

## O MEIO AMBIENTE COMO RATIONALE DA POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE PRELIMINAR SOBRE O GOVERNO LULA III

*The Environment as Rationale for Foreign Policy: a Preliminary Analysis of Lula's Third Term*

Caio Junior Auler<sup>1</sup> e Nairana Karkow Bones<sup>2</sup>

### RESUMO

O acúmulo de evidências científicas em relação às mudanças climáticas antropogênicas tem-se consolidado como um dos fenômenos mais importantes de nosso tempo. A governança climática internacional encontra-se em pleno desenvolvimento, e o Brasil surge como um *player* fundamental para essas discussões. A política externa do terceiro mandato de Lula propõe-se a atuar de maneira atenta e ativa neste contexto, como evidenciado em seu discurso de posse. A partir disso, este ensaio buscou realizar um balanço dos primeiros nove meses da gestão Lula III, com base em uma metodologia qualitativa, objetivando analisar como as questões climáticas e ambientais têm sido operacionalizadas na política externa. As conclusões preliminares apontam para um saldo positivo, em termos de reposicionamento do Brasil na governança internacional referente a essa temática.

**Palavras-chave:** Governança Climática; Meio Ambiente; Política Externa Brasileira; Governo Lula III.

### INTRODUÇÃO

A emergência das mudanças climáticas em nível global tem estimulado a consolidação das discussões ambientais, enquanto um dos temas prioritários da agenda internacional. Estabelecidas a partir da década de 1970<sup>3</sup>, as discussões sobre o meio ambiente e o clima transformaram-se em um dos eixos centrais do multilateralismo e têm condicionado um papel, cada vez mais relevante, a um

---

<sup>1</sup> Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: caiojr99@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (PPGCPol/UFPel). E-mail: nairanabones@gmail.com.

<sup>3</sup> Em 1972 realizou-se, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que acentuou as divergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – com atuação destacada do Brasil, que buscou a responsabilização dos países industrializados.

país específico: o Brasil. A posição brasileira de destaque é, em grande medida, reflexo das características naturais do país e da construção de uma diplomacia ativa.

Detentor de parte considerável da biodiversidade e reservas de água doce do planeta, o Brasil possui uma matriz energética diversificada em comparação à realidade global. O território brasileiro é composto por seis grandes biomas, dentre os quais o amazônico, que abriga a maior floresta tropical do mundo – a Amazônia. Para além de seus recursos e características naturais, o país desenvolveu uma legislação ambiental que, apesar de apresentar inúmeros problemas operacionais, é considerada bastante avançada (Cavalcanti, 2004).

Não obstante, o Brasil exerce papel ativo nos fóruns ambientais internacionais, seja por ser demandado devido a aspectos como desmatamento e queimadas na Amazônia ou, mesmo, pela busca de um maior protagonismo político global. O meio ambiente tem sido, cada vez mais, instrumentalizado na política externa brasileira. Como exemplo, tem-se, particularmente, os governos Lula no período de 2003-2010, quando houve a redução significativa do desmatamento e a criação do Fundo Amazônia<sup>4</sup>.

Com base neste cenário, o presente ensaio busca analisar a operacionalização da política externa do terceiro governo de Lula (conhecido também como Lula III) voltada ao meio ambiente, visando realizar um balanço das iniciativas e da atuação brasileira internacionalmente, durante o período de janeiro a setembro de 2023. Além disso, busca-se contribuir com as discussões do campo e propor a questão climática como a *rationale*, isto é, a base lógica ou a fundamentação da política externa brasileira do século XXI.

### **LULA III E O RETORNO DA AGENDA AMBIENTAL: UM BALANÇO DOS NOVE MESES DE GESTÃO**

O discurso da posse de Lula em seu terceiro mandato, no dia 1º de janeiro de 2023, buscou reintroduzir, de forma clara, a questão ambiental como um elemento central na agenda do país. Na ocasião, o presidente afirmou que o Brasil deve “iniciar a transição energética e ecológica para uma agropecuária e uma mineração sustentáveis, uma agricultura familiar mais forte, uma indústria mais

---

<sup>4</sup> A partir de 2004, as taxas de desmatamento na Amazônia Legal apresentaram queda vertiginosa, reduzindo-se em cerca de 75% até 2010 (INPE, 2022), como reflexo do sucesso do estabelecimento de políticas públicas transversais de proteção e monitoramento do bioma amazônico (Marcovitch; Pinsky, 2020); neste contexto, ocorreu a criação do Fundo Amazônia, em 2008, órgão fundamental para o desenvolvimento de projetos para adaptação e mitigação às mudanças climáticas.

verde”, além de buscar “alcançar desmatamento zero na Amazônia e emissão zero de gases do efeito estufa na matriz elétrica” (Brasil, 2023).

Em seu discurso, como recém-empossada ao cargo de ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva também ressaltou que: “o Governo Brasileiro, que sempre foi protagonista nessa discussão, não se furtará a exercer esse papel de liderança, nacional e internacionalmente, por meio deste Ministério”. Além disso, a ministra acentuou: “contamos com a cooperação internacional para provarmos que é possível gerar riqueza sem destruir o meio ambiente” (Brasil, 2023a).

No primeiro dia de mandato de Lula III, foi publicado o Decreto Federal nº 11.368/2023, que dispõe, dentre uma série de outras medidas ambientais, a reativação do Fundo Amazônia (Brasil, 2023b) – paralisado durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). A partir dessa retomada, a Noruega autorizou a utilização de cerca de R\$ 3 bilhões doados pelo país ao organismo, precedendo uma série de anúncios de doações realizados por países como Alemanha, Estados Unidos da América, União Europeia e Reino Unido (Lupion, 2023), restabelecendo o Brasil enquanto um receptor atrativo de recursos na estrutura de financiamento climático<sup>5</sup>.

Um dos primeiros objetivos perseguidos pela gestão de Lula foi a candidatura para a sede da COP-30, a ser realizada em 2025, buscando reintroduzir o Brasil na rota da governança climática global. O pleito brasileiro foi confirmado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em maio deste ano (2023), e prevê a realização da primeira COP no Brasil, justamente na região amazônica, na cidade de Belém, no estado do Pará (Brasil, 2023c). Assim como a Rio-92 buscou reinserir o Brasil internacionalmente e desvincular o país da herança militar das décadas anteriores<sup>6</sup>, Lula III busca instrumentalizar a COP-30 para reposicionar o Brasil no cenário externo em um contexto pós-Bolsonaro.

---

<sup>5</sup> De acordo com a reportagem feita pelo *Deutsche Welle* Brasil, após a reativação do Fundo, já foram anunciados 35 milhões de euros da Alemanha, 500 milhões de dólares dos EUA, 20 milhões de euros da União Europeia, 80 milhões de libras do Reino Unido, 5 milhões de francos suíços da Suíça e 150 milhões de coroas dinamarquesas da Dinamarca (Lupion, 2023). “A Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças de Clima, a COP, reúne anualmente lideranças mundiais para debater soluções para conter o aquecimento global e criar alternativas sustentáveis para a vida na Terra” (Brasil, 2023c, s.p.).

<sup>6</sup> Na década de 1980, devido aos altos índices de desmatamento e queimadas na Amazônia, o Brasil possuía uma imagem negativa. A partir do processo de redemocratização, o país passou a adotar uma postura mais cooperativa, sediando, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD ou Rio-92), no Rio de Janeiro. Vale mencionar, que durante a CNUMAD consagrou-se o conceito de desenvolvimento sustentável e foi estabelecido o importante princípio das *responsabilidades comuns, mas diferenciadas* como um reflexo da posição e reivindicações dos países em desenvolvimento (Lago, 2013).

Como uma espécie de preparação para a realização da COP-30, Belém sediou, entre os dias 8 e 9 de agosto de 2023, a Cúpula da Amazônia, que reuniu os oito países signatários da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e buscou restabelecer a cooperação regional no bioma – consolidando a filosofia de que, agora, é a Amazônia quem deve falar para o mundo, presente em discursos de Lula<sup>7</sup>. Na ocasião, os países adotaram a Declaração de Belém (Brasil, 2023d), documento principiológico que estabeleceu ações para preservar a floresta, combater a pobreza, promover o desenvolvimento sustentável e fortalecer institucionalmente a OTCA.

Apesar do encontro representar, per se, um avanço nas discussões ambientais em nível regional, o documento final não previu a adoção de metas conjuntas para redução do desmatamento e, nem mesmo, veto à exploração de petróleo no perímetro amazônico. Não obstante, a Cúpula deu início à articulação do Brasil com os demais países detentores de floresta tropical, a exemplo da República Democrática do Congo e da Indonésia que, junto à diplomacia brasileira, buscam consolidar uma posição comum a ser levada às negociações multilaterais ambientais, como a COP-28 (Brasil, 2023e), representando o fortalecimento de uma nova frente na política externa brasileira.

Em um contexto de retorno à diplomacia presidencial, a presença de aspectos como a crise do clima e o alegado compromisso brasileiro com o fortalecimento da agenda ambiental nos discursos de Lula, em fóruns como o G20 e na Assembleia Geral da ONU (AGNU), é bastante representativa. Nas duas reuniões, o mandatário brasileiro endossou a urgência no combate às mudanças climáticas e demandou a mobilização de recursos financeiros e tecnológicos dos países desenvolvidos, os principais responsáveis pela deterioração climática (Brasil, 2023g; Brasil, 2023h).

No plano interno, um dos principais resultados obtidos, a partir do restabelecimento de políticas públicas de monitoramento e fiscalização ambiental, foi a queda vertiginosa dos índices de desmatamento – inclusive, explorados por Lula na AGNU. Conforme dados do INPE, de janeiro a agosto de 2023, ocorreu redução do desmatamento na Amazônia em 48% em relação ao mesmo período do ano anterior (Brasil, 2023i). Em agosto, a redução foi de 66% se comparado ao ano precedente, o que indica tendência de queda sustentada. Os incêndios florestais apresentaram queda de 47,5% na região em agosto, também como reflexo da retomada de ações de fiscalização por órgãos como Ibama e ICMBio.

---

<sup>7</sup> A ideia de que a Amazônia deve “falar para o mundo” foi reafirmada por Lula quando, em discurso realizado no festival “Power Our Planet” em Paris, em junho, convidou o público a visitar o Brasil em 2025 para acompanhar a realização da COP-30 (Brasil, 2023f).

## CONCLUSÃO

A política externa de Lula III busca consolidar o Brasil como potência ambiental. Este processo tem-se desenvolvido a partir da reconstrução da governança ambiental doméstica, com a retomada de ações e políticas públicas, e do engajamento externo, cristalizado na própria figura pessoal de Lula via diplomacia presidencial. Ao responsabilizar os países industrializados pela crise climática, Lula III fortalece uma posição histórica da diplomacia brasileira, além de credenciar-se como interlocutor dos países em desenvolvimento – o que acarreta maior protagonismo político global.

A agenda do meio ambiente e do clima consiste em um terreno que permite ao Brasil operar de maneira confortável. No caso de Lula III, tem possibilitado acertos no tom e no conteúdo, diferentemente de outros temas, como o conflito russo-ucraniano, por exemplo. Devido a sua biodiversidade e patrimônio hídrico-ambiental, o Brasil apresenta-se como candidato natural a uma posição de destaque na governança climática global. A partir deste quadro, é premente que o país instrumentalize a questão ambiental em sua atuação internacional e a transforme, cada vez mais, na *rationale* de sua política externa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Leia o discurso do presidente Lula na íntegra. Câmara dos Deputados.** 01/01/2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/932450-leia-o-discurso-do-presidente-lulana-integra/>>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. **Discurso da ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva.** 04/01/2023. 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2023/01/discurso-daministra-do-meio-ambiente-e-mudanca-do-clima-marina-silva>>. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **Decreto Nº 11.368, de 1º de janeiro de 2023.** 01/01/2023. 2023b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11368.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11368.htm)>. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. **ONU confirma Belém (PA) como sede da COP-30, a conferência para o clima.** 27/05/2023. 2023c. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/05/onu-confirma-belem-pa-como-sede-da-cop-30-conferencia-para-o-clima>>. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Leia a íntegra da Declaração Presidencial da Cúpula da Amazônia.** 08/08/2023. 2023d. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupulada>>.

amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica>. Acesso: 26 set. 2023.

BRASIL. **Cúpula da Amazônia**. 04/08/2023. 2023e. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/cupula-da-amazonia](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/cupula-da-amazonia)>. Acesso em: 21 set. 2023.

BRASIL. **Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do evento "Power Our Planet", na França**. 22/06/2023. 2023f. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/pronunciamento-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-evento-power-our-planet-na-franca>>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. **Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a abertura da Cúpula do G20**. 09/09/2023. 2023g. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-abertura-da-cupula-do-g20>>. Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. **Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da 78ª Assembleia da ONU**. 19/09/2023. 2023h. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-78a-assembleia-da-onu>>. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. **Área sob alertas de desmatamento na Amazônia cai 66% em agosto**. 05/09/2023. 2023i. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/area-sob-alertas-de-desmatamento-na-amazonia-cai-48-nos-primeiros-oito-meses-de-2023>>. Acesso em: 13 set. 2023.

CAVALCANTI, C. "Economia e Ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil". **Revista Iberoamericana de Economia Ecológica**. v. 1, n. 1, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. INPE. PRODES – **Amazônia: Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. 2022. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em: 12 set. 2023.

LAGO, A. A. C. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Funag, 2013.

LUPION, B. Como o dinheiro do Fundo Amazônia está sendo usado? **Deutsche Welle Brasil**, 15 de set. 2023. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/como-o-dinheiro-do-fundo-amaz%C3%B4nia-est%C3%A1-sendo-usado/a-66816969>>. Acesso em: 18 set. 2023.

MARCOVITCH, J.; PINSKY, V. C. "Bioma Amazônia: atos e fatos". **Estudos Avançados**. v. 34, n. 100, p.83-106, 2020.