

## CAPÍTULO 2

# A POLÍTICA EXTERNA PARA O MEIO AMBIENTE NO SEGUNDO GOVERNO LULA (2006-2010): RURALISTAS E AMBIENTALISTAS NO PROCESSO DECISÓRIO DA AGENDA AMBIENTAL E O CASO DA COP-15

*Data de aceite: 02/09/2024*

### **Milena Dune Severino**

Graduanda de Relações Internacionais,  
UFU, Uberlândia, MG

### **Nicole Costa Lemes**

Graduanda de Relações Internacionais,  
UFU, Uberlândia, MG

**RESUMO:** O presente trabalho objetiva analisar quais foram os embates políticos e os principais grupos de interesse envolvidos na formulação do posicionamento brasileiro na 15<sup>o</sup> Conferência das Partes. A hipótese é de que os ambientalistas e os ruralistas representaram polos de disputa fundamentais na ocasião e, assim, faz-se necessário retomar diretrizes da Política Externa Brasileira sobre a questão ambiental no governo do período, isto é, no Segundo Governo Lula. A metodologia de abordagem é hipotética-dedutiva, enquanto a metodologia procedimental é a revisão bibliográfica e análise documental. A conclusão é de que o Brasil adotou políticas mais próximas do grupo ambientalista no evento referido..

**PALAVRAS-CHAVE:** política ambiental; COP-15; governo Lula, política externa brasileira.

## **INTRODUÇÃO**

A posição de figura conciliadora de interesses comumente associada a Lula faz-se presente também quando se aborda a questão ambiental, de forma que o presente trabalho pretende, a partir da Análise da Política Externa e processo decisório, compreender como a política externa durante o Segundo Governo Lula (2007-2010) foi influenciada pela agenda de grupos ruralistas e ambientalistas. Assim, partindo de Putnam (2010) e Figueira (2009), será trabalhada a interação entre diplomacia e políticas domésticas levando em consideração o “jogo de dois níveis”, dando destaque a atores como movimentos sociais e partidos políticos na formação de posicionamentos internacionais do Brasil no período.

Por sua vez, a preocupação com a preservação ambiental passou a ser parte das discussões multilaterais no âmbito internacional nas décadas finais do século XX. Contudo, não obstante o destaque dado ao Brasil nesse debate, o que se dá

em detrimento da existência de recursos de importância para todo o globo que se encontram em solo brasileiro, como a Floresta Amazônica, o país apenas veio a internalizar a agenda ambiental após a redemocratização, em especial nos governos petistas, historicamente mais próximos de movimentos ambientalistas e de políticas pró-preservação ambiental (FIGUEIRA, 2009; PLATIAU, 2010).

A partir de tal contexto, este trabalho irá se valer da influência de grupos de interesses distintos, representados pelos ruralistas e ambientalistas, no posicionamento do Brasil na 15ª Conferência das Partes (COP-15), que se deu no ano de 2009 na Dinamarca, a qual visava à elaboração de metas de redução de emissão de gases do efeito estufa. A escolha da análise discursiva de representantes desses dois setores antagônicos especificamente é justificada pela grande articulação política ruralista, que se dá pelo papel histórico do agronegócio para a economia brasileira, representada pela Frente Parlamentar da Agropecuária, enquanto o outro polo, dos ambientalistas, abordará, sobretudo, o papel da ex-ministra do Ministério do Meio Ambiente Marina da Silva na atuação do Brasil na COP-15. A conclusão apresentada é de que o discurso de Lula no evento foi mais ao encontro do último grupo, seguindo com mais proximidade os interesses de movimentos sociais e políticos ambientalistas em detrimento do de frações da sociedade preocupadas apenas com o crescimento econômico desenfreado e enriquecimento de setores ligados ao agronegócio.

## **ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E PROCESSO DECISÓRIO**

Considerando a política externa como uma política pública específica, tendo em vista as particularidades do ambiente internacional, o campo da Análise de Política Externa (APE) abarca estudos que compreendem a importância de atores, políticas e processos domésticos para a agenda internacional de um país. Assim, diante do debate, por vezes dicotômico entre estrutura e agente nas ciências sociais, a APE tende a consagrar abordagens teóricas que englobam o poder de ação dos indivíduos tomadores de decisão, mesmo incluindo a influência de forças estruturais do Sistema na análise (RAMANZINI JÚNIOR; FARIAS, 2021).

Nesse sentido, a APE possui seu surgimento como disciplina acadêmica datado no pós Segunda Guerra, todavia, com o fim da Guerra Fria, o campo tornou-se mais dinâmico, tendo em vista as transformações que demandaram dos Estados novas adequações ao Sistema Internacional (SI) e a estagnação de agendas de política externa baseadas majoritariamente em questões de segurança (CERVO; BUENO, 2011). Logo, a distinção entre “alta” e “baixa” política foi progressivamente mitigada e temas tradicionalmente negligenciados emergiram nas agendas internacionais do Estado, por exemplo, a questão ambiental, esta que será objeto de estudo no presente trabalho.

A fim de elucidar a dinâmica entre a política doméstica e a política externa, adotou-se como referencial teórico Putnam (2010) e Figueira (2009), principalmente. Putnam (2010) contribui para a questão à medida que analisa a interação entre a diplomacia e o contexto político interno a partir do que se denomina “jogo dos dois níveis”. Este visa mitigar a literatura estadocêntrica nas Relações Internacionais e, então, “abrir a caixa preta” do Estado ao examinar a luta política de grupos de interesses, partidos políticos, classes e movimentos sociais, e não somente as estruturas institucionais que envolvem o processo decisório de uma agenda de política externa. Portanto, o jogo dos dois níveis se refere, no nível nacional, à disputa de coalizões internas que pressionam o governo a adotar posicionamentos favoráveis aos seus interesses e, na esfera internacional, à capacidade do país em lidar com as imposições do Sistema enquanto media as pressões domésticas.

Logo, a soberania e a interdependência do país convergem em ambos os níveis dos jogos e afetam, conseqüentemente, o comportamento dos jogadores. Por exemplo, o próprio governante, que se situa à frente dos dois níveis, é capaz de realinhar as forças do jogo internacional caso haja um grupo doméstico forte o bastante para alterar uma diretriz de política externa. Desse modo, o elemento soberano e aquele interdependente dos jogos implicam em, basicamente, duas fases de processo decisório: em primeiro lugar, tem-se o nível I que envolve a negociação de uma proposta provisória advinda do campo externo; no nível II, ocorrem os debates entre as forças políticas domésticas para acatar ou não o acordo ou uma posição. Embora esses níveis sejam, na maioria das vezes, simultâneos e dependam das expectativas de êxito diante de um determinado interesse, a aceitação do acordo no segundo nível, sendo de maneira democrática ou não, impõe uma ligação teórica entre os dois níveis (PUTNAM, 2010).

Então, a interação entre os dois níveis abre espaço para o estudo da possibilidade e, em certa medida, de estratégias para alcançar o resultado almejado, o que é intitulado pelo autor de “conjunto de vitórias”. Isto é, a negociação de um acordo no nível I considera quais as possibilidades de se obter êxito no nível II, o que, conseqüentemente, também impacta a distribuição de ganhos para os jogadores finais. Nesse sentido, o conjunto de vitórias é influenciado pelas táticas adotadas pelos negociadores no nível I e pelas instituições e coalizões no nível II. A depender do grau de politização que o tema adquire no cenário doméstico e a possibilidade de obter um consenso parcial de maneira democrática no país, torna-se necessário analisar a composição de grupos de interesse que, na maior parte das vezes, não são homogêneos em suas decisões (PUTNAM, 2010).

Ademais, o papel do negociador-chefe (sente este representado geralmente pelo chefe de governo), como aquele capaz de formalmente se colocar à frente dos dois níveis, não se restringe a representar os interesses dos grupos domésticos, uma vez que os próprios resultados da negociação impactam o fortalecimento (ou não) da posição do governante e de sua base de apoio. Tal fato se expressa, por exemplo, quando os líderes nacionais podem assumir internacionalmente uma posição que não possuem força para assumir no

nível doméstico. Além do poder de veto do negociador-chefe, conclui-se que este tende a apresentar um acordo ou posição que implique em um retorno político significativo e o menor investimento de capital político possível (PUTNAM, 2010).

Em suma, a abordagem de Putnam (2010) por meio do jogo de dois níveis faz-se auxiliar para compreender a dinâmica de pressões internacionais que reverberam, positiva ou negativamente, na estruturação de forças domésticas e vice-versa e, além disso, fragmentar a posição do negociador-chefe, tendo em vista os interesses das forças políticas domésticas mais atuantes. Por isso, a adoção de uma análise multinível frente ao processo decisório de uma política externa permite desmistificar o interesse nacional unitário e, assim, reconhecer os conflitos emergentes na conciliação entre constrangimentos externos e internos.

Por sua vez, Figueira (2009), também levando em conta o modelo de Putnam, dedica-se à análise do processo decisório, especificamente na Política Externa Brasileira (PEB), diante da tradição pluralista que considera a variedade de atores capazes de influenciar a agenda internacional, por exemplo, a opinião pública, empresas, Organizações Internacionais e movimentos sociais, e, portanto, desqualifica a visão de Estado monolítico. Então, posto que o interesse nacional é flexível, faz-se importante compreender a dinâmica entre os poderes Executivo e Legislativo brasileiros no que concerne ao processo de tomada de decisão na política externa, tendo em vista que, como dito anteriormente, o objetivo do presente trabalho é expor os principais atores que influenciaram a política externa ambiental do segundo governo Lula na arena política.

Ao ponderar a divisão de competência entre os poderes no Brasil na tomada de decisões em Política Externa, é possível concluir que a atribuição de maiores instrumentos constitucionais para o Executivo contribui para a centralização partidária no Legislativo ao passo que os congressistas buscam obter maior poder de decisão frente às questões internacionais. Assim, as lideranças partidárias assumem no Congresso o papel de realizar a interlocução entre os poderes e, conseqüentemente, tentam priorizar agendas de seus interesses no processo legislativo (FIGUEIRA, 2009).

Em questões ambientais, observa-se um padrão histórico de posicionamentos ao longo do próprio desenvolvimento do regime ambiental internacional que demonstra uma centralização de decisões no Ministério das Relações Exteriores em um primeiro momento. Ou seja, a partir da década de 1970, quando o tema passou a fazer parte da agenda *soft* de grande parte dos Estados e tornou-se uma preocupação multilateral, o Brasil, ainda sob o autoritarismo do regime militar e visto internacionalmente como vilão ambiental, adotou uma postura denominada “desenvolvimento irrestrito” e, então, fez do tema uma questão retórica e mobilizou poucos atores. Todavia, a partir da redemocratização e, especialmente da década de 1990, identificou-se uma inflexão no posicionamento brasileiro acerca da questão ambiental por meio da instituição de uma postura proativa e do chamado “desenvolvimento sustentável”, então, o movimento de descentralização decisória da PEB

nesse quesito foi marcado pelo advento de grupos ambientalistas e de outros setores do governo capazes de desempenhar função técnica, o que pôde ser visto pela própria realização da Eco-92 no Brasil (FIGUEIRA, 2009).

Dessa forma, as transformações, tanto internacionais quanto domésticas, propiciaram a expansão da análise do processo decisório da agenda ambiental da PEB, posto que os anos 2000 foi palco para a atuação de inúmeras secretarias, gabinetes, institutos, grupos empresariais e Organizações Não-Governamentais na criação de programas e iniciativas que impactaram o posicionamento brasileiro em instâncias multilaterais que tratavam da questão ambiental. Ademais, o diálogo entre atores estatais e não-estatais foi favorecido pelo fortalecimento do espaço público destinado ao debate e, portanto, conclui-se que as demandas sociais e internacionais são melhor captadas por meio desses mecanismos transversais que permitem a interação interinstitucional (FIGUEIRA, 2009).

Por fim, o modelo do jogo dos dois níveis e o foco no processo decisório são metodologicamente auxiliares para o estudo que se propõe realizar nas seções seguintes em um contexto de horizontalização da PEB. Portanto, sob o prisma das abordagens referidas, pretende-se analisar a agenda ambiental do segundo governo Lula e, especificamente, a atuação de atores domésticos influentes no tema ambiental da COP-15, sendo esses os ambientalistas e os ruralistas.

## **A POLÍTICA EXTERNA PARA O MEIO AMBIENTE NO SEGUNDO GOVERNO LULA**

No que se diz respeito à política ambiental brasileira, é possível observar uma tendência de adequação ao discurso promovido pelos organismos internacionais em prol da preservação do meio-ambiente ainda na década de 80, dada a vontade do Brasil em inserção e legitimidade internacionais durante a transição democrática. Esse posicionamento se manteve durante a década de 90 e se perpetuou pelos governos Lula e Dilma, garantindo ao Brasil um papel de emergente protagonismo internacional em determinados setores da pauta ambiental, geralmente promovidos por países desenvolvidos até então, realizando contribuições que não apenas mostram frutos na política doméstica, mas também foram “exportadas” para outros países, como o Fundo da Amazônia (PLATIAU, 2010).

De forma similar e ainda de acordo com Platiau (2010), a discussão sobre o aquecimento global manteve-se quase uniforme na política externa brasileira desde 1992 — ano em que foi realizada a Eco-92, sediada no Rio de Janeiro —, com a defesa de que os países desenvolvidos são os maiores responsáveis pelos problemas ambientais globais, não obstante a atuação internacional mais recente do Brasil no debate seja de responsabilização e compromisso com soluções climáticas. A participação e relevância brasileiros na pauta ambiental se dá também em detrimento dos recursos naturais dispostos pelo país, sobretudo considerando a pauta exportadora brasileira, baseada em

*commodities* e a importância da floresta amazônica para todo o mundo. Assim, a defesa do multilateralismo na área ambiental dos governos lulistas, sobretudo durante o segundo, pode ser explicada por seus interesses estratégicos em fomentar a relevância do Brasil no sistema internacional, tendo em vista também a diversificação das relações consolidadas no período, como a aproximação com países emergentes e do Sul global (NASCIMENTO, 2020).

Durante a 15ª Conferência das Partes (COP) — sediada por Copenhague no ano de 2009 —, cujo principal fim era o de estabelecer metas para redução de Gases de Efeito Estufa (GEE), o posicionamento do Brasil, um dos países líderes na redação do documento final do evento, sobre o tema foi o de que as responsabilidades deveriam ser comuns e diferenciadas. Assim, no discurso de Lula, argumentou-se sobre injustiça por trás da defesa de que países em desenvolvimento, geralmente com um passado colonial, tivessem as mesmas responsabilidades e cumprissem as mesmas restrições que países centrais, uma vez que estes puderam se desenvolver sem empecilhos nos séculos passados. Sobre as medidas do governo brasileiro em relação ao meio ambiente, foram ressaltadas na Conferência as relativas ao compromisso em aprimorar a matriz energética do Brasil e reduzir o desmatamento em até 80% até 2020, sobretudo por serem em áreas em que poderia haver protagonismo brasileiro na agenda internacional (NASCIMENTO, 2020).

Contudo, apesar da maior participação brasileira em fóruns multilaterais e da diplomacia voltada para a esfera ambiental, o governo Lula, especialmente no período aqui compreendido, negligenciou políticas domésticas nessa mesma área. Assim, não obstante a defesa da priorização da agenda ambiental desde o primeiro governo lulista, com a promoção do desenvolvimento sustentável e inserção das pautas de preservação do meio-ambiente em diversos ministérios, de acordo com algumas leituras, os interesses preponderantes foram os econômicos, sendo insuficiente a vontade política para que medidas efetivas fossem aplicadas. Dentre as causas disso, encontram-se os interesses distintos de diferentes grupos, de forma que para garantir sua governabilidade e apoio políticos, a atuação de Lula em relação à preservação ambiental no âmbito doméstico foi, por vezes, contraditória; apesar disso, durante seu segundo mandato, há necessidade de destacar algumas medidas adotadas, como a criação da Secretaria sobre Mudança do Clima (2007) e o envio, no ano de 2008, do Projeto de Lei de Mudança do Clima ao congresso (TEIXEIRA, 2016).

Ainda no final do seu segundo mandato, Lula conseguiu, a partir do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, anunciado em 2008, romper com o discurso tradicional acerca da Amazônia e tomou medidas mais ferrenhas rumo à redução do desmatamento, não obstante fosse um período de crescimento econômico. Dessa forma, entre 2005 e 2009, o objetivo de reduzir a desflorestação da região amazônica — que, juntamente com a do Cerrado, é responsável por metade das emissões de GEE — mostrou-se bem sucedido e foi responsável por uma redução de 25% das emissões. Assim, apesar de o período

compreender um momento de crescimento econômico do país e das deficiências do governo na aplicação de políticas ambientais domésticas, houve uma demonstração de uma maior capacidade do Estado em fiscalizar e penalizar as tentativas de desmatamento da Amazônia, bem como é possível observar um fomento à criação de áreas protegidas e a conscientização da população acerca dos benefícios da preservação ambiental, contando também com a cooperação entre outros países em que a floresta estende-se (TEIXEIRA, 2016).

Vale mencionar o perfil *sui generis* do Brasil em relação a outros países em desenvolvimento quando se trata de emissões de GEE, uma vez que as matrizes energéticas utilizadas na maior parte do país são de baixa intensidade de carbono, como hidrelétricas, e há um uso intenso de biocombustíveis, como o etanol. Aqui, faz-se pertinente mencionar que a discussão internacional acerca do aumento do desmatamento e da insegurança alimentar dado a necessidade de monoculturas de larga escala para produção de biocombustíveis no Brasil foi renovada, dado que a partir de 2006 Lula passou a defender com mais intensidade o uso de biocombustíveis no plano global, de maneira que em 2010 o etanol já era responsável por 20% da matriz energética brasileira. O empenho na defesa de tal matriz energética foi enfraquecido, contudo, com a descoberta de reservas de petróleo na camada do pré-sal a partir de 2008, o que demonstra a sobreposição dos interesses econômicos em detrimento da pauta ambiental (TEIXEIRA, 2016; VIOLA, 2010).

## **ATORES DOMÉSTICOS E A INFLUÊNCIA NO PROCESSO DECISÓRIO DA PEB: AMBIENTALISTAS E RURALISTAS FRENTE A POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL (2007-2010) E O CASO DA COP-15**

### **O posicionamento ruralista a partir da Frente Parlamentar da Agropecuária diante da COP-15**

Considerando o tradicional papel de país exportador de produtos primários, o Brasil mantém historicamente a agricultura e pecuária como setores essenciais para a economia, apesar da perda gradual de participação dessa área no PIB e do destaque da indústria e do setor de serviços, refletindo, conseqüentemente, na formação de forças políticas e sociais. Durante os dois primeiros governos de Lula, e especificamente entre 2000 e 2010, é possível notar um cenário favorável para o agronegócio brasileiro, uma vez que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento foram refletidos no aumento da produtividade e na modernização do setor, além do próprio crescimento da economia mundial, da ascensão das economias emergentes e o “boom das commodities” (CICERI, 2019). Nesse cenário, faz-se necessário compreender as dinâmicas pelas quais as principais representações dos interesses do agronegócio se manifestam no sistema político brasileiro, seja por meio de Frentes Parlamentares ou por grupos de pressão.

As Frentes Parlamentares – caracterizadas pela associação suprapartidária de parlamentares destinadas a dialogar, no âmbito do poder Legislativo, temas sociais, econômicos e ideológicos de interesse da sociedade civil – abarcam a chamada Bancada Ruralista, isto é, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). Esta foi formalmente instituída em 2008, já com uma quantidade significativamente grande de parlamentares que a compunham, a fim de advogar pelos interesses de uma parcela minoritária e mais elitizada do setor agrícola sob uma perspectiva ideologizada. Dessa forma, a Bancada Ruralista é capaz de promover articulações políticas e coalizões no Congresso brasileiro com outras forças ou bancadas tradicionalmente conservadoras e, portanto, a influência dos interesses do agronegócio no contexto político não se restringe aos assinantes da FPA, inclusive, também se propaga em postos-chaves do Executivo a depender da composição do governo no poder (CICERI, 2019).

Partindo da análise da Bancada Ruralista como elemento do Congresso nacional e ator passível de influência na definição de agenda de política externa, é possível verificar que entre 2003 e 2010, ou seja, durante os governos Lula, os membros da bancada não formaram maioria nas Comissões de Relações Exteriores da Câmara. Tal fato, além de corroborar com a ideia de que a influência dos agropecuários não se limita ao Legislativo, também ressalta que a atuação desse setor por meios não burocráticos ocorre e dificilmente é registrada pela mídia nacional, o que dificulta o exame acerca da intervenção dos ruralistas no processo decisório da PEB. Contudo, isso não anula o fato de que a partir dos anos 2000 a FPA buscou aumentar sua atuação autônoma em questões internacionais a partir da institucionalização política de seus interesses, o que, em última instância, concede o papel de ator de política externa à Frente Parlamentar referida (CICERI, 2019). Por exemplo, em 2008 houve o Decreto nº 6.464, este que instituiu a participação de membros do agronegócio em missões diplomáticas a determinados parceiros comerciais do país, o que demonstra a preocupação em abranger as pautas do agronegócio no processo decisório (SIEBENEICHLER, 2021).

A fim de estudo de caso do presente trabalho, a 15ª Conferência das Partes ou COP-15, já mencionada anteriormente, faz-se como uma exemplificação de posicionamento brasileiro sob a ótica das influências durante o processo decisório da agenda ambiental da PEB. Desse modo, a questão das mudanças climáticas após 2009 adentrou o Congresso Nacional com a aprovação da lei de metas de reduções voluntárias perante a COP-15, além da criação do Fundo Nacional para Mudanças Climáticas, no qual pressupunha recursos para a mitigação e adaptação na área climática. Ressalta-se que as metas de redução estão relacionadas diretamente com o uso da terra e o desmatamento, uma vez que o Brasil, ao contrário da maioria dos países que são os maiores emissores de Gases do Efeito Estufa (GEE), possui fontes de energia majoritariamente renováveis, portanto, a atuação do agronegócio por meio do uso indevido de terras é vista como uma das principais causas das emissões brasileiras (ESTEVO, 2012).

Então, a partir do exame das emissões nacionais por setores e quantidades, conclui-se que o setor de Mudança do Uso da Terra e Floresta, que inclui desmatamentos e queimadas, e o setor da agropecuária (este responsável principalmente pela grande emissão de metano mediante o rebanho brasileiro) despontam como as maiores porcentagens de emissão. Nesse sentido, o estabelecimento da Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC) de 2009 direcionou as metas voluntárias do país, tendo como base de cálculo as emissões de 2020, em direção ao combate ao desmatamento, uma vez que também se considerava que ações nesse âmbito seriam menos restritivas ao crescimento econômico em comparação à mitigação de emissões em setores industriais, por exemplo (ESTEVO, 2012).

Embora a posição brasileira na COP-15 seja vista como positiva à medida que se assume um compromisso com as medidas de redução de GEE, o contexto interno que se colocou como plano de fundo para a instituição do PNMC abarca variadas coalizões e interesses. Identifica-se, principalmente, três coalizões que atuaram na questão da mudança climática, sendo duas delas mais reformistas e defensoras da atuação do governo federal para a promoção de energias renováveis; por sua vez, a terceira coalizão, representada pelo setor agropecuário, aponta um caminho evidentemente menos reformista e, logo, defendia que o controle do desmatamento na Amazônia deveria ser realizado por mecanismos de mercado de emissão (ESTEVO, 2012).

No contexto de ascensão dos temas referidos no debate internacional e, conseqüentemente, nacional, a Bancada Ruralista utilizou argumentos negacionistas para deslegitimar o regime internacional ambiental e de mudanças climáticas. Inclusive, alguns deputados membros da FPA alegaram que o encontro em Copenhague seria uma “perda de tempo” ao Brasil, tendo em vista que a Convenção representaria uma pressão dos países desenvolvidos sob os demais Estados, o que demonstra que o negacionismo seria, muitas vezes, justificado por uma posição soberanista. Ainda, há o levantamento de argumentos que associam o aquecimento global e as mudanças climáticas a uma suposta narrativa da esquerda, pressupondo que uma “conspiração” comunista visaria instituir o controle sobre políticas ambientais, o que ganhou espaço na mídia nacional, apesar da falta de embasamento científico e grande viés ideológico anti-progressista (MIGUEL, 2022).

Outrossim, em 2009, o cenário de implementação do PNMC e a posição brasileira na COP-15 abarcou a luta política da reformulação do Código Florestal, contando com a iniciativa da FPA, na qual propunha mudanças no código a fim de que terras que, naquele período, estavam irregulares e sob muitas fossem, então, postas na legalidade. Portanto, as mudanças climáticas adentram o debate partindo de organizações e/ou grupos ambientalistas, entretanto, são vistas pelo setor ruralista, em grande medida, como irrelevantes para a questão do Código e do desmatamento. Viu-se, em audiências públicas realizadas pelo Congresso no ano referido, que a pressão sobre a flexibilização na regulamentação de terras contava com o negacionismo climático como uma ferramenta

retórica para desassociar os compromissos climáticos das responsabilidades ambientais e isso se dava por meio do discurso político de que a preocupação com mudanças climáticas representaria uma barreira à soberania do país, ao agronegócio e ao crescimento econômico (MIGUEL, 2022).

Sendo assim, os comentários acerca da COP-15 advindos de determinados deputados da FPA – tomando como exemplo Aldo Rebelo, mesmo este não sendo necessariamente do campo ideológico da direita – giravam em torno do imaginário de que as pressões ambientais internacionais se inseriam em um contexto de disputa comercial do Brasil com seus “concorrentes”. Dessa forma, os interesses agropecuaristas eram postos como capazes de propagar qualidade de vida para a população brasileira, uma vez que as pautas ambientalistas “impediam” o trabalho na terra daqueles que dependiam dessa atividade para sobreviver. Tem-se, assim, a construção de um negacionismo climático que resgata elementos nacionalistas e liberais para fragilizar a força dos acordos internacionais que impunham um controle mais rígido do desmatamento, como é o caso das metas de redução de emissões da COP-15, e mitigar a atuação estatal nesse quesito (MIGUEL, 2022).

## **O posicionamento dos setores ambientalistas domésticos e a influência na COP-15**

Para além dos interesses ruralistas tratados na seção anterior, a política externa ambiental do período aqui compreendido também foi influenciado por lideranças e perspectivas ambientalistas domésticas, com as decisões e posicionamentos tomados durante o governo Lula. Dessa forma, nomes como o de Marco Aurélio Garcia, secretário e intelectual do Partido dos Trabalhadores (PT) e dos ministros do Meio Ambiente Marina Silva e Carlos Minc, foram de grande importância. Contudo, mesmo entre os setores de esquerda em que havia um maior esforço em apoiar medidas de preservação do meio ambiente, conflitos e discordâncias se fizeram presentes. Havia, assim, setores de lideranças do PT contrários aos posicionamentos da ex-seringueira Marina Silva, que consideravam seus posicionamentos pró-ambientalismo um empecilho para o desenvolvimento do Brasil e reivindicavam mais flexibilização de barreiras ambientais. Dessa forma, políticas públicas internas e a política externa foram impactadas pelas disputas de interesse não apenas com parlamentares ruralistas, mas também pelos próprios setores do partido, a partir de discordâncias e incompatibilidades ideológicas (NASCIMENTO, 2020).

Ao considerar a realidade de um governo com características conciliadoras como o de Lula, encontram-se alguns impedimentos para que os objetivos e ideais de preservação ambiental defendido por setores e militantes ambientalistas que compunham o corpo de aliados desde os momentos fundacionais do PT fossem postos em prática. Isso porque, na prática, diferentes interesses estavam em jogo, bem como a disponibilidade de recursos e prioridades, elementos que, somados ao complexo funcionamento prático da máquina

pública no Brasil, tornam insuficientes a vontade política e o desejo em destacar as pautas ambientalistas. Assim, contradições internas no que tange a temática do meio ambiente fizeram-se presentes no cotidiano do governo Lula como um todo. Destacam-se as em decorrência da necessidade de governabilidade num contexto em que havia segmentos com interesses distintos e paradoxais entre si, tendo como exemplo a existência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

Os órgãos supracitados representavam, respectivamente, os interesses do setor agropecuário, alinhado aos ruralistas, e os da agricultura familiar, muito mais próxima da práxis de cultivo recomendada pelos setores ambientalistas, dado seu baixo impacto ambiental. Dessa forma, a fim de tentar atender ambos os grupos, o governo lulista tentava se organizar para atender a duas formas de financiamento e assistência, não obstante, sob a gestão de Marina, principalmente, o objetivo de dar maior poder político aos produtores rurais de menor escala fosse um ponto de importância. Contudo, na prática, o MAPA possuía um maior papel de barganha, colocando as aspirações ambientalistas de fomentar a agricultura familiar, verdadeira responsável pela alimentação da população brasileira, em detrimento do agronegócio, numa posição de escanteio e negligência (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

A partir do que foi explanado sobre o funcionamento da governabilidade do governo Lula sobre a temática ambiental, a política externa do Brasil sobre essa mesma discussão pode ser melhor compreendida e contextualizada. Assim, para os fins deste trabalho, será abordado como os atores domésticos representantes dos interesses ambientalistas influenciaram o posicionamento brasileiro na COP 15. O evento foi considerado um ponto chave para o debate da mudança climática no sistema internacional, dado os avanços que representou na esfera das ideias coletivas das questões ambientais tanto para governos quanto para academia, sociedade civil e mídia. Sobretudo para os que defendem-o como um *turning point*, houve até mesmo a expectativa de que acompanhando o destaque de figuras políticas como a de Marina Silva e Al Gore, mais políticos *green oriented* fossem eleitos em diversos países (SOUZA, 2011).

A saída da ex-seringueira do cargo de ministra no ano de 2008 se deu em detrimento de sua discordância com o governo em relação à revogação do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), que flexibilizaria as regras contra desmatamento na Amazônia para atender aos interesses contrários aos ambientalistas e representaria uma negligência e marginalização de pautas ambientais. Portanto, em 2009, o cargo de Ministro do Meio Ambiente não era mais ocupado por Marina Silva, mas sim por Carlos Minc, um dos fundadores do Partido Verde (PV) e histórico aliado da causa ambiental. Dessa forma, o posicionamento pró-preservação ambiental adotado pelo Brasil no evento supracitado não contrariou a trajetória da ex-ministra, mas sim endossou, de forma geral, seus posicionamentos, sendo um marcador de sua influência no segundo governo Lula, bem como o de outros atores pró-meio ambiente (OLIVEIRA, 2016).

O próprio compromisso em reduzir o desmatamento da Amazônia em 80% até 2020, assumido na COP-15 pelo Brasil, reflete os esforços de Marina durante sua gestão (2003-2008), que trazia enfoque para a mitigação do desmatamento por meio do planos de ação que promovem o aumento do monitoramento e a agilidade da penalização de crimes ambientais (MARINA..., 2005). Contudo, a ex-ministra demonstrou frustração com os resultados obtidos e com a atuação do Brasil no evento, uma vez que considerou o acordo incompatível com os recursos dispostos e insuficiente para as demandas o nível de necessidade de preservação do planeta (MOREIRA, 2009). Além disso, não obstante o posicionamento pró-ambientalismo adotado por Lula no evento, houve críticas de diferentes setores acerca dos resultados obtidos. Até mesmo Minc mostrou-se insatisfeito, bem como secretária Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, Suzana Kahn, a qual demonstrou contrariedade com a Conferência por considerar que houve uma manutenção do papel de marginalização imposto aos países em desenvolvimento se em relação ao países desenvolvidos, os quais tiveram suas pautas priorizadas (RESULTADO..., 2009).

Por sua vez, para representantes de atores como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a COP-15 foi avaliada como um fracasso, uma vez que a questão ambiental não pode ser resolvida por aqueles que a causaram, não sendo a questão do clima uma verdadeira preocupação na agenda do sistema internacional que opera sob uma lógica do capital (MOVIMENTOS..., 2010). Essa avaliação também é compartilhada por outros movimentos sociais de todo o mundo, críticos ao “Entendimento de Copenhague” aprovado sob pressão dos Estados Unidos, que limita as discussões sobre os compromissos de Kyoto e dá prioridade para ações voluntárias pautadas no livre comércio (SORIANO, 2010).

Dessa forma, tem-se que o movimento ambientalista brasileiro, se comparado com da Europa, por exemplo, apresenta grande proximidade com o sistema político, especialmente com o poder executivo, tecendo influência significativa sobre o processo decisório de governos que estão abertos para as ideias de conservação ambiental, como é o caso dos governos petistas abordados durante o trabalho (OLIVEIRA, 2021). A partir do impacto de figuras como a de Marina Silva, grande nome da causa ambiental no Brasil, dado seu cargo de ministra do MMA e sua trajetória política, e do aumento da participação política de movimentos sociais voltado para questões agrárias e ambientais, como o MST, pode-se considerar que as decisões tomadas no âmbito da política externa de Lula teve influências significativas de grupos ambientalistas.

Nesse sentido, o posicionamento brasileiro assumido na COP-15 pode ser classificado como mais próximo dos ambientalistas, embora não se descarte as críticas feitas por esses acerca dos compromissos que o país assumiu naquela ocasião. Tal fato é passível de ser comprovado a partir do próprio discurso do presidente Lula na Conferência, no qual ressalta a importância de se discutir e tomar medidas para a questão climática e classifica a posição brasileira como “muito ousada” à medida que se tinha aprovado

no Congresso uma lei para reduzir as emissões de GEE de 36,1% a 38,9% até 2020. Ainda, Lula destaca que a concretização dessa meta de redução de GEE passaria por transformações no sistema de agricultura e pela redução do desmatamento da Amazônia em 80% até o mesmo ano referido (INSTITUTO LULA, 2019).

Outrossim, em contradição às alegações de alguns membros da FPA de negacionismo acerca das mudanças climáticas e de subordinação brasileira frente aos países ricos, Lula enfatizou a necessidade de se considerar a comprovação científica do aquecimento global e também a diferenciação quanto às responsabilidades dos Estados. Isto é, o presidente mencionou a típica ingerência dos países desenvolvidos nos países pobres, mesmo que por meio indireto, e constatou a injustiça que se comete ao restringir o desenvolvimento dos países que tardaram a “crescer”. Nesse quadro, Lula afirma compreender o papel dos países mais ricos, entretanto, entende que “não podem ser aqueles que vão nos salvar” perante os problemas sociais das nações subdesenvolvidas. Por isso, ao final de seu discurso, o presidente insiste em incutir um tom de cooperação entre os Estados a fim de que o ponto em comum seja o compromisso em preservar “o futuro do planeta Terra” (INSTITUTO LULA, 2019).

## CONCLUSÃO

Considerando que a proposta inicial do trabalho se delimitou em compreender o posicionamento adotado pela PEB no que concerne a agenda ambiental e, especificamente, a COP-15 diante da influência de atores domésticos ambientalistas e ruralistas e sob a ótica da Análise de Política Externa, tem-se que o objetivo do estudo foi concluído. Isto é, foi possível identificar as dinâmicas de interação dos atores mencionados no sistema político brasileiro e na agenda de PEX do país, utilizando os posicionamentos e declarações dos principais representantes desses setores. Logo, conclui-se que a posição brasileira na COP-15 se distancia do discurso da FPA no que concerne uma posição soberanista e negacionista e que, em última instância, não propaga a narrativa de que ações no âmbito ambiental e/ou climático seriam opostas ao desenvolvimento do país. Desse modo, o discurso de Lula em Copenhague evidencia uma maior aproximação com os setores ambientalistas na arena política do Brasil naquele período justamente a partir da disposição que se viu ao assumir um compromisso na Conferência.

Assim, considerando a análise de processo decisório e a perspectiva do jogo dos dois níveis expostos anteriormente, tem-se que a interação entre a política doméstica e a política externa brasileiras, especificamente em 2009, demonstra uma disputa política no que tange a definição da agenda ambiental do Segundo Governo Lula. Ao definir a COP-15 como estudo de caso, percebe-se que a capacidade do Brasil em manejar as pressões internas de setores ambientalistas, inclusive do próprio PT, e do próprio Sistema Internacional resultou em um posicionamento visto como favorável às causas de

sustentabilidade internacional. Isso não significa que as opiniões, interesses e pressões de grupos ruralistas ou aliados ao agronegócio não tenham sido relevantes para moldar o posicionamento brasileiro, todavia, é possível observar, a partir do discurso de Lula e dos impactos internos posteriores da Conferência, que a politização do tema ocorreu em maior medida nos quadros que compunham o governo.

Ademais, ressalta-se que não se trata de um consenso doméstico sobre tal ação externa do país, nem mesmo entre os próprios grupos ambientalistas, todavia, o objetivo é, enfim, evidenciar a contradição entre as lutas políticas domésticas e a atuação internacional do Brasil. Ou seja, o presidente Lula, como aquele que se coloca à frente dos dois níveis, representou, na esfera internacional, um realinhamento de forças que demonstra que os setores ambientalistas foram capazes de alterar, de maneira mais nítida, essa agenda de política externa nas circunstâncias descritas. Essa análise multinível permite reconhecer que os interesses dos ambientalistas não se consagram como um interesse nacional unitário e que as pressões internacionais afetam os grupos domésticos diferentemente de acordo com seus próprios objetivos.

Por fim, desdobramentos políticos mais recentes demonstram a relevância do presente trabalho à medida que o terceiro mandato de Lula, mesmo que ainda iniciante, demonstrou a utilização da agenda ambiental para alavancar o país nas negociações internacionais, ou seja, a questão ambiental voltou a ser um elemento central para a PEB e propiciou a presença brasileira em outros temas e instâncias. Além do novo governo abarcar novamente Marina Silva como ministra do meio ambiente, tem-se que em 2025 o Brasil sediará a COP-30, especificamente em Belém, o que foi resultado da aceitação da Organização das Nações Unidas do pleito do próprio presidente Lula. Nesse contexto, faz-se possível a realização de análises que se dediquem a compreender a magnitude desse evento em território brasileiro e o impacto da Conferência para a PEB e para as políticas ambientais domésticas.

## REFERÊNCIAS

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: Editora da UnB. 2011.

CICERI, Larissa A. O processo de especialização da economia brasileira no setor agropecuário e a Bancada Ruralista como ator de Política Externa (2006-2009). Orientador: Eduardo Ernesto Filippi. 2019. 73 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/224812>>. Acesso em: 29 mai. 2023.

ESTEVO, Jefferson S. **A Política Externa do presidente Lula da Silva no âmbito das mudanças climáticas (2003-2009)**. Orientador: Enrique Amayo Zevallos. 2012. 78 f. Dissertação - Mestrado em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/1824-a-politica-externa-do-presidente-lula-da-silva-no-ambito-das-mudancas-climaticas-2003-2009>>. Acesso em: 29 mai. 2023.

FIGUEIRA, Ariane C. R. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2009.

INSTITUTO LULA. **Amazônia: resgatamos o discurso de Lula na COP-15**. 23 ago. 2019. Disponível em: <<https://institutolula.org/em-2009-lula-estabelecia-meta-de-reducao-de-80-no-desmatamento-da-amazonia>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

KAGEYAMA, Paulo Y.; SANTOS, João D. Aspectos da política ambiental nos governos Lula. **FAAC**, Bauru, v. 1, n. 2, p. 179-192, out. 2011/mar. 2012.

MARINA Silva explica plano para reduzir desmatamento. **Câmara de Deputados**, 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/67395-marina-silva-explica-plano-para-reduzir-de-smatamento/>. Acesso em: 06 jun. 2023.

MIGUEL, Jean Carlos H. A “meada” do negacionismo climático e o impedimento da governamentalização ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 37, n. 1, p. 293-315, jan. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/se/a/wCDHY4RdNWSBZC5m6Q7fpBx/#>>. Acesso em: 1 jun. 2023.

MOREIRA, Marli. Marina Silva se diz frustrada com resultados da COP-15. **Agência Brasil**, 2009. Disponível: <http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2009-12-19/marina-silva-se-diz-frustrada-com-resultados-da-cop-15>. Acesso em: 06 jun. 2023.

MOVIMENTOS sociais fazem avaliação da COP-15 no FSM. **MST**, 2010. Disponível em: <https://mst.org.br/2010/01/28/movimentos-sociais-fazem-avaliacao-da-cop-15-no-fsm/>. Acesso em: 08 jun. 2023.

NASCIMENTO, Victor de Matos. A política externa do governo Lula para a agenda ambiental: uma análise à luz de teorias de processo decisório. **Revista Conjuntura Global**. Curitiba, v. 9, n. 2, p. 180-196, 2020.

OLIVEIRA, Marília Silva. Movimentos sociais em interação com partidos políticos: a experiência do movimento ambientalista com o Partido dos Trabalhadores. **Opinião Pública**, Campinas, v. 27, n. 2, p. 586-622, mai./ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/crbCmLwkGqdXH84Knk8dSnR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 jun. 2023.

PLATIAU, Ana Flávia B. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 53 (special edition), p. 73-90, 2010.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qZDV3KMBGGt7RQNCr37Ymkk/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em: 2 maio 2023.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; FARIAS, Rogério de S. **Análise de Política Externa**. Editora Contexto, São Paulo, 2021.

RESULTADO da COP 15 é insuficiente, diz Minc. **gov.br**, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/resultado-da-cop-15-e-insuficiente-diz-minc>. Acesso em: 05 jun. 2023.

SIEBENEICHLER, Amanda J. **A influência do agronegócio na Política Externa Ambiental Brasileira**. Orientador: André Luiz Reis da Silva. 2021. 120 f. Dissertação - Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/221650>>. Acesso em: 29 mai. 2023.

SORIANO, Rafael. Via Campesina convoca ações pela justiça climática. **MST**, 2010. Disponível em: <https://mst.org.br/2010/11/19/via-campesina-convoca-acoes-pela-justica-climatica/>. Acesso em: 07 jun. 2023.

TEIXEIRA, Juliane Rodrigues. Las relaciones internacionales y el papel de Brasil en la gobernanza climática global durante el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Revista Nuevo Humanismo**. Chile, v. 4, n. 2, p. 51-74, dez. 2016.

VIOLA, Eduardo.. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Revista Tempo do Mundo (RTM)**: v. 2, n. 2, p. 81-117, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs>. Acesso em: 10 mai. 2023.