 25 vezes, respectivamente, naquele documento final.

Estes são termos de consolidação não transformação. Se essas palavras tivessem sido acompanhadas por planos detalhados e compromissos para alcançá-los, a falta de visão poderia ser perdoada. As baixas expectativas antes e a decepção desde a Rio 20 são compreensíveis, no entanto, quando exatamente o que deve ser consolidado permanece amplamente vago e indeciso (BERNSTEIN, 2013, p. 13).

De modo a exemplificar, Joana Bezerra (2012) em uma discussão sobre florestas no cenário internacional em congruência com a Rio+20, elucida o fato de que naquela Conferência a promoção da implementação da Agenda 21, elencando o lado econômico, social e ambiental, a reforma do quadro institucional - compreendendo as agências, fundos e os chamados programas das Nações Unidas - e a construção de um guia político para o desenvolvimento sustentável deveriam ter sido desenvolvido de modo satisfatório. Em suma, como o documento final, “O Futuro que Queremos”, não conseguiu abarcar a complexidade das questões ambientais. Ou seja, não foi suficiente se basear e definir a economia verde e o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável, pois deixou para cada país a parte e decidir como seria a implementação das políticas da economia verde, faltando assim, caracterizar realmente seus objetivos. Ainda, isso se dá também na parte de avaliação dos fatores sociais, econômicos e ambientais na tomada de decisão. Assim, foram escritos respectivamente seus artigos 59 e 63. Sobre o quadro institucional para o desenvolvimento sustentável, o texto reconhece a “necessidade de uma reforma transparente no sistema multilateral. No entanto, não menciona que instituições seriam essas, nem que tipo de reforma no sistema global multilateral seria possível” (BEZERRA, 2012, p. 539). Ou seja, o avanço não foi satisfatório, e se deu de maneira vaga.

A partir disso, a fim de enquadrar o tema da proteção florestal, assume-se a ausência do tópico na Agenda da Rio+20. Isso porque como já discutido, mesmo que as florestas fossem parte da agenda oficial, ainda considerando o documento preparatório ou “Rascunho Zero”, os tópicos ficaram voltados para a economia verde e o quadro institucional para o chamado desenvolvimento sustentável. Isso se contrapôs àquilo que ocorreu na Conferência do Rio de Janeiro em 1992 (BEZERRA, 2012).

No “Rascunho Zero”, apenas dois parágrafos foram dedicados a florestas e biodiversidade. É claro que a extensão de um texto não é um indicador de qualidade, mas o “Rascunho Zero”, de fato, deixou

muito a desejar. Ao invés de defender o desmatamento zero, o documento mencionava a diminuição do desmatamento e pedia a implementação do Instrumento Juridicamente Não Vinculante Sobre o Manejo Sustentável de Todos os Tipos de Florestas. Algo que contrasta com o que ocorreu vinte anos antes, na Rio 92. (BEZERRA, 2012, p. 539).

Dado o exposto, tais deliberações dão um amplo vislumbre daquilo que compôs as pautas da agenda multilateral, das quais reverberam nos dias atuais. Para além disso, o aspecto florestal se fez presente e cabe elucidar o reflexo das negociações aqui discutidas, incluindo a agenda atual. Por isso, segue o tópico que trará a disposição do Brasil, assim como os mecanismos de cooperação internacional que tem impactos quanto à gestão e manejo das florestas pelos países.

### **2.2.2 A proteção das florestas e biodiversidade: reflexo dos principais marcos e a cooperação internacional**

As florestas são determinantes em diversas pautas internacionais e de interesses nacionais. As mudanças do clima e os estoques de carbono, a biodiversidade, os recursos genéticos, a vegetação, o solo, serviços ecossistêmicos que incluem a alimentação humana e geral, além da água (BEZERRA, 2012). No Brasil, a Amazônia é o bioma que mais vem preocupando, por motivo do potencial de destruição humana e seus reflexos, que assim como a Mata Atlântica, há a presença de centros urbanos o que atinge questões estratégicas da política nacional.

Isso, ao menos, para o Brasil, envolve questões estratégicas muito complexas – como política de ocupação, uso de tecnologias, exploração de riquezas, turismo etc. – influenciando, via centros urbanos, na floresta ao redor. Portanto, é difícil entender como um tema tão central para as discussões de hoje pode ficar relegado a um segundo plano (BEZERRA, 2012, p. 535).

Em relação ao tema florestal, a criação, em 1945, da Organização das Nações Unidas para Alimentos e Agricultura (FAO) com o departamento de florestas, determina a inclusão do tema “florestas” como instituição no debate internacional (HOLMGREN, 2010 apud BEZERRA, 2012, p. 535). Porém, o problema maior ficou evidente a partir de 1980, o desmatamento das florestas tropicais passou a tomar um espaço na política internacional. Para o Brasil, isso ficou evidente a partir do tópico e da colocação da Amazônia a partir da veiculação de imagens da floresta destruída, o que conseqüentemente comprometeu o caráter

do Brasil e sua capacidade de proteger a floresta. Diante disso, o Estado brasileiro foi tido como um vilão na causa do meio ambiente e sua proteção. Com a Rio-92, o país pretendia amenizar tais impressões antes dispostas, o que caracterizou um dos motivos do país se oferecer para atuar como sede do evento (BEZERRA, 2012).

Em aspectos gerais, a realização dessa Conferência foi crucial para a definição do regime jurídico internacional para as florestas. Sendo base para convenções quadro que abordaram de forma mediata o tema das florestas, como as Convenções sobre Biodiversidade e Mudanças Climáticas, a Convenção sobre o Combate à Desertificação e outros dois documentos resultantes da Rio 92, a Declaração de Princípios não vinculantes e o capítulo 11 da Agenda 21 (AVZARADEL, 2017, p. 24).

Além disso, os países membros da ONU criaram o Painel Intergovernamental sobre Florestas (IPF), os quais realizaram quatro encontros entre os anos de 1995 e 1997 para se decidirem quanto à criação de uma convenção e a possível assistência financeira para os países em desenvolvimento para as florestas. Isso se arrastou para um novo passo, quando foi criado o Fórum Intergovernamental sobre Florestas (IFF) para continuar o debate voltado para o tema (DIMITROV, 2005 *apud* BEZERRA, 2012). Contudo, em seu resultado não ficou acordada uma convenção própria para as florestas (BEZERRA, 2012).

Interesses conflitantes foram postulados a partir da Rio-92. Para fim de exemplificação, acerca dos debates, muitas foram as alegações de que, por um lado, países do Norte global abordaram questões acerca do princípio para a responsabilidade global quanto à preservação e proteção das florestas, partindo do entendimento de que as florestas tropicais deveriam ser tidas como patrimônio mundial. Enquanto que, por outro lado, países do sul também se manifestaram em favor de sua soberania e da defesa de seus próprios interesses quanto a utilização de seus recursos naturais (DIMITROV, 2005 *apud* BEZERRA, 2012). Sendo assim, a Declaração de Princípios sobre Florestas registrou um avanço ao evidenciar um consenso sobre princípios na gestão de florestas que foram importantes na orientação de políticas públicas nacionais e para a cooperação internacional sobre o tema. Como exemplo, o princípio 4º traz a importância das florestas para a conservação do equilíbrio dos recursos ecológicos, sendo eles hídricos, acerca da biodiversidade, dentre outros (ONU, 1992 *apud* AVZARADEL, 2017, p. 25). Contudo, a mesma ainda “representa o desdobramento de um fracasso na elaboração de uma convenção sobre o tema – que deveria ter sido assinada na

Cúpula da Terra, juntamente com aquelas efetivamente elaboradas sobre Clima e Biodiversidade” (BOJIC; KISS, 1996, p. 434-435 *apud* AVZARADEL, 2017, p. 24).

Ainda neste período, na Agenda 21 em seu Capítulo 11, disposições se direcionaram para a melhoria na gestão florestal. Por isso, detalhou questões importantes para a realização de políticas de florestamento, reflorestamento e manejo das florestas. Olhando para o “fortalecimento das estruturas administrativas responsáveis, a capacitação de pessoas, a realização de pesquisas e a formação de bancos de dados sobre o assunto” (ONU, 199 *apud* AVZARADEL, 2017, p. 26). Ademais, outras Convenções após a Cúpula da Terra, ou que ficaram abertas para assinatura por parte dos Estados, também trouxeram regras que visavam a proteção das florestas, mesmo que tratando de um assunto correlato, abrangem o tema e são tópicos atuais na agenda internacional, como é o caso do regime climático e a conservação da biodiversidade (AVZARADEL, 2017, p. 26)

Aberta para assinaturas na Rio-92 a Convenção sobre a Biodiversidade foi crucial quanto ao cuidado com a diversidade de espécies, pois este é um fator fundamental para nossa sobrevivência neste planeta, além de que a proteção do local (ou habitats), compreendendo suas características, são o cerne para a estratégia de preservação das espécies, como foi apresentado em seu art. 7º e 8º.

Que as partes identifiquem e monitorem os elementos importantes para a conservação da biodiversidade existente em seus territórios (art. 7ª), adotando, preferencialmente, estratégias que conservem as espécies em seus habitats, *in situ*, ou seja, nos locais onde são naturalmente encontradas em razão de suas características (art. 8º) (BRASIL, 1998 *apud* AVZARADEL, 2017, p. 29).

Por fim, cabe citar a Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), a qual se traduz mais recentemente no chamado Acordo de Paris, acordado e adotado no ano de 2015, mas também apoiada pelo Painel Intergovernamental das Nações Unidas (IPCC), e em 1997, pelo Protocolo de Kyoto (AVZARADEL, 2008). Quanto à crise climática, para o enfrentamento e sustentabilidade do planeta, concluiu que as florestas têm um papel para soluções efetivas. Sobre isso, o Acordo de Paris diz que:

Artigo 5: 1. As Partes devem tomar medidas para conservar e melhorar, conforme o caso, sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa tal como referido no Artigo 4, parágrafo 1(d), da Convenção, incluindo as florestas. 2. As Partes são encorajadas a tomar medidas para implementar e apoiar, incluindo por meio de pagamentos baseados em resultados, o quadro existente tal como estabelecido na orientação relacionada e nas decisões já

acordadas no âmbito da Convenção para: abordagens políticas e incentivos positivos para as atividades relacionadas à redução das emissões a partir do desmatamento e da degradação florestal, e o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e do reforço dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento; e abordagens políticas alternativas, como abordagens conjuntas de mitigação e adaptação para a gestão integral e sustentável das florestas, reafirmando a importância de incentivar, conforme apropriado, os benefícios não vinculados ao carbono associados com tais abordagens (ONU, 2015).

Estes desenvolvimentos foram essenciais nas negociações internacionais para o clima. Por isso, tendo em vista que o aquecimento global ameaça o equilíbrio da vida na Terra além da economia mundial, uma proposta se voltou para enfrentar o desafio da concentração de gases do efeito estufa (GEE) e suas consequências. O mecanismo de redução de emissões por desmatamento e degradação (REDD) da Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, coloca o papel das florestas tropicais no combate às mudanças climáticas. Sobre isso, o Brasil após longos períodos de reflexão, adotou uma Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+).

Na COP 19 em Varsóvia (2013), que aconteceu a conclusão de negociações sobre a arquitetura internacional para REDD+. O Marco de Varsóvia (Warsaw Framework for REDD+) definiu as principais regras internacionais. Ele estabelece que esforços de mitigação no setor florestal de países em desenvolvimento sejam reconhecidos pela UNFCCC e devidamente recompensados com pagamentos por desempenho (KRUG et al. 2014 *apud* EULER, 2016, p. 88).

Além disso, ficou definido no Acordo de Paris (2015) que os países desenvolvidos concederiam 100 bilhões de dólares por ano para o Fundo Verde do Clima (sigla em inglês, GCF) a partir de 2020 para apoiar os Países em desenvolvimento em suas metas de redução estabelecidas nas iNDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas, em inglês, “Intended Nationally Determined Contribution”), futuramente convertidas em NDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas) ao haver a ratificação do acordo pelas partes da UNFCCC. Neste caso, o REDD+ entrou no acordo, “porém atrelado a necessidade de provisão contínua de pagamentos (na forma de incentivos) por resultados” (EULER, 2016, p. 88).

Portanto, o desenvolvimento dos marcos para a proteção das florestas ainda tem um longo caminho frente à urgência da crise climática. Mesmo com a criação de novas instituições, não há leis vinculativas com força de implementação (BEZERRA, 2012). Concluindo que, na falta de um regime ou sua alta fragmentação, ao considerarmos a

presença na agenda internacional, mudanças significativas ainda ficam em caráter discricionário dos Estados. Em suma, como elucidado por Joana Bezerra (2012, p. 536), considerando que o tema florestal está atrelado a várias discussões atuais, como é o caso das mudanças climáticas, da biodiversidade, da desertificação, do desmatamento, entre outros, faz com que não haja a imposição do tema da proteção das florestas como tópico em voga no âmbito internacional.

Mesmo sem um consenso, dentro das Nações Unidas foi criado o Fórum de Florestas das Nações Unidas (em inglês UNFF), no ano de 2000, como órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Ali o caráter único das discussões sobre florestas passou a ser destaque.

Apesar de discordarem entre si em questões políticas, quando o assunto era o mandato do UNFF, os estados trabalhavam em sintonia para a criação da instituição. A explicação para esse quadro contraditório é o fato de o tema ‘florestas’ fazer parte obrigatória das questões ambientais internacionais — nenhum estado hoje pode se dar ao luxo de não participar das discussões a respeito. A criação da UNFF pretendeu mostrar ao mundo que os países haviam começado a abordar efetivamente a questão das florestas. Entretanto, a instituição não tem poderes efetivamente, e os países continuam com suas posições imutáveis. A UNFF passa a impressão de que algo está sendo feito, quando na prática nenhuma decisão política é tomada (BEZERRA, 2012, p. 537).

Ainda muito precisa ser feito para que haja resultados práticos. Compreendendo a interligação e a abordagem complexa que se dá a partir do tema da proteção florestal, no cenário internacional o tema vem sendo tratado, mas ainda faltam iniciativas que abarquem o cenário global, nacional e da sociedade. Sobre isso, a Assembleia Geral da ONU declarou que 2011 seria o Ano Internacional das Florestas. Visava sensibilizar as pessoas quanto à conservação e ao desenvolvimento sustentável das florestas. Mas “pouco foi feito, tanto no âmbito internacional quanto no nacional, e apenas aqueles que trabalhavam com o tema ficaram cientes” (BEZERRA, 2012).

Quando atrelamos ao tema da biodiversidade, os esforços de conservação no cenário global se deram principalmente a partir da entrada em vigor da Convenção da ONU sobre Diversidade Biológica (CDB), em 29 de dezembro de 1993. “A implementação da CDB se dá mediante iniciativas voluntárias nacionais, consolidadas e coordenadas por meio das Estratégias e Planos de Ação Nacionais de Biodiversidade EPANBs” (DIAS, 2021, p. 26). Essas são alinhadas através das estratégias globais decididas nas COPs (do inglês, *Conference of the Parties*), onde são reunidos os governos dos Estados que conformam a CDB. Como

marco, no ano de 2010 foi aprovado o Plano Estratégico Global para Biodiversidade para a década de 2011 a 2020, com cinco objetivos e 20 metas globais, comumente chamado de as Metas de Aichi, além de aprovarem uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas declarando como a Década (2011 a 2020) da ONU da Biodiversidade, passando a monitorar anualmente os avanços na implementação das Metas de Aichi (DIAS, 2021, p. 29). Por fim,

Em setembro de 2015 a Assembleia Geral da ONU aprovou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com base no documento “O Futuro que queremos” adotado na Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável em 2012 no Rio de Janeiro, que incluem dois objetivos dedicados à biodiversidade (ODS 14 e 15) e metas dedicadas à biodiversidade em outros objetivos (ODS 2, 6, 11 e 12) (DIAS, 2021, p. 29).

Portanto, desse modo, fica demonstrado que muitos são os esforços internacionais para o tema da proteção das florestas, considerando as mudanças climáticas e a proteção da biodiversidade. No tocante ao assunto, quando se olha para as florestas, claramente os problemas se acumulam e demanda soluções complexas. O quadro é amplo e vem se desenvolvendo aos poucos, mas a partir deste entendimento, será possível perceber a importância prática da cooperação internacional, como é o caso Brasil-Alemanha, no contexto de conservação e recuperação da vegetação da Mata Atlântica. Desse modo, por meio do Projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica, será exposto como se dá a prática de ação conjunta voltada para o objetivo de conservar a biodiversidade e recuperar as áreas florestais nativas da floresta visando mitigar as mudanças climáticas ao mesmo tempo que adapta às suas consequências.

### 3. A cooperação para o Desenvolvimento Sustentável - Brasil e Alemanha

Haja vista que o quadro internacional ainda está se desenvolvendo quanto à coordenação de políticas para a proteção das florestas, o Brasil tem que ser colocado em perspectiva. Para isso, será considerado que a cooperação vista como um processo, se deu de modo prático, a partir das relações entre atores, que após negociações resultaram em projetos específicos. “Tal processo é condicionado por várias dinâmicas relacionadas tanto à política interna quanto às relações externas do Brasil, e ao contexto internacional” (INOUE; APOSTOLOVA, 1995, p. 42). Na área externa, esse processo se dá a partir das relações bilaterais e da política multilateral, esta última já exemplificada no capítulo acima. Por outro lado, as relações bilaterais se dão “por meio de Acordos, Comissões Mistas, Ajustes Complementares, etc., e as prioridades estabelecidas variam historicamente” (INOUE; APOSTOLOVA, 1995, p. 43). Com isso, para darmos continuidade,

No referente à política interna, o processo de cooperação internacional está vinculado, em primeiro lugar, ao planejamento interno, tanto em termos políticos como em administrativos. O sistema de planejamento interno permite estabelecer metas de longo, médio e curto prazos, setores prioritários e planejamentos setoriais (INOUE; APOSTOLOVA, 1995, p. 43).

Sendo assim, as políticas, programas e projetos do Governo brasileiro estão dispostos para alcançar a conservação de áreas remanescentes de Mata Atlântica com a recuperação da sua vegetação nativa, criando as chamadas áreas protegidas, como Unidades de Conservação, pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC – Lei nº 9.985/2000)<sup>7</sup>, compreendendo também as Terras Indígenas (Estatuto do Índio – Lei nº 6001/1973)<sup>8</sup>, além de Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal (Código Florestal – Lei nº 12.651/2012)<sup>9</sup> (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2022). Esses são importantes aparatos legais, mas ainda abarcam discussões quanto à efetividade da proteção e a busca de melhorias no mantimento das florestas e de seus recursos vivos e não vivos.

Ainda sobre o arcabouço legal brasileiro, o histórico das legislações florestais remontam ao Decreto nº 23.793/1934, o qual constituiu o primeiro código florestal que estabeleceu o conceito de florestas protetoras, algo semelhante ao que hoje é entendido como Áreas de Preservação Permanente (APP). Contudo, não previa as distâncias mínimas de proteção dessas áreas. Seguido, a Lei nº 4.771/1965 estabeleceu limites para o uso e exploração do solo e das florestas, dentro do âmbito do direito de propriedade. Neste texto

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm). Acesso em: 01 de set. de 2022.

<sup>8</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm). Acesso em: 01 de set. de 2022.

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 0 de set. de 2022.

ficou previsto as Áreas de Preservação Permanente, o que posteriormente, após 1986, passou a ser áreas de Reserva Legal. Já em 1996, a Medida Provisória 1511/96, restringiu os desmatamentos para apenas 20% nos ambientes da flora florestal. Esta foi primeira de uma série de Medidas Provisórias<sup>10</sup>. O último desenvolvimento, para cargo de citação e compreensão, o Novo Código Florestal brasileiro do ano de 2012, este se caracteriza como uma política fundamental quanto à regulamentação, ao uso e a proteção da vegetação nativa, contudo se mostrou insatisfatório na implementação de ações para a restauração do bioma da Mata Atlântica<sup>11</sup>.

A Lei nº 11.428/2006<sup>12</sup>, conhecida como Lei da Mata Atlântica, a qual também instituiu o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica definido em seu Art. 38, foi regulamentada pelo Decreto nº 6.660/2008. O que ficou determinado é que a área de aplicação da Lei de 2006 deve seguir as delimitações estabelecidas pelo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando as formações florestais e ecossistemas associados que integram o bioma, como disposto na Figura 1.

Figura 1: Mapa de aplicação da Lei nº 11.428/2006



<sup>10</sup> Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/reforma>. Acesso em: 03 de set. de 2022.

<sup>11</sup> Disponível em: [https://cms.sosma.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Relatorio\\_21\\_julho.pdf](https://cms.sosma.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Relatorio_21_julho.pdf). Acesso em: 02 de set. de 2022.

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm). Acesso em 03 de set. de 2022.

Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2015<sup>13</sup>.

Este mapa é uma base para a aplicação da Lei, pois projeta a cobertura vegetal da Mata Atlântica em sua configuração original de tipologias (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2022). Este é um estudo importante pois deu o ponto de partida para o monitoramento e resultados sobre áreas remanescentes, que são cruciais para o controle do desmatamento e da evolução de projetos voltados para a proteção da área. Sobre isso, levantamentos atuais realizados pela Fundação SOS Mata Atlântica<sup>14</sup>, uma Organização Não Governamental - ONG, em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial - INPE/MCTI, utilizando imagens de satélite e tecnologias de informação, sensoriamento remoto e de geoprocessamento para trazer uma perspectiva atual do desmatamento na região que compreende a Mata Atlântica. Esta parceria é fruto de projeto de cooperação técnica, de 1989, que visa coletar dados de distribuição espacial dos remanescentes florestais e de ecossistemas associados do local, além de monitorar todas alterações naquele bioma<sup>15</sup>. Como fica apresentado na tabela resumo abaixo:

Tabela 1 - Desflorestamento (dec) da Mata Atlântica identificados no período 2019-2020 em comparação ao período anterior (em hectare):

UF	Área UF	UF na Lei Mata Atlântica	Mata 2020	% mata	dec mata 19-20 (anos)	variação ano anterior	dec mata 18-19 (anos)
AL	2.783.066	1.523.382	142.746	9,40%	7		
BA	56.476.046	17.988.591	1.991.644	11,10%	3.230	-9%	3.532
CE	14.889.445	866.840	63.489	7,30%	42	65%	25

<sup>13</sup> Ver Mapa de Vegetação Nativa na Área de Aplicação da Lei no. 11.428/2006 – Lei da Mata Atlântica (ano base 2009). Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/biomas/arquivos-biomas/relatorio-final-Atualizacao-do-mapa-de-cobertura-vegetal-nativa-da-mata-atlantica-1.pdf>. Acesso em: 02 de set. de 2022.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.sosma.org.br/>. Acesso em: 01 de set. de 2022.

<sup>15</sup> Dados apontam que o desmatamento cresceu em 10 estados no ano de 2021. Disponível em: <https://www.sosma.org.br/noticias/desmatamento-da-mata-atlantica-cresce-em-dez-estados/>. Acesso em: 04 de set. de 2022.

<b>ES</b>	4.607.445	4.606.378	482.260	10,50 %	75	<b>462%</b>	13
<b>GO</b>	34.024.282	1.190.894	31.177	2,60%	7	<b>61%</b>	5
<b>MG</b>	58.651.394	27.621.839	2.814.998	10,20 %	4.701	<b>-3%</b>	4.852
<b>MS</b>	35.714.708	6.386.440	688.021	10,80 %	851	<b>127%</b>	375
<b>PB</b>	5.646.724	599.370	54.571	9,10%			85
<b>PE</b>	9.806.788	1.689.578	192.309	11,40%	38	<b>-52%</b>	79
<b>PI</b>	25.175.549	2.661.852	899.643	33,80 %	372	<b>-76%</b>	1.558
<b>PR</b>	19.929.898	19.635.642	2.314.954	11,80%	2.151	<b>-22%</b>	2.767
<b>RJ</b>	4.375.042	4.375.042	819.868	18,70 %	91	<b>106%</b>	44
<b>RN</b>	5.280.960	350.839	12.136	3,50%	14		
<b>RS</b>	26.863.785	13.845.176	1.083.234	7,80%	252	<b>73%</b>	146
<b>SC</b>	9.573.069	9.572.179	2.183.862	22,80 %	887	<b>25%</b>	710
<b>SE</b>	2.193.819	1.021.622	69.100	6,80%	117	<b>-16%</b>	139
<b>SP</b>	24.821.948	17.071.791	2.341.618	13,70 %	218	<b>402%</b>	43

<b>TOTAL</b>	340.813.966	131.007.456	16.185.632	12,40%	<b>13.053</b>	<b>-9%</b>	<b>14.375</b>
--------------	-------------	-------------	------------	--------	---------------	------------	---------------

Fonte: SOS Mata Atlântica, 2021.

Nesta tabela, há a relação de área e o desflorestamento. Nos anos de 2019 e 2020, o desmatamento se intensificou em pelo menos dez dos 17 estados da Mata Atlântica, sendo eles o Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Ceará, Alagoas, Rio Grande do Norte, Goiás, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Espírito Santo. Isso reforça a ideia de que para a manutenção do bioma, há a necessidade de ações de preservação e restauração florestal. No total, ficou destruída uma área de 13.053 hectares (130 quilômetros quadrados) no período.

Tendo em vista os embates enfrentados pelo Brasil na proteção e recuperação da sua floresta nativa da Mata Atlântica, a próxima seção será responsável por evidenciar algumas questões em torno da cooperação para o desenvolvimento sustentável entre o Brasil e a Alemanha, que visam mitigar problemas quanto à proteção da floresta tropical, incluindo a Mata Atlântica.

### **3.1. Brasil e Alemanha e as ações para a proteção das florestas e conservação da biodiversidade - O caso da Mata Atlântica**

A cooperação internacional de ordem técnica e financeira foi um dos instrumentos encontrados pelos Estados desenvolvidos para mitigar problemas, incluindo questões quanto à proteção às florestas, por motivo das diversas Conferências internacionais e seus instrumentos. Atualmente, a cooperação internacional, juntamente com as organizações não-governamentais e internacionais, visam conscientizar a população sobre outras maneiras de atingirem êxito no desenvolvimento econômico, através de alternativas sustentáveis. No âmbito das florestas, os Estados têm procurado, através das negociações internacionais, instrumentos capazes de nortear a implementação de ações. Neste sentido, caminharam os esforços internacionais.

Como apresentado no site da Representação da Alemanha no Brasil<sup>16</sup>, a Cooperação para o desenvolvimento inclui assistência política, técnica, treinamento nas esferas federal, estadual e local (cooperação técnica) e o financiamento de investimentos para o desenvolvimento sustentável (cooperação financeira), por parte da Alemanha. Ambos países estabeleceram que sua Cooperação para Desenvolvimento Sustentável seria orientada para a superação dos desafios globais de Mudança Climática e Conservação da Biodiversidade. Sendo assim, temas como “Energias Renováveis e Eficiência Energética” e “Proteção e Uso Sustentável das Florestas Tropicais” são parte primordial do portfólio de ação. Essa parceria voltada para o Desenvolvimento Sustentável é oficial e estratégica para a Alemanha e para o Brasil.

A GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) é a Agência Alemã de Cooperação Internacional. É uma empresa federal de utilidade pública, onde os valores alemães e europeus são centrais na consecução dos trabalhos. Para a realização da cooperação, os principais atores envolvidos na cooperação com o Brasil são o Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ, sigla em alemão) e o Ministério Federal do Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear (BMU). Por vezes, há o envolvimento de outros atores, a depender do projeto e seus objetivos, por exemplo, a participação do Ministério Federal da Economia e Energia da República Federal da Alemanha (BMWí, sigla em alemão), a Comissão Europeia (GIZ, 2021), além de outros.

Além destes, outro parceiro é o grupo da República Federativa da Alemanha, “KfW Bankengruppe”, um banco estatal alemão de investimento e desenvolvimento. O KfW Bankengruppe possui, na filosofia da instituição, linhas de investimento voltadas para sustentabilidade, com preocupações quanto à proteção internacional do meio ambiente. Por isso, vê-se atuando a partir da cooperação financeira<sup>17</sup>. Como ponto de partida, o apoio financeiro alemão para a área ambiental se deu no ano de 1992, com a assinatura de um acordo bilateral, que foi promulgado pelo Governo Brasileiro pelo Decreto 586 de 26 de junho de 1992 (RODRIGUES, 2008, p. 85) o qual faz referência direta à proteção da Mata Atlântica<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Ver

<https://brasil.diplo.de/br-pt/assuntos/cooperacao/entwicklungszusammenarbeit/896362?openAccordionId=item-896688-3-panel>. Acesso em: 01 de set. de 2022.

<sup>17</sup> Sobre o grupo Bancário KfW. Disponível em: <https://brasil.diplo.de/br-pt/assuntos/economia/kfw/982056>. Acesso em: 04 de set. de 2022.

<sup>18</sup> Dispondo em seu Artigo I: 3. O Governo da República Federal da Alemanha possibilitará ao Governo da República Federativa do Brasil e/ou a outros mutuários, escolhidos conjuntamente por ambos os Governos,

Os relacionamentos entre Brasil e Alemanha em projetos de meio ambiente foram se solidificando na década de 1990, sinalizando para a área ambiental a mesma perspectiva bilateral de cooperação existente em outras áreas, como por exemplo, na esfera comercial entre os países (RODRIGUES, 2008, p. 85). O Brasil é um forte parceiro comercial da Alemanha na América do Sul. De acordo com afirmações da Representação da Alemanha no Brasil<sup>19</sup>, a Alemanha também está entre os dez países que mais possuem relações comerciais com o Brasil<sup>20</sup>. Portanto, sobre o tema do meio ambiente, ocorreu o apoio direto daquele país em projetos com o governo federal do Brasil, realizados a partir de negociações após a Rio-92.

Desde 1990 até 2014, foram cem projetos finalizados, dos quais cerca de 60% eram relacionados ao Meio Ambiente e a Agricultura. Um dos projetos mais importantes foi o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), idealizado em 1990 e tinha como financiadores o G7 (EUA, Alemanha, França, Japão, Reino Unido, Canadá e Itália). O PPG7 tinha a finalidade de: equilibrar o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente com foco nas florestas tropicais; preservar a biodiversidade; reduzir a emissão de gás carbônico; e propiciar a cooperação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento em temas ambientais (BANCO MUNDIAL, 1994 *apud* BARBOSA, 2022, p. 21).

O projeto supracitado, iniciado em 1994 e finalizado em 2000, fez com que o Brasil agisse pelo desenvolvimento “via regulamentação do mercado para conseguir manter sua conservação e ainda promover o desenvolvimento para a região que até o começo dos anos 90 não tinha uma cultura de mercado”. Com isso, a partir do PPG7, “acrescenta-se a longa relação bilateral entre os países e uma expectativa de conjuntamente lidarem com os desafios para a prevenção e para o controle do desmatamento da floresta amazônica (MILANI, 2017; LIMA, 2017 *apud* BARBOSA, 2022, p. 21).

Os objetivos do Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ) para as florestas tropicais no Brasil estão ligados aos parâmetros estabelecidos por essa instituição e são influenciados pelas regras e orientações estipuladas pelo próprio BMZ,

---

obter empréstimo até o montante de DM 30 000 000,00 (trinta milhões de marcos alemães), bem como contribuições financeiras até o montante de DM 30 000 000, 00 (trinta milhões de marcos alemães) junto ao "Kreditanstalt Für Wiederaufbau" (Instituto de Crédito para a Reconstrução), Frankfurt/Main, para os seguintes projetos, caso, após exame, se conclua que merecem ser apoiados, e que, enquanto projetos para a conservação de florestas tropicais, preenchem, relativamente a esse tipo de projetos, as condições especiais previstas para a concessão de apoio também através das mencionadas contribuições financeiras: - Implementação e Manejo de Unidades de Conservação; e Proteção da Mata Atlântica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0586.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0586.htm). Acesso em: 03 de set. de 2022.

<sup>19</sup> Sobre as relações bilaterais Brasil-Alemanha. Disponível em:

<https://brasil.diplo.de/br-pt/assuntos/economia/-/1049452>. Acesso em: 10 de set. de 2022.

<sup>20</sup> Ver: <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/exportacao-e-comercio-externo/>. Acesso em: 10 de set. de 2022.

mas não por uma demanda do Ministério de Meio Ambiente daquele país. A política de desenvolvimento alemã, atualmente, se direciona a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e pelo Acordo Climático de Paris<sup>21</sup>. “Essa característica evidencia que a cooperação internacional alemã para o meio ambiente envolve orientações e políticas de outros setores governamentais daquele país, extrapolando o caráter meramente “ambiental” da cooperação estabelecida com países em desenvolvimento” (RODRIGUES, 2008, p. 85).

Sobre o caráter dos projetos bilaterais da Alemanha para a Mata Atlântica, se caracteriza pela “intervenção estruturada diretamente com os governos estaduais que fazem parte da história de desenvolvimento da cooperação teuto-brasileira na área ambiental” (RODRIGUES, 2008, p. 86). Em um formato complementar para as atividades de conservação da floresta desenvolvidas no âmbito federal, estadual e/ou municipais, a fim de monitorar, controlar e fiscalizar o bioma por motivo dos problemas de desflorestamento.

A cooperação internacional para a Mata Atlântica por parte dos alemães volta-se fortemente – em um momento inicial de cooperação com os estados da federação – para a organização do território, ou seja, para estratégias que viabilizassem a preservação da Mata Atlântica a partir do ordenamento territorial. Essa orientação provavelmente se explica pela situação de grande ameaça aos remanescentes florestais da Mata Atlântica e o crescimento da pressão antrópica sobre as florestas, o que fez com que estratégias de criação e fortalecimento de áreas protegidas – principalmente por meio de Unidades de Conservação – e o incremento da capacidade de comando e controle fossem adotados como estratégias por parte dos estados e da cooperação internacional alemã (RODRIGUES, 2008, p. 87).

Como concluiu Rafael Rodrigues (2008) ao considerar as particularidades de cada unidade da federação, os projetos de cooperação bilateral geralmente utilizavam os recursos para atividades de fortalecimento das Unidades de Conservação, além de incrementar a capacidade dos estados, no sentido de adquirir instrumentos e veículos, para monitorar, controlar e fiscalizar as áreas correspondentes. Por isso, destaca-se a atenção da Alemanha para a Mata Atlântica em torno dos seus projetos de cooperação. Isso também vai de encontro com os interesses brasileiros de arrecadar recursos e manter relações com o país. Por fim, cabe mencionar que “as mudanças na agenda internacional acabam por influenciar os interesses e prioridades de financiamento de países desenvolvidos e de organismos internacionais em relação ao meio ambiente e, por consequência, à Mata Atlântica” (RODRIGUES, 2008, p. 91).

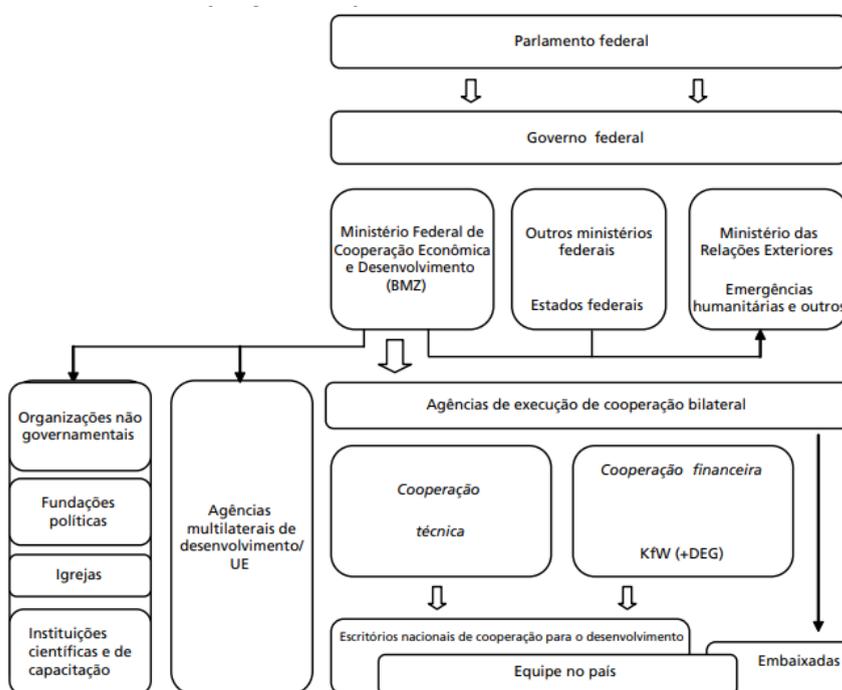
---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www.bmz.de/de/ministerium/grundsaeetze-ziele>. Acesso em: 10 de set. de 2022.

### 3.2 O projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica 2013-2020

Nesta seção final será trabalhado um projeto de cooperação firmado entre o Brasil e a Alemanha por meio da Agência Alemã de Cooperação Internacional (GIZ), criada em 1975. Esta agência integra três outras: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ); Sociedade Internacional para a Formação Profissional e Desenvolvimento (InWent); e Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (German Development Service– DED). A GTZ, fundada em 1975, se conformou como uma agência especializada na cooperação técnica para desenvolver capacidades organizacionais e de desempenho, com os atuais países parceiros da Alemanha. A InWent iniciada em 2002, está atrelada ao desenvolvimento de recursos humanos, treinando parte da equipe de gestores e técnicos de outros países. Em terceiro, o Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social, conformada em 1963, formava alemães para serem voluntários em projetos no campo do desenvolvimento por um tempo determinado (HERNANDEZ; ROEHRKASTEN, 2011). Atualmente, está presente em cerca de 120 países no globo (GIZ, 2021).

Figura 2 - Sistema de cooperação da Alemanha para o desenvolvimento



Fonte: Adaptada de (OECD 2010, p. 61 *apud* HERNANDEZ; ROEHRKASTEN, 2011, p.161).

Sobre o contexto institucional da cooperação alemã, algumas informações apresentadas na figura 2 ajudarão a elucidar a cooperação para o desenvolvimento na prática. Em suma, o BMZ é formalmente o órgão responsável por definir a agenda do país sobre o tema. Sobre sua presença, atua por meio de seus chefes de cooperação, os quais são alocados para os países parceiros, a fim de coordenar e supervisionar os programas alemães, e também possui “representantes e pessoal nas missões permanentes alemãs em instituições internacionais” (HERNANDEZ; ROEHRKASTEN, 2011, p.162).

Portanto, entendendo o aparato institucional e seu reflexo no plano internacional quanto à cooperação para o desenvolvimento, internamente, o BMZ representa um braço importante das políticas nacionais. Discute-se o quanto a Cooperação para o Desenvolvimento seja parte integrante da política externa alemã.

A divisão institucional entre BMZ e Ministério das Relações Exteriores conduz a uma percepção da política para o desenvolvimento e a política externa como diferentes áreas da política. A noção de cooperação para o desenvolvimento como uma mera assistência altruísta, sem benefícios domésticos diretos, em contraste com a política externa aspirando interesses nacionais próprios, ainda é amplamente difundida entre a população alemã e tomadores de decisão. No entanto, a história e o último foco do BMZ no envolvimento do setor privado mostram, sem dúvida, que a política alemã para o desenvolvimento está longe de ser altruísta e realmente visa benefícios domésticos. A relação entre o BMZ e o Ministério das Relações Exteriores não está livre de conflitos e também aponta para as dificuldades da Alemanha no sentido de garantir a coerência das políticas para o desenvolvimento (HERNANDEZ; ROEHRKASTEN, 2011, p.163-164).

Por fim, cabe mencionar que a divisão institucional de execução da cooperação técnica e o seu setor financeiro são separados (HERNANDEZ; ROEHRKASTEN, 2011, p.164). Portanto, a cooperação pelo desenvolvimento de capacidades se separa do âmbito de ajuda em espécie. Por isso, além da presença do BMZ, outros atores governamentais são o Ministério Federal do Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear, ou BMU, por meio da Iniciativa Internacional da Proteção do Clima (IKI), e também o Ministério Federal das Relações Externas. A cooperação para o desenvolvimento se dá pela assistência política e técnica, desenvolvendo a chamada Cooperação Técnica e pelo financiamento de investimentos para o desenvolvimento sustentável, com a cooperação financeira<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup>A Cooperação para o desenvolvimento inclui a assistência política e técnica além do treinamento nas esferas federal, estadual e local (Cooperação Técnica) e o financiamento de investimentos para o desenvolvimento sustentável (Cooperação Financeira). Disponível em: <https://brasil.diplo.de/br-pt/assuntos/cooperacao/entwicklungszusammenarbeit/896362?openAccordionId=item-896688-3-panel>. Acesso em: 10 de set. de 2022.

Pelo lado brasileiro, a fim de enquadramento, a cooperação técnica sobre a temática ambiental é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores, por meio da Agência Brasileira de Cooperação, enquanto que a cooperação financeira, por sua vez, se deu pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Projetos específicos são geralmente coordenados pelo Ministério do Meio Ambiente, incluindo órgãos como o ICMBio e o IBAMA<sup>23</sup>.

Atualizando para o contexto do projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica, este ficou por encargo do Ministério Federal do Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear (BMU), por motivo da Iniciativa Internacional de Proteção do Clima (IKI). Sendo um compromisso internacional de financiamento climático por parte do governo alemão. Desde 2022, corresponde ao Ministério Federal de Assuntos Econômicos e Ação Climática (BMWK). Em suma, visa apoiar as abordagens dos países em desenvolvimento e emergentes voltadas para a implementação das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) ancoradas no Acordo de Paris (2015). Incluindo principalmente, as medidas para adaptar aos impactos das mudanças climáticas, conservação e reconstrução dos sumidouros naturais de carbono, olhando para os aspectos ambientais, econômicos e sociais. Suas atividades são múltiplas dependendo de cada projeto desenvolvido dentro do aparato do IKI, por exemplo, trabalham desde o aconselhamento dos formuladores de políticas sobre capacitação e parcerias até a cobertura de risco, olhando para os instrumentos financeiros. Realizam também estudos preliminares, assessoria de preparação de projetos para desenvolvimento de infraestrutura para mitigação das mudanças climáticas ou conservação da biodiversidade (INTERNATIONAL CLIMATE INITIATIVE, 2022).

Partindo disso, desde 2013 o projeto “Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica”, uma realização do governo brasileiro, pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em sua Secretaria da Amazônia e Serviços Ambientais, além da parceria de execução em conjunto com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Pacto pela Restauração da Mata Atlântica e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável Brasil-Alemanha, no âmbito da Iniciativa Internacional de Proteção do Clima (IKI). Pelo lado alemão, o apoio técnico foi elaborado pela *Deutsche Gesellschaft für*

---

<sup>23</sup> HERZ. M. SANTOS, V. Diálogo Brasil e Alemanha: Possibilidades e desafios ao multilateralismo e à cooperação bilateral. Disponível em: [https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/RelatorioFinal\\_PORT.pdf](https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/RelatorioFinal_PORT.pdf). Acesso em: 15 de set. de 2022.

*Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH* com o apoio financeiro do *KfW Entwicklungsbank*, Banco Alemão de Desenvolvimento, por intermédio do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - Funbio (GIZ, 2020a).

Sobre os atores do lado brasileiro, tem-se que a distinção dos biomas e a sua diversidade biológica tem reflexos na constituição da agenda e consequente realização de políticas públicas resultantes da cooperação internacional. A fim de apresentar as competências dos órgãos brasileiros que participaram dessa iniciativa, admite-se que o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio de suas secretarias, por exemplo a de Secretaria de Clima e Relações Internacionais, atua em estreita articulação com o Ministério das Relações Exteriores quanto a formulação dos arranjos brasileiros no plano internacional em relação às questões ambientais (considerando um amplo espectro como as mudanças climáticas, uso sustentável da biodiversidade, combate à desertificação e etc). A pauta do desenvolvimento sustentável também está atrelada ao debate. No geral, é a instituição que planeja, coordena, controla e supervisiona a implementação da Política Nacional e diretrizes governamentais para o meio ambiente. Considerando a esfera federal, o IBAMA, que é uma autarquia do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com autonomia administrativa e financeira, se caracteriza como o Órgão executor, pois por meio de ações concretas controla a fiscalização ambiental nos âmbitos nacional e regional. Por fim, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) trata-se de um órgão ambiental da administração pública, que foi criado com o objetivo de proteger o patrimônio natural além de participar na promoção do desenvolvimento socioambiental, através da gestão das Unidades de Conservação (UCs) federais<sup>24</sup>. Estes são alguns órgãos que estão compreendidos no aparato brasileiro de proteção ao meio ambiente. Mas para além destes da esfera federal, há outros envolvidos, por exemplo, nos âmbitos estaduais e municipais, que representaram e fizeram parte da estratégia de fortalecimento de capacidades na proteção da floresta diante das mudanças climáticas. A estratégia multinível atuaria de modo que a implementação do projeto seria em nível local e regional, mas visaria gerar contribuições para as políticas públicas nacionais, também olhando para as metas globais.

Ao mesmo tempo em que a conexão entre experiências de implementação local, políticas públicas e metas globais foi percebida como positiva, as iniciativas que buscam conectar esses diferentes níveis de atuação demandam grandes esforços de articulação entre as esferas administrativas e

---

<sup>24</sup> Disponível em: <https://www.teraambiental.com.br/blog-da-tera-ambiental/hierarquias-e-atuacoes-dos-orgaos-ambientais-brasileiros>. Acesso em 20 de set. de 2022.

geralmente estão sujeitas a gargalos na operacionalização, que devem ser considerados na formulação de riscos. As percepções sobre as atribuições e capacidades de atuação dos órgãos governamentais nessas diferentes escalas variam entre os parceiros. Em parte, foi considerado que o Ministério do Meio Ambiente deve centrar os seus esforços na condução das iniciativas de caráter nacional e federal, especialmente em função das limitações operacionais de se fazer presente no nível local e regional. Por outro lado, também foi defendido que as políticas públicas nacionais devem ser alimentadas e desenvolvidas à base de experiências de implementação locais e regionais (MMA; GIZ, 2018, p. 25).

Ou seja, dessa interação entre os diversos atores em seus determinados níveis, ficou ressaltado que na execução/operacionalização deveria ter tido estratégias que promovessem o aproveitamento das capacidades locais. “O MMA deveria manter o seu papel de catalisador e atuar no acompanhamento das ações, fortalecendo a internalização das experiências locais nas iniciativas nacionais” (MMA; GIZ, 2018, p. 25).

A partir disso, o projeto se configurou para promover a conservação da biodiversidade e recuperar as áreas de vegetação nativa na Mata Atlântica, em três regiões de mosaicos de unidades de conservação (Figura 3- Regiões de atuação do Projeto), com o objetivo de alcançar metas de mitigação e adaptação à mudança do clima. Com isso, caminha no mesmo sentido que os compromissos brasileiros nas convenções internacionais de biodiversidade e de clima, nas Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020, determinadas na Resolução CONABIO nº 3, de 21 de dezembro de 2006, sendo essas as diretrizes para a proteção e conservação e manutenção da biodiversidade, por meio de ações e a disseminação de conhecimento<sup>25</sup>. Também na Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade (EPANB), de 2017<sup>26</sup>, na Política Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa (Proveg)<sup>27</sup>, implementada pelo Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa<sup>28</sup>. Inclui também a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), este que é o mais importante compromisso

---

<sup>25</sup> Disponível em:

<https://oeco.org.br/dicionario-ambiental/28395-entenda-a-classificacao-de-especies-ameacadas-do-icmbio/>.

Acesso em: 10 de set. de 2022.

<sup>26</sup> Ver em:

<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/biomas/arquivos-biomas/estrategia-e-plano-de-acao-nacionais-para-a-biodiversidade-epanb.pdf/view>. Acesso em: 15 de set. de 2022.

<sup>27</sup> Disponível em:

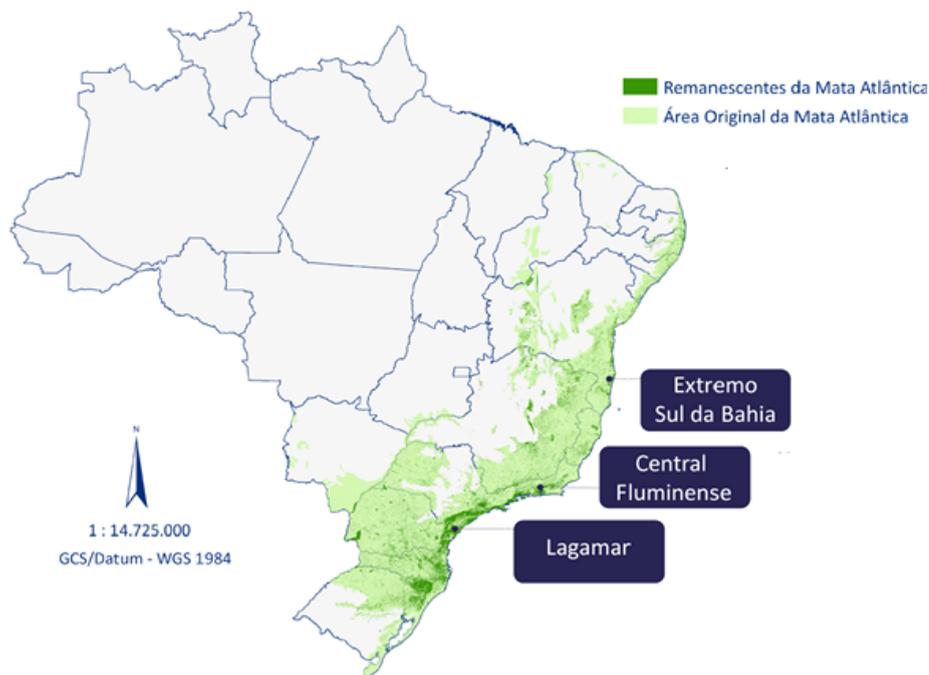
<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/conservacao-1/politica-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa>. Acesso em: 15 de set. de 2022.

<sup>28</sup> Disponível em:

[https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/conservacao-1/politica-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa/planaveg\\_plano\\_nacional\\_recuperacao\\_vegetacao\\_nativa.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/conservacao-1/politica-nacional-de-recuperacao-da-vegetacao-nativa/planaveg_plano_nacional_recuperacao_vegetacao_nativa.pdf). Acesso em: 15 de set. de 2022.

internacional do Brasil na área de mudança do clima, acordado no âmbito do Acordo de Paris<sup>29</sup>, e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA)<sup>30</sup> (GIZ, 2020a).

Figura 3 - Regiões de atuação do Projeto



Fonte: MMA; GIZ, 2018, p. 21.

A cooperação Brasil–Alemanha voltada para ações na Mata Atlântica tem tradição de pelo menos quatro décadas. Contudo, "o projeto foi elaborado a partir das lições aprendidas dos Projetos Proteção da Mata Atlântica I (2009 e 2010) e II (2010 - 2013)" (MMA; GIZ, 2018, p. 23). Nesse caso, o projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica diferencia-se da linha abordada pelos dois anteriores. Como exemplo, o Projeto Proteção da Mata Atlântica II atuava pela biodiversidade e mudança do clima, mas admitia que o caminho para soluções eram prioritariamente conservar áreas remanescentes da floresta. Por outro lado, o projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica articula os temas biodiversidade e mudança do clima de modo mais estreito, efetivo e inovador. As iniciativas

<sup>29</sup> "O Brasil confirma o compromisso apresentado em sua NDC revisada, submetida ao Secretariado da UNFCCC em 9 de dezembro de 2020, de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de referência de 2005, em 2025. Adicionalmente, o país assume o compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 50% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. ANDC revisada do Brasil antecipa para 2050, ainda, objetivo indicativo de longo prazo de alcançar a neutralidade climática". Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-interministerial-sobre-mudanca-do-clima/arquivos-cimv/ite-m-de-pauta-3-paris-agreement-brazil-ndc-final-1.pdf/view>. Acesso em: 5 de set. de 2022.

<sup>30</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/biomas/arquivos-biomas/plano-nacional-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima-pna-vol-i.pdf>. Acesso em: 15 de set. de 2022.

que partiam do princípio de recuperação da vegetação nativa passaram a ser incorporadas e discutidas.

Assim, as abordagens e metodologias do projeto envolveram um alto componente de elementos inovadores. A concepção do projeto foi elaborada em um momento de sensibilização inicial para o tema adaptação à mudança do clima no Brasil e no mundo. Os parceiros reconheceram a alta relevância do tema e consideraram adequada e oportuna a estratégia de associar biodiversidade e mudança do clima por meio da abordagem de Adaptação baseada em Ecossistemas – AbE (MMA; GIZ, 2018, p. 23).

Medidas de adaptação à mudança do clima com base nos ecossistemas (Adaptação baseada em Ecossistemas - AbE)<sup>31</sup> e as medidas de mitigação da emissão de gases de efeito estufa (Mitigação baseada em Ecossistemas - MbE), conceitos que se voltam para a proteção ao defender que ecossistemas saudáveis são essenciais para reduzir os efeitos negativos das mudanças climáticas<sup>32</sup> por meio dos serviços da própria natureza, foram a estratégia adotada por essa cooperação bilateral. Na definição das atividades, trabalharam com a percepção de conscientização e atuou em linhas gerais de modo que: analisassem os cenários de vulnerabilidade ao clima naquele território; a implementação de instrumentos econômicos e estruturas de incentivo para a implementação de ações de AbE, criação de estratégias de adaptação e mitigação baseadas em ecossistemas, além de políticas públicas para a conservação e recuperação da biodiversidade e proteção do clima (GIZ, 2020b).

Sabendo disso, muitos foram os resultados, listados nos materiais referenciados, para cada uma dos quatro componentes supracitados. Em suma, a interação entre os atores e seus objetivos tiveram êxitos que poderão ser estudados em uma futura análise dos impactos. Estudos de caso<sup>33</sup> apontaram que é de suma importância analisar o contexto, o território e as vivências, além das questões previstas neste estudo sobre florestas, ou seja, o cenário socioambiental.

---

<sup>31</sup> Definido na Convenção sobre Diversidade Biológica, 2009, como: Adaptação baseada em Ecossistemas é o uso da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos como parte de uma estratégia integral de adaptação, a fim de ajudar as pessoas a se adaptarem aos efeitos adversos da mudança do clima.

<sup>32</sup> Disponível em:

<https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/video/o-que-e-adaptacao-baseada-em-ecossistemas-abe#:~:text=A%20adapta%C3%A7%C3%A3o%20baseada%20em%20ecossistemas%20protege%20as%20comunidades%20vulner%C3%A1veis%20do.saem%20ganhando%20com%20os%20resultados..> Acesso em: 15 de set. de 2022.

<sup>33</sup> Disponível em:

<https://www.giz.de/en/downloads/Projeto%20Biodiversidade%20e%20Mudancas%20Climaticas%20na%20Mat%20a%20Atlantica%20Experiencias%20e%20Aprendizados%20-%20Parte%20II.pdf>. Acesso em: 15 de set. de 2022.

Em um processo que abrangeu o levantamento de dados secundários, o desenvolvimento de um novo método, a geração de conhecimento inédito sobre os impactos da mudança do clima no Brasil e a disponibilização de todo os mapas e resultados obtidos para a sociedade (MMA; GIZ, 2018, p. 31).

Para finalizar, a relação entre a parte da Cooperação Técnica e a Financeira, sendo o valor total do investimento 7.535.000 Euros, não foi concretizada satisfatoriamente. Houve descontinuidades quanto à realização dos Planos Municipais de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA), e a cargo de exemplo e de solução, afirmaram que:

A possibilidade de amadurecer conceitos e desenvolver metodologias por meio da Cooperação Técnica fará com que a Cooperação Financeira seja implementada com insumos e bases conceituais mais consolidados. Como recomendação para iniciativas futuras de articulação das duas cooperações, deve-se avaliar a estruturação em fases, com uma fase de preparação de instrumentos e outra de implementação com apoio financeiro mais robusto. Ademais, alguns dos indicadores do projeto dependiam de contribuições de ambos os módulos e, portanto, foram alcançados apenas parcialmente ao fim da implementação do Módulo da Cooperação Técnica. Se a execução sequencial estivesse clara desde o início, a articulação entre os módulos poderia ter sido mais consistente (MMA; GIZ, 2018, p. 26).

No contexto da Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável, a Cooperação Alemã age através de diferentes instrumentos, entre eles o de auxiliar financeiramente a conservação florestal, assim como por aparatos técnicos, como já exemplificado. No processo de coordenação e realização isso fica mais evidente, mesmo que haja imprevistos. Contudo, para o Brasil, isso é uma forma de garantir a realização de suas políticas nacionais, além de ampliar o escopo das relações internacionais e o alcance de objetivos firmados no cenário multilateral. Haja vista que o Projeto na Mata Atlântica está relacionado, direta e indiretamente, nas estratégias e políticas públicas relevantes para os temas de clima e biodiversidade, por exemplo, ao elaborar e implementar a Estratégia e Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade – EPANB, vinculando as Metas Nacionais de Biodiversidade ao alcance dos compromissos brasileiros junto da Convenção de Diversidade Biológica – CDB. Assim como, ao elaborar e implementar do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima – PNA, voltado ao alcance dos compromissos brasileiros junto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima – UNFCCC (MMA; GIZ, 2018, p. 22).

#### 4. Conclusão

Este trabalho apresentou que na medida que os esforços internacionais multilaterais para o tema da proteção das florestas foram se desenvolvendo, seus impactos ainda são pouco palpáveis. Contudo, entende-se que o tema perpassa as discussões sobre mudanças climáticas e a proteção da biodiversidade, tais problemas são cumulativos e demandam soluções complexas. Entendemos que há a necessidade de esforços de solidificação das iniciativas internacionais para que os Estados atuem efetivamente em prol da diminuição do desmatamento e consequente mitigação da mudança climática e proteção da biodiversidade. As discussões têm evoluído devagar e seus resultados são pouco palpáveis. Em suma, a discussão atual é de uma constante piora considerando o futuro e sua sustentabilidade. O déficit de implementação em acordos ambientais multilaterais terá seus reflexos nos próximos anos.

Com o estudo de caso acerca da cooperação bilateral Brasil e Alemanha sobre a Mata Atlântica, foi possível entender a relevância que uma coordenação internacional tem na prática. Por meio de um estudo exploratório, foi evidenciado a importância vital da conservação e reabilitação da floresta do litoral brasileiro. Os resultados de aparatos técnicos para a Alemanha compreenderam um importante empreendimento. Enquanto isso, para o Brasil, os reflexos ambientais e sociais são importantes para a população brasileira. Em suma, a integração das lições aprendidas em nível local, na Mata Atlântica, teve seus reflexos na formulação e implementação de políticas públicas em nível nacional. Considerando a importância da conscientização quanto à mitigação das mudanças climáticas. Sendo assim, mostrou-se que o Estado brasileiro, desde a Rio 92, caminhou em congruência com os esforços internacionais para alcançar a proteção da biodiversidade e florestas, apesar das dificuldades e lacunas presentes nas propostas internacionais de proteção global às florestas. Principalmente tendo em vista o tópico do desenvolvimento sustentável.

Foi utilizado o referencial teórico dos estudos das Relações Internacionais que admite que para a realização de uma cooperação interesses mútuos e os regimes internacionais precisam coexistir. Para isso, foi trabalhada a concepção de que a cooperação é um meio de facilitar parcerias entre os governos, a partir de um processo de coordenação política. No âmbito multilateral, desde a Conferências de Estocolmo (1972), do Rio de Janeiro (1992), de Joanesburgo (2002), além da Rio+20 (2012), sendo estes os principais marcos que caracterizaram importantes avanços. O foco nas florestas ainda é difuso e pouco claro, tendo

em vista que está atrelado a várias discussões, perpassando o caráter ambiental, político, econômico, social e cultural dos países. Os desenvolvimentos sobre clima e a proteção à biodiversidade foram amplamente negociados e formalizados, enquanto que para o tema de florestas, pode-se refletir sobre a necessidade ou viabilidade de um regime internacional com o mesmo porte dos outros dois temas. Além disso, a natureza do regime de florestas demanda também uma ação mais regionalizada e localizada, com uma arquitetura singular. Apesar dos avanços, os marcos para florestas ainda são insuficientes. Ou seja, entendendo que há a interação entre os regimes, pede-se que a atenção se volte também para os fatores florestais e sua não destruição. Portanto, fica evidente que é necessário um regime de florestas em complemento ao que os outros dois (clima e biodiversidade) já abarcam.

A escolha deste modelo teórico buscou sustentar a necessidade da cooperação internacional diante das dificuldades que envolvem a busca de soluções por meio da negociação política. Em suma, o cuidado com o meio ambiente é uma questão chave. Na tentativa de enxergar os pontos fortes e fracos da metodologia e teorias aplicadas, a escolha da aplicação de um estudo exploratório foi importante para evidenciar a importância de se olhar para as florestas, haja vista que não é uma área que está bem elaborada e que interage com muitas facetas das políticas nacionais e internacionais. Analisar as instituições e os arcabouços que geram a cooperação internacional foi um caminho que demonstrou as interfaces das problemáticas que envolvem as florestas. Além disso, a falta de concretização de um regime internacional demonstra que as hipóteses quanto ao futuro da proteção e restauração das áreas florestais ainda estão por ser comprovadas, tendo em vista que os resultados estão em aberto, ou seja, ainda estão em conformação. Por fim, cabe ressaltar que neste trabalho não foi abordado de maneira direta discussões sobre o poder dentro das relações de cooperação internacional e em matéria de teorias. Mas por motivo de estar atrelado, outras análises podem se debruçar quanto aos seus encadeamentos e reflexos no processo de cooperação, seja ela bilateral ou multilateral.

Como já ficou evidente, o tema ambiental perpassa fronteiras, haja vista que os reflexos, como é o caso do clima, atingiram proporções preocupantes e degradantes. Mas percebe-se que por meio da estratégia da cooperação internacional houve a formação de longas parcerias através de seus projetos, atingindo de modo muito presente a esfera socioambiental. Desde a década de 1990, com a criação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG7), a relação entre os dois países na área ambiental se consolidou, tendo em vista a gestão de recursos naturais e energia. Portanto, na busca de

proteção no cenário da Mata Atlântica, os arranjos de cooperação entre Brasil e Alemanha podem ser considerados como duráveis. A presença da GIZ e seus projetos, são um forte indicador de continuidades. Sobre isso, o Projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica, que se deu entre os anos de 2013 a 2020, se deu de modo contínuo em diferentes governos. Compreendendo os mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016-2019) e Jair Bolsonaro (2019-), os quais representam políticas externas e internas diferentes para o setor florestal e de proteção ao meio ambiente. Mesmo assim, o projeto perdurou e foi finalizado.

Sendo assim, a cooperação internacional bilateral entre o Brasil e a Alemanha neste estudo de caso se enquadra nos desdobramentos internacionais que se voltaram para o desenvolvimento sustentável. Esta caracteriza-se como uma transferência de técnicas e conhecimentos, que neste estudo de caso, focou-se no conceito de adaptação à mudança do clima com base nos ecossistemas - AbE e também as medidas de mitigação da emissão de gases de efeito estufa - MbE. Estes temas se apresentaram como cruciais diante dos desafios do cenário multilateral, principalmente ao considerar a complexidade e distinção da floresta da Mata Atlântica.

Quanto à participação dos atores, tanto pelo lado brasileiro como por parte alemã, vê-se um alto nível de centralização federal, como uma estratégia governamental mais ampla para a temática, considerando especialmente os desenvolvimentos internacionais e a agenda contra o desmatamento. Portanto, a cooperação depende majoritariamente de negociações entre os governos centrais dos dois países. O Projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica foi coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável Brasil-Alemanha, em congruência com a Iniciativa Internacional de Proteção do Clima (IKI) do Ministério Federal do Meio Ambiente, Proteção da Natureza, Construção e Segurança Nuclear (BMU) alemão, com apoio técnico da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e financeiro pelo Banco Alemão de Desenvolvimento, KfW, por meio do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - Funbio. Sobre ênfase no nível federal, na implementação foram considerados os atores não-estatais e entes subnacionais como público-alvo da execução, mas ficou centralizado no nível federal a formulação e execução das políticas públicas.

O alto entendimento técnico da Alemanha, além da parte do financiamento, no caso para a Mata Atlântica, alavancou a viabilidade da gestão do bioma nas três regiões do projeto,

quando realizaram os estudos sobre custos e avaliaram as fontes de financiamento e a disponibilidade de recursos para medidas AbE. Em nível nacional, pode-se alcançar o objetivo de melhorar a integralização dos conhecimentos e as experiências com AbE em outras políticas públicas. Portanto, o arranjo técnico dessa cooperação foi desenvolvido de modo que gerou resultados, enquanto que o lado da Cooperação Financeira exigiria ainda mais preparação quanto ao tema da adaptação à mudança do clima, pois contava com poucas experiências de implementação desde que o projeto foi concebido e pautado.

Pelo histórico de cooperação entre os dois países, ficou claro que os arranjos da participação institucional entre ambos foram se influenciando, mas ao mesmo tempo se transformando. A concepção deste projeto foi elaborada em um momento de sensibilização inicial para o tema adaptação à mudança do clima no Brasil e no mundo. Por isso, a abordagem de Adaptação/Mitigação baseada em Ecossistemas, que busca entender como a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos ajudam as pessoas a se adaptarem aos impactos da mudança do clima, foi crucial na região devido ao seu histórico de desmatamento, ocupação desordenada e urbanização. A alta fragmentação de suas áreas remanescentes de vegetação, somada às ameaças da mudança do clima faz com que a conscientização e utilização dos conhecimentos para conservar e recuperar a biodiversidade seja muito relevante para a sociedade brasileira e suas instituições.

Tomando o panorama das relações entre os dois países, os fluxos de cooperação internacional para florestas, incluindo a Mata Atlântica, dependerão dos arranjos políticos, no caso internacionais e nacionais. Isto porque, há emergências ocorrendo mutuamente à crise climática, como a epidemia do Coronavírus e seu contexto de crise na saúde global, a Invasão Russa em territórios da Ucrânia e suas consequências. No caso, a Alemanha está nesse emaranhado e assim como a Europa, veem com preocupação a questão dos recursos provenientes do meio ambiente, como é o caso do fornecimento de energia. Por outro lado, o Brasil ainda precisará avançar e ter a capacidade de reafirmar seu posicionamento de que as florestas são áreas relevantes e devem ser prioritariamente desenvolvidas políticas públicas. Principalmente para se alcançar parcerias futuras.

Por fim, neste trabalho ficou disposto como é a cooperação para o desenvolvimento sustentável entre Alemanha e Brasil para a proteção da biodiversidade na Mata Atlântica, haja vista o amplo contexto no qual se insere a proteção das florestas tropicais, quem são os principais atores envolvidos nesta cooperação internacional no Brasil e na Alemanha, os

arranjos institucionais que representam a interação entre esses atores, além de compreender o contexto que se insere este estudo de caso, ou seja de cooperação técnica e financeira, além de elucidar os objetivos mútuos de ambos países. Cabe destacar que esta abordagem focada nas mudanças climáticas e medidas para a proteção da biodiversidade em florestas, pode ser tida como uma experiência que encaminhará a realização de projetos futuros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVZARADEL, P. C. S. **Direito Internacional Ambiental e florestas no contexto das mudanças climáticas: primeiras impressões**. CONPEDI LAW REVIEW | Braga - Portugal | v. 3 | n. 2 | p. 20 - 40 | JUL/DEZ. 2017. Disponível em:

[http://dx.doi.org/10.26668/2448-3931\\_conpedilawreview/2017.v3i2.3700](http://dx.doi.org/10.26668/2448-3931_conpedilawreview/2017.v3i2.3700). Acesso em: 25 de ago. de 2022.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. O. **Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions**. World Politics, 1985, p. 226-54.

BAXTER, Pamela; JACK, S. **Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers**. The Qualitative Report, 2008, 13(4): 544-559. Disponível em: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR13-4/baxter.pdf>. Acesso em: 02 de ago. de 2022.

BANNET, A. **Case study methods. Design, use and comparative advantages**. In SPRINZ, Detlef e WOLINSKY-NAHMIAS, Yael. Models, Numbers and Cases. Methods of Studying International Relations. Michigan: The Michigan University Press, 2004, p. 19-55.

BARBOSA, D. C. **Cooperação técnica entre Brasil e Alemanha: uma análise do projeto desenvolvimento de capacidades para a gestão ambiental na Amazônia (2011-2014)**. Trabalho de Conclusão de curso. Universidade Estadual da Paraíba. Disponível em: <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/26358/1/PDF%20-%20Daniele%20C al%C3%ADope%20Barbosa>. Acesso em: 01 de jul. de 2022.

BERNSTEIN, S. **Rio+ 20: Sustainable Development in a Time of Multilateral Decline**. Global Environmental Politics, 2013 ; 13 (4): 12–21. Disponível em: [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_e\\_00195](https://doi.org/10.1162/GLEP_e_00195). Acesso em: 20 de ago. de 2022.

BEZERRA, J. **A Amazônia na Rio+20: as discussões sobre florestas na esfera internacional e seu papel na Rio+20**. Cad. EBAPE.BR, v. 10 , nº 3, opinião 2, Rio de Janeiro, Set. 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5478/4200>. Acesso em: 07 de set. de 2022.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DIAS, B. F. de S. **Degradação da Biodiversidade e as Metas de Aichi no Mundo e no Brasil: um balanço dos avanços e das perspectivas**. Bio Diverso, Porto Alegre, v. 1, n. 1, 2021. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/biodiverso/article/view/120642>. Acesso em: 08 set. 2022.

EULER, A. M. C. **O acordo de Paris e o futuro do REDD+ no Brasil**. 2016. In: VICENTE, M. C. P. (Org.). Mudanças climáticas: desafio do século. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. p. 85-104. Disponível em:

<https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1055679/o-acordo-de-paris-e-o-futuro-do-redd-no-brasil>. Acesso em: 10 de set. de 2022.

FAO. 2022. **In Brief to The State of the World's Forests 2022. Forest pathways for green recovery and building inclusive, resilient and sustainable economies**. Rome, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb9363en>. Acesso em: 01 de ago. de 2022.

FAO; UNEP. 2020. **The State of the World's Forests 2020. Forests, biodiversity and people**. Rome. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/ca8642en>. Acesso em: 01 de ago. de 2022.

GIZ. **About GIZ**. 2021. Disponível em: <https://www.giz.de/en/aboutgiz/profile.html>. Acesso em: 03 de set. de 2022.

GIZ. **Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica**. 2020a. Disponível em: [https://www.giz.de/en/downloads/giz2021\\_pt\\_Mata%20Atlantica\\_BMU.pdf](https://www.giz.de/en/downloads/giz2021_pt_Mata%20Atlantica_BMU.pdf). Acesso em: 02 de jul. de 2022.

GIZ. **Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica**. Descrição sucinta do projeto. 2020b. Disponível em: <https://www.giz.de/en/worldwide/40153.html>. Acesso em: 05 de jul. de 2022.

HERNANDEZ, M.; ROEHRKASTEN, S. **A cooperação alemã para o desenvolvimento: contexto institucional e prioridades políticas**. Revista Tempo do Mundo, v. 3, n. 3, p. 155-195, 10 dez. 2011. disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/95>. Acesso em: 04 set. 2022.

INOUE, C. Y. A.; APOSTOLOVA, M. S. **A Cooperação Internacional na Política Brasileira de Desenvolvimento**, São Paulo: ABONG; Rio de Janeiro: Núcleo de Animação Terra e Democracia, 1995.

INTERNATIONAL CLIMATE INITIATIVE. **About the IKI**. 2022. Disponível em: <https://www.international-climate-initiative.com/en/about-iki/>. Acesso em: 10 de set. de 2022.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. O. **International Institutions and State Power**. Boulder: Westview, 1989.

LAGO, A. C. do A.. **Estocolmo, Rio e Joanesburgo: o Brasil e as três Conferências Internacionais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006. p. 25-32.

LORENZETTI, J. V.; CARRION, R. M. **Governança ambiental global: atores e cenários**. Cad. EBAPE.BR, v. 10, nº 3, opinião 2, Rio de Janeiro, Set. 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5492/4212>. Acesso em: 02 de set. de 2022.

MILNER, Helen. **International Theories of Cooperation among Nations: Strengthens and weaknesses**. World Politics, 1992.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Mata Atlântica**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/ecossistemas-1/biomas/mata-atlantica>. Acesso em: 05 de set. de 2022.

MMA; GIZ. **Projeto Biodiversidade e Mudanças Climáticas na Mata Atlântica. Parte I: Experiências e Aprendizados**. 2018. Disponível em: <https://www.giz.de/en/downloads/Projeto%20Biodiversidade%20e%20Mudancas%20Climaticas%20na%20Mata%20Atlantica%20Experiencias%20e%20Aprendizados-%20Parte%20I.pdf>. Acesso em: 05 de jul. de 2022.

ONU. **Acordo de Paris sobre o clima**. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/node/88191>. Acesso em: 01 de set. de 2022.

RBMA. **Reserva da Biosfera da Mata Atlântica**. A Mata Atlântica. Disponível em: <https://rbma.org.br/n/a-mata-atlantica/>. Acesso em: 03 de set. de 2022.

RODRIGUES, R. J. **Da exploração à (co)operação internacional (alemã) para a Mata Atlântica: O Subprograma PDA Mata-Atlântica**. Dissertação Programa de Pós graduação. Instituto de Geociências – Departamento de Geografia da UFMG. Belo Horizonte, p.192. 2008.

SOTILLO, J. Á., **El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, Formas y Procesos**. Editorial La Catarata, 2011.

SPRINZ, D.; WOLINSKY-NAHMIAS, Y. **Models, Numbers and Cases. Methods of Studying International Relations**. Michigan: The Michigan University Press, 2004.