RICRI
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A política ambiental do terceiro Governo Lula: a política externa brasileira na constituição da diplomacia ambiental sul-americana

Lenira Vitoria Barroso de Oliveira [*], Natália de Souza Gráss, Camila Lorena Gomes de Jesus

Universidade de Brasília - UnB
*Autor correspondente. E-mail: leniravitoria2003@gmail.com

Resumo

O presente artigo faz considerações acerca da nova posição ocupada pelo Brasil na região sul-americana, com foco no esforço brasileiro de produzir uma política ambiental centrada na diplomacia. Para este fim, busca-se elaborar um paralelo entre o Fundo Amazônia, a retomada da UNASUL, a valorização da OTCA e a atuação de programas e iniciativas como o Fundo Amazônia, o Novo PAC e o Plano de Transição Energética. Destarte, procura-se analisar o papel do governo brasileiro – durante o primeiro ano do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – enquanto líder regional nas pautas ambientais.

Palavras-chaves: Política ambiental; Governança ambiental; Diplomacia estratégica; Lula III; Fundo Amazônia.

1. Introdução

Desde o início dos anos 2000, momento em que as discussões em torno do meio ambiente e das mudanças climáticas causadas e/ou amplificadas pela intervenção humana mostraram-se mais evidentes, o Brasil posicionou-se de diferentes formas no cenário internacional. Em pouco mais de 20 anos, os posicionamentos controversos do País estiveram diretamente ligados a trocas em distintas áreas dos Poderes Legislativo e Executivo da República Federativa, assim como à ausência de um plano nacional efetivo que contemple as questões ambientais, uma forte descontinuidade e desmantelamento de políticas públicas com esse foco e o posicionamento internacional brasileiro frente à temática.

Luiz Inácio Lula da Silva, no primeiro ano de seu terceiro mandato como Presidente da República – o qual será majoritariamente referido como "Lula III"–, dedicou boa parte de seus esforços internacionais em prol de reconquistar o espaço brasileiro

enquanto líder ambiental global. Em tal busca, o atual Presidente da República dedicou – durante o primeiro ano de seu terceiro mandato – esforços, especialmente por meio de suas relações exteriores, para que o Brasil voltasse a ser visto internacionalmente como potência ambiental.

O presente artigo analisa, portanto, por meio de um estudo de caso intrínseco (Baxter e Jack 2008), a intersecção entre a agenda ambiental e os avanços no âmbito político-institucional do terceiro governo do Presidente Lula, assim como verifica se a política ambiental brasileira tem sido ou não determinante para o Brasil obter destaque no âmbito global. Para tal fim, inicialmente realiza-se uma breve reconstituição da política ambiental brasileira desde o início dos anos 2000, de forma a contextualizar a atuação do Brasil desde então. Posteriormente, aborda-se alguns dos principais programas e planos ambientais implementados e/ou idealizados durante o governo Lula III, apresentando sua relevância para o fortalecimento da agenda ambiental. A UNASUL, por sua vez, aparece como fator para a integração regional da agenda ambiental brasileira, assim como a OTCA e seu respectivo papel no debate sobre a Amazônia.

Ainda em relação à Amazônia, apresentam-se aspectos referentes à proteção do meio ambiente e sua relação com o financiamento internacional, também viabilizado através da diplomacia ambiental e política externa realizada pelo governo brasileiro. Por fim, dedica-se atenção ao Fundo Amazônia, programa criado em 2008 e cujo fim é a captação de investimentos em ações de prevenção, monitoramento, conservação e combate ao desmatamento na região amazônica.

Para embasar os argumentos utilizados, foram utilizadas fontes primárias como relatórios, documentos oficiais disponibilizados publicamente pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, acordos internacionais considerados relevantes para a temática e, em menor frequência, notícias relacionadas. De modo a complementá-las, foram utilizadas também fontes secundárias compostas majoritariamente por artigos acadêmicos encontrados em buscas realizadas em plataformas com ampla base de dados e conteúdos científicos, como *Web of Science* e *Scielo*. As palavras-chave utilizadas para as consultas realizadas foram: "Diplomacia ambiental", "Meio Ambiente", "Política Ambiental brasileira"e outras similares.

2. A política ambiental brasileira desde o início dos anos 2000

O início do novo milênio trouxe consigo maior notoriedade para as agendas ambientais em todo o mundo. Seja pela urgência de conter as mudanças climáticas, seja pelas controvérsias ao redor da temática, tal agenda recebe cada vez mais atenção da sociedade civil e de tomadores de decisão. As discussões que a circundam tendem a variar entre a adequação do ritmo imposto à vida humana ao tempo e espaço requerido pelo ecossistema ao qual ela está inserida e em maneiras de explorar de modo cada vez mais contundente os recursos naturais de regiões diversas. Desse modo, não surpreende que o assunto tenha ganhado influência também no Brasil, que buscava demonstrar maior comprometimento com o tema alguns anos antes. Foi durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (ECO-92), no Rio de Janeiro, que o País passou a, então, promover o que apelidaram de "auto-imagem climática"(Franchini e Viola 2019).

A auto-imagem proposta pelos autores, como depreende-se de sua denominação, consiste na auto-imagem criada para orbitar ao redor de determinado assunto, neste caso, o climático. Enquanto é comum que países utilizem tais estratégias e busquem assumir posições disseminadas para o exterior, em alguns casos suas ações reais se distanciam consideravelmente da realidade, podendo tornar-se um "mito climático"(Franchini e Viola 2019). Um mito climático aceito internacionalmente, ainda que o termo possa soar negativo, não necessariamente o é para o Estado, uma vez que pode possibilitar que representações deste ocupem espaços notáveis que de outra forma não seriam acessados.

O Brasil, desde então, buscou promover sua auto-imagem climática em diferentes momentos e em distintas proporções ao longo do tempo. Nem sempre conseguindo manter os compromissos firmados em âmbito internacional, o País perpassou pelos extremos e parece, agora, concentrar esforços rumo à constituição e fortalecimento de uma imagem climática positiva.

Com a posição de destaque ocupada pelo Brasil na América do Sul por fatores diversos, como extensão territorial e potencial econômico, o País recebe, ainda, considerável atenção por possuir grande parte de seu território ocupado pela maior floresta tropical do mundo – a Floresta Amazônica. Assim, seu engajamento em agendas que envolvem temas referentes à política climática ganham espaço e relevância sucessiva desde então, e o percurso para se consolidar como liderança climática parecia promissor no início dos anos 2000.

Desde então, o Brasil foi governado por cinco presidentes (Fernando Henrique Cardoso [1995-2003], Luiz Inácio Lula da Silva [2003-2011 e 2023-2027], Dilma Rousseff [2011-2016], Michel Temer [2016-2018] e Jair Bolsonaro [2018-2022]) em diferentes períodos. Estes presidentes assumiram posições divergentes em relação à agenda ambiental, com alternâncias constantes entre maior rigor e flexibilidade nas políticas públicas implementadas. Essa ausência de continuidade causada pelas oscilações de políticas ambientais no País foram de significativo impasse para a liderança ambiental e climática global brasileira. Ainda assim, o Brasil mostrou certo empenho ao promover e participar ativamente de conferências e cúpulas mundiais.

Parecendo buscar dar destaque para a agenda ambiental brasileira e fortalecer a imagem climática do País no cenário internacional, após um período de apagamento, o terceiro governo Lula, iniciado oficialmente em 2023, têm dedicado esforços significativos para tal fim desde os primeiros meses de governo. Tendo tido destaque nessa agenda durante seus dois primeiros mandatos – momentos em que o Brasil se destacou e pareceu caminhar a passos largos para posições de liderança e influência global em questões de clima (Franchini, Mauad e Viola 2020) –, o atual presidente aparenta procurar reconquistar um espaço para o País em discussões globais sobre o clima e o meio ambiente.

Influenciado por tal objetivo, o terceiro mandato de Lula tem sido marcado por essa busca de restauração da ferramenta que pode elevar novamente a posição mundial do Brasil, e não apenas no que diz respeito à agenda ambiental. O início do atual governo tem sido marcado pelo direcionamento de uma parte considerável da energia da máquina pública para a preservação e ampliação das políticas ambientais. Já no primeiro dia de governo, por exemplo, o Presidente eleito assinou decretos definindo

políticas e ações pró-meio ambiente e revogação de outros estabelecidos anteriormente, que possuíam teor mais flexível. Para além disso, a presença de integrantes do Governo em eventos como a COP-27, que aconteceu no Egito antes mesmo do início oficial do mandato, é outro acontecimento que demonstra como o governo Lula III optou por destacar a agenda ambiental.

Como resultado desse esforço e do objetivo contínuo que parece ter sido estabelecido, diferentes eventos com o meio ambiente e a contenção das mudanças climáticas já foram realizados e/ou anunciados. É o caso, por exemplo, da Cúpula da Amazônia, que reuniu líderes de diferentes países da América do Sul, como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, e o anúncio da realização da COP-30, em 2025, em Belém. O resultado observado, até então, é de que o Governo Federal tem incentivado países a investirem e acreditarem novamente no crescimento do Brasil, mas sem a definição de ações internacionais conjuntas concretas.

Ainda utilizando-se do exemplo da Cúpula da Amazônia, nota-se que o referido esforço, mesmo válido, não tem sido tão efetivo quanto poderia. Realiza-se tal afirmação pois, mesmo com as mobilizações em voga, não foram definidas propostas que, ao tempo em que fossem realistas, fossem também expressivas. De todo modo, a abertura e empenho do Brasil em mostrar-se e colocar-se presente na agenda ambiental global contribui fortemente para a manutenção de sua imagem climática – e, não sendo excludente, de seu mito climático.

3. Principais programas e planos ambientais do Lula III

A partir da tentativa do atual governo do Presidente Lula (2023- 2026) de trazer o Brasil de volta à atuação na política externa ambiental, estabeleceram-se novos programas na área e outros já existentes receberam maior atenção e investimentos. Nessa senda, com a intenção de destacar ações mais sustentáveis e socialmente justas, o governo Lula III tem avançado na pauta ambiental com acordos internacionais em prol da preservação ambiental, bem como com parcerias bilaterais e multilaterais com atores diversos.

O Fundo Amazônia, por exemplo, foi criado em agosto de 2008, a partir do Decreto nº 6.527. Na oportunidade, foram contemplados os seguintes escopos de atuação: 1) gestão de florestas públicas e áreas protegidas; 2) controle, monitoramento e fiscalização ambiental; 3) manejo florestal sustentável; 4) atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; 5) Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; 6) conservação e uso sustentável da biodiversidade; e 7) recuperação de áreas desmatadas (Fundo Amazônia 2023).

É importante salientar que, embora o Fundo tenha sido implementado durante o segundo mandato de Lula, com o seu retorno à presidência do Brasil em 2023, houve o reativamento do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e, com isso, o Fundo retoma sua relevância. Para além, o Governo Federal lançou, em 11 de agosto de 2023, o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com anúncio de investimentos aproximados de R$1,7 trilhão, a serem destinados para a redução de desigualdades e para o aceleramento e crescimento da transição ecológica no Brasil (Presidência da República 2023). Na oportunidade, o Presidente afirmou que o país

"terá que ser sustentável" e que "não há como pensar em qualquer forma de crescimento econômico e em qualquer forma de geração de riqueza que não seja de forma verde e sustentável"(Presidência da República 2023), declarando publicamente a sua intenção de ampliar as ações e medidas governamentais no avanço ao desenvolvimento e produção mais sustentáveis, e fortalecendo a imagem climática brasileira sob seu mandato.

Ressalta-se, ainda, que o Novo PAC converge com os eixos estabelecidos pelo Plano de Transição Ecológica. O Programa está centrado nos seguintes eixos: transporte eficiente e sustentável; cidades sustentáveis e resilientes; água para todos; educação, ciência e tecnologia; saúde; infraestrutura social inclusiva; transição e segurança energética; inclusão digital e conectividade; e inovação para a indústria de defesa (Presidência da República 2023). Além disso, é importante destacar que R$612 bilhões do orçamento do PAC virão do setor privado, ressaltando o papel da indústria neste novo programa e a atuação conjunta dos setores público e privado em prol do estabelecimento de programas ambientais.

O Plano de Transição Ecológica, por sua vez, recorrerá a instrumentos financeiros, fiscais e regulatórios, além de ferramentas administrativas, operacionais e de monitoramento e fiscalização (Presidência da República 2023). Com isso, permitirá a concessão de linhas de crédito voltadas para o desenvolvimento sustentável, centradas no aperfeiçoamento do ambiente regulatório e licenciamento ambiental. Dentre suas principais medidas estão: a criação de um mercado regulado de carbono, a emissão de títulos soberanos sustentáveis, a criação de uma taxonomia sustentável e a reformulação do Fundo Clima para financiar atividades que envolvem inovação tecnológica e sustentabilidade (Presidência da República 2023).

A partir do exposto, compreende-se a relação dos novos planos e programas de governo relacionados à temática ambiental e os esforços direcionados para tal agenda desde o início de Lula III, uma vez que a pauta ambiental tem sido central desde sua campanha eleitoral. Não obstante, essas iniciativas reforçam a intenção do Governo Federal em atuar como um líder regional, de forma a "guiar" os demais países da região a uma transição energética ecológica e cooperação em prol da sustentabilidade.

Contudo, não é possível definir se tal agenda está sendo utilizada em vias de fortalecer o governo em âmbito internacional. Em grande medida pela relevância dos debates ambientais que geram discussões globais constantes, ou de um objetivo genuíno de avançar na proteção e conservação do meio ambiente, bem como estabelecer o Brasil em tal agenda de forma que os esforços e progressos sigam nos governos seguintes. Entretanto, seja por razão das informações apresentadas ou a convergência desses e outros fatores, os avanços, mesmo que em passos lentos, devem ser comemorados e incentivados pelos tomadores de decisão do governo.

4. A UNASUL como um meio para a integração regional da agenda ambiental

Desde sua posse, o presidente Lula vem enfatizando em seus discursos a questão da integração regional como um dos objetivos de seu novo governo no que diz respeito, sobretudo, a sua política externa. Em seu discurso de posse no Congresso, o presidente pontuou que: "Nosso protagonismo [do Brasil] se concretizará pela retomada da integração sul-americana a partir do Mercosul, a revitalização da UNASUL e mais instâncias articulação soberana da nossa região" (Câmara dos Deputados 2023).

Já o Ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, destacou em seu discurso de posse que:

> "O retorno do Brasil à sua própria região significará o engajamento e o diálogo com todas as forças políticas, para que possamos recuperar a capacidade de defender nossos interesses e contribuir para o desenvolvimento e a estabilidade regionais. Nossa ideologia na região será a ideologia da integração" (Ministério das Relações Exteriores 2023).

Nessa perspectiva, pode-se inferir um esforço da política externa do terceiro governo Lula em retomar a construção de uma integração da América do Sul. Para tanto, o governo brasileiro anunciou, em abril de 2023, o retorno do país à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Esse bloco foi criado em 2008, sobretudo a partir dos esforços dos governos brasileiro e venezuelano (Nery 2016, 59) e seu ato constitutivo foi assinado, à época, por doze países, sendo eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (Barnabé 2011, 40).

A proposta da UNASUL, em sua concepção, representou, por um lado, os esforços dos países sul-americanos no que se refere à integração regional, enquanto, por outro, expressou a dificuldade de coordenação política para tanto (Barnabé 2011, 46). Já na segunda década do século XXI, a UNASUL passou por um processo de crise devido à ascensão de governos conservadores na região (Jaeger 2019, 5), o que provocou um retrocesso significativo no processo de integração regional.

No entanto, observa-se durante o governo Lula III um esforço para a retomada desse processo de integração regional, a partir do retorno a mecanismos regionais de cooperação, como foi enfatizado pelo Ministro Mauro Vieira ainda durante seu discurso de posse:

> "[...] buscaremos recuperar em novas bases a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), garantindo claro sentido pragmático e eficácia à organização. O pronto retorno à Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a sua dinamização serão, também, objetivos imediatos da política externa brasileira" (Ministério das Relações Exteriores 2023).

Apesar disso, cabe destacar que esse processo de integração regional por meio da UNASUL enfrenta resistência dos países da região, que não concordam com este movimento fundamentado somente na existência deste bloco (Coletta et al. 2023). Para tais governos, um mecanismo de integração da região necessita ser "desideologizado" e baseado em uma cooperação que seja pragmática, isto é, esteja voltada para a solução de objetivos que sejam realistas, de modo a se manter resiliente às alternâncias de poder (Coletta et al. 2023).

Cabe destacar que essa crítica é válida, haja vista que a UNASUL foi de fato enfraquecida com a ascensão de governos de direita na região. No entanto, esse fato de forma alguma invalida as contribuições que esse grupo foi capaz de alavancar, sobretudo no que diz respeito ao avanço da integração regional. Nesse sentido, pode-se argumentar que as perspectivas de integração existentes desde o surgimento do Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, até o primeiro mandato do presidente Lula, em 2002, eram demasiadamente frágeis (Campos 2015, 102).

Esse processo de integração foi acelerado de certo modo com a criação da UNASUL, que contou em seu processo de formação com uma forte presença brasileira que

refletia sua política externa que almejava, principalmente uma maior integração e cooperação com os países sul-americanos, mas preservando sempre sua autonomia (Júnior e Vigevani 2014). Dentre seus objetivos estava posto a questão do meio ambiente como é apresentado no artigo 2° do seu Tratado Constitutivo:

> "A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados" (UNASUL 2008).

Nesse contexto, pode-se argumentar que muito contribuiria para o fortalecimento desse bloco, nesta sua atual fase de revitalização, incluir em seu escopo as questões ambientais, principalmente as que envolvem a região amazônica. A Amazônia é um dos principais focos da integração sul-americana tanto na perspectiva geopolítica como de segurança ambiental (Rodrigues 2013, 60). Portanto, a discussão de segurança e defesa no campo do meio ambiente demanda a convergência de mecanismos como a UNASUL e a OTCA na proteção dos recursos da região amazônica. Essa convergência acaba reforçando a política externa do governo brasileiro que tem buscado estabelecer a Amazônia como um dos seus principais focos estratégicos.

5. O papel da OTCA no debate sobre a Amazônia

No que se refere a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cabe destacar que ela é uma organização intergovernamental formada por oito países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, que assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), tornando-se o único bloco socioambiental da América Latina (OTCA 2023). O TCA, assinado em 1978, tem como objetivo a promoção do desenvolvimento harmônico dos territórios amazônicos, enquanto a OTCA foi criada em 1995, a fim de fortalecer e implementar os objetivos do TCA. As críticas existentes a essa organização, porém, destacam que ela não foi capaz de articular políticas comuns para a região amazônica, gerando a inatividade dessa entidade (Campos 2015, 115). Além disso, pontua-se que a OTCA também não logrou criar uma plataforma política que fosse viável ao funcionamento multilateral, de forma a possibilitar uma estruturação regional (Campos 2015, 116).

No atual governo Lula, nota-se uma tentativa de fortalecer essa organização, à medida que se percebe a Amazônia como um ativo internacional de suma importância, que perpassa o debate ambiental. A realização da Cúpula da Amazônia, em Belém do Pará, é prova desse reconhecimento por parte do governo brasileiro, que busca retomar os debates acerca da Amazônia com os países amazônicos e demais Estados interessados.

Nesse contexto, as decisões contidas da Declaração de Belém explicitam que se busca um alinhamento dos países que possuem florestas tropicais – principalmente a Amazônia –, quanto ao que deve ser feito, tendo em vista proteger sua biodiversidade e garantir o desenvolvimento sustentável na região amazônica. O que chama a atenção desse movimento é que ele é liderado pelo Brasil, que busca, em mais esse contexto,

reconquistar sua liderança regional por meio da diplomacia ambiental. Além da oportunidade de crescimento na região sul-americana, o posicionamento brasileiro busca garantir, com isso, uma postura regional que seja mantida nas discussões internacionais sobre o tema.

O engajamento do governo Lula na pauta ambiental pode ser entendida, portanto, como uma estratégia de projetar o País internacionalmente. A realização da Cúpula da Amazônia pode ser vista ainda como uma forma do Brasil alcançar o objetivo de atuar como um representante de países detentores de grandes florestas tropicais do mundo em fóruns multilaterais, a fim de ampliar sua influência global (Prazeres 2023). Corrobora para isso, também, o fato do governo ter percebido essa agenda como uma oportunidade do País alcançar essa posição de liderança a partir da unificação de posicionamentos desse conjunto de países sobre o tema de conservação de florestas, por exemplo, para serem pautados em fóruns multilaterais, como a COP-28, com certo nível de alinhamento.

Outrossim, é notória a tentativa de se fortalecer a OTCA, a fim de criar um bloco que seja coeso e capaz de fazer frente às potências mundiais no que diz respeito às negociações sobre o tema do meio ambiente. Contudo, existe uma dificuldade de consenso entre os países amazônicos e no interior do próprio governo brasileiro sobre alguns temas – algo que ficou ainda mais evidente durante a Cúpula da Amazônia –, como a definição de metas de desmatamento, assim como a exploração de energia fóssil na região amazônica (Waack 2023).

Portanto, faz-se necessário, primeiramente, articular um alinhamento interno que seja capaz de construir uma diplomacia ambiental brasileira que seja coesa, também, dentro do próprio governo, a fim de que ela seja defendida externamente e, mais que isso, implementada internamente. Dessa forma, o Brasil poderá de fato exercer uma posição de liderança na construção de uma política ambiental sul-americana, mas apenas se encontrar um equilíbrio e consenso, ainda que parcial, dentre as diferentes esferas de decisão no sistema político brasileiro.

6. A proteção do meio ambiente e sua relação com o financiamento internacional

A instrumentalização do financiamento internacional para a proteção do meio ambiente não é um fenômeno recente no contexto brasileiro. Desde a década de 1990, os governos brasileiros buscaram esse meio para promover a conservação ambiental do País. No entanto, não existe consenso quanto aos reais benefícios desses investimentos para o Brasil, haja visto que as contrapartidas a esse financiamento podem não ser benéficas no longo prazo (Vigevani 1994, 32). Por outro lado, a parcela que defende o financiamento internacional para esse fim argumenta que esses recursos financeiros podem ser utilizados para o desenvolvimento de políticas ambientais nacionais. Nessa perspectiva, o caso da Amazônia é emblemático no que diz respeito à questão do financiamento internacional na proteção ambiental não somente do Brasil, mas também de toda a região sul-americana, sobretudo dos países amazônicos.

Durante a década de 1990, os governos do País buscaram o financiamento internacional com afinco, contudo, muitas vezes não receberam as contrapartidas esperadas dos países desenvolvidos, receosos quanto a utilização desses recursos pelo Estado

brasileiro (Vigevani 1994, 35–36). Contudo, já no período de 2000 a 2020, a área de proteção do meio ambiente foi a quinta área que mais recebeu financiamento externo (Pessina et al. 2022, 263). O montante de financiamento para esta área foi de mais de USD 6 bilhões, que beneficiou o total de 51 projetos desta área (Pessina et al. 2022, 264). Desse modo, evidencia-se um crescimento da importância dada a essa área tanto internamente quanto externamente, representada pela disposição de fontes credoras internacionais de financiarem projetos com essa finalidade.

Em junho de 2023, ocorreu em Brasília a reunião do conselho mais antigo e um dos mais importantes fundos de financiamento ambiental do mundo, o *Global Environment Facility* (GEF). Essa reunião, que foi o primeiro grande encontro global sobre meio ambiente organizado no Brasil depois da posse do presidente Lula, foi também a primeira vez que o conselho do GEF se reuniu fora de Washington, nos Estados Unidos, onde está situada sua sede (Martins 2023). Nessa ocasião, o conselho do GEF aprovou USD 1,4 bilhões destinados a projetos ambientais, sendo que deste montante, cerca de USD 90 milhões serão direcionados ao Brasil (GEF 2023). Nota-se, portanto, por meio de tais iniciativas, a retomada da relevância brasileira como um ator internacional de peso nos debates sobre o meio ambiente.

7. O Fundo Amazônia

No que diz respeito ao financiamento internacional ligado à proteção da Amazônia, cabe destacar, sobretudo, o Fundo Amazônia, proposto pelo governo brasileiro durante a Conferência Mundial do Clima de 2006. O programa foi efetivamente criado dois anos depois, em 2008, durante o segundo mandato de Lula (Tortella 2023). Esse Fundo tem como finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações destinadas à prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, bem como na promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal (Fundo Amazônia 2023).

Desde sua criação até os dias atuais, mais de 102 projetos e 653 instituições foram apoiadas pelo Fundo, tanto diretamente quanto por meio de parceiros, com mais de 241 mil pessoas beneficiadas com atividades produtivas sustentáveis (Fundo Amazônia 2023). Além disso, 196 unidades de conservação e 101 terras indígenas da Amazônia são apoiadas pelo programa. No entanto, durante o governo de Jair Bolsonaro, o Fundo ficou paralisado, tendo sido retomado no início do governo Lula III (Portela 2023).

De acordo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável por gerir os recursos do Fundo, ele recebeu, desde 2009, cerca de R$3,3 bilhões em doações, sendo 93,8% desse valor do governo da Noruega e 5,7% do governo da Alemanha (Fundo Amazônia 2023). Com a eleição do presidente Lula, diversos países anunciaram que realizariam doações para o Fundo, dentre eles o governo da Alemanha, dos Estados Unidos, do Reino Unido, da Suíça e até mesmo a União Europeia (Fundo Amazônia 2023). O gráfico apresentado a seguir sistematiza o total de doações recebidas pelo Fundo Amazônia até 2018 e faz um esboço dos valores (convertidos em reais) que foram prometidos – até o primeiro semestre de 2023 – pelos governos dos países supracitados, mas que ainda não constam no site do Fundo.

O gráfico acima mostra que os países desenvolvidos têm demonstrado interesse

Figura 1. Total de doações recebidas pelo Fundo Amazônia

Fonte: Elaborado pelas autoras.

em investir seus recursos na Amazônia por meio deste fundo. Esse movimento acaba refletindo e sendo, ao mesmo tempo, reflexo da estratégia do governo Lula na agenda ambiental, principalmente, por ser um fundo importante na arrecadação de recursos internacionais para a conservação e o investimento na região amazônica. Por isso, o fundo remonta a ideia de cooperação internacional, mas sobretudo, possui o caráter de barganha para que o governo utilize ao longo de suas negociações internacionais. Ademais, nota-se uma alta participação de países europeus e do Norte Global, convergindo com a necessidade de investimento para a recuperação de áreas e povos originários afetados pela crise climática.

8. Considerações finais

A política ambiental do governo Lula III representa um marco importante na história da diplomacia ambiental sul-americana. Sob a liderança de Lula, o Brasil adotou uma abordagem mais proativa e colaborativa em relação às questões ambientais, buscando não apenas cumprir seus compromissos internacionais, mas também desempenhar um papel de destaque na construção de uma diplomacia ambiental eficaz na América do Sul.

Uma das características mais marcantes da política ambiental do governo Lula foi o compromisso renovado com a preservação da Amazônia e o engajamento internacional em torno deste tema. O presidente Lula implementou medidas significativas para combater o desmatamento ilegal e promover o desenvolvimento sustentável na região, reconhecendo a importância global da Floresta Amazônica para a estabilidade climática e a biodiversidade global. Essa postura contribuiu para melhorar a imagem do Brasil no cenário internacional e fortalecer a capacidade do País de influenciar as discussões globais sobre mudanças climáticas e conservação ambiental.

Além disso, o governo Lula desempenhou um papel fundamental na construção de

parcerias e acordos regionais na América do Sul, fortalecendo a diplomacia ambiental na região. O Brasil colaborou com outros países sul-americanos para desenvolver estratégias comuns de conservação ambiental, promovendo a cooperação regional em questões relacionadas ao meio ambiente.

Ainda em relação a esses esforços, é importante observar que desafios significativos ainda persistem, como a pressão contínua para o desenvolvimento econômico e a exploração de recursos naturais na região. A política ambiental do governo Lula enfrenta críticas e obstáculos, tanto internos quanto externos, à medida que o Brasil busca equilibrar suas aspirações de crescimento econômico com a necessidade de proteger seu patrimônio ambiental. Nesse sentido, é preciso compreender que os esforços contínuos do atual governo em união com suas instituições poderá fazer com que o País avance em suas conquistas de preservação ambiental. Para que as ações sejam efetivas no médio e longo prazo, porém, é preciso continuidade nos trabalhos e esforços não apenas durante o atual governo, mas também durante os governos posteriores. É preciso, destarte, que os esforços pela preservação, conservação e restauração ambiental sejam objetivos não de governos, mas do Estado brasileiro.

Recebido em: 06/03/2024.
Aprovado em: 17/07/2024.

Referências

Barnabé, I. R. 2011. Unasul: desafios e importância política. *Mural Internacional* 2 (2): 40–48.

Baxter, P. e S. Jack. 2008. Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report* 13 (4): 544–559. https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol13/iss4/2.

Câmara dos Deputados, BRASIL. 2023. *Leia o discurso do presidente Lula na íntegra.* Acesso em: 14 ago. 2023. Brasília, DF. https://www.camara.leg.br/noticias/932450-leia-o-discurso-do-presidente-lula-na-integra/.

Campos, R. P. 2015. Amazônia, UNASUL e Desenvolvimento sustentável: o papel do Brasil (2003-2010). Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho".

Coletta, Ricardo et al. 2023. Países resistem a plano de Lula de reativar Unasul e defendem integração sem ideologia. Acesso em: 16 ago. 2023. https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/05/paises-resistem-a-plano-de-lula-de-reativar-unasul-e-defendem-integracao-sem-ideologia.shtml.

Franchini, M., A. Mauad e E. Viola. 2020. De Lula a Bolsonaro: una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil. *Análisis Político* 99.

Franchini, M. A. e E. Viola. 2019. Myths and Images in Global Climate Governance, Conceptualization and the Case of Brazil (1989 - 2019). *Revista Brasileira de Política Internacional* 62. https://doi.org/10.1590/0034-7329201900205.

Fundo Amazônia. 2023. Fundo Amazônia. Acesso em: 14 ago. 2023. https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/.

GEF. 2023. *GEF Council provides $1.4 billion boost for environmental action.* Acesso em: 11 ago. 2023. https://www.thegef.org/newsroom/press-releases/gef-council-provides-1-4-billion-boost-environmental-action.

Jaeger, B. C. 2019. Crise e Colapso da Unasul: O Desmantelamento da Integração Sul-Americana em Tempos de Ofensiva Conservadora. *Revista Conjuntura Austral* 10 (49): 5–12.

Júnior, H. R. e T. Vigevani. 2014. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. *Revista de Ciências Sociais* 57 (2): 517–552.

Martins, A. 2023. Fundo global fará reunião inédita em Brasília para destinar US$ 1,4 bilhão ao meio ambiente. Acesso em: 11 ago. 2023. https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/fundo-global-fara-reuniao-inedita-em-brasilia-para-destinar-us-14-bilhao-ao-meio-ambiente/.

Ministério das Relações Exteriores. 2023. *Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores.* Acesso em: 14 ago. 2023. https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasiao-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023.

Nery, T. 2016. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Revista CRH* 29 (3): 59–75.

OTCA. 2023. Quem somos? Acesso em: 15 ago. 2023. http://otca.org/pt/quem-somos/.

Pessina, Maria Elisa et al. 2022. Cooperação internacional para o desenvolvimento e financiamento externo para o Brasil: uma macroanálise do período entre 2000 e 2020. *Revista de Administração Pública* 56 (2): 248–274.

Portela, M. 2023. Retomado no governo Lula, Fundo Amazônia completa 15 anos. Acesso em: 14 ago. 2023. https://www.metropoles.com/brasil/retomado-no-governo-lula-fundo-amazonia-completa-15-anos.

Prazeres, Leandro. 2023. Como meio ambiente virou aposta de Lula para aumentar influência global do Brasil. Acesso em: 7 mai. 2024. https://www.bbc.com/portuguese/articles/c1wv2nx729po.

Presidência da República, BRASIL. 2023. *Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no lançamento do Novo PAC, no Rio de Janeiro (RJ).* Acesso em: 14 fev. 2025. Presidência da República, Brasília, DF. https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-no-lancamento-do-novo-pac-no-rio-de-janeiro-rj.

Rodrigues, Gilberto Marcos Antonio. 2013. A Amazônia como foco da integração: a convergência entre a Unasul e a OTCA. *Revista Extraprensa* 7 (1): 54–61.

Tortella, T. 2023. Entenda o que é o Fundo Amazônia e suas atribuições. Acesso em: 14 ago. 2023. https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/entenda-o-que-e-o-fundo-amazonia-e-suas-atribuicoes.

UNASUL. 2008. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Acesso em: 15 ago. 2023. https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf.

Vigevani, Tullo. 1994. *Meio Ambiente e Relações Internacionais: A Questão dos Financiamentos.* 44. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

Waack, William. 2023. Na diplomacia brasileira para o meio ambiente falta estratégia. Acesso em: 16 ago. 2023. https://www.estadao.com.br/politica/william-waack/na-diplomacia-brasileira-para-o-meio-ambiente-falta-estrategia/.