

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUAN WERNECK CESAR MATHIAS DA COSTA

**A UNIÃO EUROPEIA NO REGIME INTERNACIONAL DE CLIMA:
LIDERANÇA E PARTICIPAÇÃO EUROPEIA NAS NEGOCIAÇÕES DA UNFCCC**

Rio de Janeiro

2025

LUAN WERNECK CESAR MATHIAS DA COSTA

A UNIÃO EUROPEIA NO REGIME INTERNACIONAL DE CLIMA:
LIDERANÇA E PARTICIPAÇÃO EUROPEIA NAS NEGOCIAÇÕES DA UNFCCC

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao programa de
graduação em Relações Internacionais da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro (UERJ), como requisito parcial para a
Obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

Orientador(a): Prof. Dr^a. Ana Paula Tostes

Rio de Janeiro

2025

LUAN WERNECK CESAR MATHIAS DA COSTA

A UNIÃO EUROPEIA NO REGIME INTERNACIONAL DE CLIMA:
LIDERANÇA E PARTICIPAÇÃO EUROPEIA NAS NEGOCIAÇÕES DA UNFCCC

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao programa de
graduação em Relações Internacionais da Universidade do
Estado do Rio de Janeiro (UERJ), como requisito parcial para a
Obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

Rio de Janeiro, 2025

BANCA EXAMINADORA

Professora Titular Doutora Ana Paula Tostes
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Professor Titular Doutor Carlos Roberto Sanchez Milani
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

DEDICATÓRIA

*Àqueles que, nas encruzilhadas da vida, me foram luz, intuição e
proteção contra os malês visíveis e invisíveis*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, Michelly e Leandro, e à minha irmã, Liz, por todo o amor e apoio incondicional ao longo de toda a minha vida. Tenho certeza de que todas as minhas conquistas foram possíveis graças ao esforço depositado em minha formação e ao incentivo constante para que eu sempre corresse atrás de meus sonhos.

À minha orientadora, Ana Paula Tostes, por todos os ensinamentos e pela confiança, carinho, paciência e dedicação que demonstrou ao longo dos três anos em que atuei como bolsista e pesquisador no Laboratório de Ensino e Pesquisa em Relações Internacionais (LabRI). E ao professor Carlos R. S. Milani, pela acolhida no Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC) e por todo o apoio em minha trajetória acadêmica.

A todos os amigos que cultivei ao longo da graduação, em especial, Marcela Miyata, Eduardo Fantini, Júlia Lisboa, Júlia Lameiras, Rany Passos e Ana Júlia Thees, por marcarem este ciclo da minha vida, tornando os dias mais leves e sendo sempre um porto seguro.

À minha amiga Renata Moraes, por ter sido a primeira pessoa que confiou e acreditou em meu potencial. Minha jornada como profissional começou com você, e a conclusão da minha graduação só foi possível graças a seu incentivo, empatia, amor e confiança em meu trabalho. Tenho muito orgulho de nossos caminhos terem se cruzado.

À Ana Carolina Lisboa, por ser minha irmã de consideração e minha família no Rio de Janeiro. Se hoje eu considero o Rio um lar, grande parte disso é por estarmos juntos nele. Obrigado por tudo.

À todo o corpo docente do Departamento de Relações Internacionais, em especial Pablo Saturnino Braga, Fernanda Nanci, Alana Camoça, Jana Tabak e Layla Dawood, por darem o melhor de si e contribuírem na minha formação como profissional de Relações Internacionais.

Ao Felipe Sá, amigo e egresso do curso de Relações Internacionais, por ter me incentivado a realizar minha graduação na UERJ e por ter me dado suporte sempre que necessário.

A todos os colegas e membros do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas (OIMC) por me acolherem no meio acadêmico.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo apoio institucional à minha Iniciação Científica ao longo da graduação.

Por fim, agradeço a Deus e a meus Orixás, por terem me dado a dádiva de estudar na UERJ. A UERJ é uma instituição única no Brasil e no mundo; é plural, diversa, e une a produção de conhecimento ao sonho de milhares de pessoas. Desde sempre, ouço que a UERJ deixa sua marca pelos que passam por ela, e hoje, digo com felicidade que sou uma dessas pessoas. Tenho muito orgulho de poder chamar a UERJ de casa.

RESUMO

A literatura de Relações Internacionais e Ciência Política, há décadas, produz reflexões e desenvolve diferentes conceitos voltados à análise do poder, da busca por agência e da liderança no Sistema Internacional. Nesse contexto, a União Europeia (UE), enquanto uma experiência singular de integração regional, destaca-se não apenas por sua natureza institucional, mas também por sua ambição em exercer liderança em distintas áreas de influência. No campo ambiental, a UE historicamente ocupou uma posição de pioneirismo em suas políticas comunitárias, passando posteriormente a desempenhar um papel central na consolidação do regime internacional de mudanças climáticas e nas negociações no âmbito da UNFCCC. Contudo, as formas pelas quais a UE buscou exercer sua liderança sofreram mudanças ao longo do tempo, em função das transformações na conjuntura internacional, em sua estrutura institucional e em seus interesses. Assim, o objetivo deste trabalho é compreender as diferentes estratégias adotadas pela União Europeia para participar e liderar as principais negociações do regime internacional de mudanças climáticas.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas; União Europeia; Política Internacional; Liderança; Regimes Internacionais.

ABSTRACT

For decades, the literature in International Relations and Political Science has produced reflections and developed different concepts aimed at analyzing power, the pursuit of agency, and leadership within the International System. In this context, the European Union (EU), as a singular experience of regional integration, stands out not only because of its institutional nature but also due to its ambition to exercise leadership across different areas of influence. In the environmental field, the EU has historically occupied a pioneering position in its community policies, later assuming a central role in the consolidation of the international climate change regime and in negotiations under the UNFCCC. However, the ways in which the EU has sought to exercise its leadership have changed over time as a result of shifts in the international context, transformations in its institutional structure, and changes in its interests. Thus, the objective of this study is to understand the different strategies adopted by the European Union to participate in and lead the main negotiations of the international climate change regime.

Keywords: Climate Change; European Union; International Politics; Leadership; International Regimes.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Poder, Agência e Liderança nas Relações Internacionais.....	19
Quadro 2: Conceitos de Liderança Europeia.....	22
Quadro 3: Competências da União Europeia no Tratado de Lisboa.....	33
Quadro 4: Resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento	41

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Pilares da Ordem Liberal Internacional.....	28
Figura 2: Lista de Grupos de Negociação na UNFCCC.....	45
Figura 3: Países do Anexo 1, Anexo 2 e não-Anexo 1 na UNFCCC.....	46

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. INTRODUÇÃO	12
2. LIDERANÇA INTERNACIONAL: CONCEITOS E DEBATES	16
2.1 Poder e Busca por Agência nas Relações Internacionais	16
2.2 Perspectivas Teóricas sobre Liderança	18
2.3 Liderança à Luz da Integração Europeia	20
2.4 Conclusões do Capítulo	24
3. UNIÃO EUROPEIA EM PERSPECTIVA: BUSCA DA COERÊNCIA ENTRE POLÍTICA REGIONAL E INSERÇÃO INTERNACIONAL	24
3.1 Teorias de Integração Regional: Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo	25
3.2 Breve Histórico de Formação da UE	27
3.3 Conclusões do Capítulo	34
4. ANTECEDENTES À FORMAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A POLÍTICA COMUNITÁRIA DA UE	36
4.1 Retrospectiva Histórica da Temática Ambiental nas Relações Internacionais	36
4.2 A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92)	39
4.3 A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)	42
4.4 Conclusões do Capítulo	46
5. KYOTO, COPENHAGUE E PARIS: HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO DA UE NA CONVENÇÃO	47
5.1 O Protocolo de Kyoto (1997)	49
5.2 O Fracasso de Copenhague (2009)	52
5.3 O Acordo de Paris (2015)	53
5.4 Conclusões do Capítulo	57
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
7. REFERÊNCIAS	63

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da segunda metade do século XX, o continente europeu passou por um processo único de integração regional, ocorrido em um contexto de pós-segunda guerra mundial, com uma Europa destruída, ambicionando uma reconstrução; o processo de descolonização afro-asiática das colônias europeias, processo que enfraqueceu a economia e a projeção internacional europeia; a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e desenvolvimento gradual do Sistema Internacional Multilateral; e de uma bipolaridade da Guerra Fria, sendo necessário um posicionamento conjunto para fazer frente as duas potências hegemônicas. Diante desse cenário, ocorreu de forma lenta e gradual o processo de integração europeia. Iniciado com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) que décadas depois se consolidou com a criação da União Europeia (UE), uma experiência *sui generis* na política internacional que está em constante atualização e adaptação às transformações e necessidades dadas pelos seus Estados membros e pela conjuntura internacional. Nas últimas três décadas, e com a formalização da UE como um ente de personalidade jurídica em 2007 via Tratado de Lisboa, a UE ganhou destaque internacional, não somente pela sua natureza ímpar, mas também pelo seu poder econômico e as formas que exerce liderança.

A literatura de Relações Internacionais e Ciência Política buscou caracterizar e mensurar as formas que a UE exerce sua liderança e influência no Sistema Internacional. A literatura de Ciência Política e Relações Internacionais sobre liderança (Rhodes; Hart, 2014) apresenta uma variedade de definições e uma ambiguidade significativa, que dificulta sua aplicação uniforme. Uma das definições dadas a forma que a UE exerce sua liderança, é sua vocação como um *trade power* (Meunier; Nicolaïdis, 2023), isso é, devido a sua extensão territorial, tamanho populacional e capacidades como um forte mercados produtor e consumidor, a UE utiliza essas características comerciais como forma de exercer pressão e influência, ao invés da utilização de pressões bélicas ou militares. Outros autores, ainda nessa linha de pensamento, utilizam outras nomenclaturas para caracterizar essa liderança europeia, seja como um *regulatory power* (Damro, 2012), *normative power* (Manners, 2002) ou pela descrição do fenômeno chamado de Efeito Bruxelas (Bradford, 2020) e como a UE altera normas e padrões internacionais.

O regime internacional de mudanças climáticas, é um dos principais espaços em que a UE ambiciona possuir um papel de liderança. Sendo seu principal órgão a Convenção Quadro das

Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), criada em 1995 como um desdobramento da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), realizada no Brasil em 1992. A UNFCCC realiza anualmente dezenas de reuniões e negociações preliminares que tem como resultado a realização das Conferências das Partes da Convenção (COPs), onde são negociadas propostas de cooperação internacional multilateral para enfrentamento às mudanças climáticas. A UE, possui um papel central na negociação, confecção, veto e aprovação dos principais acordos multilaterais de mudanças climáticas das últimas três décadas, como na criação da UNFCCC, do Protocolo de Kyoto (1997) e do Acordo de Paris (2015). Todavia, é necessário compreender a forma que a UE incide e opera dentro do regime internacional de mudanças climáticas. Por ser uma entidade de natureza singular, a forma que a mesma opera diverge de outras experiências internacionais atuando por vezes como bloco, Estado ou mediador.

Diante do exposto, o objetivo principal deste trabalho é identificar como a UE exerce sua liderança no regime internacional de mudanças climáticas no âmbito da UNFCCC. Já como objetivos específicos busca-se: (1) Analisar as principais definições para o exercício do poder europeu; (2) Identificar a estrutura institucional de atuação da UE no tema de meio ambiente e mudanças climáticas como parte de seu serviço de ação externa; (3) Identificar a forma que a UE incidiu na criação e aplicação dos principais acordos internacionais de enfrentamento às mudanças climáticas. Será analisada a atuação da UE nesta temática, em três momentos históricos: a COP 3, em Kyoto, 1997; a COP 15, em Copenhague, 2009; e a COP 21, em Paris, 2015, devido a importância histórica que os marcos possuem.

Para alcançar esse objetivo, será realizado inicialmente uma revisão de literatura sobre os principais autores que buscam conceitualizar a liderança da UE, com destaque para a utilização do referencial teórico dos conceitos de liderança propostos por Parker e Karlson (2010). Em seguida, será necessário compreender o processo de tomada de decisão no serviço de ação externa europeu e sua relação com os Estados membros da UE. Por fim, será realizado um *process tracing* (Leite et al, 2015) do processo de incidência nos três acordos de maior destaque no regime internacional de mudanças climáticas, o Protocolo de Kyoto, o Acordo de Copenhague e o Acordo de Paris. Portanto, permitindo rastrear os mecanismos causais que conectam a evolução institucional interna da União Europeia às variações observadas em sua capacidade de liderança no regime climático. Serão coletados dados desse processo de incidência, que passaram

por um processo de análise de conteúdo (Bardin, 2011), oriundos principalmente de produções acadêmicas sobre a temática, obras documentais e jornalísticas que buscam apresentar o *backstage* das negociações. Além disso, também serão analisados relatórios, resoluções e documentos oficiais da convenção e de organizações da sociedade civil atuantes nessa temática, com destaque para *think tanks* e centros de pesquisa internacionais.

Desde o início da década de 1970, os impactos humanos no meio ambiente começaram, aos poucos, a serem tratados como questões de importância internacional. Ao longo da década de 1980 e 1990, o desenvolvimento de textos como o “Nosso Futuro Comum” (1987), a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), a realização da Rio-92 e lançamento da Carta da Terra (1992), atestaram com embasamento científico a existência de impactos profundos no sistema climatológico global devido a alto nível de emissão de gases de efeito estufa (GEEs) iniciados a partir da revolução industrial no século XVIII (Correia do Lago, 2006). A partir do reconhecimento científico dos impactos antropogênicos, diferentes organizações internacionais buscaram definir o termo “Mudanças Climáticas”, como o IPCC, que define como:

“Mudança climática refere-se a uma alteração no estado do clima que pode ser identificada (por exemplo, por meio de testes estatísticos) por alterações na média e/ou variabilidade de suas propriedades e que persiste por um período prolongado, tipicamente décadas ou mais. A mudança climática pode ser devida a processos internos naturais ou a forças externas, como modulações dos ciclos solares, erupções vulcânicas e mudanças antropogênicas persistentes na composição atmosférica ou no uso do solo.” (IPCC, tradução livre, 2007)¹

Enquanto o IPCC realiza uma definição calcada em aspectos da ciência natural, algo compreensível devido a sua natureza de instituição internacional de pesquisa, a UNFCCC realiza uma definição mais direta sobre as mudanças climáticas como uma consequência da ação humana:

¹ IPCC AR6 Synthesis Report (2023), tradução livre.

“Art 1. Mudança Climática é: uma mudança do clima que é atribuída direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que se soma à variabilidade climática natural observada em períodos de tempo comparáveis.” (UNFCCC, tradução livre, 1992)²

Diante da centralidade que a problemática das mudanças climáticas ocupa na política internacional contemporânea, somada ao papel histórico dos países europeus como grandes emissores de gases de efeito estufa (GEEs) e à atuação decisiva da União Europeia nas negociações multilaterais, torna-se imprescindível compreender como a UE exerce sua liderança no regime internacional de mudanças climáticas. Essa análise é fundamental não apenas para avaliar sua influência na governança ambiental global, mas também para compreender os desdobramentos dessa atuação para a dinâmica das relações internacionais e para os rumos das políticas climáticas globais.

Com isso, em um primeiro momento, será realizada uma revisão de literatura sobre o conceito de liderança internacional nas Relações Internacionais, buscando identificar os principais autores e conceitos desenvolvidos na disciplina, considerando também a análise desses conceitos sob a luz da integração europeia. Em seguida, busca-se identificar de forma breve o processo de integração europeia, com vistas à busca de coerência entre suas políticas comunitárias e externas, com foco para a área ambiental e de mudanças climáticas. Outrossim, será realizado uma retrospectiva histórica do desenvolvimento da temática de meio ambiente e mudanças climáticas no Sistema Internacional, desde os primeiros debates científicos até o desenvolvimento do Regime Internacional de Mudanças Climáticas. Por fim, será analisado a participação da União Europeia e suas diferentes formas de exercer liderança em três conferências das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas notáveis, a COP 3 (Kyoto, 1997), a COP 16 (Copenhague, 2009) e a COP 21 (Paris, 2015), identificando mudanças em seu padrão comportamental de acordo com alterações em seu processo integrador e na conjuntura internacional.

² Artigo 1 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992), tradução livre.

2. LIDERANÇA INTERNACIONAL: CONCEITOS E DEBATES

Antes de abordar o debate sobre liderança no âmbito das Relações Internacionais, torna-se necessário delimitar, em termos conceituais, o significado de poder e o próprio processo de construção da agência dos atores no sistema internacional. A liderança, longe de ser um atributo natural ou exclusivamente material, emerge da combinação entre capacidades materiais e imateriais, reconhecimento externo, contextos institucionais e estratégias de atuação. Ser líder pressupõe que haja liderados, ou seja, trata-se de uma relação. Dessa forma, a liderança está diretamente vinculada às diferentes concepções de poder presentes nas principais correntes teóricas da disciplina. Compreender como os atores constroem e exercem agência pressupõe analisar não apenas seus recursos materiais, mas também suas capacidades institucionais, normativas e simbólicas, bem como as estruturas que condicionam suas possibilidades de ação. Ou ainda, como e por que os liderados aceitam e seguem o que define ou prescreve o líder.

2.1 Poder e Busca por Agência nas Relações Internacionais

Desde a consolidação das Relações Internacionais como campo de estudo, especialmente a partir do pós-Segunda Guerra Mundial, o conceito de poder ocupa posição central nas tentativas de compreender a dinâmica do sistema internacional e o comportamento dos atores que o compõem (Morgenthau, 1948; Waltz, 1979). Ao longo do século XX, diferentes correntes teóricas buscaram definir o que é poder, como ele é exercido e de que maneira se relaciona com a capacidade de influência, liderança e ação dos Estados e demais atores internacionais. Paralelamente, desenvolveu-se o debate sobre a agência, entendida como a capacidade dos atores de formular estratégias, tomar decisões e moldar, ainda que de forma condicionada, as estruturas do sistema internacional (Giddens, 1984; Wendt, 1999). A relação entre poder e agência tornou-se, assim, um dos eixos fundamentais da teoria das Relações Internacionais, estruturando as interpretações sobre conflito, cooperação, hegemonia, governança e liderança no cenário global.

No campo das Relações Internacionais e da Ciência Política, a definição de liderança é ampla e plural, com diferentes autores, ao longo das décadas, buscando explicar suas origens, funcionamento e limites. Antes de analisar a inserção europeia na UNFCCC, torna-se

fundamental compreender o que é liderança internacional a partir de distintas abordagens teóricas, de modo a identificar aquela que melhor se adequa aos objetivos deste trabalho.

Inicialmente, os autores clássicos e neorrealistas das Relações Internacionais buscaram interpretar a liderança a partir das dinâmicas de poder no Sistema Internacional. Nesse sentido, destaca-se a contribuição de Robert O. Keohane, que reflete sobre o papel da cooperação internacional em um sistema marcado pela anarquia (Keohane, 1984). A partir de uma perspectiva racionalista, o autor parte da premissa de que os Estados são atores racionais que buscam maximizar seus interesses, utilizando a cooperação como instrumento estratégico. Keohane desafia a formulação mais rígida da Teoria da Estabilidade Hegemônica, segundo a qual a cooperação internacional dependeria exclusivamente da presença de um poder hegemônico capaz de impor ordem e evitar o caos no sistema internacional. Para o autor, a liderança não se define apenas pela coerção, mas também pela capacidade de criação, estruturação e manutenção de instituições internacionais que reduzem custos de transação, ampliam a transparência, facilitam o monitoramento, criam expectativas de reciprocidade e fortalecem a confiança entre os Estados (Keohane, 1984).

A própria Teoria da Estabilidade Hegemônica, por sua vez, parte da premissa de que a existência de uma potência hegemônica é condição fundamental para a provisão de bens públicos internacionais e para a manutenção da estabilidade da ordem internacional. Segundo essa abordagem, a ausência de um poder hegemônico tenderia a gerar descoordenação, competição predatória e aumento da instabilidade sistêmica. Nesse sentido, a liderança estaria diretamente associada à capacidade de um ator impor regras, garantir a previsibilidade do sistema e oferecer os custos iniciais da cooperação.

A noção de hegemonia, contudo, não se restringe à dimensão material do poder. A perspectiva gramsciana amplia essa compreensão ao conceber a hegemonia como uma forma de dominação baseada não apenas na coerção, mas sobretudo na construção do consenso. Para Gramsci, o poder hegemônico se sustenta pela capacidade de um grupo ou ator de difundir valores, ideias e concepções de mundo que passam a ser percebidas como universais e legítimas. Transposta para as Relações Internacionais, essa abordagem permite compreender a hegemonia como um fenômeno que combina força material, liderança moral e direção intelectual, o que se mostra particularmente relevante para a análise de processos contemporâneos de governança global.

É nesse ponto que se insere a contribuição de Joseph Nye com o conceito de *soft power*. Diferentemente do *hard power*, baseado na coerção militar e econômica, o *soft power* corresponde à capacidade de um ator alcançar seus objetivos por meio da atração, da persuasão e da legitimação de seus valores, instituições e políticas (Nye, 2004). Elementos como cultura, valores políticos, modelos regulatórios e práticas de governança tornam-se, assim, instrumentos centrais de influência. O exercício do *soft power* permite a formação de consensos, o reconhecimento de legitimidade e a construção de lideranças que não dependem exclusivamente do uso da força. Ao aprofundar esse debate, Nye propõe uma concepção de liderança que articula diferentes dimensões do poder. Em *The Powers to Lead*, o autor sustenta que liderar implica combinar recursos materiais e imateriais, coerção e atração, interesses e valores, de modo a mobilizar outros atores em torno de objetivos comuns (Nye, 2008). A liderança, portanto, não deriva automaticamente da posse de poder, mas da capacidade de utilizá-lo de forma estratégica, contextual e socialmente reconhecida.

2.2 Perspectivas Teóricas sobre Liderança

Como visto, a teoria clássica sobre liderança internacional carece de uma definição clara sobre o conceito abordado, principalmente na busca pela identificação de padrões, classificação e mecanismos que são utilizados para o exercício de liderança. Em 1991, Oran Young, pesquisador e cientista político norte-americano, identificou três tipos primários de liderança que se encontram presentes nas relações internacionais. Esses tipos primários estariam presentes nas negociações internacionais no processo de formação de regimes e instituições internacionais. O primeiro, a Liderança Estrutural, seria definido pelas vantagens e características materiais que o ator possa vir a possuir. A presença de recursos e poder nas áreas econômicas, comerciais ou militares pode influenciar a balança de negociações e facilitar com que determinados atores exerçam sua influência por meio de incentivos, restrições ou promoção de padrões. Ou seja, recursos materiais são transmutados em forma de barganha e influência em negociações internacionais. O segundo, a Liderança Empreendedora, caracteriza-se por atores que investem tempo e recursos na busca por apoio e consenso. Nesse tipo, o poder material não é o principal, mas a capacidade de vender suas ideias, valores e propostas, convencendo os outros participantes da negociação a seguir seu chamado e votar a favor de propostas semelhantes. Para isso, essas

lideranças atuam como facilitadores, criando coalizões, solucionando problemas e entraves, e alcançando compromissos globais. Por fim, a Liderança Intelectual, acontece em atores que oferecem subsídios intelectuais para o processo negociador e buscam utilizar ideias e valores como moeda de troca. Esse processo, que também pode ser chamado de poder ideacional, é realizado por meio da construção de ferramentas intelectuais e científicas que visam embasar os valores e ideais propostos pelo ator, isso ocorre pela realização de pesquisa e desenvolvimento de *expertise* em determinadas temáticas. Com isso, o ator se afasta da necessidade de poder material, concentrando-se na influência alcançada pelo conhecimento científico (Young, 1991). Essa estrutura proposta por Young, torna-se com o passar dos anos uma das bases para o estudo da liderança na Ciência Política e Relações Internacionais, sendo posteriormente revisada e aprimorada por outros autores da área. No que tange a UE, evidentemente é possível ver a utilização dos três tipos de liderança proposto como forma de exercer seu poder e influência internacional, essa análise será realizada com maior profundidade mais adiante.

Um último autor que pode contribuir na análise sobre liderança nas Relações Internacionais, Arild Undertal, com destaque para a prática da liderança e os mecanismos utilizados pela mesma. Undertal visualiza a liderança no plano internacional como uma relação de assimetria, porém, o foco dado pelo autor é definir indicadores empíricos do exercício da liderança que podem vir a ser utilizados em futuras análises, ou seja, o que pode vir a ser procurado de meio concretos e gerenciais para identificar a liderança. Algumas das ferramentas apresentadas são: *agenda-setting*, provisionamento de informação e expertise, negociação e mediação, oferta de *side-payments* (compensações), coordenação de políticas e construção de confiança/reputação. Em resumo, Undertal visualiza a liderança como um processo que implica perdas e ganhos ao ator que busca exercê-la, sendo a mesma dependente das habilidades utilizadas e do problema em que se encontra (Undertal, 1994).

Quadro 1 - Poder e Agência nas Relações Internacionais

Autor	Poder e/ou ambição de liderança	Características	Limites
Robert Keohane (1984)	Liderança institucional / cooperação pós-hegemônica	Instituições reduzem custos de transação, fornecem informação, estendem a “sombra do futuro”; líderes criam e sustentam regimes.	Requer certo nível de poder/material de base; nem sempre garante

a			
Joseph Nye (2004)	Soft Power	Capacidade de obter resultados pela atração (cultura, valores, legitimidade), não pela coerção.	cumprimento efetivo. Difícil de medir/controlar; efeitos de longo prazo; vulnerável a acusações de incoerência.
Oran R. Young (1991)	Liderança estrutural, empreendedora e intelectual	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutural: uso de recursos materiais. • Empreendedora: mediação, negociação, construção de coalizões. • Intelectual: fornecimento de ideias, conhecimento e “frames” de interpretação. 	Normalmente coexistem; nenhum tipo é suficiente sozinho; depende da receptividade dos demais atores.
Arild Underdal (1994)	Liderança como gestão prática	Liderança é relação assimétrica de influência; envolve agenda-setting, provisão de informação, financiamento, mediação, side-payments.	Liderança é custosa (líderes precisam arcar com parte do ônus); é situacional e depende da habilidade de gestão.

Elaboração Própria

Ao analisar autores clássicos que iniciaram o debate sobre liderança nas relações internacionais, é possível confeccionar a base necessária para estudar o processo de liderança da UE. Esses autores e seus conceitos, como visto na **Quadro 1**, contribuem não somente com a definição e tipificação de conceitos básicos (Keohane, 1984; Young, 1991; Nye, 2004), mas também ao dar métodos e objetivos de análise empíricos (Undertal, 1994). A partir dessas teorias iniciais, outros autores realizaram ao longo do final do século XX e início do século XXI um aprofundamento da temática com foco na UE, realizando atualizações em teorias clássicas e aplicação em temas contemporâneos de destaque para a UE, com muitos estudos se amparando na temática de meio ambiente e mudanças climáticas.

2.3 Liderança à Luz da Integração Europeia

Com o avanço e consolidação do processo de integração europeia na década de 1990, diferentes autores (Manners, 2002; Damro, 2012; Meunier & Nicolaidis, 1999; Rhodes, 2014; Bradford, 2020) realizaram análises visando identificar e aprofundar as formas que a UE realiza sua influência e atua como uma entidade singular no Sistema Internacional. As análises, conceitos e/ou teorias que mais se destacam são as que buscam classificar a UE como um *Trade Power*, *Normative Power*, *Regulatory Power* e *Leadership by Example*. Destaca-se que todas as teorias propostas trazem uma análise em que a UE não utiliza o *Hard Power* clássico proposto nas Relações Internacionais (Nye, 2004) e que muitos dialogam entre si, se sobrepondo e tendo definições próximas e compartilhadas.

Historicamente a União Europeia é definida como *Trade Power*, ou seja, um Poder Comercial (Meunier & Nicolaidis, 1999; Bretherton & Vogler, 2006). Para os autores que exploram essa ideia, a principal forma que a UE exerce sua liderança internacional é através do comércio. A justificativa para essa hipótese tem como base o destaque que a UE possui em seu grande mercado consumidor, industrialização e extensão geográfica. Outrossim, a própria estrutura institucional da UE dá destaque e clarifica sua vocação com o comércio internacional sendo posto como uma competência exclusiva da UE, ou seja, definições de regras, normas e ações externas sobre comércio são decididas de forma unificada pela UE. Com isso, diferente de outros atores que historicamente utilizam meios físicos, majoritariamente bélicos, para alcançar seus objetivos, a UE se destaca como um experimento singular ao buscar influenciar por meio da sua vocação natural ao comércio. Esse conceito, cunhado na década de 1990, seria a base para a criação de novos conceitos em décadas seguintes.

Em 2002, Ian Manners propôs a definição da UE como um *Normative Power* (Poder Normativo). Em sua ótica, para além de se caracterizar como um poder econômico, a capacidade de liderança internacional da UE deriva da possibilidade de difundir normas e valores internacionais que são seguidos. Essa difusão de normas é vista em diferentes temáticas como democracia, direitos humanos, multilateralismo e sustentabilidade. Com isso, a UE seria responsável pela definição do que é “normal” ou “aceitável” nas relações internacionais por meio da exportação de normas e valores (Manners, 2002). Próximo ao Poder Normativo, a *Leadership by Example* (Liderança pelo Exemplo) é proposta por Oberthür & Kelly em 2008, em que a UE influencia outros atores internacionais a seguirem seu caminho pela UE se portar como uma referência e liderança a ser seguida. Para isso, a UE exerceria sua liderança mostrando uma

coesão entre seus compromissos internos e externos, influenciando assim os outros a seguirem seu caminho (Oberthür & Kelly, 2008).

Posteriormente, é desenvolvido o conceito de *Market Power Europe* (Damro, 2012), como uma ampliação do conceito de UE como poder comercial. Devido às suas características únicas e a presença de um mercado interno tão grande, as suas regras internas transbordaram para outros países, influenciando assim pela criação de regulações e normas que são seguidas no plano internacional. Sendo assim, qualquer país que desejasse exportar para a UE deveria se adequar às suas normas e regulações externas. Esse efeito de replicação de normas regulatórias da UE em outros países também é explorado na literatura como Efeito Bruxelas (Bradford, 2020).

Por fim, o conceito de liderança que talvez mais se adeque à proposta de pesquisa apresentada é o de *Negotiation Leadership* (Liderança Negociadora). Nesse entendimento, a União Europeia exerce um papel central no processo de criação e estruturação de regimes internacionais através das negociações multilaterais, não apenas pela sua presença institucional e pelo peso econômico agregado de seus Estados-membros, mas também por sua reconhecida capacidade de articular compromissos entre diferentes atores, mediar disputas e construir coalizões amplas. Tal forma de liderança se materializa sobretudo na habilidade da UE em propor soluções intermediárias que conciliam interesses divergentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, aumentando as chances de alcançar resultados práticos e compromissos factíveis no cenário internacional. Nesse sentido, a *Negotiation Leadership* revela-se um conceito particularmente útil para compreender a atuação europeia em regimes ambientais, como no Acordo de Paris (2015), no qual a UE desempenhou papel fundamental ao intermediar posições e facilitar convergências entre blocos de negociação, consolidando-se como ator-chave da governança climática global (Bretherton & Vogler, 2006; Delreux, 2016).

Quadro 2 - Conceitos de Liderança Europeia

Autor	Tipo de Liderança	Características
-------	-------------------	-----------------

Ian Manners (2002)	Liderança Normativa (<i>Normative Power Europe</i>)	Difusão de valores (democracia, direitos humanos, sustentabilidade); define o que é “normal” nas RI.
Meunier & Nicolaïdis (1999; 2006); Bretherton & Vogler (2006)	Liderança Comercial (<i>Trade Power Europe</i>)	A força da UE decorre do comércio, onde tem competência exclusiva; usa acordos comerciais para projetar normas.
Chad Damro (2012)	Liderança de Mercado / Reguladora (<i>Market Power Europe</i>)	O mercado europeu e suas regulações têm efeito extraterritorial; poder de impor padrões via acesso ao mercado.
Oberthür & Kelly (2008)	Liderança pelo Exemplo (<i>Leadership by Example</i>)	Coerência entre compromissos internos e externos; influencia pela credibilidade das próprias políticas.
Bretherton & Vogler (2006); Delreux (2016)	Liderança Negociadora (<i>Negotiation Leadership</i>)	Capacidade de articular coalizões, mediar disputas e propor compromissos multilaterais.

Elaboração Própria

É possível assim, através da **Quadro 2**, visualizar com clareza a diversidade de estudos e literatura desenvolvida ao longo das décadas sobre o exercício do poder europeu. Como já citado anteriormente, esses termos possuem pontos de conexão e sobreposição, podendo ser utilizados

em contextos e casos similares, muitas vezes atuando até como quase sinônimos. Porém, todos reforçam a capacidade da UE de exercer poder e influência através de formas comerciais, se afastando da visão clássica de poder bélico.

2.4 Conclusões do Capítulo

A partir do exposto ao longo do capítulo, é possível compreender com maior clareza a pluralidade de conceitos e teorias sobre o conceito de liderança presentes no campo das Relações Internacionais e da Ciência Política. Por questões metodológicas, torna-se necessário delimitar uma visão teórica a ser utilizada para a análise sobre a participação da UE nas negociações da UNFCCC. Em primeiro lugar, pela análise estar partindo de um estudo de caso sobre a inserção no Regime Internacional de Mudanças Climáticas, representando pelo órgão máximo e de maior destaque internacional sendo a UNFCCC, a lente teórica de Keohane (1983) torna-se imprescindível. Já voltando o olhar para o papel da UE como ator e sua capacidade de liderança, é possível realizar uma análise inicial a partir dos conceitos de Young (1991), porém, dar-se-á foco para seu potencial como uma Liderança Negociadora através dos escritos Bretherton & Vogler (2006); Delreux (2016) e outros autores como Parker (2017) que contribuem para a análise da mesma no campo especificado. Com isso, será possível fazer uma análise específica sobre a atuação da UE na co-criação e desenvolvimento do regime internacional de mudanças climáticas, e, principalmente, sua capacidade de articular consensos em um ecossistema (Parker, 2010) de negociações tão complexo.

3. UNIÃO EUROPEIA EM PERSPECTIVA: BUSCA DA COERÊNCIA ENTRE POLÍTICA REGIONAL E INSERÇÃO INTERNACIONAL

Historicamente, em busca de ser respeitada como um novo ator nas relações internacionais com capacidade de atuação, o reconhecimento da União Europeia (UE) como um ente unificado foi fruto de uma construção de décadas, tornando-se explicitamente reconhecida no último Tratado reformador, o Tratado de Lisboa, acordado em 2007 e em vigor desde 2009, que aumento a competência de ação externa da União. O debate sobre a “actorness” (Hill, 1993) da União é um debate antigo na academia, porém, as alterações realizadas pelo Tratado de

Lisboa, principalmente sobre a concessão de personalidade jurídica da UE, alteraram suas dinâmicas e as formas que a mesma busca ocupar organizações internacionais.

A UE, desde o Tratado de Maastricht, tem pleiteado o reconhecimento de sua actorness, liderada pela Comissão Europeia, na representação externa da União, desde quando deixa de ser designada como uma “Comunidade” e passa a assumir maior concentração de poderes políticos em suas instâncias jurídicas e institucionais. Definida por alguns autores como a “Última Utopia das Relações Internacionais” (Lessa, 2003) ou até mesmo como um “Sub-Sistema Internacional” (Hill et al, 2023; Bretherton; Vogler, 2006), a UE tem um sistema organizacional e instrumentos únicos que misturam competências nacionais e supranacionais em diferentes tópicos externos. Por conta disso, é necessário realizar uma breve contextualização do seu processo de constituição ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI. Para isso, será exposto os principais tratados que contribuirão para o alargamento - inclusão de mais países - e aprofundamento - maior número de aspectos e tópicos incluídos na integração - realizados ao longo de 60 anos. Em seguida, será exposto como funciona o processo de tomada de decisão e ação externa da UE para temas de meio ambiente, mudanças climáticas e energia. Será dado destaque para sua estrutura interna em dois momentos: no pós-Tratado de Maastricht (1992) e no pós-Tratado de Lisboa (2017), tendo em vista o marco temporal de análise da pesquisa que se estenderá de 1995 até 2015.

3.1 Teorias de Integração Regional: Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo

Antes de se iniciar os aspectos históricos da integração europeia, é necessário compreender o campo de estudo de integração regional presente nas Relações Internacionais e na Ciência Política, em que teorias clássicas são consideradas como centrais: o Neofuncionalismo e o Intergovernamentalismo, bem como novas abordagens como o Intergovernamentalismo Liberal e a Governança Multinível. A partir da década de 1990 e das novas características políticas da União, abordagens sociológicas e da ciência política passam ainda a ser aplicáveis a fenômenos da sociedade e da política da regional integrada, tais como os neoinstitucionalismos e o construtivismo, por exemplo.

A Teoria Neofuncionalista, que possui como seu principal expoente Ernst Haas (1958), e inspirada em ideais funcionalistas, visualizava, na sua origem, até a década de 1960, o processo

de integração como uma transferência de competência dos Estados para Instituições Supranacionais, porém, tem como característica basilar, o foco na questão política. Em sua visão, existiriam grupos de interesse e atores como elites, cidadãos, burocratas, empresas, políticos, entre outros, que pressionam a transferência dessas competências estatais - ou parcelas da soberania - para o supranacionalismo, contribuindo para a construção de instituições supranacionais. Sendo assim, em sua visão, o processo de integração seria a persuasão de atores a mudarem suas lealdades e expectativa para um novo centro ampliado, compreendendo assim o interesse nacional como interesses e ideias de grupos (Haas, 1958).

Hass desenvolve dois conceitos que contribuem na defesa de seus argumentos. O primeiro, seria a “Socialização das Elites” processo pelo qual elites de diferentes países teriam interesses alinhados buscando assim aumentar a integração e atuando como grupo de interesse. O segundo, seria o estímulo a integração a partir da criação de uma entidade supranacional, o que estimula a integração e cooperação em outras áreas, gerando assim um “Transbordamento” (Haas, 1958).

A segunda vertente teórica, é o Intergovernamentalismo Liberal, que surge na década de 1990 a partir das obras de Andrew Moravcsik, em um contexto de consolidação de projeto europeu e final da Guerra Fria. Possuindo uma grande complexidade teórica ao utilizar do jogo de dois níveis, suas principais características são aplicadas ao pensar em sociedades democráticas, possuindo o Estado Racional como central e interesse na compreensão na formulação de preferências que impulsionam processos de integração. Sendo assim, busca compreender fatores políticos – barganhas, alternativas, coalizões etc. - que possam levar ao processo de integração e posteriormente realizar uma análise das negociações interestatais e seus resultados e consequências. Em sua visão, a aproximação entre os Estados seria uma resultante da descoberta de termos em comum, e não do uso da coerção (Moravcsik, 1993).

Essa visão difere em alguns sentidos do Intergovernamentalismo de Hoffman. Devido a um contexto soberanista e nacionalista experienciado pela integração europeia devido a Crise da Cadeira Vazia de 1963, tornou-se necessário buscar novas abordagens para compreender a realidade do Sistema Internacional. O principal argumento do autor é que o Estado deve garantir sua sobrevivência e seu interesse nacional – baseado em questões culturais, históricas e políticas – devendo assim nunca ceder sua soberania, mas utilizar da integração para garantir sua sobrevivência. Sendo assim, acordos só seriam fechados em termos de baixa política como

comércio e economia, enquanto tópicos de alta política como segurança e defesa não seriam contemplados por ações intergovernamentais (Hoffmann, 1966).

A menção às teorias de integração, não serviram como base teórica ou conceitual para o principal objetivo de pesquisa, uma vez que lidam com aspectos da construção da União. Sendo assim, seu conhecimento é essencial apenas para compreender o processo integrador europeu, sendo irrelevante para a compreensão da atuação da UE nas relações internacionais.

3.2 Breve Histórico de Formação da UE

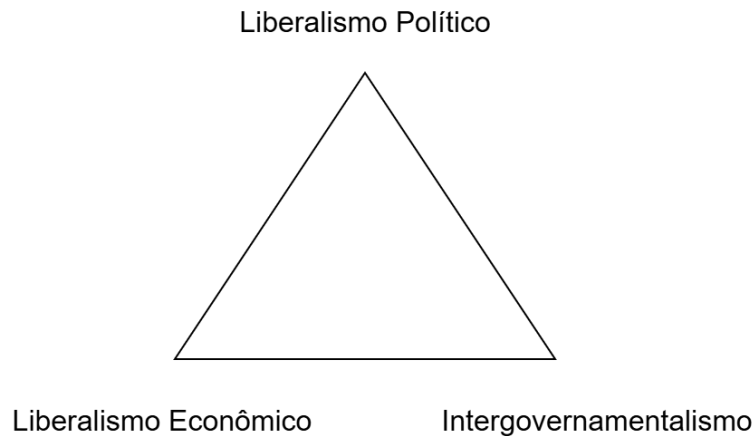
Para compreender o movimento de integração que levou a criação posterior da União Europeia, é necessário realizar uma digressão histórica que volte aos antecedentes e origens desse processo. Com o fim da Segunda Guerra Mundial em 1945, era iniciado um processo de transformação sem precedentes na forma que o mundo se organizava e principalmente em como a Europa se reconhecia em um continente destruído no pós-Guerra. A ordem internacional, conjunto de regras, instituições e valores compartilhados por países interessados em buscar consenso e redes de atores (Milani, 2025) seria um dos principais impactados e influenciadores nessas transformações.

Em primeiro lugar, temos uma mudança na estrutura da ordem internacional com o início da Guerra Fria em um movimento que seria chamado de Ordem Bipolar, com o enfrentamento entre os países ideológico, econômico e político entre os países capitalistas, liderado pelos Estados Unidos da América (EUA) e os países socialistas liderados pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Esse momento histórico, que durou até o final do século, marcou o processo de integração europeu pelo fato dos EUA, preocupados com uma possível expansão socialistas para países da Europa ocidental, concentrou seus esforços em promover o desenvolvimento e recuperação econômica na região, buscando também expandir os ideais e valores da Ordem Liberal Internacional (OLI) proposta pelos EUA (Ikenberry, 2018).

A OLI, seria a proposta de ordem liderada pelos EUA e proposta pelo bloco de países capitalista e uma evolução do internacionalismo liberal dos séculos XIX e XX através da liderança britânica. Com a hegemonia dos EUA houve uma ascensão do modelo liberal atrelado ao Estado de Bem-estar Social, em um processo em que, mesmo com a Guerra Fria, o ocidente teria centralidade na ordem. Os pilares da OIL são: (1) Abertura através do Livre Comércio e

Liberalismo; (2) Existência de regras, multilateralismo descentralizado; (3) Segurança Coletiva e Cooperação; (4) Reformismo na Governança Global e formas de evitar a Guerra; (5) Ancora na Democracia Liberal e Progressista. Em resumo, é possível considerar que é uma ordem ancorada no Liberalismo Econômico, Liberalismo Político e Intergovernamentalismo (Ikenberry, 2018)

Figura 1 - Pilares da Ordem Liberal Internacional



Elaboração Própria

O conhecimento desses precedentes é importante, pois, é a partir dos valores liberais que se constitui o lento e gradual processo de integração europeia, ancorados principalmente em valores de cooperação e ajuda mútua. Partindo para uma análise do contexto europeu, é visualizada uma Europa em ruínas, destruída no pós-Guerra e dividida em áreas de influências através da Cortina de Ferro, iniciada pela Guerra Fria e pela expansão da influência soviética sob o Leste Europeu. Diante desse cenário de criação de dois grandes pólos de poder e com a existência de demandas geopolíticas originárias da Guerra Fria, inicia-se um processo de alinhamento e união de ideais, valores e posicionamentos europeus.

Robert Schuman, Ministro dos Negócios Exteriores Francês, é considerado um expoente do ideal de união e integração europeia. Assumindo o cargo poucos anos após o final da Segunda Guerra Mundial, o mesmo encontrava-se diante de um cenário extremamente delicado. Em primeiro lugar, uma Europa destruída e dependente de recursos estadunidenses para se reerguer através do Plano Marshall e uma Europa desunida com poucos precedentes para cooperação e conciliação, tendo em vista que os dois principais Estados europeus eram também inimigos durante o período da guerra. Diante dessa situação, e esperançoso por uma Europa mais

cooperativa e unida, Schuman incentivou e realizou algumas iniciativas que são consideradas o ponto inicial para criação da União Europeia.

Schuman, que já havia sido responsável pela criação da República Federal da Alemanha, a Alemanha Ocidental, através da unificação das zonas de influência capitalistas (EUA, Reino Unido e França) no pós-guerra, realizou em 1950 seu discurso mais memorável conhecido como Declaração Schuman. O principal apelo realizado pelo então ministro, era a criação de uma autoridade transnacional comum para administração da produção de carvão e aço dos países da Europa ocidental. Essa foi a primeira proposta oficial e concreta de início da integração europeia, submetendo as matérias primas - majoritariamente usadas em confrontos armados - de diversos países europeus a uma única autoridade. Isso, não só permitiria uma maior integração econômica, comercial e técnica entre os países, como também criaria dificuldades para o início de um conflito entre si.

“A solidariedade de produção assim alcançada revelará que qualquer guerra entre a França e a Alemanha se tornará não apenas impensável como também materialmente impossível. O estabelecimento desta poderosa unidade de produção aberta a todos os países que nela queiram participar e que permitirá fornecer a todos os países que a compõem os elementos fundamentais da produção industrial em condições idênticas, e lançará os fundamentos reais da sua unificação económica” (Schuman, 1950)

Ou seja, Schuman via claramente essa proposta como o início de um processo de integração econômica e de valores entre os países europeus. Amplamente apoiado pelos países europeus, indo em contramão com os ideais nacionalistas do período entreguerras, foi a partir disso criado em 1951 o tratado de criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), composto originalmente por: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Alguns anos depois, em 1957, os seis membros originais da CECA dão um passo adiante no processo integrativo europeu com a assinatura do Tratado de Roma e a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE). Interessados em ampliar a cooperação econômica, social e política e vislumbrando a criação de um futuro mercado comum e com livre circulação de pessoas, bens e

capitais, a CEE foi criada como uma entidade internacional supranacional e financeiramente autônoma. Outro passo importante dado pelo Tratado de Roma foi a criação da Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom).

Quase uma década após o Tratado de Roma, é assinado em 1965 o Tratado de Bruxelas, também conhecido como Tratado de Fusão, responsável pela unificação dos executivos da CECA, CEE e Euroatom. A partir disso, as Comunidades Europeias passam a ter um único órgão administrativo, a Comissão Europeia, e um único executivo, o Conselho Europeu. A partir disso, as Comunidades Europeias passaram por décadas de manutenção de seus mecanismos e aumento gradual da sua cooperação e integração em diferentes aspectos. Dois termos fundamentais para compreender as décadas seguintes são os de alargamento e aprofundamento. Adotados como parte do vocabulário comunitário a partir de 1969, entende-se que o processo integrador europeu passa ao longo das décadas por momentos de alargamento, ou seja, com a adesão de mais países, e por momentos de aprofundamento, em que ocorre um aumento dos tópicos abrangidos e considerados temas de interesse e responsabilidade supranacional. Como o foco dessa pesquisa é a análise da participação da União Europeia em negociações internacionais de mudanças climáticas, será dado destaque para os marcos institucionais de aprofundamento da integração - necessárias para a compreensão do funcionamento da UE - com apenas pequenas ressalvas quanto a momentos de alargamento.

Nas décadas seguintes, com o avanço da Guerra Fria, as Comunidades Europeias passaram por momentos de crise, dúvida e choque entre o posicionamento de líderes europeus, o que dificultou o processo de aprofundamento da integração, permitindo apenas um alargamento razoável com a entrada de alguns novos membros nas décadas de 1970 (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido) e 1980 (Grécia, Espanha, Portugal). Em 1960, o posicionamento do presidente francês Charles de Gaulle e a Crise da Cadeira Vazia no Conselho Europeu, colocaram dúvidas sobre o funcionamento do projeto integrador. Na década de 1970, o projeto sofreu novo golpe com as múltiplas crises econômicas internacionais, o acirramento da guerra fria e a chamada Euroesclerose. Esses processos, alinhados a lideranças políticas com posições diferentes e dificuldade de alinhamento, aumentaram o sentimento de euroceticismo, permitindo que o movimento de aprofundamento só fosse retomado no final da década de 1980.

Em 1987, o processo integrador é retomado através do Ato Único Europeu, que não somente traz um conteúdo com avanços claros no aprofundamento da integração, mas também,

possui um papel central e enfatiza a necessidade de retomada do processo integrador europeu. Entre suas premissas, ocorre a unificação dos textos de todos os tratados integradores anteriores em um só; a retomada da ideia de mercado comum, com o prazo de 5 anos para sua realização; e a proposição de reflexões sobre a futura existência de uma moeda comum e uma política externa comum. É evidente então, o papel que o Ato Único Europeu teve de reviver o processo integrador, abrindo espaço para um grande aprofundamento e diversos tratados assinados ao longo das décadas de 1990 e 2000.

Na década de 1990, no que tange ao alargamento, ocorreu a entrada de Áustria, Finlândia e Suécia na UE. Já no aprofundamento, em 1992, atendendo ao prazo estipulado pelo Ato Único Europeu, é assinado o Tratado de Maastricht, que cria oficialmente a União Europeia, definindo seus pilares, temas e a conceitualizando como um sistema de governança multinível. Fica definido a criação de um mercado comum com livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital a partir do dia primeiro do ano seguinte, contemplando um sonho distante de Robert Schuman. O tratado, também define os pilares de funcionamento da União Europeia, que seriam seguidos até sua abolição em 2009 com o Tratado de Lisboa. A estrutura institucional da União Europeia é organizada a partir de diferentes pilares, que delimitam o grau de integração e a natureza da soberania compartilhada entre os Estados-membros.

O primeiro pilar, da Comunidade Europeia, corresponde ao eixo mais integrado, no qual prevalece o princípio da supranacionalidade. Nesse âmbito, especialmente no que diz respeito à política comercial, os Estados-membros não possuem autonomia plena, uma vez que a União Europeia detém competência exclusiva sobre o tema. Assim, decisões relacionadas ao comércio internacional são tomadas em nome do bloco, refletindo um nível de centralização que se assemelha ao de um Estado. Um exemplo emblemático dessa característica é a atuação da União Europeia na Organização Mundial do Comércio (OMC), onde o bloco ocupa uma única cadeira e vota de forma unificada em nome dos 27 países que o compõem.

O segundo pilar, relaciona-se a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a lógica supranacional é substituída por uma dinâmica predominantemente intergovernamental. Nesse campo, os Estados-membros preservam sua soberania e autonomia decisória, participando de organismos do Sistema das Nações Unidas de forma individual, com liberdade para votar e negociar conforme seus próprios interesses nacionais.

Por fim, o Tratado de Maastricht também versa no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal, observando-se uma integração intermediária. A Corte de Justiça da União Europeia (CJUE) não exerce autoridade superior sobre os tribunais nacionais, mas atua como instância de coordenação e harmonização jurídica. De modo semelhante, a Europol funciona como um mecanismo de cooperação e troca de informações entre as forças policiais nacionais, sem substituir ou se sobrepor às suas competências internas.

Outros dois tratados de relevância seriam assinados ainda na década de 1990. Em 1997, o Tratado de Amsterdã estabelece planos para futura reforma das instituições europeias, visando integrar tópicos de agenda social no processo de integração. Outrossim, o Tratado inclui o Acordo Schengen que era um acordo extra-comunitário, dentro das normas comunitárias. Também em 1997 é assinado o Pacto de Estabilidade Europeu, que representou, na prática, um preparativo fundamental para a criação de uma moeda comum europeia. Seu objetivo central era estabelecer um conjunto de metas macroeconômicas que garantisse a convergência e a estabilidade econômica entre os Estados-membros, criando as condições necessárias para a introdução do euro. As diretrizes previstas incluíam o controle da inflação, da dívida pública, das taxas de juros e do déficit fiscal, de modo a assegurar a disciplina orçamentária e a homogeneidade das políticas econômicas nacionais. O cumprimento dessas metas deveria ocorrer até 1999, prazo definido para a efetiva adoção da moeda única, que se concretizou com a adoção do Euro no mesmo ano.

A virada do milênio trouxe a continuidade do processo integrador, com reformas em suas instituições e a entrada de novos membros. Em um primeiro momento, é assinado em 2001 o Tratado de Nice, que realiza uma readequação das instituições europeias para que elas funcionem de forma eficiente com o grande número de países e permitindo a entrada de novos. Como consequência ocorre a entrada de dez novos países na UE em 2004 (Chipre, Estónia, Letónia, Lituânia, Hungria, Malta, Polónia, Eslovénia, Eslováquia e República Tcheca). O processo de alargamento ocorreu novamente em 2007, com a entrada da Romênia e da Bulgária.

O último grande tratado integrador da UE ocorreu em 2007, na ocasião da presidência de Portugal, tendo suas origens em 2005, com o fracasso na aprovação do Tratado Constitucional Europeu (TCE), um texto extremamente ambicioso e não aprovado. O texto original do Tratado Constitucional Europeu visava a entrada de mais membros e o aumento da supranacionalidade da União Europeia com a criação de cargos como de Ministro das Relações Exteriores e

Presidente-Eleito da UE, que ultrapassariam a soberania dos Estados-membros. Devido a grande repercussão midiática e a narrativa utilizada na criação e busca por aprovação do tratado, colocando o mesmo como uma “constituição europeia” o mesmo sofreu duras críticas. Para aprovação, o mesmo deveria ser aceito por unanimidade em todos os países membros e de acordo com as normas internas de cada para sua aprovação, sendo o mesmo, negado na França e na Holanda. Visando contornar essa situação foi lançado o Tratado de Lisboa em 2007, uma forma de aprovar de forma discreta e com poucas alterações o proposto em 2005. Ao invés de ser proposto como um tratado inovador, o mesmo foi negociado de forma reservada como mais um tratado reformador.

O Tratado de Lisboa é considerado um divisor de águas, principalmente por definir a forma contemporânea de organização da UE e dar personalidade jurídica à entidade, podendo adquirir direitos e obrigações. Outro ponto relevante é a exclusão do conceito anterior de pilares, definido pelo Tratado de Maastricht e a definição de três competências (**Quadro 3**) para a União Europeia. A competência exclusiva, temas em que a UE é o único que pode negociar e debater no plano internacional, sendo o mais memorável o tema de comércio. A competência compartilhada, temas em que a competência é de responsabilidade de cada Estado, mas a UE também pode legislar e adotar atos jurídicos, isso inclui tópicos como agricultura, energia, transporte e meio ambiente. E por fim, a competência de apoio, onde a UE pode tomar medidas para prestar auxílio ou coordenar as ações entre seus membros, em temas como turismo e cultura. Essas três competências mudaram a forma da UE de se inserir internacionalmente, tornando também mais clara a participação da mesma e de seus Estados-membros em diferentes temáticas.

Quadro 3 - Competências da União Europeia no Tratado de Lisboa

Tipo de Competência	Descrição	Exemplos de Áreas
Competências Exclusivas	Apenas a União Europeia pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos. Os Estados-membros só podem agir se autorizados pela UE.	Representa o maior grau de supranacionalidade

Competências Partilhadas (ou Concorrentes)	Tanto a UE quanto os Estados-membros podem legislar; porém, os Estados só o fazem quando a UE não exerce sua competência.	Relevante para temas climáticos e externos, pois envolve cooperação multilateral e políticas conjuntas.
Competências de Apoio, Coordenação ou Complementares	A UE apenas apoia e coordena a ação dos Estados-membros, sem substituir suas competências nacionais.	O papel da UE é incentivar, harmonizar e promover boas práticas, sem legislar diretamente.

Elaboração Própria

Além da criação das competências, outros tópicos fazem parte do tratado. Ocorre o fim da linguagem comunitária e uma mudança no processo decisório, reduzindo-se a unanimidade e dando prioridade para a maioria qualificada. Outro ponto essencial é a definição de um Serviço de Ação Externa e um Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a política de segurança, a criação de uma política de defesa comum e de um presidente para o conselho europeu com cargo de 2 anos. Com isso, o Tratado de Lisboa é considerado o último grande tratado de aprofundamento da integração europeia.

Contemporaneamente, a UE passa por desafios e crises que colocam em xeque e em dúvida o ideal integrador. A crise econômica de 2008, a crise dos refugiados e migrantes e a ascensão de grupos nacionalistas, de extrema-direita e eurocéticos, desafiam o prosseguimento do projeto integrador. Todavia, apesar desses desafios, a estrutura institucional e a presença da UE no plano internacional mantêm-se presentes, não havendo assim, pelo menos no recorte temporal delimitado por esse trabalho, prejuízos identificáveis por conta desses acontecimentos.

3.3 Conclusões do Capítulo

A compreensão da evolução do processo integrativo europeu, é essencial para compreender a sua complexidade e singularidade. O mesmo revela uma experiência única, com um aprofundamento gradual ao longo das décadas e um alargamento no número de países participantes. Para a análise a ser realizada nessa pesquisa, dar-se-á destaque para as

transformações ocorridas na política externa da UE no mandato do Tratado de Maastricht (1992-2008) e do Tratado de Lisboa (2009 -).

No Tratado de Maastricht, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) foi introduzida como um dos três pilares da nova União, mas permaneceu estruturada sob uma lógica essencialmente intergovernamental. Nessa configuração, a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu tinham um papel marginal, enquanto o Conselho Europeu e os Estados-membros detinham o controle decisório. As ações externas eram, portanto, baseadas no consenso, dependentes da unanimidade e desprovidas de mecanismos próprios de execução diplomática. Em termos institucionais, Maastricht inaugurou uma separação clara entre as dimensões supranacionais (como o comércio, tratadas no pilar comunitário) e as intergovernamentais (como a política externa e de segurança). Essa fragmentação limitava a coerência da atuação da UE no cenário global, já que a política comercial era conduzida por instituições comunitárias, enquanto as decisões diplomáticas e de segurança dependiam da vontade dos Estados.

O Tratado de Lisboa, por sua vez, promoveu uma reconfiguração estrutural profunda. A antiga arquitetura dos três pilares foi abolida, e a União Europeia passou a contar com personalidade jurídica única, permitindo-lhe representar-se formalmente nas relações internacionais. Essa mudança reduziu as fronteiras entre as esferas comunitária e intergovernamental, reforçando a integração institucional da ação externa. Lisboa também criou o cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que acumula funções de vice-presidente da Comissão e de presidente do Conselho de Assuntos Externos, garantindo maior continuidade entre a formulação e a execução da política externa. Outra inovação central foi a criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), concebido como um corpo diplomático unificado da União, composto por funcionários da Comissão, do Conselho e das chancelarias nacionais. Essa estrutura institucionalizou uma diplomacia europeia própria, fortalecendo a capacidade da UE de atuar de forma coordenada em negociações internacionais.

Em síntese, enquanto Maastricht marcou o início da cooperação política intergovernamental, Lisboa representou a institucionalização de uma política externa mais integrada e coerente, superando parte das fragmentações anteriores. O salto qualitativo reside justamente na transição de um modelo fragmentado, baseado na cooperação entre Estados, para uma configuração institucional que busca conferir à União Europeia uma voz única e

reconhecível no sistema internacional. Tendo em vista o recorte temporal que será explorado nesta pesquisa, de 1995 a 2015, e que a mesma se propõe a analisar a inserção internacional e busca de liderança da UE no regime internacional de mudanças climáticas, a compreensão das transformações institucionais da UE é imprescindível. Ao longo do período determinado, a UE passou por mudanças notáveis em sua política externa, que impactaram na forma de interagir e se inserir nesses espaços, aumentando sua presença, capacidade e coordenação a partir de 2009. Com isso em vista, será possível compreender com melhor qualidade as transformações ocorridas ao longo das duas décadas analisadas na pesquisa.

4. ANTECEDENTES À FORMAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A POLÍTICA COMUNITÁRIA DA UE

4.1 Retrospectiva Histórica da Temática Ambiental nas Relações Internacionais

No final do século XX, uma série de novas temáticas emergem como temas relevantes para as relações internacionais, para além de temas de defesa e segurança internacional (Nye; Welch, 2017). Motivados por transformações na conjuntura internacional, principalmente com a diminuição das tensões internacionais no final da Guerra Fria, viu-se a necessidade de que ocorresse a cooperação em novas temáticas entre diferentes nações, como direitos humanos, tecnologia, gênero e meio ambiente e mudanças climáticas (Hurrell, 2007). Formalizado oficialmente em 1992 com a ocorrência da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), o surgimento dessa temática no plano internacional dá seus primeiros passos a partir da década de 1960, angariando ao longo dos anos força e importância (McCormick, 1995). A União Europeia, da mesma forma, começa aos poucos a tratar sobre a temática ambiental a partir da década de 1970, se consolidando posteriormente como uma liderança nessa temática (Lenschow, 1999; Selin; Vandever, 2015; Oberthür; Roche Kelly, 2008). Com isso em vista, antes de compreender como a UE exerce sua influência em negociações internacionais de mudanças climáticas, é necessário ter em vista as origens da temática ambiental na política internacional, os antecedentes para formação da UNFCCC e como o tópico surgiu dentro das discussões de integração regional europeia. Assim, será possível ter a base necessária para realizar um debate aprofundado sobre a UE e seu papel na governança climática global contemporânea.

Desde o final do século XIX, diferentes pesquisadores realizaram estudos em que foi analisado os impactos da atividade humana no meio ambiente e no clima, devido à grande quantidade de GEEs emitidos desde o início da revolução industrial no século XVIII (Arrhenius, 1896), comprovando a relação da queima de combustível com o aumento da temperatura terrestre. Todavia, devido a grande conturbação política vivida pelo sistema internacional ao longo do século XX, a temática ambiental só viria a ganhar maior destaque a partir da década de 1970. No cenário de pós-segunda guerra mundial, em um mundo extremamente polarizado e diante de uma ordem bipolar marcada pela guerra fria, havia pouco espaço para o debate de temas internacionais que não fossem relacionados a temáticas de defesa ou segurança internacional (Hurrell, 2007). Em 1960, inicia-se um processo, com destaque para EUA e na Europa, de desenvolvimento dos movimentos da sociedade civil marcados pelo debate de tópicos como o fim da Guerra do Vietnã, o desarmamento nuclear, a busca e garantia de igualdade e direitos civis, e, entre outros, o meio ambiente. A partir desse contexto, começam a se desenvolver as primeiras organizações não-governamentais (ONGs) internacionais, como o Greenpeace, que buscavam trazer atenção da mídia e da opinião pública para a pauta ambiental e suas diferentes nuances, buscando considerar o meio ambiente como um bem comum da humanidade (McCormick, 1995).

Em um primeiro momento, a temática ambiental era considerada uma questão doméstica, sendo responsabilidade de cada Estado lidar com a mesma da forma que achasse adequada e de acordo com os impactos percebidos em sua população, sem vislumbrar a possibilidade de uma cooperação no tema (Franchini; Viola; Barros-Platiau, 2017). Entretanto, a pressão exercida pela sociedade civil, e o período de *détente* da Guerra Fria, permitiram que no início da década de 1970 ocorresse a primeira grande conferência internacional sobre a temática em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo-72) (Correia do Lago, 2006).

Proposta na Assembleia Geral em 1968 pelo governo sueco, a conferência visava ser o pontapé inicial de discussões sobre as relações do ser humano com o meio ambiente e as formas de lidar com as consequências já sentidas pelo mesmo. Realizada em Estocolmo, teve com resultado a aprovação de 26 princípios que devem guiar as relações do ser humano com o meio ambiente, um plano de ação com recomendações a todos os países das Nações Unidas, incentivando a criação de ministérios e secretarias de meio ambiente e como ponto central a inauguração do regime internacional do meio ambiente e criação do Programa das Nações Unidas

sobre Meio Ambiente (PNUMA). Para além dos textos aprovados ao longo da conferência, a mesma também iniciou as definições de grupos de interesse característicos, que ainda se fazem presentes no regime internacional de meio ambiente e clima (Correia do Lago, 2006). Esses grupos de interesse, são marcados principalmente pelo embate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e suas diferentes visões sobre a forma de como pode coexistir o desenvolvimento estatal com a preservação e conservação ambiental. Apesar dos resultados visíveis e palpáveis da conferência, o clima internacional ainda instável devido à Guerra Fria, levou que poucos países se comprometerem com as metas e propostas assumidas, levando o tema a um esfriamento que só seria reaquecido a partir do final da década de 1980 (Correia do Lago, 2006). Mesmo diante dessa incapacidade de continuidade, a Conferência de Estocolmo deu o tom e foi o marco basilar para a realização de conferências futuras e o desenvolvimento de políticas domésticas ambientais como na Comunidade Europeia, futura União Europeia (Pavesse; Torney, 2012).

Outro ponto relevante a ser citado, é a importância que os materiais científicos tiveram na popularização da temática ao longo das décadas, tanto na sociedade civil quanto no meio político. Na década de 1960, o livro “Silent Spring”, publicado pela autora Rachel Carson é creditado como motor para o lançamento do movimento ambientalista a nível global, ao demonstrar os efeitos nocivos do uso de pesticidas. Já na década de 1970, ocorre o lançamento do texto “Os Limites do Crescimento” pelo Clube de Roma. Formado em 1968 e composto por pessoas notáveis de diferentes áreas do conhecimento, o clube visava ser um espaço de debate sobre assuntos políticos, econômicos e ambientais. Em 1972, poucos meses antes da realização da Estocolmo-72, realizam o lançamento do texto “Os Limites do Crescimento”, realizado em parceria com pesquisadores do MIT em que é afirmado que os recursos planetários eram findáveis, principalmente diante do modelo de desenvolvimento vigente e o crescimento populacional, sendo necessário uma revisão sobre a forma que o ser humano se relaciona com a natureza (Veiga, 2010).

Com o início da década de 1980 e o lento e gradual processo de fim da guerra fria e posterior derrocada da URSS em 1992, o tema ambiental volta a aparecer como uma temática internacional, possuindo alguns acontecimentos marcantes na década. De início, a ONU volta a pautar essa temática, criando a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, chefiada por Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra Norueguesa, buscando retomar as

discussões sobre o assunto e buscar novas formas de cooperação internacional e desenvolvimento (Correia do Lago, 2006). Como principal produto oriundo dessa iniciativa, teve-se a publicação em 1987 do relatório “Nosso Futuro Comum”, popularmente conhecido como “Relatório Brundtland”. No texto, é explicitado novamente os malefícios que a atividade humana ocasionou no meio ambiente, como forma de contornar isso, lança as bases para o conceito de desenvolvimento sustentável, que seria explorado anos depois (Correia do Lago, 2006).

A partir da retomada da temática nas Nações Unidas, iniciaram-se esforços internacionais que visavam o debate de problemáticas ambientais em diferentes esferas com o passar dos anos. Considerado um dos tratados internacionais mais bem sucedidos da história, o Protocolo de Montreal entrou em vigor em 1989 e visava a redução das emissões que estavam causando impactos na camada de ozônio. Sendo resultado de um esforço iniciado em 1985 com a Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio, o protocolo impõe uma série de restrições aos Estados signatários sobre a produção e emissão de clorofluorcarbonetos, principais responsáveis pelo aumento do buraco na camada de ozônio. O tratado é considerado um sucesso, possuindo 198 partes, que comprometeram-se com o alcance das metas estabelecidas (Correia do Lago, 2006).

Outrossim, foi fundado em 1988 o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Proposto no âmbito das Nações Unidas pela Organização Mundial Meteorológica (OMM) e pelo PNUMA, é o principal organismo multilateral de pesquisa científica sobre as alterações climáticas globais ocasionadas pela emissão de gases de efeito estufa. Composto por cientistas de diferentes nacionalidades, o IPCC é dividido em cinco grupos de trabalho que realizam a publicação recorrente de relatórios que demonstram o avanço das mudanças climáticas. Tanto o IPCC quanto o Protocolo de Montreal, são exemplos claros de como, a partir da década de 1980, aos poucos era possível vislumbrar a criação de um número cada vez maior de mecanismos e espaços de debate e ação sobre a pauta ambiental e climática, conseguindo ainda suporte e aprovação de diferentes grupos de países.

4.2 A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92)

Por fim, chega-se em 1992 à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, popularmente conhecida como Rio-92. Possuindo local de destaque como a

maior conferência das Nações Unidas desde então, com número expressivo de Chefes de Estado e de Governo, jornalistas, membros da sociedade civil e eventos paralelos; à conferência também veio a ser considerada um sucesso, ou milagre, diplomático, pela quantidade de textos e convenções aprovadas ao seu findar (Correia do Lago, 2006; Prolo, 2025). Viabilizada pelo esforço coletivo construído ao longo da década de 1980 com o Protocolo de Montreal, o Relatório Brundtland e a Convenção de Viena, a conferência foi convocada pelas Nações Unidas com o objetivo de endereçar os desafios contemporâneos relacionados ao impacto humano no meio ambiente. Outro ponto que favoreceu a realização da conferência, foi a grande transformação na conjuntura internacional percebida na década de 1990. O fim da guerra fria, com a mudança de uma ordem bipolar marcada pela deterrência para uma ordem unipolar, em um primeiro momento, sobre hegemonia estadunidense, e a abertura de outros países para a temática ambiental - com destaque para a China e os países asiáticos - viabilizou o surgimento e o debate de novos temas na esfera internacional. Nesse cenário, e com a iniciativa de realizar no Brasil a conferência, país esse com posicionamento histórico de neutralidade e com possibilidade de conciliação dos interesses entre o Norte e o Sul Global, foi possível realizar uma das conferências com maior peso político da história das Nações Unidas (Correia do Lago, 2006; Prolo, 2025).

Antes de pensar nas consequências e resultados da Rio-92 para a criação do regime internacional de mudanças climáticas, é necessário compreender os principais temas discutidos na mesma e os conceitos e grupos de interesse centrais nesse debate (Prolo, 2025). Como dito anteriormente, o Relatório Brundtland teve grande influência na conferência, principalmente ao buscar uma definição para um nome modelo de desenvolvimento que fosse sustentável, e, como defendido no relatório, que integrasse aspectos econômicos, sociais e ambientais, de forma a responsabilizar não somente países desenvolvidos como também subdesenvolvidos (Prolo, 2025). De acordo com o relatório Brundtland, o desenvolvimento sustentável é aquele que “atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem também às suas” (Comissão Mundial sobre meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988).

Apesar de dificuldades no processo negociador devido a incertezas científicas, a Conferência foi histórica, não só pelo número de participantes. Pela primeira vez, foi retomada depois de duas décadas o debate ambiental internacional entre países do norte e do sul global, e principalmente, a busca por um consenso entre diferentes visões de mundo e necessidades. Nesse processo, a participação da sociedade civil foi singular, tanto dentro quanto fora do espaço oficial

da conferência. Contando centenas ONGs credenciadas, e a organização da Cúpula dos Povos no Parque do Aterro do Flamengo contando com mais milhares de pessoas, o espaço foi um momento único de aproximação entre ONGs do Norte e do Sul Global, o alinhamento de pautas e principalmente a compreensão de diferentes necessidades e requisições entre elas (Prolo, 2025).

Após semanas de negociação, a Conferência teve uma série de textos aprovados (**Quadro 4**), para além do impacto na sensibilização da opinião pública sobre o assunto. Foram aprovadas duas declarações de relativa importância, a primeira sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento, buscando dar maior envergadura para o conceito de desenvolvimento sustentável. A outra, visava uma reflexão sobre formas sustentáveis de gestão de diferentes tipos de floresta ao redor do globo. Outro fator que ganhou grande destaque, foi a criação e a aprovação da Agenda 21 durante a Conferência. A Agenda 21, consistia em um plano de ação orquestrado pelas Nações Unidas que buscava viabilizar os novos padrões de desenvolvimento propostos pela Rio-92, por meio do estímulo de ações nacionais e internacionais e o alcance de metas definidas em seu texto original. Como principal consequência da Agenda 21, teve-se a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS) no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), responsável assim por realizar o monitoramento do cumprimento da agenda. Entretanto, o grande destaque da Conferência foi o feito inédito de criação e aprovação de três grandes convenções, tratados internacionais multilaterais, dentro do sistema das Nações Unidas para tratar de assuntos de interesse ambiental: a Convenção de Biodiversidade (CDB), a Convenção de Desertificação (CCD) e a Convenção sobre as Mudanças Climáticas (UNFCCC). As três, marcaram o início de uma nova era no regime internacional sobre meio ambiente, ao definir com clareza a criação, a ratificação e aprovação de três tratados internacionais robustos com metas, instituições e ferramentas claras que visavam fomentar o debate sobre as problemáticas apresentadas (Correia do Lago, 2006; Prolo, 2025).

Quadro 4 - Resultados da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

Título	Natureza	Objetivo
Declaração sobre o Meio Ambiente e o	Documento Recomendatório	Definir conceito de Desenvolvimento Sustentável

Desenvolvimento		
Declaração do Princípio sobre as Florestas	Documento Recomendatório	Definição de princípios básicos para gestão sustentável de florestas
Agenda 21	Plano de Ação	Viabilizar novo padrão de desenvolvimento humano
Convenção sobre a Biodiversidade Ecológica	Tratado Internacional Multilateral	Espaço multilateral para debate sobre problemas acerca da perda de biodiversidade
Convenção de Combate à Desertificação	Tratado Internacional Multilateral	Espaço multilateral para debate sobre problemas acerca da desertificação
Convenção sobre as Mudanças Climáticas	Tratado Internacional Multilateral	Espaço multilateral para debate sobre problemas acerca das mudanças climáticas

Elaboração própria

A Convenção de Biodiversidade foi aprovada por 156 países e versa sobre problemáticas relacionadas a perdas de biodiversidade a nível global, tendo assim como objetivos: conservação da biodiversidade, o uso sustentável de seus componentes e a divisão equitativa e justa dos benefícios gerados com a utilização de recursos genéticos. Já a Convenção Internacional de Combate à Desertificação, visa o debate dessa questão principalmente em países que já sofrem de seca extrema e passam por problemáticas severas relacionadas a desertificação de seus biomas originais, buscando vincular os conceitos de desenvolvimento sustentável ao manejo da terra. Ambas as convenções visam a criação de um espaço multilateral de diálogo e cooperação sobre a temática, com um secretariado com sede em Montreal, no caso da CDB, e em Bonn para a CDD. Todavia, apesar da importância ímpar que ambas possuem, para o estudo proposto neste trabalho é necessário realizar um aprofundamento mais robusto na institucionalidade e operação da UNFCCC.

4.3 A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)

Como citado anteriormente, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC³) foi criada em 1992 no âmbito da Rio-92. Assinada por 165 países, a convenção entrou em vigor em 1994 e é um dos tratados internacionais de maior repercussão internacional e a base jurídica do regime internacional de mudanças climáticas, possuindo mecanismo de funcionamento únicos, sendo necessário seu conhecimento para compreender suas especificidades e complexidades. A Convenção, tem como objetivo definido em seu texto base:

“O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos relacionados que a Conferência das Partes possa adotar é alcançar, de acordo com as disposições pertinentes da Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça interferências antropogênicas perigosas no sistema climático. Tal nível deve ser alcançado dentro de um prazo suficiente para permitir que os ecossistemas se adaptem naturalmente às mudanças climáticas, garantir que a produção de alimentos não seja ameaçada e possibilitar que o desenvolvimento econômico prossiga de maneira sustentável” (Tradução livre, UNFCCC, 1992)

Para alcançar o objetivo proposto, a UNFCCC define a realização de encontros anuais chamados de Conferências das Partes (COPs) com o intuito de negociar e aprovar a criação de instrumentos jurídicos internacionais que visem o endereçamento de quaisquer problemáticas relacionadas ou advindas das mudanças climáticas (Prolo, 2025). Ao longo dos trinta anos de existência, a convenção tornou-se um ecossistema único dentro das Nações Unidas, com um alto grau de dificuldade de negociação devido a uma série de características intrínsecas à sua própria existência (Parker, 2017). Para explicar essa complexidade, pode-se pensar na linha do tempo que precede a realização de uma COP. Em primeiro lugar, a conferência é realizada anualmente com localização rotativa entre 6 regiões do globo (citar regiões). O país que voluntaria-se para receber a conferência em seu país, torna-se presidente da mesma pelo mandato de um ano, sendo responsável não só pela organização logística da mesma, mas também pela preparação das negociações e engajamento em busca de acordos mais ambiciosos (Prolo, 2025). A COP é o resultado final, com decisões de caráter político, onde ao longo de duas semanas de intensas

³ Em inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change

negociações os últimos detalhes dos textos são fechados. Ao longo do ano, uma série de reuniões preparatórias de caráter técnico são realizadas pelo secretariado e pela presidência, com o intuito de dar o tom da conferência, preparar o rascunho dos textos iniciais a serem debatidos e sentir o clima político em que a conferência virá a ser realizada (Prolo, 2025). Entre as reuniões preparatórias, tem-se destaque as reuniões de Bonn, realizadas entre junho e julho na sede da UNFCCC, sendo isso o encontro do Órgão Subsidiário de Implementação (SBM⁴) e o Órgão Subsidiário de Assessoria Técnica e Científica (SBSTA). A partir dessas reuniões, é possível já entender a agenda, ou seja, os tópicos que serão discutidos nas COPs, os entraves, as oportunidades de cooperação e as prioridades da presidência (Prolo, 2025). Outrossim, apesar de um objetivo claro como prescrito pela convenção, as COPs tornaram-se uma conferência que incorpora uma série de outros encontros - principalmente de monitoramento e acompanhamento de fundos, tratados e órgãos subsidiários - do regime internacional de mudanças climáticas, possuindo uma agenda extremamente extensa, com uma infinidade de temas a serem tratados e debatidos. Essa profundidade técnica, torna-se uma barreira para o avanço de negociações, tendo a sociedade civil um papel central através de sua especialização nessas temáticas de assessorar e aconselhar corpos diplomáticos sobre o acompanhamento das temáticas (Prolo, 2025).

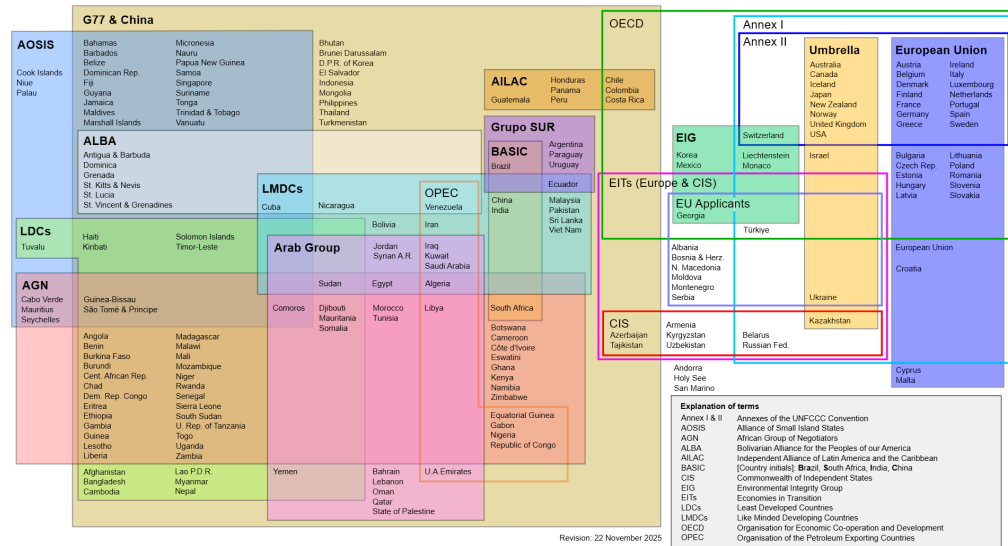
Outras questões são centrais para compreender o mecanismo de negociação da UNFCCC. As negociações realizadas na língua inglesa, dificultam o andamento de negociações com termos técnicos e significados ambíguos, levando em conta que a maioria dos negociadores não possui inglês como língua materna. No âmbito do processo decisório, a aprovação de qualquer resolução na UNFCCC é realizada por meio do consenso, não sendo adotado modelo de votação como o de maioria simples ou qualificada como em outros órgãos do sistema ONU. E por fim, uma característica única e de caráter político é a diversidade de blocos e coalizões existentes dentro da UNFCCC, devido a multiplicidade de agendas e reuniões simultâneas e a impossibilidade das partes de participarem de todas, começou-se um processo em que as negociações começaram a ser realizadas em blocos, seja por afinidade em valores, política, geográfica ou cultural (Prolo, 2025). Atualmente, existem 16 grupos negociadores reconhecidos pelo secretariado da UNFCCC

⁴ Subsidiary Body for Implementation (Inglês)

Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (Inglês)

(Tabela XX), sendo interessante analisar as diferentes sobreposições existentes entre seus participantes.

Figura 2 - Lista de Grupos de Negociação na UNFCCC



(Jonas A. Haller, 2024)

Por fim, cabe ressaltar uma rivalidade histórica, já explicitada anteriormente, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Desde o início das discussões ambientais no plano internacional, criou-se um cenário de tensão entre os modelos de desenvolvimento e a responsabilização pelos impactos humanos no meio ambiente e no clima entre ambos os grupos de países (Prolo, 2025). Enquanto países desenvolvidos buscavam uma responsabilização coletiva pelos efeitos da crise climática e a exportação de um modelo de desenvolvimento único. Países em desenvolvimento defendiam a responsabilização dos maiores responsáveis históricos pela emissão de GEEs, assim como a defesa de modelos diversos de desenvolvimento dado às desigualdades econômicas, industriais e sociais visíveis. Essa disputa é endereçada em dois diferentes momentos da convenção. Primeiro, na definição do princípio de Responsabilidade Comuns Porém Diferenciadas (CBDR⁵), que reconhece que todos os Estados possuem a obrigação comum de enfrentar a destruição ambiental, porém, nega a responsabilidade igualitária. Isso ocorre, como um reconhecimento do papel histórico que países industrializados possuem pela maior emissão de GEEs no período pós-revolução industrial (Prolo, 2025). A adoção desse

⁵ Common But Differentiated Responsibilities (CDBR)

complexo, com regras e instrumentos de funcionamento únicos em que a compreensão das mesmas é necessária para compreender o processo decisório e o jogo político por trás do mesmo. Da mesma forma, a compreensão da disputa histórica entre ideais de países desenvolvidos e em desenvolvimento, marcou a criação do regime, e mantém-se presente décadas após sua formalização na forma que os países negociam e criam suas narrativas. A partir da compreensão do exposto, será possível ter todos as ferramentas necessárias para compreender o caminho realizado da COP 1 em Berlim para a COP 21 em Paris, onde foi consagrado o Acordo de Paris, e o papel que a União Europeia possuiu ao longo dessas duas décadas como liderança política e defensora dos interesses do continente europeu.

5. KYOTO, COPENHAGUE E PARIS: HISTÓRICO DE PARTICIPAÇÃO DA UE NA CONVENÇÃO

Com o conhecimento sobre diferentes visões teóricas sobre o conceito de poder, agência e liderança no Sistema Internacional; o histórico de formação da UE e a presença do tópico ambiental na política doméstica e externa; e o processo de confecção da UNFCCC, é possível finalmente responder aos objetivos deste trabalho, compreendendo como a UE buscou exercer sua liderança nas negociações do regime internacional de mudanças climáticas. Para isso, é necessário relembrar algumas informações, e explicitar a metodologia que será utilizada para alcançar esses resultados.

Como embasamento teórico, este trabalho retoma contribuições de autores clássicos das Relações Internacionais, da Ciência Política e dos estudos sobre Integração Europeia, com destaque para Young, Parker e Beckford. As categorias analíticas de liderança estrutural, liderança normativa e liderança empreendedora (ou negociadora) constituem o eixo central da análise, permitindo examinar as movimentações políticas da União Europeia e a forma pela qual o bloco exerce influência no sistema internacional, mesmo na ausência de recursos tradicionais de hard power.

Compreendendo o caráter contínuo de construção do regime, sendo as COPs apenas uma pequena parte desse processo, serão analisadas apenas três COPs que possuem relevância histórica, seja pelo sucesso na aprovação de tratados multilaterais ou seu fracasso. A COP 3, realizada em 1997 em Kyoto, Japão, que consagrou o primeiro tratado internacional no âmbito da

UNFCCC. A COP 16, realizada em 2009 em Copenhague, Suíça, foi marcada pelo fracasso nas negociações e aprovação de um acordo fraco e sem vínculo jurídico. E por fim, a COP 21 realizada em Paris, França, em 2015 e que teve como resultado o principal e mais forte acordo multilateral de enfrentamento às mudanças climáticas contemporâneo, o Acordo de Paris. Para realizar essa análise, será primeiro explicitado os antecedentes para realização da COP, os principais resultados entregues pela conferência e por fim como a UE buscou exercer sua liderança na mesma, relacionando suas estratégias políticas à literatura. Por fim, será possível compreender a evolução nos mecanismos utilizados pela UE para alcançar seus objetivos.

Antes de iniciar a análise, é necessário compreender com clareza a natureza única que a UE possui dentro da UNFCCC, e na política internacional como um todo, e as formas que ela possui de agir e interferir nas negociações. A lógica de competência compartilhada na temática ambiental, ou seja, de responsabilidade tanto da UE quanto de seus Estados membros está presente desde a década de 1990, porém, com o passar dos anos a um aprofundamento jurídico e institucional, levando a uma maior coerência em seu posicionamento (Pavese; Torney, 2012). Ou seja, a participação da UE nas negociações é articulada desde o início da UNFCCC como uma parceria entre a UE, e sua *actorness* (Hill, 1993), e seus estados-membros. Por conta disso, três pontos essenciais explicam a participação da UE no regime. (1) A UE atua desde 1992 como uma organização regional de integração econômica dentro da UNFCCC, possuindo direitos e responsabilidades compartilhados com seus Estados-membros que não devem se contrapor, de acordo com o artigo 22 da Convenção. (2) A UE existe como bloco de negociação dentro da UNFCCC, possuindo a capacidade de articular negociações e posicionamento de forma oficial dentro do regime. (3) Os Estados-membros da UE, devido à competência compartilhada da temática ambiental, têm a liberdade de realizar posicionamento, negociações e votar diferentemente do acordado pela UE. Essas três características, exemplificam a natureza *sui generis* da UE dentro da UNFCCC, ao agir simultaneamente como parte e bloco de negociação. A partir do exposto a seguir, será possível ver um lento mas gradual processo de coesão e alinhamento do posicionamento da UE com seus Estados-membros, assim como de institucionalização de um processo decisório e negociador dentro da UNFCCC (Pavese; Torney, 2012).

5.1 O Protocolo de Kyoto (1997)

A COP 1, realizada em Berlim, Alemanha, deu início ao processo de confecção de uma primeira tentativa de acordo internacional que visasse o estabelecimento de metas e mecanismos para a redução na emissão de gases de efeito estufa e enfrentamento às mudanças climáticas. Presidida pela então Ministra do Meio Ambiente Alemã, Angela Merkel, a Conferência teve como consequência a criação do Mandato de Berlim, o reconhecimento que os compromissos assumidos até o momento não eram suficientes, e iniciando o processo de construção de um novo acordo, que seria apresentado e aprovado dois anos depois, em 1997, na COP 3, em Kyoto, Japão (Prolo, 2025).

Realizada ainda no clima auspicioso da década de 1990, posteriormente conhecida como a década das Conferências, marcada por elevado nível de cooperação internacional e pela ausência de grandes ameaças à segurança internacional, a conferência resultou na criação do Protocolo de Kyoto. Sendo o primeiro grande acordo internacional aprovado no âmbito da UNFCCC, o Protocolo foi elaborado ao longo de três COPs com o objetivo de estabelecer metas para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEEs). Para isso, foi estipulado um primeiro período de compromisso entre 2008 e 2012, no qual se esperava uma redução média de 5,2% das emissões em relação aos níveis de 1990, por meio de mudanças nos setores energético, industrial e de transportes, bem como da proteção de florestas e de sumidouros de carbono (Prolo, 2025). As metas definidas variavam entre os países, sendo estabelecida uma lista de 38 Estados com compromissos diferenciados por serem os maiores emissores. A lógica proposta pelo Protocolo ficou conhecida como modelo “top-down”, em razão da definição de metas obrigatórias, calculadas e impostas de forma centralizada aos países desenvolvidos (Prolo, 2025). A ausência de obrigatoriedade no cumprimento de metas por parte dos países em desenvolvimento viria a se tornar o calcanhar de aquiles do Protocolo. Para sua entrada em vigor, exigiu-se a aprovação individual dos países signatários e estabeleceu-se uma condição dupla: o depósito dos instrumentos de ratificação por, no mínimo, 55 Partes da Convenção e, de forma crucial, a inclusão de países do Anexo I que, em conjunto, fossem responsáveis por pelo menos 55% das emissões totais de dióxido de carbono medidas em 1990 (Prolo, 2025).

A saída dos EUA como uma liderança internacional na temática ambiental, em comparação com a sua atuação na década de 1970 e 1980, criou um vácuo de poder nessa

temática, que veria ser de interesse da UE preencher, mesmo com questões ainda serem definidas sobre sua coesão interna. Apesar da ausência de uma política climática comunitária no início da década de 1990, já existia forte coesão interna, mesmo com pouca força jurídica. Nesse cenário, a UE buscou aproveitar a oportunidade de ocupar o vácuo de poder deixado pelos EUA, influenciando, mesmo que com ainda certas dificuldades de alinhamento às negociações. Dentre as prioridades iniciais da UE para as negociações do Protocolo de Kyoto, destacam-se a necessidade de conseguir comprometer outros países industrializados, assim como a Europa, comprometendo-se com metas ambiciosas de redução dos GEEs. O principal obstáculo para o sucesso europeu, era a resistência estadunidense, que levou a UE a realizar uma série de concessões como na criação de mecanismos de flexibilização e no mecanismo de desenvolvimento limpo. Apesar dessas dificuldades, a UE conseguiu assegurar a participação dos EUA e do Japão no texto final (Pavese; Torney, 2012).

Outrossim, apesar da ausência de uma política doméstica comum na temática, como já explicitado, a UE ainda buscava liderar pelo exemplo, e demonstrar o posicionamento de uma Europa única e coesa. Para isso, após negociações intrabloco, foi proposto o “EU Bubble”, uma meta conjunta de redução de emissões em 8%, onde a repartição das responsabilidades seria dividida internamente, permitindo o aumento ou diminuição das emissões de acordo com a necessidade de cada país e auxiliando na continuidade do desenvolvimento humano e industrial europeu (Pavese; Torney, 2012).

Apesar das dificuldades existentes e do baixo amparo jurídico e institucional, a coesão interna já existente na UE em sua ambição de se colocar como uma liderança climática no plano internacional é demonstrada com os resultados do Protocolo de Kyoto. A criação de um tratado multilateral em tempo recorde com metas mandatórias, é resultado de um processo negociador com papel central europeu. Esse esforço, já demonstra a capacidade europeia de atuar como liderança negociadora, buscando encontrar consensos e fazer concessões em busca de um resultado ambicioso. Outrossim, a busca pela liderança pelo exemplo europeu seguia, com acordos internos sobre reduções de emissões sendo aos poucos criados, demonstrando assim não somente uma liderança retórica, mas também prática. Sendo assim, o Protocolo de Kyoto é a primeira demonstração clara da ligação central entre coesão interna com a política externa europeia para mudança do clima e uma amostra inicial das formas de liderança utilizadas pela UE (Pavese; Torney, 2012).

O texto extremamente ambicioso do Protocolo de Kyoto, embora inovador em sua arquitetura institucional, não resistiria plenamente às transformações políticas e econômicas que se consolidaram nos anos seguintes. O otimismo cooperativo da década de 1990 foi gradualmente substituído, na virada do milênio, pelo recrudescimento do unilateralismo estadunidense, pela centralidade da “guerra ao terror” e pelo retorno de preocupações securitárias, fatores que relegaram a pauta ambiental a um segundo plano na agenda internacional. A decisão dos Estados Unidos de não ratificar o Protocolo comprometeu de maneira significativa sua efetividade, uma vez que enfraqueceu tanto sua legitimidade política quanto seu impacto ambiental agregado. Ainda assim, a União Europeia buscou reafirmar sua coesão interna e seu compromisso normativo com o regime climático, ratificando o acordo e assumindo uma posição de liderança internacional. Paralelamente, o Protocolo passou a operar fortemente por meio de seus mecanismos de flexibilidade, em especial o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que, embora tenham ampliado a participação de países em desenvolvimento e fomentado a criação de mercados de carbono, revelaram limitações estruturais importantes. A combinação entre a saída dos EUA, as mudanças na conjuntura internacional e as fragilidades internas do desenho institucional de Kyoto acabou por minar suas bases ao longo da primeira metade do século XXI, abrindo espaço para a negociação de um novo acordo mais adaptado às transformações geopolíticas e econômicas do período, culminando posteriormente no Acordo de Paris (Prolo, 2025).

Nesse contexto, os mecanismos de flexibilidade previstos pelo Protocolo de Kyoto desempenharam papel central tanto em sua viabilização política quanto em suas limitações práticas. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), em particular, foi amplamente utilizado por países em desenvolvimento, com destaque para o Brasil, e contribuiu para a transferência de tecnologias, o aprendizado institucional e a inserção desses países no nascente mercado internacional de carbono. No entanto, o MDL também foi alvo de críticas recorrentes, sobretudo em razão de problemas relacionados à adicionalidade dos projetos, à concentração setorial e geográfica das iniciativas e ao impacto limitado sobre o desenvolvimento sustentável local. Ademais, ao permitir que países do Anexo I cumprissem parte significativa de suas metas por meio de créditos gerados no Sul Global, o mecanismo acabou por reduzir incentivos à transformação estrutural das economias centrais. Assim, embora Kyoto tenha sido fundamental como laboratório institucional e normativo do regime climático, seus instrumentos mostraram-se

insuficientes para promover reduções globais robustas de emissões, evidenciando a necessidade de um novo arranjo mais inclusivo e flexível, como aquele adotado posteriormente no Acordo de Paris.

5.2 O Fracasso de Copenhague (2009)

Com o fracasso na execução do Protocolo de Kyoto, na qual sua primeira fase deveria ser aplicada entre 2008 e 2012, começaram a ocorrer discussões e negociações internacionais visando a criação de um novo acordo, mais factível e adequado ao novo cenário político. Nesse contexto, ocorreu em 2009 a COP15, em Copenhague, Dinamarca, que viria a se tornar uma das COPs com pior resultado político da história (Bodansky, 2010). Sob a presidência Dinamarquesa, dois principais resultados eram esperados da Conferência: a criação de um acordo formal em substituição ao Protocolo de Kyoto, devido a proximidade de sua expiração; e a definição de metas claras de financiamento para ações de enfrentamento às mudanças climáticas. Todavia, para além do cenário político controverso, a COP 15 veio a ocorrer um ano após a crise econômica de 2008, que veio a abalar a economia global e mudar o foco político, colocando novamente a pauta ambiental e climática em segundo plano (Bodansky, 2010).

Diante desse cenário, a COP 15 ficou marcado na história pela grande dificuldade de cooperação internacional, estando as negociações em sua maioria travadas e com a ausência de consenso em um texto final para ser aprovado. Outros fatos, marcaram essa conferência, a dificuldade de definição de uma agenda, a renúncia do presidente da COP em meio às negociações e a incapacidade de chegar a um texto construído de forma coletiva (Bodansky, 2010; Dimitrov, 2016). Ao cabo da Conferência, foi apresentado o texto, chamado de “Acordo de Copenhague”, escrito em apenas dois dias pelas delegações dos EUA, Brasil, Índia, África do Sul e China. O Acordo, realizava o reconhecimento da necessidade de ações que limitasse o aumento da temperatura terrestre até 2°C em níveis pré-industriais, prometia a doação de até 100 bilhões de dólares para países em desenvolvimento até 2020 e encorajava países a estabelecerem metas de emissões. Apesar do prometido, o texto era apenas um acordo político, sem instrumentos jurídicos vinculantes, e que, não foi aprovado na plenária final da conferência, sendo apenas reconhecido e não adotado como texto oficial da UNFCCC (UNFCCC, 2010). Sendo assim, a conferência se consagrou como um dos maiores fracassos na história do regime internacional de

mudanças climáticas, gerando questionamento sobre o futuro do multilateralismo climático e da possibilidade de criação de um novo acordo internacional ambicioso.

Realizada em território europeu, a COP 15 foi um espaço em que se foi questionado a real efetividade e capacidade de coordenação de esforços e posicionamento europeus. No contexto da realização da COP 15, via-se a ascensão de uma nova gama de países interessados em ocupar o papel como líder nas negociações climáticas. A ascensão da China como uma potência global, junto do ganho de maior destaque de outros países emergentes através da criação da coalizão BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), apresentavam uma nova possibilidade de liderança entre países em desenvolvimento (Bodansky, 2010). Por outro lado, a mudança de governo estadunidense, do republicano George W. Bush para o Democrata Barack Obama representou uma redefinição de rota na política externa dos EUA para o clima, com um aumento no interesse de influenciar na temática e participar do processo de tomada de decisão (Bodansky, 2010). A ascensão desses atores, contribuíram para um processo de marginalização da UE nas negociações, levando inclusive à sua exclusão na elaboração do texto do Acordo de Copenhague. A inexistência ainda de um aparato jurídico e institucional para dar suporte à participação da UE nas COPs, contribui ainda para a compreensão da exclusão da UE das negociações. O Tratado de Lisboa, acordo intra-regional que viria a ser responsável pela criação de mecanismos de fortalecimento da ação externa europeia, formalização da temática ambiental como competência compartilhada e da personalidade jurídica a mesma, foi criado em 2007, mas entrou em vigor apenas em 2009. Sendo assim, os efeitos práticos deste tratado, considerado o último grande tratado integrador de aprofundamento da UE, só seriam sentidos após alguns anos.

Com isso, apesar da continuidade do papel da UE como liderança normativa no plano internacional, a ausência de recursos estruturais, as transformações no SI e a ascensão de novos atores tiveram um impacto claro em sua capacidade como liderança negociadora. Nos anos seguintes, diante do fracasso de Copenhague, foi necessário que fosse repensado a forma que era estruturado o caminho para um novo acordo multilateral de clima, e da mesma forma, qual era a estratégia utilizada pela UE, utilizando do arcabouço jurídico do Tratado de Lisboa, para conseguir se alçar a posição de liderança tanto almejada.

5.3 O Acordo de Paris (2015)

Apesar do surgimento de questionamentos sobre o futuro do multilateralismo climático após o fracasso de Copenhague, o esforço empregado em 2011 pela então secretária da UNFCCC Christiana Figueres, levaria a criação da Plataforma de Durban, os primeiros passos para confecção de um novo tratado internacional de enfrentamento às mudanças climáticas com prazo de funcionamento até 2020. Nesse sentido, foi construído o caminho para criação e aprovação em 2015 do Acordo de Paris, sendo considerado o tratado mais recente sobre a temática, cujo mandato segue em vigor.

Antes de compreender os resultados do Acordo, e como a UE exerceu sua influência em sua escrita - sendo, novamente, uma COP em solo europeu e dessa vez com presidência francesa - é necessário compreender as mudanças institucionais finalmente internalizadas pelo Tratado de Lisboa em 2007. Recordando algumas informações já explicitadas no capítulo 4, o Tratado de Lisboa foi o último grande tratado reformista da UE, responsável principalmente pela criação de uma série de instrumentos que visavam facilitar o funcionamento da entidade, criando novas instituições, dando personalidade jurídica à UE e a definição clara das competências e responsabilidades da UE e de seus membros. Sobre a atuação da UE na UNFCCC o impacto é claro: em primeiro lugar, ficam definidas juridicamente as temáticas ambientais, energética e climáticas como de competência compartilhada entre a UE e seus Estados-membros, sendo a mesma responsável por prestar apoio e buscar coesão em seus posicionamentos e decisões. O segundo fator, talvez o de maior relevância, é a organização da política externa europeia através do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) encabeçada pela Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. A organização da política externa através da SEAS permitiu a operacionalização com maior qualidade e coesão dos posicionamentos europeus e sua preparação para participação em conferências e regimes internacionais como o da UNFCCC (União Europeia, 2009).

No plano operacional, a atuação da UE nas COPs passou a se estruturar em torno de um tripé institucional composto pela Comissão Europeia, especialmente por meio da Direção-Geral de Ação Climática (DG CLIMA), pela Presidência rotativa do Conselho da União Europeia e pelo SEAE. A Comissão exerce papel central na condução técnica das negociações, na formulação de propostas de texto e na defesa das posições europeias nos grupos de trabalho da UNFCCC, enquanto o Conselho garante a legitimação política do mandato negociador acordado entre os 27 Estados-membros. Por sua vez, o SEAE desempenha função estratégica na

diplomacia climática externa, atuando na construção de coalizões, na mediação política e na articulação da agenda climática com os interesses geopolíticos mais amplos da União (Oberthür; Dupont, 2011; Falkner, 2016).

A posição negociadora da União Europeia nas COPs é definida previamente no âmbito do Conselho da União Europeia, em especial na formação de Meio Ambiente, a partir de um processo de coordenação interna que envolve representantes dos Estados-membros, da Comissão e dos comitês técnicos especializados. Uma vez definido o mandato comum, a UE passa a atuar externamente de forma unificada, apresentando propostas conjuntas, participando das plenárias e dos grupos de contato e intervindo nos momentos decisivos do processo de barganha multilateral. Embora a UE e seus Estados-membros sejam Partes simultâneas da UNFCCC, a prática pós-Lisboa tem reforçado a atuação europeia como ator relativamente unitário, reduzindo a fragmentação observada em períodos anteriores (Delreux; Adriaensen, 2017).

Desse modo, o Tratado de Lisboa representa um divisor de águas para a atuação da União Europeia nas negociações climáticas multilaterais, ao reduzir o déficit de coordenação institucional, fortalecer sua capacidade diplomática e ampliar as condições para o exercício da liderança negociadora. Tais mudanças institucionais foram decisivas para a recuperação da centralidade europeia no regime internacional do clima, especialmente no contexto das negociações que culminaram no Acordo de Paris, em 2015.

O Acordo de Paris, representou uma inflexão estrutural no regime internacional de mudança do clima ao estabelecer o primeiro acordo de caráter universal para a mitigação e adaptação climática. Diferentemente do Protocolo de Kyoto, restrito aos países desenvolvidos, o Acordo de Paris instituiu um regime aplicável a todas as Partes, baseado em compromissos nacionais voluntários, mas submetidos a um sistema multilateral de transparência e revisão periódica (Bodansky, 2016; Falkner, 2016).

Entre seus principais resultados, destaca-se, em primeiro lugar, a definição do objetivo global de “manter o aumento da temperatura média do planeta bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, com esforços para limitá-lo a 1,5°C” (Tradução livre, UNFCCC, 2015). A incorporação da meta de 1,5°C representou um avanço político significativo, refletindo as demandas dos pequenos Estados insulares e dos países mais vulneráveis às mudanças climáticas, e ampliou substancialmente o grau de ambição do regime climático internacional (Prolo, 2025)

Outro resultado central foi a criação das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs⁶) como eixo da arquitetura do acordo. Cada Parte passou a definir autonomamente suas metas de mitigação, as quais devem ser atualizadas a cada cinco anos, sempre com progressão de ambição. Esse mecanismo consolidou um modelo híbrido de governança climática, combinando abordagem bottom-up na definição dos compromissos com instrumentos de monitoramento e revisão multilateral, realizando assim uma lógica oposta à utilizada no Protocolo de Kyoto (Prolo, 2025).

O Acordo de Paris também estabeleceu um robusto regime de transparência, com regras comuns para o monitoramento, relato e verificação das ações climáticas, aplicável a todos os países, ainda que com flexibilidades para os países em desenvolvimento. Ademais, instituiu um mecanismo global de balanço periódico, chamado de “Global Stocktake” a cada cinco anos, destinado a avaliar coletivamente o progresso em direção aos objetivos de longo prazo do acordo (UNFCCC, 2015; Falkner, 2019). No que se refere ao financiamento climático, o acordo reafirmou o compromisso dos países desenvolvidos de mobilizar US\$ 100 bilhões anuais em favor dos países em desenvolvimento, além de reconhecer, de forma mais explícita, a importância da adaptação às mudanças climáticas em pé de igualdade com a mitigação. Outro avanço relevante foi o reconhecimento jurídico do tema de perdas e danos como dimensão autônoma da governança climática, ainda que sem a criação de obrigações financeiras vinculantes (Prolo, 2025).

A União Europeia desempenhou papel decisivo na construção política e diplomática do Acordo de Paris, exercendo sobretudo liderança negociadora e relacional, mais do que uma liderança estrutural baseada em poder material. Após o fracasso de Copenhague, a UE reformulou sua estratégia externa, passando a investir intensamente na diplomacia climática, na formação de coalizões e na mediação entre diferentes grupos de países (Oberthür; Dupont, 2011; Delreux, 2016). Um dos instrumentos centrais dessa estratégia foi a atuação da UE na formação e consolidação da High Ambition Coalition, aliança informal que reuniu a União Europeia, pequenos Estados insulares (AOSIS⁷), países menos desenvolvidos (LDCs⁸) e, posteriormente, os Estados Unidos. Essa coalizão foi fundamental para viabilizar politicamente a inclusão da meta

⁶ Nationally Determined Contributions (Inglês)

⁷ Alliance of Small Islands and States (Inglês)

⁸ Least Developed Countries (LDCs)

de 1,5°C, a adoção do mecanismo de revisão quinquenal das NDCs e a criação de um regime de transparência comum (Falkner, 2016; Oberthür; Groen, 2018).

A influência europeia também se manifestou na defesa de um sistema de regras vinculantes de transparência e prestação de contas, considerado essencial para evitar a fragilização do acordo em razão da natureza voluntária das NDCs. A UE atuou como mediadora entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na construção de um regime de monitoramento aplicável a todos, ainda que com flexibilidades, refletindo sua preferência histórica por soluções institucionais baseadas em regras claras e previsibilidade jurídica (Delreux; Adriansen, 2017). Adicionalmente, a UE exerceu liderança por exemplo ao apresentar uma NDC conjunta relativamente ambiciosa, comprometendo-se com a redução de, no mínimo, 40% de suas emissões de gases de efeito estufa até 2030, em comparação aos níveis de 1990. Tal compromisso foi reforçado por instrumentos internos de implementação, como o Sistema Europeu de Comércio de Emissões (EU ETS) e os pacotes clima-energia, aumentando a credibilidade negociadora da União no plano internacional (Oberthür; Dupont, 2011; Falkner, 2019).

Dessa forma, embora não tenha exercido liderança estrutural nos moldes tradicionais, a União Europeia foi um dos principais empreendedores políticos do Acordo de Paris, atuando como mediadora, formadora de coalizões e promotora de soluções institucionais que permitiram convergir interesses divergentes em torno de um acordo universal. O sucesso de Paris, nesse sentido, está diretamente associado à capacidade da UE de transformar sua liderança normativa em liderança negociadora efetiva no contexto pós-Tratado de Lisboa.

5.4 Conclusões do Capítulo

A análise comparada da atuação da União Europeia nas COPs de Kyoto (1997), Copenhague (2009) e Paris (2015) evidencia que o exercício de sua liderança internacional no regime climático esteve profundamente condicionado ao grau de consolidação institucional interna da competência ambiental, bem como às transformações estruturais do sistema internacional, em que a União Europeia compartilha poder com outras superpotências (EUA e China) e potências regionais emergentes (Índia, sobretudo). Ao longo desse período, observa-se uma trajetória marcada por crescente centralização decisória, profissionalização diplomática e

capacidade de coordenação externa, que impactou diretamente a eficácia da liderança negociadora europeia.

Dessa forma, a trajetória da União Europeia no âmbito das três COPs analisadas demonstra que sua liderança no regime climático internacional não pode ser compreendida apenas a partir de seus compromissos ambientais ou de sua identidade normativa, mas deve ser analisada à luz de sua capacidade institucional de coordenação e projeção externa. Enquanto em Kyoto a liderança europeia mostrou-se embrionária e condicionada por limitações internas, e em Copenhague foi debilitada por uma combinação de transição institucional e reconfiguração do poder internacional, em Paris a UE alcançou um patamar mais consistente de liderança negociadora, apoiado por uma arquitetura institucional amadurecida. Nesse sentido, a evolução das competências da União revelou-se elemento decisivo para sua capacidade de exercer influência efetiva no regime internacional de combate às mudanças climáticas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do presente trabalho, é a compressão das estratégias utilizadas pela UE para exercer sua liderança em negociações do regime internacional de mudanças climáticas, tendo como base de análise as COPs de Kyoto (1997), Copenhague (2009) e Paris (2015). Dentre os objetivos específicos, estavam: (1) Analisar as principais definições para o exercício do poder europeu; (2) Identificar a estrutura institucional de atuação da UE no tema de meio ambiente e mudanças climáticas como parte de seu serviço de ação externa; (3) Identificar a forma que a UE incidiu na criação e aplicação dos principais acordos internacionais de enfrentamento às mudanças climáticas. Para isso, foi utilizado como base autores clássicos de liderança à luz da integração europeia, principalmente com termos como liderança negociadora, liderança estrutural, liderança normativa e liderança pelo exemplo. Outro ponto, foi a análise de conteúdo da literatura que expõe a evolução institucional da integração europeia e do regime internacional de mudanças climáticas, assim como, textos oficiais da UNFCCC e outros autores que buscaram explorar o impacto da UE nas COPs analisadas. Com isso, foi possível chegar a conclusão que a UE exerce sua liderança de forma variável e institucionalmente condicionada ao longo do regime climático internacional, ampliando sua capacidade de influência à medida que fortaleceu sua

estrutura interna de coordenação e de ação externa, sendo essa liderança caracterizada não como estrutural, mas predominantemente normativa e negociadora.

Em Kyoto (1997), a atuação da União Europeia desenvolveu-se em um contexto no qual a política ambiental já havia sido reconhecida como competência compartilhada pelo Tratado de Maastricht, porém ainda apresentava baixo grau de institucionalização e forte predominância intergovernamental. A coordenação entre os Estados-membros era limitada, e a Comissão Europeia dispunha de reduzido protagonismo na condução das negociações externas. Ainda assim, a adoção do mecanismo da EU Bubble, por meio do qual os países europeus assumiram conjuntamente metas de redução de emissões, revelou uma capacidade inicial de ação coletiva no plano internacional. Nesse ambiente institucional incipiente, a liderança da UE combinou elementos normativos e negociadores, sendo capaz de influenciar aspectos relevantes da arquitetura do Protocolo de Kyoto, embora permanecesse constrangida pela fragmentação decisória interna e pela limitada capacidade de projeção externa unificada (Oberthür; Roche Kelly, 2008; Oberthür; Dupont, 2011).

Em Copenhague (2009), a União Europeia enfrentou uma conjuntura institucional de transição. O Tratado de Lisboa entrou em vigor no mesmo ano da COP 15, formalizando definitivamente o meio ambiente como competência compartilhada e ampliando os instrumentos de ação externa da UE. Todavia, tais inovações ainda não estavam plenamente operacionalizadas no momento das negociações. A coordenação entre a Comissão Europeia, a Presidência do Conselho e os Estados-membros mostrou-se insuficiente para assegurar à UE centralidade política na fase decisiva da barganha. Esse déficit institucional coincidiu com profundas transformações na estrutura do sistema internacional, notadamente a consolidação da China como potência climática e a emergência do grupo BASIC, o que contribuiu para a marginalização europeia nas decisões finais. Como resultado, apesar da continuidade de sua liderança normativa, a UE viu sua liderança negociadora seriamente enfraquecida em Copenhague (Falkner, 2016).

Já em Paris (2015), a competência compartilhada em matéria climática encontrava-se plenamente consolidada e operacionalizada. A criação do Serviço Europeu de Ação Externa, o fortalecimento da Direção-Geral de Ação Climática (DG CLIMA) da Comissão Europeia e o avanço dos instrumentos internos de governança climática, como o Sistema Europeu de Comércio de Emissões, conferiram à UE uma capacidade diplomática muito mais coerente, estável e estratégica. Nesse novo contexto institucional, a União Europeia pôde atuar de forma

coordenada na formação da High Ambition Coalition, exercendo liderança negociadora por meio da mediação entre países desenvolvidos, países em desenvolvimento e Estados particularmente vulneráveis às mudanças climáticas. Assim, a UE conseguiu converter com maior eficácia suas preferências normativas em resultados negociados, contribuindo decisivamente para a adoção de metas mais ambiciosas, dos ciclos de revisão das NDCs e do regime de transparência do Acordo de Paris (Delreux, 2016; Oberthür; Groen, 2018; Falkner, 2019).

A análise comparada da atuação da União Europeia nas Conferências das Partes de Kyoto (1997), Copenhague (2009) e Paris (2015) permitiu identificar um padrão geral de liderança internacional marcado pela variabilidade temporal e pela forte dependência de fatores institucionais internos. Diferentemente das grandes potências tradicionais, a liderança da UE não se configura como estrutural nem constante, mas assume caráter predominantemente normativo e negociador, condicionado ao grau de consolidação de sua arquitetura institucional. Observa-se que a capacidade de liderança europeia varia conforme se fortalece sua estrutura interna de coordenação política e de ação externa, dependendo diretamente da coerência entre a competência jurídica em matéria ambiental, a articulação entre suas instituições e Estados-membros e a disponibilidade de instrumentos administrativos eficazes de implementação (Oberthür; Dupont, 2011; Delreux, 2016).

Nesse sentido, a trajetória da UE no regime climático evidencia um movimento progressivo de transformação. Em Kyoto, sua liderança apresentou-se de forma incipiente, limitada por um modelo decisório ainda fortemente intergovernamental, embora já orientado por uma postura normativa ambiciosa. Em Copenhague, a liderança mostrou-se fragilizada, tanto pela incompletude do processo de transição institucional decorrente do Tratado de Lisboa quanto pelas profundas transformações no sistema internacional, especialmente a ascensão da China e a consolidação do grupo BASIC, que redesenharam as assimetrias de poder nas negociações climáticas. Em Paris, por sua vez, a UE passou a exercer uma liderança negociadora efetiva, sustentada por uma arquitetura institucional mais madura, pela consolidação de sua diplomacia climática e por uma estratégia claramente voltada à mediação e à construção de consensos, o que confirma a hipótese central deste trabalho de que a institucionalização interna constitui condição necessária para a projeção externa de liderança no regime climático internacional (Falkner, 2016; Oberthür; Groen, 2018).

Os achados empíricos também dialogam de forma consistente com a tipologia de liderança proposta por Oran Young. Ao longo dos três casos analisados, a União Europeia não exerceu liderança estrutural, uma vez que não dispõe de poder material suficiente para impor unilateralmente resultados. Em Kyoto, predominou uma liderança de natureza normativa; em Copenhague, manteve-se essa dimensão normativa, porém dissociada de capacidade efetiva de influência negociadora; e, em Paris, observa-se de forma clara o exercício de uma liderança empreendedora, na qual a UE atuou ativamente como mediadora entre atores com interesses divergentes e como empreendedora institucional na formação de coalizões, a exemplo da High Ambition Coalition, influenciando diretamente o desenho final do Acordo de Paris (Young, 1991; Falkner, 2016).

A aplicação do modelo analítico de Bretherton e Vogler também se mostra elucidativa para compreender a variação da liderança europeia ao longo do período. No plano de oportunidades, o contexto sistêmico foi progressivamente alterado pela emergência da China, pela consolidação do grupo BASIC e pela reconfiguração das relações entre Norte e Sul. Já no que tange a sua presença, a UE manteve, ao longo de todo o período, sua relevância normativa e sua imagem de ator comprometido com a agenda climática, sustentada por seu soft power regulatório. Já no plano da “capability”, observa-se uma evolução clara: baixa em Kyoto, instável em Copenhague e elevada em Paris, acompanhando o fortalecimento de seus mecanismos institucionalizados de coordenação interna e de ação externa. O caso confirma, assim, a interdependência entre essas três dimensões na projeção internacional da União Europeia (Bretherton; Vogler, 2006; Delreux, 2016).

Do ponto de vista metodológico, a utilização do “process tracing” permitiu rastrear os mecanismos causais que conectam a evolução institucional interna da União Europeia às variações observadas em sua capacidade de liderança no regime climático. A evidência empírica sugere um encadeamento causal no qual a consolidação de competências jurídicas, o fortalecimento da coordenação interinstitucional, o aumento da credibilidade externa e a ampliação da capacidade de formação de coalizões operaram como mecanismos intermediários que possibilitaram a conversão de preferências normativas em resultados negociados. A ordem temporal dos eventos reforça essa inferência, na medida em que as principais mudanças institucionais internas antecederam a recuperação da centralidade diplomática europeia em Paris,

conferindo robustez à explicação causal adotada. Em resumo mecanismo causal central identificado pode ser sintetizado na seguinte sequência:

Evolução institucional interna → Fortalecimento da capacidade diplomática → Ampliação da liderança negociadora externa.

Apesar desses avanços, os limites da liderança da União Europeia permanecem evidentes. A ausência de poder coercitivo, a dependência do engajamento de grandes potências como Estados Unidos e China, a vulnerabilidade a crises internas, bem como as dificuldades estruturais de converter liderança normativa em compromissos juridicamente vinculantes por parte de terceiros continuam a restringir o alcance de sua influência. Soma-se a isso a persistência das assimetrias Norte-Sul no regime climático, que impõem barreiras adicionais à construção de consensos mais ambiciosos (Delreux; Adriansen, 2017; Falkner, 2019).

Ainda assim, as contribuições deste trabalho se destacam em três níveis. No plano empírico, ao oferecer uma análise comparada de três COPs estruturantes para a governança climática global e uma reconstrução histórico-institucional da política externa climática da União Europeia. No plano teórico, ao aplicar de forma integrada diferentes abordagens sobre liderança internacional ao caso europeu, promovendo um diálogo entre a literatura de governança global do clima e os estudos sobre integração europeia. No plano metodológico, ao combinar estudo de caso, comparação entre casos e “process tracing”, ampliando a capacidade explicativa e a robustez das inferências realizadas (Leite et al, 2015).

Por fim, os resultados obtidos indicam que a governança climática contemporânea não opera segundo uma lógica hierárquica, mas depende de formas de liderança relacional e institucional. Nesse contexto, a União Europeia atua fundamentalmente como empreendedora de normas e articuladora de coalizões, com capacidade de influenciar os termos do debate e a arquitetura dos acordos, embora sem poder para impor unilateralmente resultados. O Acordo de Paris reflete esse novo modelo híbrido de governança, baseado em compromissos nacionalmente determinados, mecanismos de transparência e revisão periódica, no qual a UE desempenhou papel central como mediadora e catalisadora de consensos. Desse modo, o caso da União Europeia demonstra que, no século XXI, a liderança internacional é cada vez mais dependente da construção interna de capacidades institucionais, da credibilidade normativa e da habilidade de

operar em ambientes multilaterais complexos, sendo essa combinação a condição fundamental para a projeção externa de poder e influência no regime internacional das mudanças climáticas (Bodansky, 2016; Oberthür; Groen, 2018; Falkner, 2019).

7. REFERÊNCIAS

ARRHENIUS, Svante. On the influence of carbonic acid in the air upon the temperature of the ground. *Philosophical Magazine and Journal of Science*, v. 41, n. 5, p. 237–276, 1896.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BODANSKY, Daniel. The Copenhagen Climate Change Conference: a postmortem. *American Journal of International Law*, v. 104, n. 2, p. 230–240, 2010.

BODANSKY, Daniel. The Paris Agreement: a new hope? *American Journal of International Law*, v. 110, n. 2, p. 288–319, 2016.

BRADFORD, Anu. *The Brussels Effect: how the European Union rules the world*. Oxford: Oxford University Press, 2020.

BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. 2. ed. Londres: Routledge, 2006.

CARSON, Rachel. *Silent spring*. Boston: Houghton Mifflin, 1962.

ÇELIK, F. B. The EU's different faces in climate diplomacy: leadership, interests, and responsibilities. *Journal of European Integration*, v. 44, n. 6, p. 927–944, 2022.

CHINA COUNCIL FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (CCICED) SECRETARIAT. Global climate governance and China's role. In: *Green recovery with resilience and high quality development*. Singapore: Springer, 2023.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CORREIA DO LAGO, André A. *Estocolmo, Rio, Johannesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2006.

DAMRO, Chad. Market power Europe. *Journal of European Public Policy*, v. 19, n. 5, p. 682–699, 2012.

DELREUX, Tom. The European Union as an international climate negotiator. *Journal of European Public Policy*, v. 23, n. 2, p. 285–303, 2016.

DELREUX, Tom; ADRIAENSEN, Johan. The EU as an international environmental negotiator. In: BURSENS, Peter; DEFLANDRE, Benoît (org.). *The EU and the environment*. Londres: Palgrave Macmillan, 2017.

DIMITROV, Radoslav S. *Inside UN climate change negotiations: the Copenhagen Conference*. Cambridge: MIT Press, 2016.

ECKERT, Sandra. The European Green Deal and the EU's regulatory power in times of crisis. *Journal of Common Market Studies*, v. 59, n. annual review, p. 81–91, 2021.

FALKNER, Robert. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, v. 92, n. 5, p. 1107–1125, 2016.

FALKNER, Robert. *Great powers, climate change, and global environmental responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

FRANCHINI, Matías; VIOLA, Eduardo; BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. The challenges of the Anthropocene: from international environmental politics to global governance. *Ambiente & Sociedade*, v. 20, p. 177–202, 2017.

GIDDENS, Anthony. *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Berkeley: University of California Press, 1984.

HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HILL, Christopher. The capability–expectations gap or conceptualising Europe’s international role. *Journal of Common Market Studies*, v. 31, n. 3, p. 305–328, 1993.

HILL, Christopher; SMITH, Michael; VANHOONACKER, Sophie. *International Relations and the European Union*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2023. ISBN 978-0192897343.

HOFFMANN, Stanley. Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. In: HOFFMANN, Stanley (org.). *Conditions of world order*. Boston: Little, Brown, 1966.

HURRELL, Andrew. *On global order: power, values and the constitution of international society*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

IKENBERRY, G. John. The end of international liberal order? *International Affairs*, v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. 3. ed. New York: Longman, 2001.

LENSCHOW, Andrea. Transforming in Europe’s environmental governance. In: LENSCHOW, Andrea (org.). *Environmental policy integration in Europe*. London: Earthscan, 1999.

LEITE, Alexandre et al. Reavivando o método qualitativo: as contribuições do estudo de caso e do process tracing para o estudo das Relações Internacionais. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 9, n. 3, p. 43–66, 2015.

MANNERS, Ian. Normative power Europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, v. 40, n. 2, p. 235–258, 2002.

MCCORMICK, John. *The global environmental movement*. Chichester: John Wiley & Sons, 1995.

MEADOWS, Donella H. et al. *The limits to growth*. New York: Universe Books, 1972.

MEUNIER, Sophie; NICOLAÏDIS, Kalypso. Who speaks for Europe? The delegation of trade authority in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, v. 37, n. 3, p. 477–501, 1999.

MEUNIER, Sophie; NICOLAÏDIS, Kalypso. The European Union as a trade power. In: HILL, Christopher et al. (org.). *International relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2023.

MILANI, Livia Peres. Os conceitos de sistema e ordem internacional. In: FORNER, Clarissa Nascimento; GALLO, Rodrigo Fernando (org.). *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2025. p. 94–117.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, v. 31, n. 4, p. 473–524, 1993.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1948.

NYE, Joseph S. *Soft power: the means to success in world politics*. New York: PublicAffairs, 2004.

OBERTHÜR, Sebastian; DUPONT, Claire. The European Union's international climate leadership. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 24, n. 1, p. 19–39, 2011.

OBERTHÜR, Sebastian; ROCHE KELLY, Claire. EU leadership in international climate policy: achievements and challenges. *The International Spectator*, v. 43, n. 3, p. 35–50, 2008.

PARKER, Charles F. et al. Assessing the European Union's global climate change leadership: from Copenhagen to the Paris Agreement. *Journal of European Integration*, v. 39, n. 2, p. 239–252, 2017.

PARKER, Charles F.; KARLSSON, Christer. Climate change and the European Union's leadership moment: an inconvenient truth. *Journal of Common Market Studies*, v. 48, n. 4, p. 923–943, 2010.

PAVESE, C. B.; TORNEY, Diarmuid. The contribution of the European Union to global climate change governance. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 55, n. spe, p. 125–143, 2012.

PROLO, Caroline et al. (coord.). *Guia para os perplexos: tudo o que você precisa saber sobre a COP e o Acordo de Paris*. São Paulo: Observatório do Clima; LACLIMA, 2025.

RHODES, R. A. W.; HART, Paul (org.). *The Oxford handbook of political leadership*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SELIN, Henrik; VANDEVEER, Stacy D. *European Union climate governance: innovation or business as usual?* Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa: versão consolidada do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, 2009.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Paris Agreement*. Paris: UNFCCC, 2015.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009*. Bonn: UNFCCC, 2010.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thaís Lemos. *Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global do clima*. São Paulo: Annablume, 2013.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WENDT, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

YOUNG, Oran R. Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society. *International Organization*, v. 45, n. 3, p. 281–308, 1991.

