



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RAVENA VITÓRIA LIMA VERDE MAURIZ

**A DIPLOMACIA AMBIENTAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UM
OLHAR SOBRE O FUNDO AMAZÔNIA**

**JOÃO PESSOA
2024**

RAVENA VITÓRIA LIMA VERDE MAURIZ

**A DIPLOMACIA AMBIENTAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UM
OLHAR SOBRE O FUNDO AMAZÔNIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Relações Internacionais da
Universidade Estadual da Paraíba como
requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Elze Camila Ferreira Rodrigues.

**JOÃO PESSOA
2024**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M454d Mauriz, Ravena Vitória Lima Verde.

A diplomacia ambiental na Política Externa Brasileira: [manuscrito] : um olhar sobre o Fundo Amazônia / Ravena Vitoria Lima Verde Mauriz. - 2024.
42 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2024.

"Orientação : Profa. Dra. Elze Camila Ferreira Rodrigues, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA. "

1. Diplomacia Ambiental. 2. Meio Ambiente. 3. Política Externa Brasileira. 4. Fundo Amazônia. I. Título

21. ed. CDD 327.81

RAVENA VITÓRIA LIMA VERDE MAURIZ

**A DIPLOMACIA AMBIENTAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UM
OLHAR SOBRE O FUNDO AMAZÔNIA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: 21/06/2024.

BANCA EXAMINADORA



Documento assinado digitalmente

ELZE CAMILA FERREIRA RODRIGUES

Data: 21/06/2024 15:33:54-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Elze Camila Ferreira Rodrigues (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Documento assinado digitalmente

GABRIELA GONCALVES BARBOSA

Data: 26/06/2024 10:27:00-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Gabriela Gonçalves Barbosa
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Documento assinado digitalmente

REBEKA LEITE COSTA

Data: 25/06/2024 15:19:16-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Rebeka Leite Costa
Centro de Estudos em Política, Relações Internacionais e Religião (CEPRIR)

À minha mãe, que pôs seus sonhos em segundo plano para que eu pudesse realizar os meus. Obrigada por tudo.

“No começo pensei que estivesse lutando para salvar seringueiras, depois pensei que estava lutando para salvar a Floresta Amazônica. Agora, percebo que estou lutando pela humanidade”.

(Chico Mendes)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARPA	Áreas Protegidas da Amazônia
BASIC	Bloco formado por Brasil, África do Sul, Índia e China
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
COFA	Comitê Orientador do Fundo Amazônia
COP	Conference of the Parties (Conferência das Partes)
CTFA	Comitê Técnico do Fundo Amazônia
DDT	Diclorodifeniltricloroetano
G7	Grupo dos Sete
G77	Grupo dos Setenta e Sete
GEE	Gases de Efeito Estufa
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas)
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NDC	Nationally Determined Contributions (Contribuições Nacionalmente Determinadas)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PEB	Política Externa Brasileira
PPCDAm	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PROBIO	Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira
RAFA	Relatório Anual do Fundo Amazônia
REDD	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
REDD+	Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal com benefícios adicionais
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico)
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento)
UNCHE	United Nations Conference on the Human Environment (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano)
UNCSD	United Nations Commission on Sustainable Development (Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima)
WSSD	World Summit on Sustainable Development (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 DIPLOMACIA AMBIENTAL BRASILEIRA: HISTÓRICO E OBJETIVOS	10
2.1 Conceituação de diplomacia ambiental	10
2.2 A trajetória da Diplomacia Ambiental brasileira da Eco-92 até o estabelecimento do Fundo Amazônia.	11
2.2.1 Rio-92 e o Protagonismo Brasileiro	11
2.2.2 COP-3: A atuação do Brasil dentro do Protocolo de Kyoto	14
2.2.3 O Brasil na Cúpula de Johannesburgo (Rio+10)	16
2.2.4 COP-13 e a Geração do Fundo Amazônia	18
3 FUNDO AMAZÔNIA: UM OLHAR SOB A ÓTICA DA DIPLOMACIA AMBIENTAL	20
3.1 Estrutura e governança do Fundo Amazônia	20
3.2 A atuação da Diplomacia Ambiental brasileira pós estabelecimento do Fundo Amazônia (2008-2023)	21
3.2.1 COP-15 e a Reafirmação do Compromisso Ambiental Brasileiro	21
3.2.2 A Rio+20 e o Reforço do Multilateralismo	23
3.2.3 COP-21 e o Acordo de Paris	24
3.3 O Fundo Amazônia e a Política Externa Brasileira (PEB): Compromisso ambiental em meio a interesses estratégicos	25
4 A UTILIZAÇÃO DA AGENDA AMBIENTAL PELO ESTADO BRASILEIRO PARA OBTER BENEFÍCIOS ECONÔMICOS	29
4.1 O meio ambiente como Política de Estado e Política de Governo na PEB	29
4.2 Casos ilustrativos da transversalidade do meio ambiente para a estratégia de diplomacia brasileira	31
4.2.1 A permanência no Acordo de Paris como condição mínima para projetar-se como <i>player</i> no caso do Acordo Mercosul-União Europeia	31
4.2.2 A contradição entre posicionamentos durante a COP-28	32
5 CONCLUSÃO	34

A DIPLOMACIA AMBIENTAL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: UM OLHAR SOBRE O FUNDO AMAZÔNIA

Ravena Vitória Lima Verde Mauriz^{1*}

RESUMO

Este artigo buscou analisar a instrumentalização da diplomacia ambiental brasileira na política externa brasileira. Para isso, foi feita uma retrospectiva histórica da atuação da diplomacia ambiental em eventos escolhidos partindo da CNUMAD até o estabelecimento do Fundo Amazônia como objeto de análise. Assim, o estudo investigou se a diplomacia ambiental é instrumentalizada pelo Estado brasileiro para obter vantagens estratégicas para a política externa através da agenda ambiental. A pergunta de pesquisa que orientou este trabalho foi: o Estado brasileiro instrumentaliza a diplomacia ambiental através da sua política externa? Portanto, este trabalho procurou fazer uma análise histórica da atuação da diplomacia ambiental brasileira de 1992 até 2024 através de fóruns, COPs e demais eventos ambientais/climáticos. A metodologia utilizada foi qualitativa através de revisão de literatura e de análise documental. Por fim, chegou-se à conclusão de que o Estado brasileiro não instrumentaliza a diplomacia ambiental, mas sim governos específicos – como os governos de Fernando Afonso Collor de Melo e de Luís Inácio Lula da Silva –, que utilizam a agenda ambiental de forma utilitária através da diplomacia ambiental para obter projeção internacional e garantir vantagens políticas e econômicas.

Palavras-Chave: Diplomacia Ambiental; Meio Ambiente; Política Externa; Fundo Amazônia

ABSTRACT

This article aimed to analyze the instrumentalization of Brazilian environmental diplomacy within Brazilian foreign policy. To achieve this, a historical retrospective was conducted on the role of environmental diplomacy in selected events from the UNCED to the establishment of the Amazon Fund as the subject of analysis. Thus, the study investigated whether Brazilian environmental diplomacy is used by the state to gain strategic advantages for foreign policy through environmental agendas. The research question guiding this work was: does the Brazilian state instrumentalize environmental diplomacy through its foreign policy? Therefore, this study sought to provide a historical analysis of Brazilian environmental diplomacy from 1992 to 2024 through forums, COPs, and other environmental/climate events. The methodology employed was qualitative through literature review and document analysis. Finally, it was concluded that the Brazilian state does not instrumentalize environmental diplomacy, but rather specific governments—such as those of Fernando Afonso Collor de Melo and Luís Inácio Lula da Silva—utilize the environmental agenda pragmatically through environmental diplomacy to gain international prominence and ensure political and economic advantages.

Keywords: Environmental Diplomacy; Environment; Foreign Policy; Amazon Fund

^{1*}Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). E-mail: ravena.mauriz@aluno.uepb.edu.br

1 INTRODUÇÃO

Os debates sobre o impacto das questões ambientais a nível global são relativamente novos nas relações internacionais. Somente a partir da década de 1960 alguns estudos começaram a impulsionar debates ambientais. Um exemplo é o da bióloga Rachel Carson, que em 1962 publicou a seminal obra "Primavera Silenciosa", destacando os efeitos negativos de pesticidas como o DDT² sobre o meio ambiente. Além desse trabalho, outras obras importantes, como o artigo "A Tragédia dos Comuns" de Garrett Hardin (1969) e o relatório "Os Limites do Crescimento" do Clube de Roma (1972), abordaram questões como o crescimento populacional e a poluição e essas publicações foram fundamentais para o início das discussões ambientais em nível internacional.

Assim, a partir da década de 1970, muitas pautas ambientais adquiriram destaque entre as agendas dos países desenvolvidos, principalmente a partir da realização da Conferência de Estocolmo ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (UNCHE), em 1972. Essa ocasião marcou a primeira grande tentativa de estabelecer um diálogo sobre meio ambiente entre Estados, em vista das preocupações transnacionais acerca das mudanças climáticas, dos desastres naturais e da poluição (Le Prestre, 2005).

Nesse sentido, a Conferência de Estocolmo além de ter servido como base para importante parte dos tratados que viriam nos anos seguintes (Ali; Vladic, 2016), é também considerado o marco inicial da diplomacia ambiental pois a partir de Estocolmo, os países começaram a utilizar a diplomacia ambiental como instrumento para tratar de políticas ambientais internacionais (Nadir *et al*, 2020).

Dessa maneira, este artigo tem como objetivo examinar se a diplomacia ambiental é instrumentalizada na política externa brasileira (PEB). Assim, a pergunta de pesquisa que orientou este estudo é: o Brasil instrumentaliza a diplomacia ambiental para obter vantagens estratégicas através da sua política externa?

Dentre os objetivos específicos estão: analisar a evolução histórica e os principais objetivos da diplomacia ambiental brasileira, observar a atuação da diplomacia ambiental através do Fundo Amazônia, e identificar se o Brasil aproveita sua posição de destaque nas questões ambientais para obter benefícios no âmbito econômico. Ademais, a justificativa deste estudo reside no interesse de compreender a importância da diplomacia ambiental como instrumento para a política externa brasileira, especialmente partindo do pressuposto de que o Brasil um ator importante para o cenário da governança ambiental global

² Composto químico organoclorado. Foi amplamente utilizado como inseticida na segunda metade do século XX.

O método adotado é de cunho qualitativo, baseado em revisão de literatura e análise histórica e documental, incluindo fontes primárias e secundárias sobre o tema. Por fim, este estudo busca contribuir para a compreensão da influência que a diplomacia ambiental exerce sobre outros temas e agendas, buscando demonstrar como o país utiliza sua posição nas questões ambientais para fortalecer sua política externa e obter benefícios estratégicos.

2 DIPLOMACIA AMBIENTAL BRASILEIRA: HISTÓRICO E OBJETIVOS

2.1 Conceituação de diplomacia ambiental

A diplomacia ambiental é um campo das relações internacionais focado nas negociações e na cooperação entre países para abordar questões ambientais globais. Envolve a formulação, negociação e implementação de políticas e acordos internacionais destinados a proteger o meio ambiente, combater as mudanças climáticas, conservar a biodiversidade e promover o desenvolvimento sustentável, apesar de não se restringir somente a isso. Apesar de conter mais de 50 anos de existência, tomando como ponto de partida Estocolmo (1972), o termo diplomacia ambiental, como apontam Ali e Vladic, ainda permanece contestado em termos de definições. Segundo os autores:

Para os acadêmicos de Relações Internacionais, o quadro definicional gira em torno de negociações entre Estados-nação sobre governança ambiental. No entanto, para os acadêmicos interdisciplinares de estudos ambientais, o termo tem um significado mais amplo em torno de negociações relacionadas à resolução de conflitos sobre recursos naturais, bem como o uso instrumental do meio ambiente na resolução de disputas e na construção da paz (ALI e VLADIC, 2016, p. 601, tradução nossa).

Em concordância com a primeira parte da citação, os autores Nicolas e Kallab (2021), também definem diplomacia ambiental como negociações conduzidas por diversos atores, principalmente Estados, sobre governança ambiental, ressaltando ainda que, na prática, os países devem participar da diplomacia ambiental com ênfase na cooperação, diplomacia preventiva, resolução de conflitos e promoção da paz.

Por outro lado, Orsini (2020) sustenta que a diplomacia ambiental, embora inicialmente concebida com foco exclusivamente no meio ambiente, transcende esse escopo, integrando-se a uma variedade de outras questões, como questões comerciais, de propriedade intelectual, energéticas, saúde e [também] de segurança.

Portanto, através deste comparativo, é possível detectar que a diplomacia ambiental é bastante dinâmica e adaptável a diferentes contextos, que podem ser utilizados para

propósitos diferentes que envolvam o meio ambiente, o que torna a difícil de enquadrar num único conceito. Afinal, como observa Verbeke (2023) “diplomacia significa coisas diferentes para pessoas diferentes em momentos diferentes e pode ser tratada de maneiras diferentes”.

Diante disso, este estudo adotou a definição de diplomacia ambiental proposta por Orsini (2020), pois acredita que, apesar de ter como pauta principal o meio ambiente, a diplomacia ambiental não se restringe somente a tal. Acredita-se que a diplomacia ambiental também tem sido instrumentalizada pelo Estado brasileiro de formas diversas, mas com o único fim de obter vantagens, seja economicamente, para obter prestígio ou para projetar o Brasil como uma potência na área. Assim, o trabalho sugere que o Brasil recorre à sua diplomacia ambiental para galgar uma posição de destaque na área de governança climática global e além, utilizando a temática ambiental de forma utilitária.

2.2 A trajetória da Diplomacia Ambiental brasileira da CNUMAD até o estabelecimento do Fundo Amazônia.

2.2.1 Rio-92 e o Protagonismo Brasileiro

De forma prévia, vale esclarecer que a análise da participação brasileira nas conferências ambientais e nas COPs (de mudanças climáticas anuais) selecionadas busca, em primeiro lugar, traçar uma linha em ordem cronológica com os eventos ambientais de maior relevância para o entendimento da pesquisa, sendo escolhidas em razão da abrangência de literatura sobre os temas. Em seguida, destaca-se que a análise desses eventos pretende ser sucinta e objetiva, almejando principalmente situar o leitor sobre a atuação e os objetivos da diplomacia ambiental brasileira nesses espaços, sem a pretensão de abordar exaustivamente os tópicos e subtópicos de análise histórica, em razão do foco da pesquisa e do escopo deste trabalho.

Dessa forma, a Cúpula da Terra, Rio-92 ou Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD³), realizada em 1992 no Rio de Janeiro, representou um grande marco na área ambiental para o Brasil por dar continuidade ao legado da primeira e última grande conferência ambiental internacional, realizada 20 anos antes em Estocolmo. Assim, desde a candidatura até a realização da conferência, o Brasil concebeu o

³ Na sigla em inglês, UNCED.

evento de forma estratégica como um meio para reposicionar sua política externa através do meio ambiente.

Levando em consideração o delicado momento político e econômico interno que o país enfrentava em 1992 – ano que o então presidente Fernando Collor sofreu *impeachment* –, sediar uma conferência com a maior reunião de Chefes de Estado e de Governo em uma única cidade no século XX (Lago, 2013), foi uma manobra política de alto risco para a política externa do país. Isso se deve ao destaque que a realização da conferência trouxe para os principais problemas não só ambientais do país, mas também sociais, econômicos e políticos. Contudo, segundo Lago (2013), ao decidir sediar a CNUMAD, o Brasil, em matéria de imagem, tinha mais a ganhar do que a perder no âmbito da política externa.

Assim, apesar dos riscos assumidos, o Brasil evocou seu legado exitoso nas negociações da Conferência de Estocolmo⁴ para assumir o desafio de sediar a próxima grande conferência ambiental em seu território. Em Estocolmo, liderando o Grupo dos 77 (G77)⁵, o Brasil obteve sucesso nas negociações com os países industrializados para que a conferência não se direcionasse à retaliação do crescimento econômico dos países em desenvolvimento, incluindo o próprio Brasil.

O êxito brasileiro nas negociações ficou marcado, inclusive, no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo que, em síntese, defende a soberania dos Estados em explorar seus próprios recursos sem intervenção externa. Esse princípio acabou se tornando um argumento para que os países em desenvolvimento pudessem explorar seus recursos naturais de forma desenfreada na época, já que outros países não poderiam intervir e as legislações ambientais⁶, quase inexistentes, ainda careciam de força no cenário doméstico.

Em âmbito doméstico, foi durante esse período que Emílio Garrastazu Médici promoveu, em 1970, a política de povoamento da Amazônia. Ele utilizou como justificativa a ameaça à segurança e à soberania do território brasileiro devido ao baixo índice de povoamento e à fraca integração da região norte com o restante do Brasil. Na realidade, a

⁴ Conferência que deu origem ao PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e à Declaração de Estocolmo com seus 26 princípios que deram as bases para a gestão ambiental a nível global, influenciando políticas, legislações e a cooperação internacional em torno de questões ambientais.

⁵ O Grupo dos 77 (G77) é uma coalizão de países em desenvolvimento, originalmente composta por 77 nações, que foi estabelecida em 1964 na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O objetivo principal do grupo era promover os interesses econômicos coletivos e fortalecer a posição dos países em desenvolvimento nas negociações internacionais.

⁶ A primeira legislação ambiental significativa no Brasil foi a Lei nº 4.771, conhecida como "Código Florestal", promulgada em 1965.

estratégia do então presidente era começar a aproveitar o potencial econômico da região, o que promoveu níveis elevados de desmatamento e a expulsão de povos originários das suas terras.

Dessa maneira, em resposta às acusações de indiferença em relação ao meio ambiente em Estocolmo, a delegação brasileira argumentou que as condições impostas pelo Brasil, junto com os países do G77, para a participar do evento foram motivadas pelo receio de que as pautas ambientais fossem usadas como pretexto para restringir o desenvolvimento econômico que estava em curso dessas nações na época e especialmente no Brasil, que vivia na época seu “Milagre Econômico⁷”.

Assim, a defesa do desenvolvimento econômico e da soberania nacional sobre os recursos naturais internos era uma questão fundamental e inegociável para o Brasil. Isso resultou na descredibilização da imagem brasileira em relação ao meio ambiente e fortaleceu o argumento internacional sobre a internacionalização da Amazônia nos anos seguintes⁸.

De volta à CNUMAD, o Brasil se achava sob circunstâncias muito diferentes das quais se encontrava em 1972. Durante o período militar, o governo demonstrava uma inclinação para permitir a poluição causada por empresas que estivessem interessadas em investir no país. Contudo, posteriormente, o capital de muitas delas acabou por deixar o país devido à instabilidade política e econômica do período de redemocratização.

Foi apenas com o crescimento da pressão da comunidade internacional sobre a temática ambiental que o país passou a dar mais importância às questões ambientais, reconhecendo que isso era fundamental para assegurar sua credibilidade internacionalmente. Além disso, foi durante esse período que o governo de Collor percebeu a importância de se apropriar dessa agenda para garantir vantagens que impulsionariam sua agenda política doméstica e externa. Assim, segundo Viola:

A súbita conversão ambientalista de Collor explica-se pela necessidade de ganhar a confiança da opinião pública dos países desenvolvidos para seu programa econômico neoliberal, que necessitava de novos investimentos estrangeiros. Além disso, Collor também percebeu que a escolha do Brasil para sediar a UNCED-92 por parte da Assembleia Geral da ONU, efetuada poucos dias antes de sua eleição, lhe dava oportunidade para projetar a si próprio e a seu governo no cenário internacional (Viola, 1997).

⁷ Período de intenso crescimento econômico ocorrido durante os anos de 1968 a 1973. Este período ficou marcado pela alta taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que chegou a superar os 10% ao ano em alguns momentos, impulsionada principalmente pelo aumento significativo da produção industrial e do consumo.

⁸ Ver em:

<<https://www.dw.com/pt-br/internacionaliza%C3%A7%C3%A3o-da-amaz%C3%B4nia-entenda-os-limites-do-debate/a-50688888>>. Acesso em: 06 jun. de 2024.

Apesar da mudança de postura do governo brasileiro, o país continuava a defender que o desenvolvimento econômico era a abordagem mais eficiente para enfrentar questões ambientais, além de constantemente enfatizar sua soberania sobre seus recursos naturais (Lago, 2013).

Entre os grandes destaques e inovações que a Cúpula do Rio trouxe, se destacaram a assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC⁹) – de grande importância para o regime climático global até os dias atuais –, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21 e a Declaração de Princípios para o Manejo Sustentável das Florestas (Nicolas; Kallab, 2021).

Destaca-se também o “Princípio das Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas”, importante marco da cúpula que estipula que as nações desenvolvidas e industrializadas devem assumir os maiores custos para a promoção do desenvolvimento sustentável em detrimento das nações em desenvolvimento. Contudo, apesar da importância desse argumento, o Estado brasileiro adotou tal narrativa a favor de aspectos definidos ainda em Estocolmo, priorizando interesses soberanistas e desenvolvimentistas – assim como outros países em desenvolvimento – à frente de pautas ambientais e climáticas a partir de então.

Portanto, apesar da importância da Rio-92 e das agendas que a cúpula desenvolveu, o Brasil não mostrou grande evolução das posições adotadas 50 anos antes. Além disso, como observado por Viola (1997) acima, o governo Collor já demonstrava um interesse utilitário na pauta ambiental para projetar seu governo e o Estado brasileiro, o que marca mais uma vez a utilização da temática ambiental para obter vantagens estratégicas. Assim, apesar das críticas que o país sofreu pela realização da conferência naquele período, o Estado brasileiro conseguiu, de fato, se projetar internacionalmente e a partir de então passou trabalhar na construção da sua imagem como *player* na área ambiental e principalmente climática.

⁹ A UNFCCC (na sigla em inglês) é um tratado internacional adotado em 1992 durante a Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. Esse tratado estabelece um quadro para a cooperação internacional para combater as mudanças climáticas, com o objetivo de estabilizar as concentrações de Gases de Efeito Estufa (GEE) na atmosfera em níveis que impeçam interferências perigosas no sistema climático.

2.2.2 COP-3: A atuação do Brasil no Protocolo de Kyoto

Os resultados da Rio-92 podem ser vistos sob várias perspectivas, especialmente quanto a sua influência sobre grande parte dos tratados, cúpulas e conferências ambientais que ocorreram posteriormente. Dentre os grandes destaques da Cúpula da Terra, está criação da UNFCCC, tratado que encontra-se sob o regime de Mudanças Climáticas, classificado por Viola (2002) como um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais, por envolver uma intrincada relação entre a economia e o meio ambiente global.

A partir de pesquisas realizadas nos anos 1990 por entidades como o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), o debate sobre as mudanças climáticas ganhou tamanha relevância que, em 1995, foi necessária a criação de um fórum dedicado a reunir anualmente os países signatários da UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima). Assim, foi estabelecida a Conferências das Partes (ou COPs). As reuniões realizadas no âmbito das COPs são importantes para que as nações signatárias da UNFCCC negociem sobre medidas e metas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa conjuntamente (Rodrigues, 2016).

Além disso, foi dentro do baluarte das COPs que o Protocolo de Kyoto foi estabelecido, durante a COP-3 em 1997. Esse foi o primeiro acordo internacional destinado a regular a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) na atmosfera. O Protocolo de Kyoto tem influência direta do IPCC em razão das descobertas científicas feitas pela organização nos anos 1990, quando os cientistas do órgão constataram que as alterações climáticas são provocadas, principalmente, pelo CO² (dióxido de carbono) emitido pela queima de combustíveis fósseis (ONU, [2024])

Em seguida, o protocolo buscou dividir os países em dois blocos, os Pertencentes – países membros da OCDE e da antiga União Soviética –, e os Não-Pertencentes ao Anexo 1¹⁰ (Viola, 2002). Contudo, apesar de ter sido criado em 1997, o Protocolo de Kyoto só foi implementado em 2005, após o cumprimento das condições necessárias para sua ratificação por, no mínimo, 55% dos países-membros da Convenção, que representassem pelo menos 55% das emissões totais de 1990 (MMA¹¹, [2024]).

O Brasil, no âmbito do Protocolo de Kyoto, foi categorizado como um país Não Pertencente ao Anexo 1, significando que o país não tinha metas obrigatórias de redução de

¹⁰ O Anexo 1 comportava os países desenvolvidos e os de economia em transição para o capitalismo que têm obrigações específicas de redução de emissões de gases de efeito estufa.

¹¹ Ministério do Meio Ambiente.

GEE. Contudo, o país teve uma participação considerável dentro de Kyoto, especialmente no processo de negociação (1996-2001) com outros países para garantir parte dos interesses brasileiros. As contribuições brasileiras foram orientadas segundo o interesse nacional sob quatro dimensões fundamentais:

- 1) o direito ao desenvolvimento como um componente fundamental da ordem mundial, dando continuidade à política externa brasileira;
- 2) promover uma visão do desenvolvimento associada com a sustentabilidade ambiental, em correspondência com o grande crescimento da consciência ambiental no país e sua tradução em políticas públicas nacionais e estaduais;
- 3) promover uma posição de liderança do Brasil no mundo, em correspondência com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo Cardoso; e
- 4) evitar que o uso das florestas seja objeto de regulação internacional para não correr riscos de que outros países possam questionar o uso econômico da Amazônia. (Viola, 2002, p. 38)

É importante destacar que os tópicos 1, 3 e 4 podem ser observados nas ações e no discurso brasileiro com mais ênfase a partir da Rio-92 através: (1) da ênfase no desenvolvimento econômico; (3) da tentativa de construção da imagem de liderança brasileira frente à temática ambiental; (4) da reafirmação da sua soberania sobre os recursos naturais do país, com ênfase sobre a Amazônia.

Por fim, o Brasil ainda teve outra importante contribuição dentro do Protocolo de Kyoto, como a proposição do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL¹²) junto aos Estados Unidos. O MDL ofereceu aos países desenvolvidos a oportunidade de alcançar parte das suas metas de redução de emissões de GEE financiando projetos de desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento (Viola, 2002). Tal contribuição futuramente viria ao encontro das bases do Fundo Amazônia. Nesse momento, essa ação ajudou a reforçar a imagem que o país tentava construir internacionalmente como um novo *player* dentro da temática ambiental/climática internacional, desempenhando um papel mais ativo em espaços multilaterais. Isso foi evidenciado pela tentativa de contribuir para as negociações e pela participação como formulador de políticas no âmbito do Protocolo de Kyoto, o que ajudou na construção de credibilidade da política ambiental brasileira.

¹² O MDL é um dos três mecanismos de flexibilidade estabelecidos pelo Protocolo de Kyoto, que é um tratado internacional para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e combater as mudanças climáticas. Os mecanismos de flexibilidade do Protocolo de Kyoto são instrumentos projetados para ajudar os países a cumprir seus compromissos de redução de emissões de gases de efeito estufa de maneira mais flexível e eficiente.

2.2.3 O Brasil na Cúpula de Joanesburgo (Rio+10)

Dando continuidade à avaliação da atuação brasileira nos fóruns ambientais globais, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (WSSD¹³), sediada na cidade de Joanesburgo em 2002, foi realizada dez anos após a Rio-92 com o propósito de avaliar o progresso e reforçar os compromissos assumidos desde a última cúpula, além de estabelecer novas metas e estratégias para a promoção do desenvolvimento sustentável a nível mundial.

A cúpula de Joanesburgo não trouxe muitas inovações e resultados efetivos, tendo sido mais útil como um espaço para reafirmação de compromissos do que para a inovação. Dessa forma, entre os destaques da cúpula, estão a Declaração de Joanesburgo e o Plano de Implementação de Joanesburgo. O segundo é avaliado por Ribeiro (2002) como uma expressão política dos países participantes da Cúpula da África do Sul, e que sua criação se origina da observação de que a globalização econômica intensificou as desigualdades sociais no mundo, sendo necessário fortalecer os fóruns multilaterais para abordar questões e conflitos ambientais.

Nesse sentido, o Brasil estava disposto a se mostrar ainda mais engajado dentro da temática ambiental, mobilizando desde a fase preparatória da conferência diversos ministérios e órgãos federais para a preparação da comitiva brasileira para o evento. Celso Lafer, então Ministro das Relações Exteriores em 2001, reiterou na época a necessidade de preservar o “Legado do Rio” como forma de reafirmar os princípios do desenvolvimento sustentável a nível global e superar obstáculos na implementação da Agenda 21 (Lago, 2013).

Entre os objetivos brasileiros na cúpula, destaca-se a campanha do país a fim de incluir no Plano de Implementação de Joanesburgo uma “meta de fontes renováveis de energia no total da matriz energética mundial”. Assim, ao final de uma extensa negociação com países produtores de petróleo durante a Rio+10, o Brasil conseguiu a inclusão de alguns parágrafos no texto final com recomendações que vão desde cortes de subsídios para energias poluidoras até o aumento de investimentos em fontes de energias renováveis (Lago, 2013), destacando o interesse do país na questão de transição energética que continuou fazendo parte do discurso brasileiro em conferências e fóruns posteriores, como no evento do G20 realizado no Brasil em 2024¹⁴ sob o terceiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva. De acordo com o então ministro de minas e energia:

¹³ Na sigla em inglês.

¹⁴ Ver em:

<<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-abre-discussoes-sobre-transicao-energetica-no-g20>>. Acesso em: 05 jun. de 2024.

Em 2023, em Goa, discutimos os rumos da transição energética mundial. Agora em 2024, queremos continuar avançando, com foco na implementação de ações que contribuam para a solução dos desafios globais, valorizando a diversidade de perspectivas e necessidades de cada um (Brasil, 2024).

Isso também demonstra o interesse do Brasil em assumir um papel de liderança na transição energética global¹⁵, uma perspectiva defendida especialmente pelo governo Lula sob a ótica ambiental, embora o ministério mais ativamente engajado nessa agenda seja o de Minas e Energia¹⁶. Esse interesse pode ser atribuído às oportunidades econômicas que surgiriam se o Brasil efetivamente liderasse essa transição: atraindo investimentos estrangeiros, reduzindo a dependência de combustíveis fósseis importados, mitigando os impactos das flutuações nos preços globais de energia e fortalecendo a reputação internacional do país.

Retomando a conferência, outra conquista da delegação brasileira em Johannesburgo, ocorreu através da argumentação brasileira para a inclusão no documento final um tópico voltado para a responsabilidade corporativa, direcionado à responsabilização das empresas transnacionais pelos seus impactos sobre as mudanças climáticas. O destaque final ficou a cargo do engajamento brasileiro na conferência, seja à frente do Grupo dos 77 + China, até a liderança na proposição do estabelecimento de uma meta de incorporação de energias renováveis na matriz energética global (Lago, 2013).

Por fim, Ribeiro (2002) enfatiza que a posição brasileira de destaque em Joanesburgo reforça a vontade do país de se tornar uma liderança nos debates sobre meio ambiente, objetivo observado desde a Rio-92, e que pode ser visto como uma nova característica da sua política externa e até mesmo como um instrumento de potencial utilidade para barganhar interesses com outros países.

2.2.4 COP-13 e a Geração do Fundo Amazônia

¹⁵ “‘Brasil vai liderar a transição energética’, diz presidente Lula na abertura da COP 28”. Ver em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/201cbrasil-vai-liderar-a-transicao-energetica201d-diz-presidente-lula-na-abertura-da-cop-28>>. Acesso em: 05 jun. de 2024.

¹⁶ “Brasil tem hoje 48% de sua matriz energética abastecida por fontes renováveis, ante uma média global que figura na casa dos 14%” (Delgado; Filgueiras, 2022).

De volta ao âmbito das COPs, a sua 13^a edição realizada em Bali, 2007, deu início ao processo de negociação para o segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto¹⁷, através do Plano de Ação de Bali¹⁸. Este plano, embora não estipulasse metas específicas de redução de Gases do Efeito Estufa, contribuiu para pavimentar o caminho para as negociações subsequentes, culminando na COP-15 (2009) em Copenhague, na esperança de um novo acordo.

A COP-13 teve como influência o Quarto Relatório do IPCC, que alertava de forma enfática para as consequências provenientes do aumento das temperaturas médias terrestres. Havia, mais do que nunca, necessidade de consenso e ação conjunta entre as nações. Assim, um dos marcos significativos da conferência foi a inclusão, pela primeira vez em sua história, de uma seção dedicada à questão das florestas no texto final. Dessa forma, foram definidos compromissos mensuráveis, transparentes e verificáveis visando reduzir as emissões provenientes do desmatamento de florestas tropicais durante o segundo período de compromisso do Protocolo de Kyoto (CETESB, 2020).

Nesse contexto, a participação do Brasil na COP-13 teve seu início na COP-12 (em Nairobi), após a submissão de uma proposta ao Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA¹⁹). Essa proposta visava o comprometimento voluntário das nações desenvolvidas em oferecer incentivos positivos para que os países em desenvolvimento conservassem suas florestas. Em síntese, tal proposta se baseia no fornecimento de apoio financeiro a países que reduzissem suas emissões provenientes do desmatamento (Moreira, 2009).

Foi dessa forma que um mecanismo denominado REDD (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) foi estabelecido. Essa iniciativa destinada a combater a perda de florestas, que contribuiu significativamente para redução das emissões globais de gases de efeito estufa e cujo objetivo era incentivar países em desenvolvimento a reduzirem seu número de emissões de GEE através do financiamento por países industrializados, a fim de compensar suas emissões investindo na preservação de florestas de países em desenvolvimento.

¹⁷ O Protocolo de Kyoto foi assinado em 1997 mas entrou em vigor apenas em 2005. Afim

¹⁸ O Plano de Ação de Bali refere-se a um acordo internacional alcançado durante a COP 13. O principal objetivo desse plano foi estabelecer um roteiro para as negociações sobre mudanças climáticas após o término do primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto, que ocorreria em 2012.

¹⁹ Na sigla em inglês. O SBSTA é um órgão subsidiário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Ele foi estabelecido para fornecer conselhos científicos e tecnológicos às partes signatárias da UNFCCC.

Dessa forma, o governo brasileiro lançou a proposta de criação do Fundo Amazônia durante a COP, já alinhado às políticas de REDD que posteriormente expandiu seu conceito para REDD+, que contempla além da redução das emissões por desmatamento e degradação florestal, também a conservação, manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono floresta.

Nesse contexto, a diplomacia ambiental brasileira desde a Rio-92 passou a adotar discursos e ações que enfatizavam a liderança, o pioneirismo e o voluntarismo. O objetivo do país era continuar participando ativamente em espaços multilaterais como estratégia da diplomacia brasileira, para tentar garantir alguma inserção internacional por meio desses espaços, conferindo legitimidade aos seus objetivos (Rodrigues, 2016).

Além disso, a utilização de conferências ambientais multilaterais, pelo Brasil, pode ser considerada também uma estratégia para conquistar espaço em outras agendas internacionais de interesse do Estado brasileiro, como na liderança da transição energética global, através da sua atuação como um *player* relevante frente às temáticas ambientais/climáticas, para se projetar e conseguir influência em outras agendas.

3 FUNDO AMAZÔNIA: UM OLHAR SOB A ÓTICA DA DIPLOMACIA AMBIENTAL

3.1 Estrutura e governança do Fundo Amazônia

A estrutura e a governança do Fundo Amazônia representam aspectos fundamentais para sua existência. São esses fatores que asseguram sua regulamentação, tornando-o apto para receber doações. Dessa forma, desde a sua criação, a gestão do fundo fica a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – empresa pública federal – que atua em setores diversificados da economia brasileira. De acordo com a última edição do Relatório de Atividades do Fundo Amazônia (RAFA), o BNDES é responsável “por contratar e monitorar os projetos apoiados, bem como por divulgar as atividades e os resultados” (RAFA, 2022, p. 06).

A governança do fundo é formada por dois comitês, sendo eles o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA). O COFA tem como responsabilidade definir as diretrizes e os critérios para a utilização dos recursos do Fundo Amazônia, além de aprovar os Relatórios de Atividades [anuais] e os detalhes sobre a alocação dos recursos. Sua estrutura é composta por três bancadas de representantes: a

primeira é composta por dez representantes do Governo Federal; a segunda, por nove representantes dos estados da Amazônia Legal; e a terceira, por seis representantes da sociedade civil (RAFA, 2022).

Já o CTFA tem por competência certificar as emissões de carbono resultantes do desmatamento, conforme calculadas pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), através da avaliação metodológica de cálculo da área desmatada e a quantidade de carbono por hectare empregada no processo de estabelecimento das emissões (RAFA, 2022, p. 15). O comitê é formado por especialistas indicados pelo MMA, após consulta ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, que se reúnem uma vez por ano e em ocasiões de caráter extraordinário, para avaliar se houve redução nas emissões de GEE geradas pelo desmatamento. A figura abaixo esquematiza a estrutura de governança e funcionamento do fundo.

Figura 1: Governança do Fundo Amazônia



Fonte: BNDES, 2022

3.2 A atuação da Diplomacia Ambiental brasileira pós estabelecimento do Fundo Amazônia (2008-2023)

3.2.1 COP-15 e a Reafirmação do Compromisso Ambiental Brasileiro

Seguindo com a análise da atuação da diplomacia ambiental brasileira em espaços destinados para o debate, na COP-15, realizada em Nairóbi 2009, o Brasil manteve sua postura de liderança, pioneirismo e voluntarismo, como já havia demonstrado na COP-13. O país se destacou ao declarar que estabeleceria uma meta voluntária de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) de 36,1% e 38,9% do crescimento de sua curva de emissões de 2020 (emissões projetadas até 2020).

Essa iniciativa foi inovadora para um país Não Pertencente ao Anexo 1 do Protocolo de Kyoto, uma vez que, inicialmente, o Brasil não tinha metas obrigatórias de redução de emissões como os países listados no Anexo 1. Isso demonstra que, mesmo sendo resistente em assumir compromissos voluntários de redução de emissões de GEE em outras ocasiões (Basso, 2022), o Brasil se mostrava nesse momento comprometido em demonstrar sua capacidade como liderança ambiental internacional.

Conforme Rodrigues (2016) menciona, a posição do Brasil na COP-15 (2009) pode ser entendida à luz de alguns fatores essenciais. O primeiro está relacionado ao cenário interno do país, situado ao final do segundo mandato de Lula (2003-2010), durante o qual houve um período de crescimento econômico e um aumento correspondente no otimismo nacional. Além disso, a presença brasileira entre os BASIC²⁰, como posição estratégica, colocou o país entre aliados com interesses semelhantes.

O segundo fator foi atribuído ao fato de que, naquela época, oferecer-se como voluntário era uma estratégia adotada pelo Brasil para incentivar outros países a fazerem o mesmo, alinhando-se com seu papel característico de liderar pelo exemplo. Isso, aliado às últimas décadas da atuação externa brasileira voltada às questões climáticas, tem proporcionado ao país um papel de destaque que pode, de fato, ser utilizado futuramente para obter ganhos internos e externos, diante de cenários estratégicos como o de transição energética e até mesmo para inclusão brasileira na OCDE.

²⁰ Os BASIC são um grupo de países formado por Brasil, África do Sul, Índia e China. Esse grupo foi estabelecido com o objetivo de coordenar posições comuns e fortalecer a cooperação em negociações climáticas internacionais, especialmente dentro do contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e das subsequentes Conferências das Partes (COP).

De acordo com Basso (2022), a importância adquirida pela temática ambiental na arena internacional e o papel de protagonista esperado do Brasil na governança global sobre o clima, podem influenciar nas chances de ingresso à OCDE, um dos principais objetivos da política externa do governo de Jair Messias Bolsonaro durante seu mandato.

Assim, o empenho da diplomacia ambiental brasileira na COP-15 visou reforçar o compromisso do Brasil com as mudanças climáticas e fortalecer sua imagem globalmente. Isso é importante, já que o tratamento dado por países em desenvolvimento às suas agendas ambientais tem sido cada vez mais usado como critério para influenciar a ratificação de acordos econômicos, como o Acordo Mercosul-União Europeia, e para a entrada em fóruns de economias avançadas como a OCDE.

3.2.2 A Rio+20 e o Reforço do Multilateralismo

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), comumente conhecida como Rio+20 devido à sua realização vinte anos após a Rio-92 em 2012, foi uma conferência ambiental concebida e organizada pelo Brasil com altas expectativas da comunidade internacional. Seu objetivo principal era renovar o compromisso global com o desenvolvimento sustentável tratado na Cúpula da Terra em 92 e fortalecimento da imagem ambiental brasileira, assim:

Para alguns, o fortalecimento de seu status de “emergente” e de um país que deseja ser a ponte entre o mundo em desenvolvimento e o mundo desenvolvido. Para outros, um país procurando reafirmar suas credenciais de líder equilibrado, decidido a fortalecer o multilateralismo. (LAGO, 2013, p. 170)

Entre os destaques da conferência, estão a criação do documento “O Futuro Que Queremos” e o lançamento da proposta brasileira de um processo intergovernamental visando a elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Lago, 2013). Os ODS são um conjunto de 17 objetivos que substituíram os Objetivos do Milênio em 2015 e tiveram grande espaço dentro da Rio+20. Eles foram criados para abordar os desafios ambientais, sociais e econômicos mais urgentes que o mundo enfrentava, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável em escala global.

Quanto aos principais temas tratados na conferência, cabe o destaque para o debate sobre economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, além do debates sobre a promoção do desenvolvimento sustentável. Também cabe

destacar uma maior inclusão de entes da sociedade civil na conferência como passo importante para democratizar e acessibilizar esses espaços.

É importante destacar também que nessa conferência não houveram grandes marcos da diplomacia ambiental, além do aprofundamento no tema dos ODS, previstos para substituir os Objetivos do Milênio (ODM) em 2015. Além disso, durante a Rio+20, o país estava sob a gestão de Dilma Rousseff (2010-2016), período que marcou o início da redução do compromisso do Executivo federal com as pautas ambientais, em razão da administração mais tecnocrática de Rousseff, o que diminuiu a sintonia do governo com agendas de setores socioambientais (Basso, 2022).

Quanto à atuação brasileira, observa-se a continuidade da sua prática de fortalecimento do multilateralismo, principalmente na responsabilidade como país-sede da conferência. No entanto, para além do reforço do debate sobre desenvolvimento sustentável, a conferência não contou com grandes destaques além do seu documento final (“O Futuro Que Queremos”), e não teve grandes mudanças paradigmáticas.

Nesse momento, a comunidade internacional estava focada nas questões econômicas e financeiras provenientes da Crise de 2008, o que diminuiu a atenção internacional das questões ambientais. Portanto, a Rio+20 não alcançou avanços significativos e o Brasil não conseguiu aproveitar a oportunidade de uma nova conferência em território nacional para se projetar como ocorreu 20 anos antes na Rio-92.

3.2.3 COP-21 e o Acordo de Paris

A COP-21, realizada em Paris em 2015, foi uma das conferências mais importantes no âmbito do tratado da UNFCCC. A relevância dessa COP deve-se à assinatura do Acordo de Paris, que estabelece uma série de diretrizes para os países signatários reduzirem as emissões de gases de efeito estufa. Além disso, a importância desse tratado vai além de suas metas, pois ele substituiu o Protocolo de Kyoto, que foi o primeiro acordo internacional para o controle das emissões desses gases (ONU²¹, 2015).

A diferença fundamental do Acordo de Paris para o Protocolo de Kyoto, é que o primeiro previa que os países emergentes também assumissem compromissos vinculantes para ações contra as mudanças climáticas, o que contrasta com o segundo período do

²¹ Organização das Nações Unidas, na sigla em português.

Protocolo de Kyoto, que permitia que eles optassem por não participar ou assumir compromissos não vinculantes (Rodrigues, 2016).

Assim, a partir do Acordo de Paris, foram estabelecidos objetivos para alcançar um novo acordo global sobre o clima, visando limitar o aquecimento do planeta a 2 graus celsius (em relação aos níveis pré-industriais) até 2100. O Brasil, em conformidade com seu posicionamento padrão adotado em COPs e conferências anteriores, direcionado ao voluntarismo e pioneirismo para a redução de GEE, se comprometeu a implementar ações para, até 2030, reduzir as emissões de GEE em 43% em relação ao nível registrado em 2005, em conformidade com a capacidade das sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC²²).

Portanto, para atingir a sua meta, o Brasil estipulou medidas para alcançá-la. Elas incluem o aumento da participação de fontes renováveis no conjunto de energia do país para 45%; aumentar a eficiência energética no setor elétrico em 10%, além de promover tecnologia limpa e eficiente nos setores industrial e de transporte; acabar com o desmatamento ilegal na Amazônia brasileira até 2030; compensar as emissões de gases de efeito estufa da supressão legal de vegetação até 2030; e Restaurar 12 milhões de hectares florestais, além de 5 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 (Kossoy, 2018).

O cumprimento dessas metas, no entanto, só poderá ser avaliado após o final do seu prazo. O que é passível de análise é a tomada de metas ambiciosas e vinculantes sem a pressão de países externos, o que pode significar uma tentativa de preservar o *status* que o país já adquiriu para si frente à temática ambiental e climática.

3.3 O Fundo Amazônia e a Política Externa Brasileira (PEB): Compromisso ambiental em meio a interesses estratégicos

Atualmente, o Fundo Amazônia tem mais de 15 anos de existência e já passou por quatro governos durante esse período. No entanto, sua maior descontinuidade foi de 2019 a 2022, durante o governo de Jair Bolsonaro. Sob o governo do ex-presidente, o Estado brasileiro passou por uma série de desmontes pasta ambiental a nível federal como:

Pelo desmonte de instituições de proteção ambiental e pela redução do orçamento das remanescentes. Foi extinta a Secretaria de Mudança Climática e Florestas do MMA e transferido o Serviço Florestal Brasileiro para a alçada do Mapa. Até abril de 2021, o Serviço Florestal era liderado

²² Na sigla em inglês. As Contribuições Nacionalmente Determinadas (Nationally Determined Contributions - NDCs) são compromissos voluntários que os países assumem para reduzir suas emissões de gases de efeito estufa e enfrentar as mudanças climáticas.

por Valdir Colatto, deputado da bancada ruralista que apresentou, em 2016, um projeto de lei para descriminalizar a caça, proibida no Brasil desde 1967. A administração também limitou a atuação fiscalizatória do Ibama ao determinar que as multas ambientais precisariam ser confirmadas pelo Núcleo de Conciliação Ambiental, criado em 2019. O orçamento do Ibama foi substancialmente reduzido, além de não ter havido reposição de quadros em razão da aposentadoria de servidores. O PPCDAm e PPCerrado perderam força, pois a administração federal extinguiu os órgãos colegiados que supervisionavam a execução dos planos (Basso, 2022, p. 67).

Bolsonaro, no entanto, já dava indícios que praticaria uma política antiambiental durante seu governo desde a sua campanha eleitoral, quando prometeu para uma parte do seu eleitorado a extinção do MMA, deixando-o a cargo do Ministério da Agricultura (Pedroso; Rodrigues, 2020). Contudo, ao não conseguir realizar tal manobra após sua eleição, o ex-presidente optou por nomear Ricardo Salles como ministro do MMA.

Salles é conhecido por ter uma carreira política controversa em órgãos ambientais e por ser um forte defensor dos interesses agroindustriais. Frequentemente suas ações eram direcionadas para favorecer a bancada ruralista do governo enquanto esteve à frente do Ministério do Meio Ambiente²³. A gestão ambiental de Salles e Bolsonaro já era criticada internacionalmente quando eles tentaram alterar as normas de governança do Fundo Amazônia, o que resultou na paralisação das suas atividades e refletiu diretamente na política externa brasileira.

Como consequência da tentativa de alteração das regras do fundo, através do decreto 9.759/2019, no qual o CTFA e o COFA²⁴ foram extintos, países como Noruega e Alemanha, principais doadores, interromperam seus repasses financeiros e seu apoio ao fundo até que o mesmo retornasse à sua estrutura original acordada previamente no seu estatuto. Dessa forma, devido a todo o impasse gerado pelo governo Bolsonaro sobre a modificação da estrutura do fundo, seu funcionamento interno e o financiamento por parte dos países doadores ficaram paralisados até 2023, quando Lula assumiu o cargo pela terceira vez.

Após esse episódio, a imagem que o país vinha tentando construir como *player* desde a Rio-92, através da sua diplomacia ambiental, ficou estremecida frente à comunidade internacional. As críticas a Bolsonaro, advindas principalmente de potências industrializadas do Norte global, se aprofundaram ainda mais devido às suas constantes tentativas de transferir a culpa pelo desmatamento recorde na Amazônia para outros atores, como ONGs e

²³ Ver em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/06/veja-numeros-frases-e-polemicas-de-ricardo-salles-a-frente-do-ministerio-do-meio-ambiente.shtml>>. Acesso em: 06 jun. de 2024.

²⁴ Compõem originalmente a governança do Fundo Amazônia.

até mesmo para os povos originários que habitam a Floresta Amazônica. Tais falas geraram revolta internacional, devido à falta de responsabilidade das falas do ex-presidente em espaços de grande visibilidade, como o seu discurso na ONU (Brasil, 2021).

Por fim, a problemática com os países doadores envolvendo o Fundo Amazônia terminou por colocar um holofote sobre a má gestão ambiental realizada pelo ex-governo durante o período, ocasionando uma pressão externa para que o Estado brasileiro tomasse medidas efetivas para a proteção da Floresta Amazônica. Além disso, essa questão tornou-se tão relevante durante o governo Bolsonaro que ameaçou o acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, especialmente pela oposição da França.

Assim, com o fim do governo Bolsonaro, em 1º de janeiro de 2023 através do decreto 11.368/2023, o Fundo Amazônia retomou sua estrutura original de governança sob o novo mandato de Lula, e reiniciou suas atividades voltadas para aprovação de novos projetos e aplicação dos recursos que estavam paralisados (RAFA, 2022). Esse reinício também marcou a volta das doações da Noruega e da Alemanha para o fundo, seus principais financiadores, e angariou promessas de doações de novos países.

A partir de janeiro de 2023 foram anunciadas novas doações para o fundo que totalizam cerca de R\$ 3,9 bilhões, sendo: R\$ 2,5 bilhões dos EUA, R\$ 715 milhões do Reino Unido²⁵, R\$ 250 milhões da Noruega, R\$ 186 milhões da Alemanha, R\$ 107 milhões da Dinamarca, R\$ 106 milhões da União Europeia e R\$ 28 milhões da Suíça (Brasil, 2023d).

Dessa forma, com a volta de Lula à presidência, observa-se uma tentativa de reconstrução e de continuidade do trabalho em governança ambiental que o presidente havia desenvolvido nos seus dois governos anteriores, visando projetar o Brasil novamente como um ator de destaque na área ambiental em nível global. Esse esforço é amplamente impulsionado pela figura do próprio Lula, através de sua diplomacia presidencial e ambiental. O então presidente tem desempenhado um papel ativo na busca pelo reposicionamento da PEB e na reconstrução de sua imagem como um ator relevante no âmbito ambiental, inclusive após a reativação do fundo e da recepção da sua reabertura pela comunidade internacional. Segundo Fernandes e Fernandes (2024, p. 126) “esses movimentos, acompanhados por uma queda na desflorestação da Amazônia, simbolizaram um retorno do Brasil à política ambiental ‘tradicional’ e a sua reintegração na arena internacional”.

Dessa maneira, seu governo tem direcionado grandes esforços para demonstrar como as questões ambientais e, especialmente as climáticas, são prioridades no seu novo mandato.

²⁵ Das doações prometidas, apenas o Reino Unido assinou oficialmente o acordo de doação até a finalização deste trabalho.

Nesse contexto, embora haja certos esforços direcionados à preservação dos recursos naturais brasileiros, sob uma lente crítica, é notório que o meio ambiente tem sido instrumentalizado pela política externa brasileira de forma utilitária, especialmente sobre o governo Lula. Os governos brasileiros anteriores, dentro do século XXI, seja por subjugarem ou por terem interesses conflitantes com a agenda ambiental, não utilizaram tanto dessa pauta para se projetar quanto o atual presidente.

Exemplo disso está na candidatura do país para sediar a COP-30 em 2025. Os benefícios decorrentes da possibilidade de sediar eventos desse porte são diversos, incluindo a atração de capital, cooperações e, especialmente, acordos econômicos. Isso demonstra como a Amazônia continua sendo um recurso ou ativo para política externa de Lula.

Essa estratégia visa posicionar o país como um protagonista na arena ambiental/climática, podendo ser também uma estratégia que busca expansão da sua influência para outras áreas de interesse do governo. Afinal, embora o Brasil pareça almejar uma posição de liderança no Sul Global, há a percepção de que o país ambiciona ir além da liderança regional, buscando se estabelecer como um ator global relevante diante das agendas e conflitos atuais (Fernandes; Fernandes, 2024).

Por fim, Bones e Auler (2022) sugerem que a *rationale* ou “a base lógica ou fundamentação da política externa brasileira do século XXI” está centrada na questão climática. Essa proposição se mostra coerente com as políticas adotadas pelo presidente Lula ao longo de seus mandatos, conforme evidenciado pelo aumento de programas domésticos voltados para a área ambiental e climática. Exemplos desses programas incluem o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) (2002), o Programa de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO) (2002), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) (2004), o Plano Amazônia Sustentável (PAS) (2008) e o Fundo Amazônia (2008). No entanto, quando essa proposição acaba não se encaixando com os demais governos brasileiros observados a partir do início do século XXI.

Alguns desses programas foram formulados pensando no âmbito nacional *a priori*, mas à medida que o governo do então presidente passou a se utilizar da prerrogativa ambiental brasileira externamente, alguns desses projetos passaram a ser instrumentalizados para compor sua política externa, como é o caso do Fundo Amazônia, que atualmente está integrado à estrutura de financiamento climático internacional. No entanto, apesar da moderna utilização da temática, Lula ainda segue a tradicional linha de pensamento

diplomática brasileira de cobrar os países industrializados acerca das suas responsabilidades ambientais. Assim:

O Brasil busca atuar como detentor da quase totalidade do bioma e, portanto, um líder natural na comunidade internacional em relação ao tema. Nesse diapasão, [Lula] cobra dos países do Norte e das potências que tenham a responsabilidade em também ajudar a proteger o meio ambiente e não só demandar que o Brasil assim o faça. Não foi por motivo diverso que o governo Lula fez questão de retomar o Fundo Amazônia, desprezado pelo governo de Jair Bolsonaro (Fernandes; Fernandes, 2024, p. 137).

4 A UTILIZAÇÃO DA AGENDA AMBIENTAL PELO ESTADO BRASILEIRO PARA OBTER BENEFÍCIOS ECONÔMICOS

4.1 O meio ambiente como Política de Estado e Política de Governo na PEB

De um ponto de vista tradicional, a política externa de um país geralmente reflete um conjunto de escolhas, ações, estratégias e princípios adotados que guiam suas relações com outros Estados. No entanto, partindo de uma perspectiva mais atualizada a política externa também pode ser definida como:

O conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional (Pinheiro, 2004, p. 01).

Em abordagens mais recentes, atores que não são necessariamente Estados têm sido trazidos para compor o conceito de política externa. Contudo, conforme Oliveira (2012) destaca, a política externa ainda é a área que representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional e, portanto, sua definição e implementação continuam sendo prerrogativas do Estado.

Essa perspectiva também é adotada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty) desde a primeira metade do século XX, ainda sob a chancelaria o Barão do Rio Branco, quando ocorreram as reformas administrativas no Estado brasileiro e o conceito de Insulamento Burocrático²⁶ ganhou força na abordagem itamaratyana (Baptista *et al*, 2020). Isso implica dizer que o Estado brasileiro busca posicionar sua PEB de modo que ela seja

²⁶ Refere-se a um fenômeno em que uma organização, instituição ou sistema burocrático se torna isolado ou protegido de influências externas.

reconhecida como uma Política de Estado, sem interferências partidárias ou governamentais internas.

Todavia, alguns dos governos que passaram pelo executivo brasileiro desde o início do século XXI tiveram abordagens políticas e ideológicas, por vezes, opostas, que acabaram implicando na descontinuidade das políticas de Estado brasileiras. Esse caso pode ser exemplificado pelo embate ideológico e político entre os governos Lula e Bolsonaro, cuja temática ambiental – área estratégica nos governos Lula – foi afetada pelos desmontes e descontinuidades tanto a nível doméstico quanto externo durante o mandato de Bolsonaro.

O Fundo Amazônia pode ser visto como um exemplo ilustrativo de como as políticas de governo podem interferir em políticas de Estado. O fundo foi instituído durante a gestão Lula em 2008 e está integrado à estrutura de financiamento climático internacional. Além disso, é um instrumento de captação de doações – não reembolsáveis – para proteção da maior floresta tropical do planeta e é gerido por um órgão público federal (BNDES). Apesar disso, o governo Bolsonaro tentou fazer mudanças na administração e nas diretrizes do fundo, o que levou à sua paralisação por quatro anos entre 2019 e 2022, perante a quebra do acordo pré-estabelecido com os países doadores.

Tais mudanças e a paralisação do fundo prejudicaram a imagem externa ambiental do Brasil. No entanto, mesmo assim, Bolsonaro garantiu ganhos políticos, já que a nível doméstico o enfraquecimento de legislações ambientais, políticas e projetos de proteção ambiental privilegiam uma parte da sua base eleitoral, composta por empresários da agroindústria brasileira, que se beneficiam do enfraquecimento de iniciativas de proteção ambiental e detém grande poder de influência sobre as políticas domésticas.

O desmonte realizado no Fundo Amazônia em 2019 prejudicou a política ambiental e a PEB, âmbito que havia sido trabalhado por Lula, de forma interna e externa, durante seus dois mandatos anteriores. Além da cessão das doações e da paralisação do fundo, esse episódio contribuiu para a análise de como a política externa brasileira é impactada por fatores internos, como política, economia e até mesmo por *outsiders* políticos que detém poder de influência sobre as tomadas de ações governamentais, mesmo fora do contexto político. Isso, por sua vez, distancia a política externa do conceito de Insulamento Burocrático defendido pelo MRE, uma vez que até mesmo iniciativas que deveriam estar salvaguardadas dentro do âmbito das políticas de Estado são descontinuadas nas transições entre governos.

4.2 Casos ilustrativos da transversalidade do meio ambiente para a estratégia de diplomacia brasileira

4.2.1 A permanência no Acordo de Paris como condição mínima para projetar-se como *player* no caso do Acordo Mercosul-União Europeia

Desde a entrada de Bolsonaro na presidência, sua antipolítica ambiental enfrentou uma série de críticas da comunidade internacional. Além disso, as constantes ameaças de retirar o Brasil do Acordo de Paris, os altos índices de queimadas na Amazônia e a desativação do Fundo Amazônia aprofundaram ainda mais o isolamento diplomático brasileiro do Norte global.

Tais fatores foram tão prejudiciais para o Brasil, que ocasionaram a descredibilização do país como parceiro comercial da Europa, colocando em risco o acordo Mercosul-União Europeia que vinha sendo negociado há 20 anos. Apesar disso, as negociações do acordo foram finalizadas em 2019, mas sua ratificação pelas partes ainda está pendente e parte disso se deve pelas exigências ambientais impostas pelo lado europeu.

De acordo com o resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro sobre o Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, o capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, na parte referente ao meio ambiente, destaca a importância do respeito aos ODS da Agenda 2030, levando em consideração as capacidades nacionais das partes. Além disso, aborda questões relacionadas às mudanças climáticas – com ênfase no Acordo de Paris –, proteção da biodiversidade e manejo sustentável das florestas e da pesca (Brasil, 2022b).

A abordagem brasileira sobre meio ambiente e clima durante o governo Bolsonaro quase pôs a perder os vinte anos de negociação do acordo, ainda mais durante um período em que a defesa comercial europeia estava crescendo e as normas ambientais estavam se convertendo em barreiras protecionistas contra os produtos brasileiros.

Atualmente, com o retorno de Lula à presidência, em 2023, as expectativas de ratificação do acordo eram elevadas. Porém, a União Europeia enviou ao Mercosul um projeto de protocolo extra com novas exigências, envolvendo além de outros temas, compromissos ambientais e de biodiversidade. Além das novas condições para a ratificação do acordo, uma das maiores problemáticas para o Brasil seria ter que modificar compromissos voluntários climáticos já assumidos para um caráter vinculativo (Chade, 2023).

Dessa maneira, o então presidente Lula recuou em relação ao protocolo adicional, assumindo uma posição de defesa quanto aos compromissos já assumidos pelo país. Assim, embora o pioneirismo na adoção de compromissos voluntários conste na estratégia diplomática brasileira, quando o Brasil é pressionado a aceitar compromissos vinculantes, tende a adotar um comportamento mais defensivo. Isso está em sintonia com a clássica posição diplomática brasileira de responsabilizar, em primeiro lugar, as nações desenvolvidas, defendendo que suas obrigações ambientais devem ser maiores do que as dos países em desenvolvimento.

A abrangência de temas que o meio ambiente engloba e suas implicações para outras áreas como a economia, fazem deste tema uma das agendas mais importantes e transversais da atualidade, especialmente pela forma como ela pode ser instrumentalizada para fins de barganha, o que se reflete no Acordo Mercosul-União Europeia tanto pela parte brasileira quanto europeia.

4.2.2 A contradição entre posicionamentos durante a COP-28

Em dezembro de 2023, durante a COP-28 realizada em Dubai, o Brasil levou a maior delegação da sua história para uma COP. A comitiva liderada pelo presidente Lula foi composta por ministros, governadores, prefeitos, parlamentares, representantes de povos indígenas, da comunidade civil e da iniciativa privada (Brasil, 2023a).

Com essas lideranças presentes no evento, a estratégia era posicionar novamente o país como liderança climática global mediante a comunidade internacional. Durante a conferência, o presidente Lula discursou cobrando uma “descarbonização urgente”, e disse que o Brasil procura liderar pelo exemplo reforçando as realizações brasileiras na área ambiental e climática. Durante sua fala, o presidente destacou:

Ajustamos nossas metas climáticas, que são hoje mais ambiciosas do que as de muitos países desenvolvidos; reduzimos drasticamente o desmatamento na Amazônia e vamos zerá-lo até 2030; formulamos um plano de transformação ecológica para promover a industrialização verde, a agricultura de baixo carbono e a bioeconomia; forjamos uma visão comum com os países amazônicos e criamos pontes com outros países detentores de florestas tropicais (Brasil, 2023c).

Além da reafirmação do comprometimento climático brasileiro, a redução de 50% do desmatamento na Amazônia de janeiro a novembro de 2023 ajudou no estabelecimento da imagem e angariação de recursos de países para o Fundo Amazônia, como foi o caso do Reino Unido, que anunciou durante a COP uma doação de mais 35 milhões de libras e

assinou o contrato da contribuição de 80 milhões de libras (R\$ 500 milhões) que já haviam sido prometidas anteriormente. A Noruega também anunciou nova doação de US\$ 50 milhões (cerca de R\$ 250 milhões) para o Fundo Amazônia em evento sobre o mesmo durante a COP-28 (Brasil, 2023d).

Além disso, o país assumiu o compromisso de reduzir suas emissões de GEE, baseando-se na sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC). Esta estabelece uma redução de 48% das emissões de gases de efeito estufa até 2025 e 53% até 2030, em relação aos níveis de 2005, e visa alcançar emissões líquidas neutras até 2050 (Exame, 2023).

Assim, entre os principais aspectos da participação brasileira na COP-28, destacam-se: a conquista do pleito para sediar a COP-30 no Brasil; a proposta de transição energética para o fim dos combustíveis fósseis (em congruência com o desejo brasileiro de liderar a transição global energética); a assinatura da Declaração de Belém por parte dos oito países que compõem a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); e a reativação do Fundo Amazônia com o adicional de atualização das suas diretrizes (Brasil, 2023a).

No entanto, apesar dos compromissos assumidos e das vitórias diplomáticas obtidas, a participação brasileira na COP demonstrou, também, as contradições do governo Lula na temática ambiental quando em maio, poucos meses antes da COP-28, foi trazida à luz a perfuração de um bloco na foz do rio Amazonas para a prospecção de petróleo (BBC, 2023).

Em outra ocasião, as ações de Lula também demonstraram discordância com suas falas. Nesse caso, após a COP-28, durante a visita do presidente francês Emmanuel Macron ao Brasil em março de 2024, Brasil e França passaram a negociar a exploração de reservas de Urânio no Brasil para fomentar o programa nuclear francês, responsável pela geração de 70% da energia no país.

Apesar de ser considerada uma energia renovável e “limpa”, as consequências ambientais a curto e médio prazo ficam para o Brasil, já que o transporte do minério pode causar danos ambientais diversos, como contaminação radiológica de trabalhadores, do ar, do solo e de mananciais de água (Bones; Auler, 2024).

Dessa maneira, os casos acima demonstram que, para além das incongruências entre as falas e as ações do governo brasileiro na temática ambiental no âmbito externo, no plano doméstico essas contradições também revelam também o choque de interesses interministeriais. Nesse caso, entre os ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente na atual gestão brasileira. O que corrobora com o argumento de que o meio ambiente é utilizado de forma utilitária pela PEB de Lula, já que o discurso é utilizado para conseguir

investimentos, credibilidade e projeção, e a prática é inerte quando se choca com os interesses econômicos internos.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho partiu do questionamento se o Brasil instrumentaliza sua diplomacia ambiental para obter vantagens estratégicas através da sua política externa. Nesse sentido, Durante o estudo, observou-se que a diplomacia ambiental tem uma importância ímpar para a política externa brasileira. A diplomacia ambiental tem mais de 50 anos de atuação e é a responsável por direcionar a tomada de decisão dos governos brasileiros diante de uma das agendas mais importantes da atualidade. Através da mesma, o Estado brasileiro pôde construir uma reputação dentro da seara ambiental de forma a beneficiar sua projeção internacional, especialmente pelo desenvolvimento deste tipo de diplomacia dentro de fóruns multilaterais que proporcionaram tal projeção e construção da credibilização brasileira no âmbito da governança ambiental global.

Além disso, a diplomacia ambiental, assim como as demais, é feita por múltiplos atores e em diferentes contextos: governos, diplomatas, acadêmicos, ONG's, o setor privado e a comunidade internacional são algumas das partes que podem estar envolvidas na sua formulação. No entanto, apesar da multiplicidade de atores envolvidos, a diplomacia ambiental acaba refletindo, acima de tudo, a política ambiental projetada pelo governo que está no em vigência, como visto durante o estudo. Isso corrobora o entendimento de que o Brasil carece de uma política ambiental de Estado concreta, uma vez que essa política muda a cada troca de governo, sendo refletida na forma como o país aborda o tema no âmbito externo e nas posições que adota em conferências, cúpulas e reuniões internacionais sobre o tema.

Portanto, para falar sobre diplomacia ambiental, é preciso também diferenciar a abordagem do tema perante o âmbito do Estado e dos governos. Nesse sentido, a pesquisa observou que desde o governo Collor a agenda ambiental já era instrumentalizada em prol da obtenção de benefícios políticos como foi observado na realização da UNCED ou Rio-92. Posteriormente, isso foi observado em outros governos como na gestão Lula, que investiu na agenda ambiental desde o seu primeiro mandato, passando a instrumentalizá-la especialmente a partir do seu segundo mandato, quando foi proposto o Fundo Amazônia, um dos objetos analisados no trabalho.

No seu terceiro mandato a diplomacia ambiental passou a compor com mais ênfase sua estratégia para a política externa. Exemplo disso pode ser visto na reativação do Fundo

Amazônia (2023), quando o então presidente se utilizou da diplomacia ambiental a fim de demonstrar os resultados internos na diminuição no desmatamento da Amazônia, e na nova conduta da sua política ambiental, através da atuação em espaços multilaterais como a COP-28. Além disso, é preciso destacar também a própria imagem de Lula, que já carregava um respaldo positivo pelo desenvolvimento desta pasta nos seus governos anteriores. Tais fatores o ajudaram a recuperar a confiança dos países nas doações para o Fundo Amazônia.

Isso ajudou a atrair parcerias econômicas para o país – como a França –, corroborou para o ganho de reputação governamental e ainda contribuiu para a projeção internacional do país. Portanto, o Fundo Amazônia é um caso ilustrativo de como a diplomacia ambiental pode ser utilizada para garantir ganhos sob a pauta ambiental/climática.

Portanto, com base na investigação realizada através dos governos de Rousseff, Bolsonaro e de Lula (governos do século XXI escolhidos para serem analisados), constata-se que o Brasil não possui políticas de Estado consistentes para o meio ambiente, deixando essa responsabilidade ao critério de cada governo que assume o Executivo. Isso faz com que a agenda não tenha linearidade, o que abre espaço para que cada governante implemente sua estratégia para lidar com o tema.

Portanto, a pesquisa conclui que a diplomacia ambiental é instrumentalizada na política externa através da sua utilização para adquirir vantagens perante outras agendas como a econômica. Além disso, a pesquisa também demonstra que nem todos os governos se utilizam da diplomacia ambiental para fins utilitários, como é o caso do governo Dilma que não designou grande atenção ao tema durante seu mandato, e o caso do governo Bolsonaro que optou pelo desmonte da agenda ambiental para obter vantagens domésticas – dificultando a candidatura do Brasil à OCDE durante seu mandato, sendo esse um dos objetivos da sua política externa.

Por fim, isso resulta no atual governo Lula, que, conforme demonstrado na pesquisa, utiliza o meio ambiente brasileiro como um instrumento para obter vantagens econômicas. Alguns exemplos disso são evidenciados pelo interesse em liderar a transição energética global; pelo Acordo Mercosul-União Europeia; pela prospecção de petróleo na Amazônia e pela mineração de urânio em parceria com a França. Assim, ainda que muitos desses interesses se choquem com os discursos proferidos pelo presidente sobre o dever brasileiro com o meio ambiente, a agenda ambiental/climática brasileira ainda pode ser configurada como a *rationale* do governo Lula, ainda que seja utilizada de forma especialmente direcionada aos interesses econômicos e políticos do seu governo. Portanto, a conclusão do estudo demonstra que a diplomacia ambiental é instrumentalizada de acordo com os

interesses e estratégias de governos diferentes para obter vantagens e garantir os interesses nacionais.

REFERÊNCIAS

- ‘A Amazônia É Nosso Bem Comum’ Diz Macron Antes Da Cúpula Do G7. **Veja**. [s.l.], 24 ago. de 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/a-amazonia-e-nosso-bem-comum-diz-macron-antes-da-cupula-do-g7/>>. Acesso em: 06 jun. de 2024.
- ALI, Saleem H.; VLADICH, Helena Voinov. Environmental Diplomacy. *In*: CONSTANTINOU, Costas M.; KERR, Pauline; SHARP, Paul. **The Sage Handbook of Diplomacy**. Londres, England: SAGE Publications, 2016. p. 601-616.
- ARENAL, Celestino Del. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 1990.
- AREAL, Gabriel Rebello Esteves. **Fundo Amazônia e as Estratégias Regulatórias**. Orientador: Rômulo Silveira da Rocha Sampaio. 2020. 153 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.
- BONES, Nairana Karkow; AULER, Caio Junior. O Meio Ambiente como Rationale da Política Externa: Uma Análise Preliminar Sobre o Governo Lula III. *Revista CEDEPEM*. [s.l.]. v. 2 n. 3. p.17-22, set./dez, 2022. Disponível em:<<https://wp.ufpel.edu.br/cedepem/files/2023/10/Caio-et-al.pdf>>. Acesso em: 10 maio de 2024.
- BONES, Nairana Karkow; AULER, Caio Junior. França, Amazônia e a instrumentalização auto-interessada do meio ambiente brasileiro. *Policy Brief, CENEGRI/LABGRIMA*, n. 17, p. 1-6, 2024.
- BAPTISTA, João V. M.; BERTOLUCCI, Artur Cruz.; DIOGO, Ana Victória K. Política de Estado ou de Governo? A reorientação da política externa brasileira sob o governo Bolsonaro. **Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades**. Salvador/Recife, v. 45, n. 250, p. 502-533, maio/ago. 2020.
- BASSO, Larissa. Coalizão pró-clima é condição para o ingresso do Brasil na OCDE. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 34, set/dez. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13659-meio-ambiente-nas-relacoes-internacionais-do-brasil-e-tema-de-boletim-publicado-pelo-ipea>. Acesso em: 06 jun. de 2024.
- Bolsonaro Diz Que Brasil Deixará Acordo De Paris Se Não Forem Aceitas Mudanças. **UOL**, [s.l.], 12 dez. de 2018. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/bolsonaro-diz-que-brasil-deixara-acordo-de-paris-s-e-nao-forem-aceitas-mudancas,d788a5152dbb57db94b02a4133a5157dh1ila34v.html?utm_source=clipboard>. Acesso em: 06 jun. de 2024.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Mercosul-União Europeia**. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/agenda-de-negociacoes-externas/mercosul-uniao-europeia>>. Acesso em: 06 jun de 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. “**Brasil vai liderar a transição energética’, diz presidente Lula na abertura da COP 28**”. 2023e. Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/201cbrasil-vai-liderar-a-transicao-energetica-201d-diz-presidente-lula-na-abertura-da-cop-28>>. Acesso em: 05 jun. de 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **MME Abre Discussões Sobre Transição Energética no G20**. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-abre-discussoes-sobre-transicao-energetica-no-g20>>. Acesso em 05 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Protocolo de Quioto**. [2024]. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quioto.html>>. Acesso em: 22 de abril de 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Discurso Do Presidente Lula Na Sessão De Abertura Da Presidência Da COP 28**. 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/discurso-do-presidente-lula-na-sessao-de-abertura-da-cop28>> Disponível em: 06 jun. de 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Noruega Anuncia Doação De R\$ 250 Milhões Para O Fundo Amazônia Na COP 28**. 2023d. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/noruega-anuncia-doacao-de-r-250-milhoes-para-o-fundo-amazonia-na-cop28>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. Planalto. **Discurso Do Presidente Da República, Jair Bolsonaro, Na Abertura Da 76º Assembleia-Geral Da ONU**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/09/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-76deg-assembleia-geral-da-onu>>. Acesso em: 06 jun. de 2024.

BRASIL. Secretária de Comunicação Social. **País Volta A Respeitar O Meio Ambiente E A Ser Respeitado Em 2023**. 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/12/pais-volta-a-respeitar-o-meio-ambiente-e-a-ser-respeitado-em-2023>>. Acesso em: 14 maio de 2024.

COP 13 – BALI, INDONÉSIA. **CETESB**, [s.l.], 2020. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/conferencia-das-partes-cop/cop-13-mop-3-bali-indonesia-d-ezembro-de-2007/>>. Acesso em: 22 abr. de 2024.

CHADE, Jamil. Governo Lula não aceitará condições ambientais da Europa para fechar acordo. **UOL**, [s.l.], 27 abr. de 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2023/04/27/governo-lula-nao-aceitara-condicoes-ambientais-da-europa-para-fechar-acordo.htm?utm_campaign=jamil-chade&utm_content=veja-texto-completo&utm_medium=email&utm_source=notificacao-coluna>. Acesso em: 06 jun. de 2024.

DELGADO, Fernanda; FILGUEIRAS, Raquel. A crise do setor de óleo e gás e os desafios da transição energética brasileira. **Conjuntura Econômica**, [s. l.], v. 76 n. 04, p. 38-41, abr. 2022. Disponível em:

<https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/04ce2022_fernanda_delgado.pdf>. Acesso em: 10 jun. de 2024.

Documento Final Da COP 28 Traz Compromisso De Redução Global Do Uso De Combustíveis Fósseis. **EXAME**, [s. l.], 14 dez. de 2023. Disponível em: <<https://exame.com/esferabrasil/documento-final-da-cop28-traz-compromisso-de-reducao-global-do-uso-de-combustiveis-fosseis/>>. Acesso em: 06 jun. de 2024.

ESTEVO, Jefferson dos Santos. **A Política Brasileira Para Mudanças Climáticas: Análise Do Âmbito Interno E Negociações Exteriores (2009-2016)**. In: Simpósio de Pós-graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas - Unesp, Unicamp, PUCSP, São Paulo, 2017.

FERNANDES, Ivan Filipe; FERNANDES, Guilherme Antonio de Almeida Lopes. Retomada, protagonismo e equilíbrio: a política externa no novo governo Lula. **CEBRI**, [s. l.] ano 3, n. 9, p. 123-143, Jan./Mar. 2024. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/139/retomada-protagonismo-e-equilibrio-a-politica-externa-no-novo-governo-lula>>. Acesso em 06 jun. de 2024.

GOMES, Karina. Internacionalização da Amazônia: entenda o debate. **DW**, [s. l.], 03 out. de 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/internacionaliza%C3%A7%C3%A3o-da-amaz%C3%B4nia-entenda-os-limites-do-debate/a-50688888>>. Acesso em: 06 jun. de 2024.

KOSSOY, Alexandre. Qual é a importância do Brasil no Acordo do clima de Paris. **NAÇÕES UNIDAS BRASIL**, [s. l.], 19 nov. de 2018. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/81635-artigo-qual-%C3%A9-import%C3%A2ncia-do-brasil-no-acordo-do-clima-de-paris>>. Acesso em: 06 jun. de 2024.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Funag, 2013.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. Tradução Jacob Gorender. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2005. p. 174-175.

MOREIRA, Helena Margarido. **A importância da Amazônia na definição da posição brasileira no regime internacional de mudanças climáticas**. Programa San Tiago Dantas, (Apresentação de Trabalho/Congresso). São Paulo, 2009.

NADIR, Mohammed; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira.; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. A diplomacia ambiental no sul global: um olhar sobre África e América Latina. **Revista Justiça do Direito**, v. 34, n. 1, p. 314–363, 2020.

NICOLAS, Leila; KALLAB, Elie. *Effective forms of environmental diplomacy*. Londres, England: Routledge, p. 01-55, 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Acordo De Paris Sobre O Clima**. [s.l.], 11 dez. de 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/88191-acordo-de-paris-sobre-o-clima>>. Acesso em: 06 jun. de 2024.

ORSINI, Amandine. La diplomatie environnementale. in Thierry Balzacq, Frédéric Charillon & Frédéric Ramel. **Manuel de diplomatie**, Paris: Presses de Sciences, p. 263-283, 2018.

ARAIÁ, Anna; VIEIRA, Maria Eduarda. O Governo Bolsonaro e O Desmonte Do Ministério do Meio Ambiente. **Impacto Ambiental**. 04 jun. de 2020. Disponível em: <<https://impactounesp.com.br/o-governo-bolsonaro-e-o-desmonte-do-ministerio-do-meio-ambiente/>>. Acesso em: 06 jun. de 2024.

UNFCCC. **What Is The Kyoto Protocol?**. [s.l.], [2024]. Disponível em: <https://unfccc.int/kyoto_protocol>. Acesso em: 05 jun. de 2024.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **A Política Externa Brasileira**. Universidade da Califórnia, Saraiva, 2005.

PEDROSO, Carolina Silva; RODRIGUES, Elze Camila Ferreira. La reforma del Ministerio del Medio Ambiente y la imagen internacional de Brasil bajo el gobierno Bolsonaro: el caso de la Amazonia. In: BUELVAS, Eduardo Pastrana; STOPFER, Nicole Stopfer, editores. **Gobernanza Multinivel de la Amazonia**. Bogotá, Colômbia: Fundación Konrad Adenauer, 2020. p. 285-312.

FUNDO AMAZÔNIA. **Relatório Anual Do Fundo Amazônia (Rafa)**. 2022. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2022_port.pdf>. Acesso em: 28 abr. de 2024.

RIBEIRO, Wagner Costa. **O Brasil e a Rio+10**. Departamento de Geografia da cidade de São Paulo, p. 37–44, 2002.

RODRIGUES, Elze Camila Ferreira. **A atuação internacional do Brasil para as mudanças climáticas: as COP De 2009 A 2015**. 2016. 93 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais: Programa San Tiago Dantas) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Relações Internacionais: Programa San Tiago Dantas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

VERBEKE, Johan. *Diplomacy in practice: A critical approach*. Londres, England: Routledge, 2022.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 17, n. 50, p. 25–46, 2002.

VIOLA, Eduardo. **The environmental movement in Brazil: institutionalization, sustainable development and crisis of governance since 1987**. In: G. MacDonald, D. Nielson e M. Stern (eds.), *Latin American environmental policy in international perspective*. Boulder, Westview Press, 1997.

WATANABE, Phillippe. Veja números, frases e polêmicas de Ricardo Salles à frente do Ministério do Meio Ambiente. **Folha de São Paulo**, [s. l.], 23 jun. de 2021. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/06/veja-numeros-frases-e-polemicas-de-ricardo-salles-a-frente-do-ministerio-do-meio-ambiente.shtml>. Acesso em: 06 jun. de 2024.