

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

**ROBERTA PREUSSLER DOS SANTOS**

**POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA: OS GOVERNOS FHC E LULA**

**Porto Alegre**

**2016**

**ROBERTA PREUSSLER DOS SANTOS**

**POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA: OS GOVERNOS FHC E LULA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Sonia Maria Ranincheski

**Porto Alegre**

**2016**

### CIP - Catalogação na Publicação

Santos, Roberta Preussler dos  
Política Externa Ambiental Brasileira: Os Governos  
FHC e Lula / Roberta Preussler dos Santos. -- 2016.  
72 f.

Orientadora: Sonia Maria Ranincheski.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Política Externa Brasileira. 2. Meio Ambiente.  
3. Governo FHC. 4. Governo Lula. 5. Liderança  
Regional. I. Ranincheski, Sonia Maria, orient. II.  
Título.

**ROBERTA PREUSSLER DOS SANTOS**

**POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL BRASILEIRA: OS GOVERNOS FHC E LULA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Sonia Maria Ranincheski – Orientadora – UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Analúcia Danilevicz Pereira – UFRGS

---

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann – UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à República Federativa do Brasil pela oportunidade de estudo e realização – sem as ações afirmativas governamentais, este trabalho não existiria. Ainda, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à coordenação do curso de Relações Internacionais, que não poupam esforços na criação de conhecimento de seus alunos.

Um agradecimento especial será sempre necessário à minha orientadora, professora Sonia Maria Ranincheski, por ter sido muito mais do que uma mentora acadêmica, me orientando nas mais diferentes situações que a vida tem me apresentado, desde 2013 – é a ela que devo este trabalho, esta graduação, e todas as demais realizações dos últimos quatro anos. Também, ao professor Henrique Carlos de Castro, pela sempre paciência em ajudar uma aluna com muita animação e pouca organização de ideias.

Agradeço, ainda, amigos que fizeram dessa jornada dos últimos 5 anos uma aventura. À Turma 9 de Relações Internacionais, incríveis individualmente e como um todo, em especial às “Manas da 9”. É necessário, ainda, que algumas delas sejam citadas: Ana – pelo apoio incondicional sem o qual eu não teria passado pelos últimos meses –, Daniela – pela loucura chamada Comissão de Formatura –, Luiza – pelos momentos diários compartilhados de estresse e alegria –, Marcela – pelas *playlists* e unos –, e Michelle – pelas revisões e histórias fantásticas. Aos que, ainda que mais jovens, aguentaram minhas reclamações diárias de formanda e sempre se propuseram a ajudar de qualquer forma possível, Cadore e Larissa. Às que me apoiaram “depois do horário comercial” dentro de casa, seja na China ou no Brasil, Alissa e Luana. Aos companheiros de iniciação científica, pelo apoio e animação dentro e fora da pesquisa: Karina, Mariana, Marielli, Stefano e, inclusive, à “infiltrada” Luana, que por muitas vezes me compreendeu melhor que eu mesma. Às amigas que, mesmo de longe, me auxiliaram em todos os piores e melhores momentos, Gisele e Milo. Por fim, àquela que prova diariamente, desde 2012, que amizade e apoio não precisam ter fim e, desde 2014, que a transmissão de pensamentos atravessa continentes – Natália, nada de mim existira sem ti.

Agradeço aos projetos de extensão – em especial o UFRGSMUNDI e o BIS – que me acompanharam do primeiro ao último ano da graduação. Estes que me mostraram o quanto as Relações Internacionais são importantes para a sociedade, e o quão importante é o retorno de nosso ensino na universidade para a sociedade em forma de extensão.

Por fim, agradeço a minha família, que esteve presente em todo o caminho até aqui, em especial aos meus irmãos, Lucas e Paula, e meus avós, Inácio e Marlise. Ao meu pai, Paulo, pelo orgulho de usar um moletom escrito Relações Internacionais UFRGS, mesmo que azul; e à minha mãe, Denise, pela perseverança desde o início – a alfabetização de uma criança de três anos não é fácil, ainda mais de uma teimosa que não sabia receber um “não” quando queria ler e não queria estudar no “pré”, mas tu fizeste com maestria.

*“Quando lutamos pelo meio ambiente, temos que lembrar que o primeiro elemento do meio ambiente se chama felicidade humana.”*

*José “Pepe” Mujica, 2012*

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a política externa ambiental brasileira nos governos entre 1995 e 2010, de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. A partir disto, o estudo visa correlacionar o posicionamento externo brasileiro na área ambiental com o papel de liderança regional exercido pelo país. Para isto, esta monografia conta com a exploração das variáveis ambientais internacionais (como desenvolvimento sustentável e responsabilidades ambientais), assim como sua relação com as variáveis de liderança regional dentro da disciplina de Relações Internacionais. Além disso, são analisados ambos os governos separadamente, a partir de dados empíricos, principalmente com a criação de dois bancos de dados (um para cada presidente) contendo os discursos presidenciais existentes na Biblioteca da Presidência da República sobre o tema. A análise dos discursos obedece à técnica de identificar e correlacionar as menções sobre meio ambiente e sistema internacional. Assim, o trabalho pretende encontrar a importância dada ao assunto pelos ex-presidentes, de forma qualitativa e quantitativa, para deste modo criar um espectro do que se refletiria na política externa ambiental por parte do Brasil nos dois tempos.

**Palavras-chave:** Política Externa Ambiental. Fernando Henrique Cardoso. Luiz Inácio Lula da Silva. Liderança Regional.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze Brazilian's environmental foreign policy from 1995 to 2010, in the governments headed by Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. From this point on, this study correlates Brazilian's foreign position in the environmental area with its role in regional leadership. In order to do so, this monograph explores international environmental variables (as sustainable development and environmental responsibilities), as well as its relations with regional leadership variables inside International Relations discipline. Furthermore, both governments are analyzed separately from empirical data, mainly from the creation of two data banks (one for each government), containing presidential speeches that can be found in the Republic's Presidential Library about this theme. The analysis of such speeches follows the technique of identifying e correlating mentions about the environment and the international system. Therefore, this paper intends to find the importance given to this subject by these former presidents, quantitatively and qualitatively, in order to create a spectrum of what would be Brazilian's environmental foreign policy in these two times.

**Keywords:** Environmental Foreign Policy. Fernando Henrique Cardoso. Luiz Inácio Lula da Silva. Regional Leadership.



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número de Discursos Por Ano – FHC.....	35
Gráfico 2 – Média de Citações de Meio Ambiente por Discurso por Ano – FHC.....	42
Gráfico 3 – Número de Discursos Totais, Discursos citando América do Sul/Latina e Discursos citando Liderança por Ano – FHC.....	43
Gráfico 4 – Número de Discursos Por Ano – Lula.....	49
Gráfico 5 – Média de Citações de Meio Ambiente por Discurso por Ano – Lula.....	58
Gráfico 6 – Número de Discursos Totais, Discursos citando América do Sul/Latina e Discursos citando Liderança por Ano – Lula.....	59

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRIC	– Brasil, Rússia, Índia e China
BRICS	– Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CASA	– Comunidade Sul-Americana de Nações
COP-1	– 1ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
COP-6	– 6ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
COP-15	– 15ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
DEMA	– Divisão Especial de Meio Ambiente
DOI	– Departamento de Organismos Internacionais
ECO-92	– Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
G20	– Grupo dos 20
G77	– Grupo dos 77
IBAS	– Índia, Brasil e África do Sul
MERCOSUL	– Mercado Comum do Sul
OMC	– Organização Mundial do Comércio
ONU	– Organização das Nações Unidas
PNUMA	– Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNASUL	– União de Nações Sul-Americanas
ZOPACAS	– Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2. A POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1 O Meio Ambiente Internacionalmente.....</b>	<b>18</b>
2.1.1 O Meio Ambiente no Estudo de Relações Internacionais.....	20
2.1.2 Meio Ambiente como Área da Política Externa.....	24
<b>2.2 Liderança Regional e Meio Ambiente.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 O Caso Brasileiro.....</b>	<b>29</b>
<b>3. A ESTRATÉGIA DA MULTILATERALIDADE: O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002).....</b>	<b>32</b>
<b>3.1. O Primeiro Mandato – FHC (1995–1998).....</b>	<b>36</b>
<b>3.2. O Segundo Mandato – FHC (1999–2002).....</b>	<b>39</b>
<b>3.3. Conclusões Parciais – FHC, a Política Externa e a Questão Ambiental.....</b>	<b>41</b>
<b>4. OS BIOCOMBUSTÍVEIS E O FOCO NO SUL GLOBAL: O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010).....</b>	<b>45</b>
<b>4.1. O Primeiro Mandato – Lula (2003–2006).....</b>	<b>50</b>
<b>4.2. O Segundo Mandato – Lula (2007–2010).....</b>	<b>53</b>
<b>4.3. Conclusões Parciais – a Política Externa de Lula no Tema Ambiental.....</b>	<b>57</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esta monografia está inserida na temática de Política Externa Brasileira e Meio Ambiente Internacional, se propondo a responder a seguinte pergunta de pesquisa: Como se caracterizou a política externa ambiental brasileira durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)? A hipótese trabalhada é a de que, visto o crescimento mundial da discussão do âmbito ambiental, a política externa ambiental brasileira nos governos Fernando Henrique e Lula se encaixa dentro da ideia de novos temas democráticos e tópicos globalistas, podendo ser considerada como um meio de poder brando, assim auxiliando, mesmo que de forma complementar, na consolidação e manutenção da liderança regional do país.

O objetivo principal, por sua vez, é conhecer a política externa ambiental nos governos FHC e Lula. Como objetivos secundários, buscar-se-á: i) encontrar a qualidade e quantidade do tratamento da questão ambiental dentro da política externa brasileira, assim como suas variações dentro dos períodos selecionados; ii) conhecer o posicionamento oficial dos presidentes dos governos selecionados (Fernando Henrique e Lula) perante a questão do meio ambiente internacionalmente; iii) compreender como se dava a liderança regional brasileira no período; iv) discutir a importância de temas fora da esfera securitária-militar e econômica como influenciadores da liderança dos países dentro do sistema internacional; v) produzir material esclarecedor, em português, sobre o tema e, assim, ampliar a discussão no Brasil sobre a questão ambiental dentro da esfera de política externa.

Para isto, visa-se a análise de 1) o que é a política externa ambiental; 2) como ela se apresenta no Brasil no período delimitado; 3) o que é uma liderança regional e como esta estaria relacionada com a política externa de cunho ambiental. Com este fim, propõe-se a divisão da pesquisa em três partes principais: a primeira conceituando as variáveis principais e suas relações num geral, e a segunda e terceira aplicando estas conceituações dentro de cada um dos governos brasileiros especificados anteriormente.

A metodologia que é utilizada, por sua vez, é a de análise de dados empíricos que possam mostrar um espectro do que é a política externa ambiental brasileira nos governos selecionados. Para isto, foram feitas análises dos discursos<sup>1</sup> dos presidentes destes governos que tratassem sobre o tema do meio ambiente internacionalmente. Os discursos utilizados

---

<sup>1</sup> Entraram na seleção também entrevistas realizadas com os presidentes, que se encontravam no mesmo banco de dados da Biblioteca da Presidência da República. Entretanto, tendo em vista a clareza desta monografia, tanto os discursos, quanto entrevistas, quando referenciados como um todo, serão chamados aqui genericamente de “discursos”.

podem ser encontrados no portal da Biblioteca da Presidência da República. A seleção dos discursos contou com duas fases antes de se obter os resultados finais apresentados nesta monografia. Na primeira fase, foram feitas pesquisas no portal referido com “meio ambiente (nome do presidente)”<sup>2</sup> e, a partir dos resultados, foram selecionados aqueles discursos que de fato foram proferidos pelo respectivo presidente durante seus anos de governo, sendo estes sistematizados e separados por ano.

Já na segunda fase, os discursos encontrados tiveram seu conteúdo analisado a partir das regras da chamada escola inglesa de análise de conteúdo de discursos (RUEDA, 2003). Esta análise consistiu em observar quais discursos de fato tratavam do tema do meio ambiente internacionalmente, descartando aqueles que não se encaixavam. Por fim, na terceira fase, foi realizada uma análise de quais dos discursos selecionados apresentavam o tema relacionando-o à liderança e à integração do país na região. Esta última fase, entretanto, não fez com que nenhum discurso fosse descartado, apenas facilitou a criação de dados a partir do banco de discursos criado. Estes bancos de dados podem ser encontrados nos apêndices deste trabalho, sendo o Apêndice A respectivo ao banco de discursos do ex-presidente Fernando Henrique, e o Apêndice B referente ao do ex-presidente Lula.

A partir desta análise de discursos é possível não apenas que se obtenha uma imagem do posicionamento oficial do presidente (e, conseqüentemente, do país) durante o governo como um todo, assim como é possibilitado ainda o estudo das oscilações do tema dentro dos diferentes mandatos e anos. Isto é, as análises contidas neste estudo levam em conta não apenas a visão geral durante o governo, mas também se o tema do meio ambiente foi apresentado de forma mais ou menos assertiva nos diferentes anos e como este ponto de vista muda tanto em número de discursos como no conteúdo dos mesmos, a partir do contexto específico de cada época.

De forma complementar, também será utilizada a empiria para a operacionalização de conceitos básicos que formam a fundamentação deste estudo, como política externa ambiental, matriz de política externa, liderança regional, entre outros. Por fim, como técnica de pesquisa, a monografia também apresentará a revisão das obras dos principais autores das áreas de política externa, meio ambiente e relações internacionais com fins de embasamento teórico.

De um ponto de vista social e sustentável, aponta-se para a importância que o tema do meio ambiente possui internacionalmente para um país, fazendo com que a preocupação com

---

<sup>2</sup> Ou seja, no caso do governo FHC, foi pesquisado “meio ambiente Fernando Henrique Cardoso”, e no caso do Governo Lula, “meio ambiente Luiz Inácio Lula da Silva”.

o tópico não se restrinja apenas à ideia de bem estar e preservação de recursos, mas como também pode ser apontada como uma forma de influenciar ganhos de poder, em especial, na área de liderança. Desta forma, a questão ambiental possui uma força maior dentro das agendas dos países, por aliar a estratégia de crescimento dentro do sistema com o próprio bem estar social e do ambiente como um todo.

Academicamente, o estudo se demonstra relevante no que tange ao fato de que trás uma pesquisa de caso aplicada do princípio de poder brando (*soft power*), no qual aqueles países que não possuem capacidades para subsistir apenas do poder duro (*hard power*) também tenham uma importância na criação e manutenção de um *status* internacional, nisto incluso o fator da liderança (NYE, 2005). Esta teoria, apesar de já existente, ainda não possui um número tão vasto de estudos aplicados em casos específicos, principalmente quando se tratando de países em desenvolvimento e fora do eixo central do sistema internacional. Ainda, a especificidade trazida pela discussão do tema ambiental exclusivamente também se demonstra como um diferencial para este estudo, que possa vir a auxiliar na produção de material futuro na área.

Ainda, a importância do tema pode ser ressaltada a partir do fato de que reforça a ideia de lideranças regionais – em contraposição a princípios como a hegemonia ou, ainda, a liderança apenas como algo global e sistêmico. Esta liderança regional, por sua vez, também corrobora a ideia das Potências Médias, as quais, ainda que atreladas à periferia mundial, atuam de forma conjunta a potências menores e próximas com fins de fortalecer as reivindicações destas áreas perante o centro global. É importante ressaltar que estes fatores auxiliam na ideia de certa hierarquização do sistema internacional que, ainda que não absoluta e mutável, permite a articulação dos diferentes níveis de atores como forma de balanceamento.

Neste contexto, a participação de países em desenvolvimento dentro das questões internacionais de meio ambiente – e a sua instrumentalização – também se demonstra como um tema pouco explorado. Dentro das pesquisas sobre discussões de meio ambiente internacionalmente, tem-se normalmente os países em desenvolvimento como apenas membros que lutam pelos seus direitos – ou seja, que se contrapõem as ideias do eixo central de exigências maiores aos países ainda não desenvolvidos – e não como atores principais que possuam modelos a ser seguidos na área (DUARTE, 2003). Como deseja-se demonstrar durante o estudo, países como o Brasil, ainda que não dentro da categoria dos chamados desenvolvidos, podem se tornar exemplos a serem seguidos dentro dos novos temas emergentes na agenda internacional.

Em razão do tempo e espaço limitados da monografia, esta pesquisa manterá seu foco no que se refere às políticas brasileiras nos governos Fernando Henrique e Lula, tendo assim limitações em suas conclusões, porém não perdendo a importância por ainda conter relações e comparações válidas para os estudos de política externa ambiental, liderança regional e, ainda, da própria política externa geral brasileira e seu posicionamento no sistema interestatal. Ainda, a escolha do Brasil justifica-se pelo papel central que o país possui em diferentes âmbitos, não apenas em sua região (América do Sul e América Latina), mas também como país em desenvolvimento a nível global. A seleção dos governos, por sua vez, justifica-se por se tratarem de governos com ideologias consideradas contrastantes pelos estudiosos de política brasileira num geral – o que enriquece a comparação de seus governos – e por se darem em um momento de crescimento da discussão ambiental internacionalmente.

Neste ínterim, foi a partir da criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) – ou seja, de um órgão específico dentro de umas das principais organizações internacionais atualmente – em 1972 que a questão ambiental começou a permear mais claramente as políticas e relações internacionais como um todo. É a partir da criação deste órgão e da consolidação do termo de Desenvolvimento Sustentável, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987, que o tema passa a, também, adentrar nas políticas específicas dos países, sendo o pico desta integração nos anos 1990, quando as discussões sobre o assunto se tornam mais intensas e polarizadas (com diferentes posicionamentos), e as legislações locais de cunho ambiental aumentam consideravelmente (RIBEIRO, 2005).

Sendo assim, a questão ambiental, junto com os outros chamados Novos Temas, tem se tornado um dos pontos principais na agenda internacional não apenas dos diferentes países, mas também dentro das principais organizações interestatais. Desta maneira, observa-se que a questão ambiental passa a se tornar uma área específica da política externa e da política internacional como um todo, sendo geralmente conceituada como política externa ambiental ou política internacional ambiental. Por conseguinte, busca-se observar como esta política externa ambiental agiria em consonância com a agenda estratégica dos países – isto é, observar como esta política sobrevive, com seu caráter globalista, dentre as diversas prioridades colocadas pelos países a si mesmos. Ainda, é importante ressaltar, a partir deste ponto, que este estudo visa explorar a questão ambiental dentro dos parâmetros estatais para o exterior, e não no que se concerne diretamente às agendas formadas pelas organizações internacionais para com os Estados.

Política externa ambiental, desta forma, é um conceito complexo que por muitas vezes não é diretamente definido entre os estudiosos da área – estes apenas o utilizam do pressuposto que seria a esfera da política externa no que tange assuntos de cunho ambiental. Ao mesmo tempo, o conceito também é largamente utilizado não apenas para referir-se à política externa ambiental formulada por um país em específico, mas para o conjunto de políticas externas que se entrelaçam no sistema de tratados ambientais existentes na comunidade internacional. Destaca-se, ainda, que autores como Lynton Keith Caldwell (1996), Paul Harris (2014), Sheila Aggarwal-Khan (2011) e Lilian Duarte (2003) como referências importantes para esta monografia, por se tratarem de autores de grande relevância na área de estudos ambientais internacionais.

Também deve ser ressaltada, neste contexto, como a política externa (ou internacional) ambiental atua dentro das discussões da área de relações internacionais. Visto que as relações internacionais são uma área multidisciplinar e multifocal, cada tema intrínseco em seu desenvolvimento tem sua importância diferenciada dependendo do ponto de vista teórico que o apresenta. Assim, neste estudo será reservada uma seção, no próximo capítulo, onde serão analisadas as principais correntes teóricas na área, o Neoliberalismo e o Construtivismo, e como estas tratam diferentemente o tema ambiental.

Ainda dentro da área, observa-se que a partir do aumento da discussão ambiental, um novo modelo de desenvolvimento e crescimento econômico passa a ser criado, o chamado desenvolvimento sustentável. Uma das primeiras definições feitas deste conceito se deu pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a partir de seu relatório de 1987, o qual versa que o desenvolvimento sustentável é “o desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações atenderem a suas necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1987). Este conceito, que já possuía a conotação de proteção de recursos naturais, passou a ser tornar o cerne das principais reuniões ambientais internacionais, principalmente na discussão de fontes energéticas – formando a dualidade de renováveis (combustíveis fósseis principalmente) contra não-renováveis (energia eólica, energia solar, biocombustíveis e etc). Entretanto, apesar de um desenvolvimento sustentável ser largamente defendido pelos países, grande parte da tecnologia necessária para que este modelo seja utilizado é de alto custo – sendo monopolizada, muitas vezes, pelos grandes polos desenvolvidos (GIDDENS, 2010).

Assim, no contexto atual, os países que agora se encontram no status de “em desenvolvimento” enfrentam uma luta interna e externamente sobre seu desenvolvimento



econômico: o modelo anterior de desenvolvimento desmedido baseado em fontes não renováveis já não é mais aceito internacionalmente e nem pelos grupos de pressão internos muitas vezes. Enquanto existe a ideia de uma restrição brusca aos países em geral para reduzirem a degradação ambiental e emissão de poluentes, os países em desenvolvimento se encontram em uma situação onde, por um lado podem ter seus projetos desenvolvimentistas frustrados por ainda não possuírem a tecnologia necessária para um desenvolvimento sustentável ou, por outro, podem ter suas relações externas prejudicadas pelo fato de se utilizarem do antigo modelo. Assim, nasce dentro do projeto desenvolvimentista dos países dessa classe a ideia de um desenvolvimento sustentável com responsabilidades diferenciadas<sup>3</sup>, para que nem suas economias, nem o meio ambiente sejam prejudicados completamente. Esta diferenciação de cada Estado, dependendo de sua necessidade de desenvolvimento, faz com que haja discrepâncias entre o nível (quantitativo e qualitativo) do desenvolvimento sustentável em cada país, abrindo a possibilidade para países líderes na questão (RIBEIRO, 2005).

Países defensores do paradigma desenvolvimentista tendem a ser cautelosos em reuniões internacionais sobre o meio ambiente: ao mesmo tempo em que pregam a proteção ambiental em todo o mundo, reivindicam direitos especiais para os países em desenvolvimento, que não tiveram a oportunidade de se desenvolver por outros meios – essas reivindicações incluem desde uma carga menor para países em desenvolvimento em questões como os créditos de carbono, até auxílio tecnológico facilitado para a construção de fontes de energia renováveis, por exemplo. Neste contexto, as chamadas Potências Médias tomam normalmente uma posição de liderança, com reivindicações mais assertivas em nome do grupo como um todo (SENNES, 2003).

Neste ponto, para este trabalho resolvemos abordar a questão do tema ambiental internacionalmente no caso do Brasil. Além disso, pôde-se perguntar em que medida os mesmos parâmetros possam ser utilizados para a análise de outras potências médias do globo – com salvaguardas a suas devidas limitações –, entretanto, aqui nos caberá o estudo do Brasil como ator internacional que almeja a liderança da região sul-americana e sua manutenção,

---

<sup>3</sup> O Princípio 7 da Declaração do Rio de Janeiro, texto produzido a partir da ECO-92, cria a ideia de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como pode-se observar a seguir: “Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados tem responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que tem na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam.” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1992).

assim como uma posição de liderança entre o grupo de países em desenvolvimento como uma potência média, e como o país se utiliza dos debates de cunho ambiental para isso.

Para isso, considera-se importante uma contextualização rápida da atuação brasileira no que se refere ao tema ambiental. Historicamente, o Brasil se fez presente em todas as grandes conferências internacionais dessa temática – inicialmente, podemos citar a Conferência de Estocolmo, em 1972, na qual foi estabelecido o PNUMA, onde o país possuiu um posicionamento no sentido de garantir que o escopo das discussões ambientais fosse aumentado em prol da inserção do desenvolvimento como fator necessário para o debate, tendo sucesso em incluir o termo na resolução final. O posicionamento brasileiro se manteve, na maioria dos governos, constante, culminando na ECO-92, realizada no Rio de Janeiro – entretanto, a mudança de governo ocorrida em 1990 (após a definição de que a reunião seria no Brasil) causou uma mudança no paradigma brasileiro (antes com tendências universalistas, e agora americanistas), o que fez com que sua posição fosse mais recatada em algumas reuniões da conferência, visando a conciliação entre os desejos dos países desenvolvidos (em especial dos Estados Unidos) e do projeto histórico desenvolvimentista brasileiro. Já em Joanesburgo, 10 anos depois, o posicionamento brasileiro é de liderança, principalmente em frente ao G77 (grupo dos países em desenvolvimento), atuando como porta-voz em defesa dos direitos diferenciados dos países em desenvolvimento e, assim, se aproximando novamente do paradigma universalista (DUARTE, 2003).

Assim, este trabalho propõe-se a analisar como se deu a política externa ambiental de 1995 a 2010 (governos Fernando Henrique e Lula) no Brasil, ao mesmo tempo em que analisa a liderança regional brasileira e como estes dois conceitos se entrelaçariam entre si. Ou seja, acredita-se que o aumento na atuação ambiental por parte do Brasil possui uma contrapartida que se traduz em aumento da liderança regional. Conjuntamente, analisa-se o fato de que este aumento na participação ativa em questões ambientais em partes é causado exatamente pelo desejo de uma maior autonomia e liderança dentro da América do Sul.

A partir da análise de discursos oficiais dos presidentes brasileiros, podemos observar a importância do tema ambiental dentro da política externa dos governos analisados, assim como verificar a existência de um ideal de liderança brasileira. Este material ainda demonstra o entrelaçamento discursivo entre os dois temas, desta forma realçando a possibilidade de interferência de um sobre o outro. Por se tratarem de dois governos longos para os padrões brasileiros – isto é, dois mandatos, o máximo permitido pela legislação – a apresentação dos discursos também visa demonstrar que ambos os temas analisados fazem parte da agenda

governamental de seu início ao fim, dividindo a análise por anos, em alguns momentos, e mandatos, em outros; além da grande divisão entre os dois governos.

Sobre o governo de Fernando Henrique, é importante ressaltar que este se deu em um momento em que a democracia brasileira ainda não se encontrava completamente fixada. Isto é, a ditadura militar brasileira ocorrera apenas uma década antes de seu governo, sendo os governos anteriores considerados instáveis democraticamente – os presidentes anteriores não haviam sido eleitos diretamente, ou, o único que fora, não teve seu governo terminado. Este contexto junta-se a situação do sistema internacional de pós Guerra Fria, onde exaltava-se o pacifismo e os temas democráticos, como meio ambiente e direitos humanos. A junção de ambas as situações resultou em um aumento da importância destes temas dentro da agenda de política externa brasileira, assim como uma maior atuação por parte do país em debates multilaterais, o que marcou fortemente a estratégia da época (CERVO; BUENO, 2015). Este governo será tratado mais profundamente no terceiro capítulo desta monografia.

Já no que se refere ao governo Lula, que será estudado mais profundamente no quarto capítulo desta monografia, o contexto possui certas modificações. A instabilidade que paira sobre o país é principalmente de âmbito econômico neste momento, e não político, a partir da crise gerada com as mudanças feitas no plano real nos anos 1999 e 2000. Internacionalmente, o contexto era de uma luta ainda mais acirrada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, exatamente pelo crescimento de novos países que começaram a se desenvolver de fato após o fim das beligerâncias da Guerra Fria e agora passavam a ocupar um espaço maior no sistema internacional. A partir da crise econômica, a estratégia do governo Lula era a de continuar com as diretrizes de política externa anteriores, mas aprofundando-as de forma a não apenas aumentar as possibilidades de desenvolvimento do país, como também para ir de encontro ao íterim internacional – desta forma, relações com países subdesenvolvidos e em desenvolvimento são aprofundadas, aumentando a barganha internacional brasileira (CERVO; BUENO, 2015).

## **2. A POLÍTICA EXTERNA AMBIENTAL E A LIDERANÇA REGIONAL**

A relação entre a política externa ambiental e a liderança regional, ainda que não explícita, pode ser demonstrada. Para que esta apresentação seja feita da forma mais clara possível, é importante a explicação dos conceitos utilizados e seus respectivos escopos e enfoques teóricos. Desta forma, na sessão presente deste trabalho serão apresentados, primeiramente, os conceitos relacionados ao tema ambiental, incluindo um breve histórico e a situação da discussão internacionalmente, como o tópico se encaixa dentro do escopo teórico das relações internacionais (evidenciando qual o arcabouço teórico utilizado como base deste trabalho), assim como sua relação com o conceito de política externa. Já na segunda parte desta seção, busca-se evidenciar as conceituações referentes ao tema da liderança regional, como o conceito de potência média, também remarcando a base teórica utilizada, além de sua relação com o tema ambiental. Por fim, esta seção é finalizada com a conclusão de como os conceitos se relacionam ao caso brasileiro propriamente dito, ressaltando um breve histórico do país.

### **2.1. O Meio Ambiente Internacionalmente**

Sobre a área de estudo de política ambiental internacional, pode-se utilizar a conceituação de Política Ambiental Global dada por Harris:

[Política Ambiental Global] é sobre como governos, diplomatas e outros atores influenciam o ambiente global, incluindo ambientes locais e regionais, e como o que eles fazem é analisado e entendido pelos pesquisadores, estudantes e ativistas. Políticas ambientais globais, de forma mais ampla, podem ser interpretadas como as várias formas nas quais as políticas são praticadas em diferentes lugares para alterar ou proteger o meio ambiente. Isso é, existem diferentes políticas ambientais em diferentes locais e áreas. Importante, como o termo implica, política ambiental global é a política ambiental numa escala global. (HARRIS, 2014, p. 3; tradução própria).

Sendo assim, a política ambiental internacional é utilizada, em grande parte, como um conceito amplo, podendo abarcar uma esfera diversificada e, como sugerido pelo autor ao final da passagem, o termo é visto da forma óbvia a partir de sua nomenclatura: Uma política de cunho internacional para o meio ambiente. Porém, apesar de apresentado de forma ampla, o conceito também demonstra limitações: A questão ambiental é constantemente considerada como um tema que serve apenas aos fins da proteção ambiental, sendo também este motivo o bastante para sua sobrevivência. Assim, é importante ressaltar que a política ambiental, seja local ou internacional, é constantemente utilizada com outros fins que não a da própria

proteção e sustentabilidade – ponto diversamente discutido dentro da área, por certos pesquisadores acreditarem que a falta de foco no uso destas políticas vem a causar problemas na área, enquanto outros acreditam que os fins alternativos garantem sua existência. Um exemplo simples e ilustrativo é apresentado por Aggarwal-Khan, “[...]ser designado como um local de Patrimônio Mundial não necessariamente traz uma gestão melhor do local, visto que alguns locais são apresentados pelos governos apenas para aumentar os lucros potenciais do turismo” (AGGARWAL-KHAN, 2011, p. 3; tradução própria).

Já para Caldwell, apesar do nascimento da política ambiental internacional se dar a partir, principalmente, de reivindicações de organizações e grupos não governamentais que buscavam a proteção ambiental apenas – ou seja, sem se preocupar com estratégias de países e instituições –, a formação da política como um todo se dá a partir da percepção das nações de que existiam benefícios de fato em incluir o tema ambiental em suas agendas. Nas palavras do autor, “Nações e pessoas cooperam quando convencidas que seus interesses serão servidos pela cooperação” (CALDWELL, 1996, p. 4; tradução própria). Assim, mesmo com a consciência da necessidade de uma proteção ambiental, a ideia de cooperação e, desta forma, de uma política internacional para o meio ambiente, possui raízes em outros interesses que podem ser atingidos a partir destas ações.

De forma semelhante, este processo também influenciou a entrada de novos temas nas agendas nacionais e internacionais. Estes intitulados Novos Temas, normalmente representados pelo meio ambiente e os direitos humanos, seriam basicamente novas questões que passavam a ser debatidas, inicialmente a partir da consolidação das grandes organizações internacionais que visavam à cooperação mútua e pacífica (como é o caso das que fazem parte do sistema ONU) e, principalmente, tinham seu debate aprofundado após o fim da beligerância da Guerra Fria. Isto é, com a mudança de mentalidade no pós Segunda Guerra, que resultou na criação de mecanismos internacionais com fins de cooperação e manutenção da paz, novos tópicos, que antes eram apagados pela questão da segurança militar e da belicidade, agora entravam em voga dentro de debates internacionais, em especial multilateralmente (SATO, 2000).

Já dentro dos espaços nacionais, além da própria influência que os debates internacionais possuem sobre as políticas internas, a democratização do pós Guerra Fria e a ideia de direitos básicos inerentes a todos os seres humanos davam forças a estes novos temas. Ou seja, a liberdade de expressão que florescia juntamente com a força da democracia nos países ao redor do globo na época fazia com que as próprias populações reivindicassem direitos básicos, como os direitos humanos, e outros direitos de bem estar além dos

econômicos, visando ao bem social a longo prazo, como é o caso do meio ambiente. Da mesma forma, esta própria democracia transborda as fronteiras nacionais e alimenta a construção de mais espaços multilaterais internacionais, como é o caso das organizações citadas anteriormente (SATO, 2000).

Ainda, é a partir deste ponto que, mundialmente, os países passam a encontrar novas formas de estabelecer seu poder, sem a necessidade de se utilizar do poder bélico e econômico, visto que as regulações internacionais limitavam ou, pelo menos, constrangiam a utilização destes meios. Assim, é neste contexto que começa a ser criada a ideia de poder brando (ou *soft power*, em inglês). Ele se baseia nos países se utilizando exatamente de sua participação internacional e de seus princípios básicos – como o respeito ao meio ambiente e a preocupação com ideais democráticos e de direitos humanos – como formas de atestar sua credibilidade entre outras nações, assim como afirmar seu poder (NYE, 2005).

A questão ambiental, desta forma, tem sido uma discussão pertinente em diversos meios internacionais – especialmente no que tangem fóruns e organizações –, tendo ganhado forças e resultados sólidos principalmente a partir dos anos 1990, com a Cúpula da Terra (ECO-92, no Rio de Janeiro) e com a primeira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre a Mudança do Clima (COP-1) em 1995. Apesar de o tópico ambiental já possuir força em décadas anteriores dentro das organizações<sup>4</sup> e em debates internos nos países, os planos expandiram-se juntamente com o aumento da percepção de que o ecossistema mundial ultrapassa os limites das fronteiras estatais. Logo, necessitou-se de ações conjuntas para sua preservação e de resultados sólidos – as convenções e resoluções na área, desta forma, se multiplicam e se tornam mais específicas. Além disso, outro grande impulsor para a internacionalização do tema foi a questão dos recursos naturais e energéticos – em um mundo em desenvolvimento econômico constante, a preservação de recursos finitos em um país acaba se tornando preocupação do todo da comunidade internacional (SPETH; HAAS, 2006).

### 2.1.1. O Meio Ambiente no Estudo de Relações Internacionais

Dentro do estudo de relações internacionais, atualmente, as correntes teóricas conhecidas como *mainstream* (isto é, principais e mais conhecidas) são o Realismo (e sua vertente mais atual, o neorealismo) e o Liberalismo (e, conseqüentemente, neoliberalismo,

---

<sup>4</sup> A ONU criou seu órgão para o meio ambiente (PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) em 1972 (UNEP, 2006).

ambos não devendo ser confundidos com as linhas teóricas de mesmo nome na economia). Ambas as linhas dão importâncias diferenciadas para o tema do meio ambiente, que não apenas se diferenciam entre si, como também diferenciam-se das demais correntes, que ainda que menos conhecidas, são importantes tanto para o estudo ambiental internacionalmente, quanto para o estudo geral de relações internacionais – como é o caso do Construtivismo (CASS, 2014).

O neorrealismo, com a pauta securitária-militar dos países, pouco trabalha as questões como direitos humanos e meio ambiente no âmbito internacional, principalmente por, em primeiro plano, estas questões serem tratadas de forma multilateral por organizações internacionais – sendo que a teoria neorrealista prevê os Estados como únicos atores na anarquia do sistema internacional e não reconhece devidamente a transcendência de empresas e organizações. Além disso, esta linha teórica trabalha com a ideia do poder duro (*hard power*) – o qual se baseia no poder militar e econômico – como a única forma de poder necessária e plena. As questões ambientais, desta forma, ficariam em segundo plano e também não fariam parte de uma base necessária para a ascensão e liderança de países (SARFATI, 2005).

Neste ínterim, é importante ressaltar que o meio ambiente começa a ser integrado dentro das teorias de relações internacionais pela primeira vez pelo neoliberalismo. Isto é, a primeira teoria que de fato leva em consideração o tema ambiental como importante para a definição das relações internacionais é a neoliberalista (CASS, 2014). Isto se deve ao fato de que estas teorias – as quais não devem ser confundidas com o liberalismo econômico – preveem uma função importante das organizações dentro do sistema internacional, principalmente por acreditarem na importância do poder brando (*soft power*), um poder que coloca em posição de relevância as negociações e o prestígio internacional entre os países. Ou seja, o poder brando se constitui não das capacidades militares e econômicas dos países, mas da utilização de certos aspectos brandos da política interna e externa para a exaltação do país, assim como para a facilitação de negociações. Segundo o principal autor da área, Joseph Nye, este comportamento co-optivo, que forma o poder brando, não é de fato uma novidade no mundo político: é utilizado, porém não reconhecido propriamente, e atualmente começa a se tornar mais importante (NYE, 2005).

A proteção ambiental se coloca como fonte do *soft power* no modo em que demonstra ao exterior que o país possui poder o bastante para preocupar-se com questões ambientais e que, mesmo dentro de um contexto competitivo econômico e militar internacional, o país leva em consideração o bem estar da população mundial. Estes valores são importantes para a

consolidação de uma imagem positiva e criação de um espírito de liderança ao país, de forma que os valores deste sejam tão mundialmente aceitos como benéficos, que o país em questão se torna uma referência, podendo exercer papel de liderança (NYE, 2005).

A globalização – outro conceito importante da teoria neoliberalista – também se demonstra como situação no qual um país deve inserir-se de forma dominante para recorrer à liderança, em gradações diferentes dependendo da natureza desta liderança – a de uma potência regional ou global. O fenômeno da globalização, que data desde o início do século XX, vem se intensificando nas últimas décadas, pois ele se daria a partir do aumento do globalismo, que por sua vez é o conjunto de redes interligadas e interdependentes mundialmente, sejam elas formadas por capitais, pessoas, informações, etc. Assim, a globalização fica associada principalmente a questões que são, por sua natureza, multilaterais, como é o caso dos direitos humanos e do meio ambiente, por exemplo. Assim, mesmo que o ecossistema mundial pudesse ser tratado como apenas um em séculos anteriores, é a partir desta percepção de que existe uma interligação em que as causas e as consequências não ocorrem sempre no exato mesmo espaço geográfico, que o meio ambiente e os direitos humanos se tornam principais dentro da agenda internacional (KEOHANE; NYE, 2012).

Da mesma forma, o princípio neoliberalista da interdependência complexa se baseia no conceito de questões globalistas, isto é, questões que transpassam os limites dos países e se tornam uma preocupação geral, necessitando de discussões multilaterais para sua resolução, ou então, para a criação de possíveis soluções. Sendo assim, no contexto atual, onde este tipo de questão já se torna intrínseco da agenda internacional, a atuação assertiva dos países dentro destes meios multilaterais pode demonstrar sua liderança ou não. Isto é, visto que as questões e discussões se deem de forma multilateral e globalizada, a liderança ou não de um país no tema não é calculada quantitativamente pelo número de participações, mas sim qualitativamente por como o país se insere dentro desses meios (KEOHANE; NYE, 2012).

Ainda, em uma vertente mais funcionalista da corrente liberalista, tem-se o conceito de transbordamento, que pode explicar também o motivo do nascer da discussão de meio ambiente. Este transbordamento não seria advindo do ponto de vista de apenas superação das fronteiras estatais, mas sim um transbordamento de áreas de conhecimento para a então formação da política em si. Ou seja, temas como o meio ambiente nascem a partir de uma descoberta científica – a noção de um fim dos recursos naturais e a ideia da preservação – que por fim transbordam para o campo político, por sua importância para a manutenção do *status quo* estatal e do sistema como um todo (HAAS, 1958).



Por fim, no que tange correntes teóricas, é necessário, ainda, a base não apenas de teorias principais e/ou mais conhecidas, mas também de teorias relativamente novas, que expliquem as relações internacionais de forma diferente e mais próxima ao caso aqui estudado. Como já explicitado, o tema ambiental passa a ser tratado dentro do campo de estudos de Relações Internacionais a partir da teoria neoliberalista, mas de forma alguma se limita a esta corrente. Após o impulso inicial dado, outras teorias que surgem além do debate Liberal-Realista passam a tratar de assuntos que já foram tocados de forma geral, de maneira mais específica e mais trabalhada. Neste ínterim ambiental, ressalta-se a teoria Construtivista. Visto que o tema ambiental não poderia ser explicado apenas por uma abordagem de interesses e instituições gerais, como apresentado pela teoria anterior, a corrente construtivista traz à voga uma série de novos conceitos a serem colocados em discussão quando se tratando do meio ambiente internacionalmente (CASS, 2014).

O foco do Construtivismo se encontra na construção da realidade, isto é, as variáveis principais analisadas deixam de ser o poder, forma de ação dos Estados e instituições internacionais, para sim analisar como a construção de valores e conhecimento culminam nos debates e temas internacionais atuais, assim como no próprio posicionamento, meios e ações dos atores. Desta forma, a teoria concede grande relevância para valores e crenças, diferentemente de teorias anteriores, visto que seriam estes fatores que criariam, em último caso, as relações internacionais como um todo. É a partir deste tipo de teorização que explica-se o motivo pelo qual os países aceitariam normas ambientais internacionais que preveem custos maiores para uns perante outros – que é o caso de normas que se baseiam no princípio de responsabilidades diferenciadas, como a Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio. Este motivo remete a uma série de valores que foram construídos internacionalmente e que culminaram num senso de responsabilidade que ultrapassa o ideal do Estado de apenas buscar seus próprios interesses em detrimento dos demais – como acreditam as teorias anteriores (STEVENSON, 2014).

Ainda que focada na atuação dos Estados internacionalmente, o construtivismo não se limita ou nega a atuação de outros órgãos que possam ultrapassar os limites das fronteiras estatais. Isto se deve ao fato de que esta vertente teórica parte do pressuposto de que todos os meios são construídos socialmente, ou seja, assim como os próprios países são construídos pela sociedade que neles se desenvolvem, as organizações e regimes internacionais também viriam a ser formadas por sociedades internacionais, ou ainda, a junção das diferentes sociedades nacionais. Ao mesmo tempo, não é colocado um fim no indivíduo ou na sociedade nesta análise, mas sim, considera-se que os indivíduos formam uma sociedade, que

consequentemente criam as instituições, da mesma forma que estas instituições influenciam de volta a sociedade e seus indivíduos, em uma via de mão dupla. Da mesma forma, é nesta relação das instituições com a sociedade que nascem os temas discutidos nacional e internacionalmente, como o meio ambiente (ONUF, 1998).

A análise de discursos se apresenta como fundamental no estudo desta relação social de construção de ideias. Os estudos nesse sentido apontam que é a partir da verbalização de políticas internamente e internacionalmente que debates são introduzidos e solucionados (seja temporariamente, o que é mais comum, ou permanentemente, em casos raros). Além disso, foca-se também no processo de criação de um discurso e em seu poder representativo e sua força num geral. Ou seja, existe um processo de produção de valores e conhecimento que acaba por criar um certo tipo de discurso que, por sua vez, passa pelas diferentes camadas da sociedade política, tomando forças diferentes. Um exemplo disso são os próprios discursos de meio ambiente, que advém do conhecimento e tecnologia sobre destruição ambiental e fim dos bens naturais, inicialmente dentro de uma classe ou comunidade específica de intelectuais, para então transbordar a formas mais políticas, como manifestações populares e, também, a elites políticas, como é o caso de discursos governamentais oficiais (HAJER, 1995; DRYZEK, 2005; EPSTEIN, 2008).

Concluindo, a partir da importância histórica e atual que as correntes teóricas neoliberalista e construtivista possuem para o tema ambiental, assim como pela própria complementação que fazem uma a outra – tendo o tema se iniciado dentro do escopo liberalista e atualmente, se apoiando fortemente na corrente construtivista –, ambas serão utilizadas de forma conjunta como base deste estudo. Desta forma, a análise do tema ambiental se baseará em uma perspectiva que leve em conta o poder das instituições internacionais, assim como do processo de construção política que converge nos debates e temas por elas tratados.

### 2.1.2. O meio ambiente como área da política externa

Ainda que tratado de forma multilateral e por diversos tipos de atores internacionais, neste estudo buscamos trazer a importância do meio ambiente dentro da política externa brasileira, formando assim, uma política externa ambiental, como já fora explicitado. Desta forma, torna-se necessária a explanação sobre a política externa como um todo e como o tema ambiental nela se encaixa. Como conceito de política externa, podemos utilizar a explanação de Pinheiro (2004):

A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder. (PINHEIRO, 2004, p. 7).

A partir deste conceito, é notável que a política externa, ainda que com sua nomenclatura que traga a ideia de internacional apenas, depende tanto da situação doméstica de um país quanto da situação do ambiente internacional. A partir da teorização dos jogos de dois níveis de Putnam (2010), negociações e posicionamentos internacionais são formados a partir de uma relação entre as demandas internas – dentro dessas inclusas, principalmente, a opinião pública e a pressão e apoio popular e das elites num geral – e as demandas externas – isto é, as limitações ou não de barganha internacional, resultantes da relação do país com outros países, organizações e regimes. No exemplo dos resultados obtidos na Cúpula de Bonn de 1978, o autor ilustra a relação entre os dois níveis de negociação:

Mais do que isso - e ainda que este argumento contrafactual seja necessariamente mais difícil de estabelecer -, essas mudanças de política provavelmente não teriam sido alcançadas (certamente não na mesma escala e no mesmo espaço de tempo) na ausência do acordo internacional. Em cada país, uma facção apoiou a mudança política demandada ao seu país internacionalmente, mas essa facção era inicialmente minoritária. Assim, a pressão internacional foi uma condição necessária para que essas mudanças de políticas. Por outro lado, sem uma ressonância doméstica, as forças internacionais não teriam sido suficientes para produzir o acordo, não importando quão equilibrado e intelectualmente persuasivo fosse o pacote geral. (PUTNAM, 2010, p. 149).

Torna-se plausível, conseqüentemente, que as modificações históricas no tratamento da população e elites sobre questões externas (ou largamente discutidas internacionalmente) dentro dos países se refletiria – ainda que não como variável única – em um diferente posicionamento e, até mesmo, na criação de políticas e acordos internacionais do tema. Ao mesmo tempo, essas modificações históricas se dão também no plano internacional, o qual influencia e pressiona ao mesmo tempo as políticas externas dos países. Desta forma, a política externa num geral e a sua agenda de preferências (onde se encaixam os temas como meio ambiente) seriam formadas pela congruência entre um e outro nível (PUTNAM, 2010).

Entretanto, afirmar que a política externa é formada a partir das pressões domésticas e internacionais conjugadas não significa dizer que esta política é mutável rapidamente, dependendo apenas de mudanças governamentais, por exemplo. Visto que a sociedade como um todo (seja ela nacional, seja internacional) possui certos valores intrínsecos de mudança possível, porém lenta, a política externa segue princípios gerais que mudam apenas com

processos longos. A estas diretrizes gerais dá-se o nome de matriz da política externa que, para Sennes (2003), seriam as linhas que unem as políticas externas de mais de um governo de um país, conectando os elementos que afetam sua inserção internacional – desde sua diplomacia, até seu posicionamento num geral, em questões de todos os tipos. Essa matriz, por sua vez, seria proveniente dos valores e estratégias de longo prazo existentes dentro da política do país num geral, assim como sua sociedade; desta forma, não apenas as ações externas do Estado são definidas por esta matriz, mas até a própria concepção das dinâmicas de funcionamento do sistema internacional (SENNES, 2003).

Desta forma, a definição de uma política externa ambiental, seja ela de qual país queira se referir, vem a partir de uma definição de qual a importância que o tema ambiental possui dentro da política externa e de sua matriz. Como já observado, alguns pontos são relevantes quando se tratam da discussão ambiental internacionalmente – pelo seu próprio nascimento como uma questão global. O tema normalmente se vê ligado a uma matriz que tenha maiores tendências ao debate multilateral, assim como ressalta a ideia de democracia, interna e externamente aos países. Da mesma forma, por se tratar de uma questão de bem estar humano num geral, também geralmente estará ligado a maiores tendências à cooperação e à não-belicosidade. Com estes fatores, conclui-se que o meio ambiente, ainda que um tema relativamente novo, pode encaixar-se dentro das matrizes de certos países que possuem características não-conflitantes com seus ideais.

No caso brasileiro, a integração do tema em sua política externa não era dificultada, exatamente por o Brasil se tratar de um país reconhecido como pacífico e que, a partir de sua redemocratização na década de 80, se tornava presente nas negociações multilaterais, em detrimento de apenas acordos bilaterais. A forma como esta integração pode ser observada mais concretamente seria pela própria criação em 1990 da Divisão Especial de Meio Ambiente (DEMA) dentro do Departamento de Organismos Internacionais (DOI) que foi tomando maiores importâncias até se tornar a atual Subsecretaria-geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, com um departamento apenas para a Sustentabilidade Ambiental (CASTRO; CASTRO, 2009; ITAMARATY, 2016b).

Concluindo, ainda que a política externa ambiental possa ser estudada a partir da delimitação de em que momentos e como o país atuou internacionalmente em âmbitos ambientais, a simples atuação em eventos isolados não corrobora para formar o que se chamaria uma política externa – é necessária uma análise dos padrões de participação e atuação para assim observar de que forma estes se dão, formando de fato uma política. Esta análise, por sua vez, não deve restringir-se apenas ao país em um âmbito internacional,

podendo se utilizar também de abordagens que levem em conta as políticas nacionais que se refletem no posicionamento internacional do país, e também ainda como as discussões e tratados internacionais que refletem na realidade e política nacionais.

## **2.2. Liderança Regional e Meio Ambiente**

No que concerne estudo de liderança em relações internacionais, deve-se perceber que o conceito está atrelado inerentemente a uma ideia de diferenciação entre os países. Pela própria nomenclatura, o conceito de um país líder traz como condição que existam países que não são líderes, mas sim, seguidores, pois não poderia haver um líder sem outro ator para ser liderado. A partir deste ponto, é importante notar que existem diferentes tipos de lideranças. Ao passo de que existem as conhecidas hegemonias mundiais<sup>5</sup>, elas não devem ser consideradas as únicas lideranças possíveis. Isto é, um país líder seria aquele que representa o interesse geral através da moral e do consentimento. Desta forma, seria necessário que existisse um interesse global único e geral, fazendo com que a hegemonia mundial fosse dificultada – ou, segundo Arrighi (1996), acompanhada por fraude –; porém, quando trata-se de um ambiente regional, a consonância de ideias e valores é facilitada, a partir de uma lógica regional própria que acaba por criar estes interesses comuns (ARRIGHI, 1996).

Neste contexto regional em contraposição ao global, é importante ressaltar o que é uma Potência Média – ou seja, uma potência que nem é grande, aspirando o globo, nem pequena, sem aspirações de liderança – e quais suas atribuições, assim como a discussão do conceito, que não é universal. Um conceito mais genérico que pode ser utilizado é o de que uma Potência Média seria um país que ocupa uma posição intermediária no sistema internacional e participa ativamente do sistema regional – o debate se dá principalmente acerca de quais capacidades fariam que um país obtivesse uma posição intermediária e de qual o grau de importância da inserção regional. O conceito que será utilizado nesse trabalho é aquele apresentado por Osterud (1992), onde uma Potência Média se dá como uma potência inserida regionalmente (ou em um bloco específico), a qual se difere dos países vizinhos por capacidades variáveis (desde econômicas até diplomáticas), assim liderando essa região dentro de assuntos multilaterais internacionais.

No que se refere às áreas de atuação de uma potência média, estas podem atuar em diferentes áreas para assegurar sua liderança e suas capacidades. Enquanto a China e a Índia,

---

<sup>5</sup> Hegemonias mundiais se constituem de um país com papel e capacidade de liderança perante os outros Estados soberanos, de forma a gerir o Sistema Internacional corriqueiramente (ARRIGHI, 1996).

por exemplo, são potências médias altamente militarizadas e bélicas, o Brasil, com seu histórico pacifista, acabaria por apostar em temas multilaterais e de cooperação (como o meio ambiente), os quais aumentam seu prestígio internacional, mas que ainda necessitam de lideranças para embates entre blocos e/ou países de diferentes classes internacionalmente (DAUVERGNE; FARIAS, 2012).

Assim, é dentro do contexto de potências médias que podemos inserir o Brasil na esfera da América do Sul e América Latina. A política externa brasileira sofre algumas variações de governo para governo; entretanto, em especial desde o início do século, diversos autores consideram que o Brasil possui o posicionamento e características de uma potência média. O país tende a atuar nos fóruns multilaterais e apoiar instituições internacionais ao invés de estabelecer relações bilaterais, buscando alianças com as demais potências médias (a exemplo do BRICS e IBAS) e com países em sua região para aumento do poder de barganha (a exemplo do MERCOSUL, UNASUL e ZOPACAS). Todavia, a simples proatividade internacional não faz de um país líder em sua região, ou sequer uma potência média propriamente dita. Como já explicitado anteriormente, é necessário ao país um diferencial que o prove “mais líder” do que os demais, em sua região ou bloco. Da mesma forma, mesmo após a conquista desta liderança, fatores são necessários para a manutenção deste status, sem que outros países o tomem (PECEQUILO, 2008).

Concluindo, é importante lembrar que a interligação do globalismo que une os países na discussão de uma mesma causa também faz com que as questões se interliguem entre si, por vezes se complementando, e por vezes se sobrepondo. No caso da questão do meio ambiente, o conceito que normalmente a sobrepõe e fundamenta suas discussões é o de desenvolvimento. Historicamente, o desenvolvimento econômico dos países não levava em conta a degradação ambiental, sendo que quando o cerne da questão ambiental começou a ser levantado (já passado dos meados do século XX), diversos países já encontravam-se no que se conhece como estado de desenvolvidos economicamente. Em muitos – se não todos – deles, este desenvolvimento se deu de forma de degradação desenfreada, principalmente na busca por energias – a utilização da madeira como fonte de energia principal durou séculos, a passo que no pós Revolução Industrial, quando o desenvolvimento de fato começou a tomar mais velocidade, a utilização do carvão, e posteriormente, do petróleo, foram indispensáveis, sendo eles utilizados de forma desmedida e sem qualquer plano de proteção ambiental (FRENCH, 2000).

Sendo assim, o tema ambiental pode ser incluso dentro das características de uma Potência Média na medida em que se dá na forma de um diferencial do país, muitas vezes.

Isto é, potências médias são, em uma linguagem geral, países em desenvolvimento que se sobressaem entre os demais e, como já visto anteriormente, existe uma barreira entre a total preservação do meio ambiente e o desenvolvimento dos países ainda não economicamente desenvolvidos. Assim, um país em desenvolvimento que não apenas se coloca como ativo em discussões multilaterais sobre meio ambiente, mas também possui projetos de desenvolvimento renovável e sustentável, possui um diferencial entre outros do mesmo grupo, fazendo com que sua posição de liderança seja possível. A própria capacidade de poder tomar decisões que não visem apenas ao lucro econômico direto, desta forma, faz daquele país capaz de ditar um modelo a ser seguido. Ainda, as potências médias se colocam como lideranças dos grupos e blocos regionais não apenas na forma de reivindicação de direitos de seus próprios grupos, mas também pela exigência do cumprimento dos deveres de outros países, em especial dos chamados desenvolvidos (SENNES, 2003).

### **2.3. O Caso Brasileiro**

Por fim, faz-se necessária a apresentação do caso brasileiro no geral antes de avançar-se para as próximas sessões de estudos específicos de governos. O Brasil, como já explicitado, se apresenta como uma potência média e está incluso dentro da temática ambiental internacionalmente. Todavia, seu posicionamento foi mutável com o passar dos anos, apesar de seguir uma matriz de política externa coerente, principalmente desde sua redemocratização, mas com traços comuns desde o início da primeira república. Um destes traços marcantes é a busca de autonomia, que ainda que mude em grau e gênero com o passar das décadas, sempre se mostrou presente – por vezes de forma a aproximar-se de grandes potências para aumentar seu poder, por vezes de forma a diversificar parceiros dos mais diferentes tipos de países e a participar de fóruns multilaterais mais ativamente (PINHEIRO, 2004).

Para a melhor explanação, uma perspectiva geral sobre a história brasileira pode fazer-se útil. O Brasil torna-se república no ano de 1889, após mais de 300 anos como colônia e quase 70 anos como um império ainda governado por uma família real e elites portuguesas. Desta forma, é só a partir da ascensão da República que o país começa a verdadeiramente criar políticas próprias, ainda que bem dependente de outros países durante seus primeiros anos. A autonomia e luta contra a dependência externa se fortalece – tanto na área econômica interna quanto na política externa – apenas a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, em 1930, com o início da industrialização de fato no país, negando a imagem do Brasil de

apenas ser um país agroexportador. Entretanto, a democracia brasileira é afetada em 1964, quando ocorre o golpe militar que instaura a ditadura no país e que perdurará por 21 anos. Durante este período, ainda que a liberdade pessoal e os valores sociais tenham sofrido um baque intenso, a política externa continuou a seguir, geralmente, uma posição de reivindicação de direitos e autonomia, alternando parceiros e inserindo-se nos meios de debates internacionais. Ainda que com alguns casos de belicosidade – os quais eram quase inevitáveis visto, principalmente, a Segunda Guerra Mundial – o país, mesmo durante o poder de militares, possuía uma conduta pacifista e de cooperação, ainda que com reivindicações fortes para garantir que sua posição internacional fosse respeitada (CERVO; BUENO, 2015). É a partir desta carga de busca pela autonomia e do posicionamento pacifista que, mais recentemente, o país colocou-se em posição de articulador dentro do cenário internacional, em especial por sua posição de emergente e por sua participação nos mais diferentes fóruns, como é o caso do BRICS e do G20 (BARROS-PLATIAU, 2011).

Já dentro do campo ambiental especificamente, o Brasil se destaca por se tratar de um país detentor de diversas riquezas naturais (cerca de 15 a 20% do total do planeta), energéticas e de grande potencial tecnológico e econômico, fatores que colocam-o naturalmente em uma posição importante dentro da discussão. No que concerne o debate em si, mais especificamente dos acordos internacionais firmados na área, o país é signatário de quase todos os tratados internacionais deste âmbito, ainda que não tenha transformado todas as regras acordadas internacionalmente em leis domésticas. Contudo, o país ainda pode ser considerado um modelo global por sua legislação ambiental, comparável a de países desenvolvidos, em especial pelo direito penal ambiental<sup>6</sup>, instituído em 1998 (BARROS-PLATIAU, 2011).

Historicamente, ainda que o Brasil tenha participado de diversas conferências internacionais de meio ambiente desde o início da discussão do tema – no pós Segunda Guerra Mundial, em especial a partir dos anos 1960 e 1970, e com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972 – sua posição inicial era recatada e mais preocupada com o desenvolvimento econômico sem barreiras (isto é, não liberal, mas sim sem imposições, como era visto o fator ambiental na época). Este posicionamento de desenvolvimento econômico, mesmo que em detrimento do meio ambiente, se manteve até fins da década de 80, em especial devido ao fator da redemocratização, que impulsionou o

---

<sup>6</sup> O direito penal ambiental aqui citado se refere à Lei de número 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, a qual prevê penas para indivíduos físicos e jurídicos que causarem algum tipo de degradação ambiental. A lei, ainda, sistematiza quais seriam os crimes contra o meio ambiente, incluindo diversas áreas, como crimes contra a fauna, flora, crimes de poluição e etc. (BRASIL, 1998).



país à proteção ambiental. Este fator era também somado à tendência mundial de proteção do meio ambiente, que começava a adentrar os países terceiromundistas a partir da vitória com o Relatório de Brundtland, em 1987, já que iniciou a discussão das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, que ressaltavam o direito ao desenvolvimento de países ainda não desenvolvidos. No caso específico do Brasil, este primeiro impulso possui como resultado concreto a reunião da ECO-92 (também conhecida como Rio 92 ou Cúpula da Terra) no Rio de Janeiro, no início dos anos 90 (PATRÍCIO, 2004).

É a partir deste histórico, tanto de políticas num geral quanto voltadas ao meio ambiente, que introduz-se as próximas sessões, específicas do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Ambos os governos podem ser considerados os dois primeiros governos democraticamente legítimos e politicamente estáveis após a redemocratização – isto se deve ao fato de que, dos três presidentes anteriores, apenas um fora diretamente eleito ao cargo, sendo que o mesmo sofrera impeachment, não qualificando um cenário de estabilidade política. Este fator faz com que estes governos possam comprovar, até certo ponto, não apenas o resultado do histórico brevemente informado nesta seção, mas também uma perspectiva para governos futuros. Busca-se, desta forma, confirmar a base teórica geral da interligação do tema ambiental à liderança, analisando documentos e discursos oficiais, assim como dados que possam vir a influenciar no estudo.

### **3. A ESTRATÉGIA DA MULTILATERALIDADE: O GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**

Primeiramente, é importante contextualizar em que momento se deu o governo de Fernando Henrique Cardoso no Brasil. Eleito em 1994, por 55,22% dos votos válidos no primeiro turno (TSE, 1994), o ex-presidente teve seu primeiro mandato iniciado em 1995. Posteriormente, em 1998, o presidente ainda foi eleito para um segundo mandato, novamente em primeiro turno, com 53,06% dos votos válidos (TSE, 1998). O contexto político interno brasileiro era o do início de uma democracia ainda frágil – a ditadura militar brasileira acabara apenas dez anos antes, sendo que dos três presidentes empossados neste tempo, um fora eleito indiretamente, um fora eleito diretamente (porém renunciou após processo de impeachment em seu terceiro ano de mandato) e outro ocupara o cargo de vice antes da renúncia do presidente à época. Assim, o ideal principal na época era de um governo democrático com estabilidade política – tinha-se na democracia a saída para todos os grandes problemas, sejam econômicos, sociais ou de qualquer outro cunho.

Esta instabilidade política também se refletia na política externa brasileira. Não apenas houve um grande número de presidentes para um pequeno espaço de tempo durante a primeira metade da década de 90, assim como os chanceleres das relações exteriores também foram muitos e bastante diferenciados de sua origem e pontos de vista. Entre 1990 e 1995, o Brasil contou com cinco diferentes ministros para as Relações Exteriores, dois deles advindos de fora do Itamaraty, demonstrando esta instabilidade tanto política quanto dos próprios pontos de vista perante o exterior. A primeira gestão longa – podendo ser considerada mais “estável” – dentro do ministério das relações exteriores também se deu, desta forma, a partir da entrada de Cardoso na presidência, com o Chanceler Luiz Felipe Lampreia, que se manteve no cargo de 1995 até 2000. Esta ação pretendia demonstrar ao exterior que o Brasil agora se estabilizava em todos os sentidos – não apenas na imagem do presidente, mas também na de seus ministros – formando uma agenda de política externa mais consistente e contínua (CERVO, 2002).

Ao mesmo tempo, o próprio contexto democrático fazia com que novas discussões fossem levantadas internamente. Internamente, com o fim da censura da ditadura militar, agora era possível que os mais diferentes espectros políticos fizessem parte da agenda nacional. Da mesma forma, a partir da globalização do pós Guerra Fria, que acontecia simultaneamente no mundo, as agendas nacionais e internacionais passavam a se interseccionar e influenciar uma a outra. Isto é, com o maior fluxo de informações, temas que

passavam a ser discutidos internacionalmente se tornavam pontos importantes dos debates internos, assim como questões internamente levantadas fomentavam o seu debate internacional (SATO, 2000).

Dados estes contextos, torna-se mais simples explicar a matriz geral da política externa brasileira na época. Dentro do pressuposto já citado de Putnam (2010), de que a política externa seria formada por jogos de dois níveis – ou seja, pela interação entre os interesses existentes nos âmbitos nacionais e internacionais –, podemos encontrar a justificativa para o relacionamento mútuo entre as agendas nacional e internacional, o qual é de grande relevância não apenas para a política externa como um todo, mas também para a questão ambiental brasileira na época. Isto é, o sistema internacional da época, agora contando com a atuação mais ativa de organizações internacionais (em especial, a ONU), fazia com que os países pudessem tratar assuntos multilateralmente, expandindo sua gama de parceiros; ao mesmo tempo, a democracia nascente dentro do Brasil também clamava por uma inserção mais democrática do país no sistema internacional – novos parceiros, alianças diferenciadas e relações multilaterais. Assim, a matriz principal da política externa na época era a de inserção no sistema de multilateralidade internacional, também tendo sido conhecida como a “autonomia por participação”<sup>7</sup> (FONSECA JR, 1998).

Esta política externa caracterizada especialmente pela sua grande abertura à multilateralidade, por sua vez, evidenciava a importância de uma estratégia globalista para a gestão da época. Isto significa que a política externa passava a aderir aos regimes internacionais com fins de diversificar as opções de cooperação brasileira, ao mesmo passo que aprofundava a própria inserção brasileira dentro dos novos temas e tópicos que eram discutidos internacionalmente, nesses podendo ser incluído o meio ambiente. Assim, também é importante ressaltar que na mesma época, com o trabalho do Itamaraty focado nestes novos temas, as antigas prioridades de defesa nacional foram sendo diluídas, diminuindo a importância, por exemplo, das forças armadas (CERVO; BUENO, 2015). Entretanto, esta afirmação não deve ser confundida com perda de soberania por parte do Brasil, mas sim, com uma mudança de paradigmas que fazia com que o poder brando tomasse um maior espaço antes apenas ocupado pelo poder duro nas prioridades brasileiras.

---

<sup>7</sup> Isto é, a autonomia, buscada pela população de opinião livre que agora existia no país, resultava numa maior participação brasileira dentro dos mais diferentes fóruns multilaterais, os quais por sua vez, se encontravam mais fortes pelo advento das organizações internacionais e o fim da Guerra Fria (FONSECA JR, 1998).

Neste ínterim, a liderança regional<sup>8</sup> também se torna um ponto importante para o governo de Fernando Henrique, ao passo de que a multilateralidade abre oportunidades onde a ação conjunta se faz necessária, com esta atuação podendo ser coordenada por um país ou outro. Desta forma, a liderança se daria a partir de uma projeção dos ideais do país para outros países, ou seja, a partir da ideia de imagem e de exemplo a ser seguido dentro de um grupo. Ainda, está liderança também era demonstrada a partir da própria assertividade dentro dos meios de diálogo internacionais, nos quais o Brasil tomaria a frente de outros países que concordassem com seu ponto de vista. É importante ressaltar, além disso, que mesmo que o Brasil não se trate de um país do centro global – grupo do qual fazem parte aqueles países considerados desenvolvidos – ele ainda teria este poder de liderar. Este fato é devido exatamente pela diferenciação entre os países que ainda não alcançaram o desenvolvimento pleno – enquanto existem países subdesenvolvidos, ou pequenas potências, o Brasil se destacaria entre eles como um país em desenvolvimento, ou média potência, como já ressaltado.

Especificamente sobre o meio ambiente, pode-se notar uma grande aderência do Brasil ao tema, principalmente pelo governo ter se iniciado após a Cúpula da Terra (ECO92), que ocorrera no Rio de Janeiro em 1992. Assim, o meio ambiente juntava-se à ideia da democracia – que já vinha sendo defendida desde o final da ditadura militar – como uma forma de exaltação da imagem positiva brasileira para o exterior (como pode ser visto em CARDOSO, 2002a). No que tange a liderança, já são notáveis alguns pontos onde o Brasil ressalta sua exemplaridade no assunto – isto é, como as ações brasileiras são seguidas pelas demais por seu próprio destaque e funcionamento. Além disso, é reforçada a ideia de ação conjunta e coordenada, como pode ser visto ao final do governo, na Rio+10<sup>9</sup>, onde a atuação brasileira teve sucesso em capitanear reuniões de preparação, assim garantindo um posicionamento conjunto da América Latina (DUARTE, 2003).

Sobre a estrutura do tratamento do meio ambiente dentro do governo de Fernando Henrique, é importante notar não apenas a presença de um departamento para meio ambiente dentro do Itamaraty, como já descrito, mas também a situação do Ministério do Meio Ambiente. Ainda que este ministério não vise à política externa especificamente, em vários

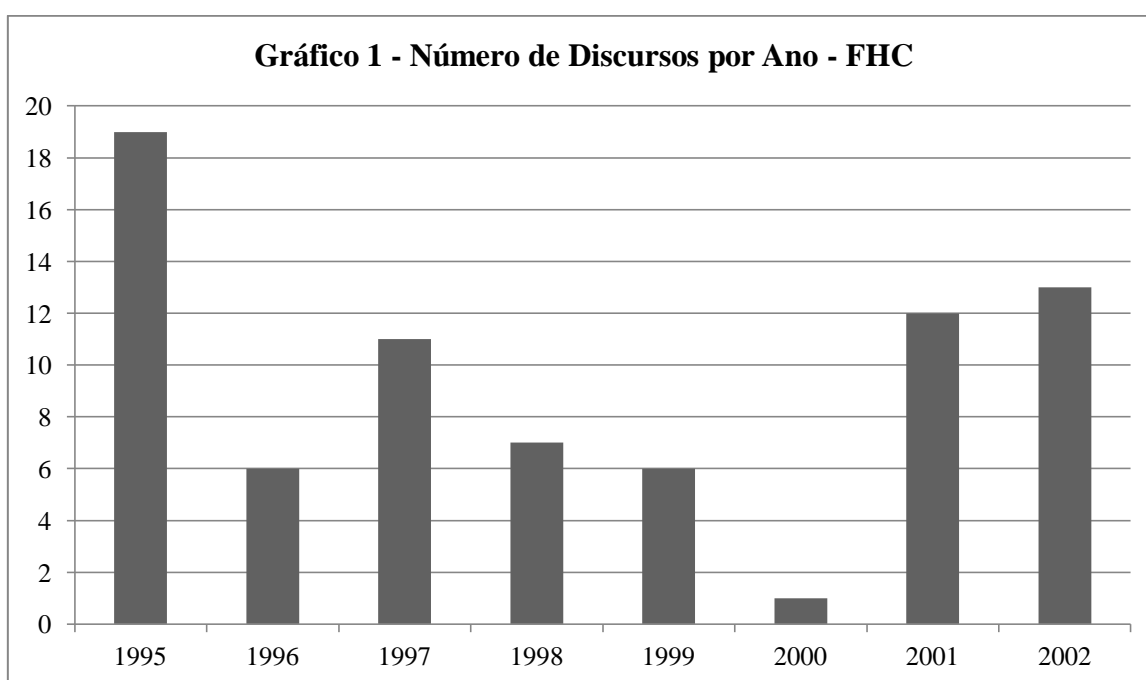
---

<sup>8</sup> A liderança aqui referida, como pode ser observado, se dá não apenas no âmbito regional, mas inclusive global – o ex-presidente diversas vezes referia-se ao Brasil como líder na questão do meio ambiente como um todo. Entretanto, a partir da base teórica já apresentada, o Brasil não se configuraria em uma potência global – desta forma, analisa-se esta liderança geral na área ambiental como ponto de reafirmação da liderança regional.

<sup>9</sup> Reunião ocorrida 10 anos após a ECO-92, ou Cúpula da Terra, para reavaliar se suas diretrizes haviam sido seguidas e como poderiam ser melhoradas de alguma forma. A reunião ocorreu em Joanesburgo, na África do Sul (DUARTE, 2003).

momentos o ministério se tornava crucial para a discussão do tema internacionalmente – principalmente pelo fato de que esta discussão não poderia ocorrer sem respaldo de ações dentro do Brasil, onde a questão ambiental é regida pelo Ministério. Neste sentido, o governo Cardoso contou com três ministros do meio ambiente: Durante todo o primeiro mandato, Gustavo Krause; durante os três primeiros anos do segundo mandato e os três primeiros meses do último ano, Sarney Filho; e durante os últimos nove meses de governo, José Carlos Carvalho (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016).

É a partir desta perspectiva e tendo em vista a análise de como se deu a política externa ambiental brasileira neste governo, que foram analisados os discursos do presidente Fernando Henrique Cardoso a partir da metodologia já descrita neste trabalho. De forma específica, a pesquisa por discursos do presidente Fernando Henrique Cardoso que tratam do tema ambiental internacionalmente, após a análise do banco de dados da Biblioteca da Presidência, resultou em 75 discursos finais. Estes discursos finais foram divididos dentro dos diferentes anos de mandato do presidente, resultando nos valores que podem ser observados no Gráfico 1. Ao que concerne à relação de todos estes 75 discursos analisados – constando títulos, datas e endereço online de acesso –, os mesmos podem ser encontrados como apêndice deste estudo, em arquivo de formato Excel intitulado “Apêndice A – Discursos FHC – SANTOS, Roberta Preussler dos – Monografia Relações Internacionais UFRGS – 2016.xlsx”.



Fonte: Biblioteca da Presidência da República. Elaborado pela autora.

O primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, como observado no Gráfico 1, possui não apenas o ano com o maior número absoluto de discursos (1995, com 19 discursos), mas também possui mais discursos em absoluto comparado com o segundo mandato (43 discursos contra 35 discursos). Este fator se deve principalmente pela já supracitada instabilidade política, com o maior clamor pelos novos temas considerados democráticos. Isto é, o segundo mandato já se encontrava numa situação mais estável politicamente<sup>10</sup>, sendo assim, a exaltação dos temas democráticos não se faz mais tão necessária, possibilitando que a discussão do tema se estabelecesse em quantidades menores – aqui, estas quantidades sendo números absolutos de discursos. Entretanto, esta visão geral não é o bastante para explicar as variações anuais nestes algarismos, o que será apresentado a seguir. Neste ínterim, propõe-se uma análise separada entre os dois mandatos do governo Fernando Henrique, apresentada a seguir. Dentro destas análises, busca-se analisar os anos de mandato separadamente e concluir a partir de um balanço do mandato como um todo.

### **3.1. O Primeiro Mandato – FHC (1995–1998)**

O primeiro ano, como pode ser observado, possui o maior número de discursos proferidos. Esta quantidade pode ser explicada pelo próprio fato de ser o primeiro ano de um governo que se propunha a reforçar a ideia de democracia e multilateralismo dentro e fora do país, e conjuntamente, uma maior discussão de temas como meio ambiente e direitos humanos em detrimento das questões bélicas e militares, que remetiam à ditadura anterior. Estes preceitos podem ser observados a partir do discurso de posse do ex-presidente no Congresso Nacional:

Vamos aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação e enfrentar os temas que movem a cooperação e o conflito entre os países nos dias de hoje: direitos humanos e democracia; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; as tarefas ampliadas do multilateralismo e os desafios da regionalização; a dinamização do comércio internacional e a superação das formas de protecionismo e unilateralismo. (CARDOSO, 1995a).

Ainda no primeiro ano de governo, estes discursos em prol do meio ambiente contribuíram na criação de uma legislação que acabou por concretizar o ideal do Brasil ambientalista, o Protocolo Verde. Este Protocolo, de forma geral, é uma legislação criada pelo

---

<sup>10</sup> Isto é, estabilidade no sentido de que o primeiro mandato foi terminado sem grandes crises políticas, com ainda a reeleição do presidente. Lembra-se que, anteriormente, tinha-se a ideia de que a democracia brasileira era instável ou, ainda, fraca, visto que os presidentes ou não eram eleitos diretamente ou, quando eram, não terminavam seu mandato.

governo da época para que os bancos e instituições financeiras públicas (e, posteriormente, privadas) levassem em conta a proposta de preservação ambiental de empresas quando estas apresentassem projetos para empréstimos. Desta forma, as empresas não apenas seriam obrigadas a integrar a preservação ambiental em seus projetos, mas os próprios bancos seriam utilizados como fiscais para a preservação ambiental, visto que os mesmos acompanham todo o processo para a fiscalização do cumprimento do projeto proposto (BRASIL, 1995). O Protocolo Verde, ainda que uma legislação interna, passava a ser observado no exterior como um exemplo a ser seguido por parte do Brasil, por ser uma legislação pioneira na área. Isto pode ser percebido a partir dos próprios discursos presidenciais, como em um programa transmitido uma semana antes da assinatura do Protocolo, dia 07 de novembro, onde o ex-presidente ressalta:

O Brasil vai mostrar ao mundo, no dia 14, uma novidade em matéria de proteção do meio ambiente. Uma política que vai beneficiar as pessoas que se preocupam com o Brasil do futuro. Vamos lançar o Protocolo Verde, que coloca a proteção ambiental entre os critérios que os bancos federais devem usar na hora de conceder o empréstimo. (CARDOSO, 1995b).

No ano seguinte, o segundo ano de seu primeiro mandato, o número de discursos decaiu, mas ainda manteve-se razoável para garantir uma discussão ativa da questão por parte do presidente. O tema continuou sendo abordado de forma branda, dentro de discussões gerais sobre democracia e multilateralidade da política externa brasileira, além de também ser abordado em certos momentos na discussão de integração e cooperação regional com os demais países da América do Sul. Sobre esta inserção, vale destacar, as discussões se pautaram principalmente na ideia de interligação entre os países por assuntos comuns (como meio ambiente) e na discussão de energia – em especial a questão do gás natural, o qual se tornou mais relevante para a matriz energética brasileira a partir da assinatura do decreto de expansão do uso de gás natural em 12 de janeiro de 1996 (CARDOSO, 1996). O tema da mudança de matriz energética tende a trazer o meio ambiente como força impulsionadora, assim como tende a incluir países da América do Sul por sua abundância em gás natural e pela construção de infraestrutura de transporte deste tipo de energia na região.

Já no ano de 1997, penúltimo do segundo mandato, pode-se perceber um aumento relativo dos discursos. Um dos motivos que leva a este aumento foi a realização do Fórum da Rio+5, no Rio de Janeiro, em março. Esse fórum buscava a revisão da Agenda 21<sup>11</sup>, observando quais os objetivos já haviam ou não sido cumpridos e em que fase se encontravam

---

<sup>11</sup> A Agenda 21 foi o principal documento gerado após à ECO-92. Este documento é, basicamente, um plano de ação que prevê 21 objetivos – dispostos em seus capítulos de 2 a 22 – que, por sua vez, visam à proteção ambiental em diferentes âmbitos ao redor do mundo (AGENDA 21, 1992).

dentro dos diferentes países (CARDOSO, 1997a). Da mesma forma, em junho ocorria uma sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas exatamente para a discussão e perpetuação dos termos debatidos no Rio três meses antes.

O Brasil se destacava neste processo, desta forma, não apenas por ter sido anfitrião da original ECO-92, mas também da Rio+5 neste ano. É a partir deste destaque que o presidente passa a se dirigir ao assunto ambiental enaltecendo o chamado Espírito do Rio, ou seja, um espírito de preservação ambiental criado durante a ECO-92 e que continuava a se propagar a partir da política brasileira dentro dos debates multilaterais internacionais. Estes fatores podem ser claramente observados já na abertura da fala do ex-presidente na Assembleia Geral supracitada: “O Brasil vem a esta Sessão Especial da Assembleia Geral para afirmar a sua disposição de continuar na vanguarda do processo que gerou um dos momentos mais expressivos do entendimento internacional” (CARDOSO, 1997b).

No último ano do primeiro mandato de Cardoso, 1998, pode ser notada novamente uma diminuição no número de discursos, a qual se deveu, principalmente, por se tratar de um ano eleitoral, no qual o ex-presidente tinha como maior ameaça o posterior presidente Lula, que possuía uma linha mais voltada ao desenvolvimento acelerado e às questões sociais. Desta forma, quando citava o meio ambiente em seus discursos, o ex-presidente Fernando Henrique passava a instrumentalizar o conceito, isto é, demonstrar como a proteção do meio ambiente seria diretamente relevante para outros assuntos mais polêmicos e mais próximos do desenvolvimento econômico da população geral, como o comércio (CARDOSO, 1998a). O ex-presidente, ainda, demonstra este viés de instrumentalização ressaltando a importância que o meio ambiente possui para a imagem externa do país, como pode ser visto em um discurso feito no Dia do Diplomata (8 de junho), quando se referia à vontade do brasileiro de proteger o meio ambiente: “O fato de que essas são demandas genuínas da sociedade brasileira resulta em uma ampliação importante da credibilidade do Brasil no plano internacional” (CARDOSO, 1998b).

Concluindo, de maneira geral, os anos do primeiro mandato do governo FHC se caracterizaram por um início de forte defesa do meio ambiente no âmbito nacional e internacional, enquanto os anos subsequentes obtiveram uma diminuição considerável na discussão da questão. Entretanto, todos os anos possuem a característica comum de defesa do tema dentro do âmbito do multilateralismo e de como é importante para a inserção brasileira, seja na sua região seja no globo como um todo. Por fim, esta variação também ocorreu pelo próprio impulso interno e externo – o Protocolo Verde, no primeiro ano, como grande propulsor interno, assim como a Rio+5 no terceiro ano, no contexto internacional.



### 3.2. O Segundo Mandato (1999–2002)

Durante o primeiro ano de mandato, em comparação ao último ano do mandato anterior, não houve uma mudança significativa do número de discursos. Isto pode se dever a certa continuidade do discurso que elegeu o presidente para o segundo mandato, assim como também pelo fato de diversas mudanças econômicas que ocorrerem no país neste ano (a principal delas sendo a retirada da âncora cambial do Plano Real), fatores estes que influenciaram para que os discursos se voltassem mais fortemente ao âmbito econômico, fazendo com que a discussão ambiental não aumentasse. Ainda, visto que o Protocolo Verde e Rio+5, que causaram o aumento da discussão anteriormente, já não eram mais acontecimentos recentes, o tema tendia à estagnação.

Ao que se refere ao conteúdo qualitativo de fato dos discursos, também houve a continuidade da questão inserida dentro da dinâmica de multilateralidade, por vezes citando a importância para a região da América Latina. Ainda, a partir da ideia de uma multidisciplinaridade do tema, é reforçada sua importância, expondo o fator de que o meio ambiente não seria uma preocupação de apenas um ministério ou setor do governo, mas sim um fator integrado que deveria ser levado por todos os setores, dando a imagem de um Brasil ambiental que vinha sendo construída. Isto pode ser observado através do discurso de Fernando Henrique, em programa transmitido sobre a Semana do Meio Ambiente: “E já determinei a todos os meus Ministros que a questão ambiental seja considerada em cada projeto, em cada ação do Ministério” (CARDOSO, 1999).

A grande queda no número de discursos, por sua vez, ocorre no ano de 2000, o segundo ano do segundo mandato. Como já citado no ano anterior, o Brasil passara por reformas econômicas que agora começavam a ser sentidas pela população em geral, fazendo com que o tópico da economia, inflação e câmbio tomassem a dianteira da discussão nacional novamente. A crise econômica que assolava o país em 1999<sup>12</sup> arrefeceu a discussão de qualquer termo que não econômico no ano de 2000 – a preferência do presidente em seus discursos era agora a de ressaltar a funcionalidade do Plano Real e a não necessidade de um novo plano econômico para a estabilização (COUTO; ABRUCIO, 2003). Ainda, no discurso analisado – que ressalta a importância do meio ambiente para a política externa brasileira –,

---

<sup>12</sup> A partir da crise cambial e de encontro com crises ocorridas no exterior – em especial no México, na Ásia e na Rússia –, criava-se um ambiente recessivo na economia mundial. No Brasil, esta crise foi sentida de forma que a inflação continuava sob controle, mas o país não apresentava crescimento econômico, ao passo que o desemprego de mantinha (OLIVEIRA; TUROLLA, 2003).

pode-se identificar que o tema continua sendo tratado a partir da ideia de democracia internacionalmente e cooperação, dentro dos preceitos do multilateralismo (CARDOSO, 2000).

O número alto de discursos, entretanto, retorna durante o ano de 2001. Além do aumento quantitativo ocorrido neste ano, há uma forte reviravolta para a ideia de liderança brasileira na área ambiental, assim como da importância desta questão para o Brasil e o mundo em geral. Esta importância do meio ambiente pode ser notada a partir de discursos que afirmam que “A luta pela proteção do meio ambiente [...] é um esforço essencial e deve continuar a merecer alta prioridade na agenda internacional” (CARDOSO, 2001a). A liderança brasileira, por sua vez, pode ser observada claramente em diversos discursos, principalmente quando se referindo a fóruns multilaterais, ressaltando a importância do Brasil não apenas pela ECO-92, mas por sua atuação em decisões fora de seu território, como na COP-6, realizada em Bonn neste ano: “[...]caberá ao Brasil, em Bonn, um bom papel de liderança, uma boa dose de liderança” (CARDOSO, 2001b).

Esta liderança diversas vezes se mostrou associada à dualidade de países em desenvolvimento e desenvolvidos. O ex-presidente ressalta que o Brasil poderia ser a ligação entre os diferentes tipos de países, exatamente por sua posição de país em desenvolvimento (a frente de países subdesenvolvidos, mas ainda não desenvolvido completamente), assim podendo ser um líder, pois “entende o ponto de vista dos vários atores, fatores e setores envolvidos no processo” (CARDOSO, 2001c). Desta forma, Cardoso ainda coloca que, mesmo os países em desenvolvimento não fazendo parte do centro global, estes possuem ainda a possibilidade e necessidade de uma liderança. Isto pode ser observado neste trecho, onde o ex-presidente se referia ao reconhecimento de que o Brasil recebia por sua participação em âmbitos internacionais:

Isso faz com que o Brasil, progressivamente, venha assumindo uma liderança natural em certos setores - não é só Terceiro Mundo não é isso, não -, em certos setores de pensamento que, às vezes, contam, mais adiante, os países desenvolvidos e os que estão em desenvolvimento. Não é só os que estão em desenvolvimento. (CARDOSO, 2001d)

O último ano do mandato e, conseqüentemente, do governo FHC, foi marcado por uma continuidade do que já ocorria no ano anterior em relação ao tema ambiental, mas com ainda mais marcações sobre o papel de liderança brasileiro. Este furor à liderança brasileira se deve, principalmente, à ocorrência da Rio+10 em Joanesburgo no final deste ano de 2002. Ainda que não seja uma conferência realizada dentro do Brasil, como fora o caso da Rio+5, o Brasil realizou durante o ano diversas reuniões com os demais países da América Latina e

Caribe para construir um posicionamento de bloco regional nesta conferência. Estas reuniões foram uma iniciativa do Brasil que, desta forma, buscava que seu posicionamento fosse também aceito e defendido pelos demais países da região de modo a ter um maior suporte para suas reivindicações:

Pois agora, na reunião de São Paulo, os Ministros do Meio Ambiente da América Latina e do Caribe vão definir uma posição conjunta para a conferência de agosto, em Johannesburgo. Há uma disposição de todos nós de cobrar dos países ricos o cumprimento dos compromissos da Rio 92, que, praticamente, não saíram do papel (CARDOSO, 2002a).

A liderança neste ponto fora notada não apenas pela iniciativa das reuniões preparatórias, mas também pela própria atuação do país no evento. O presidente, neste ínterim, ressaltou a importância que o Brasil possuía perante outros países na reunião a partir de comentários sobre como as demais delegações procuravam o Brasil para saber sua opinião sobre certas propostas antes de apresentá-las. Esta importância viria a partir do conhecimento que os demais países possuíam de atuações anteriores brasileiras na área (CARDOSO, 2002c). Por fim, esta liderança pode ser evidenciada pelos dizeres do ex-presidente ao tratar das vitórias brasileiras anteriores no tema:

Acho, portanto, que temos, aí, um conjunto não apenas de iniciativas, de propostas, mas de realizações. De realizações que nos qualificam a exercer um papel de liderança em matéria de desenvolvimento sustentável e em matéria de clima e de meio ambiente em geral (CARDOSO, 2002b).

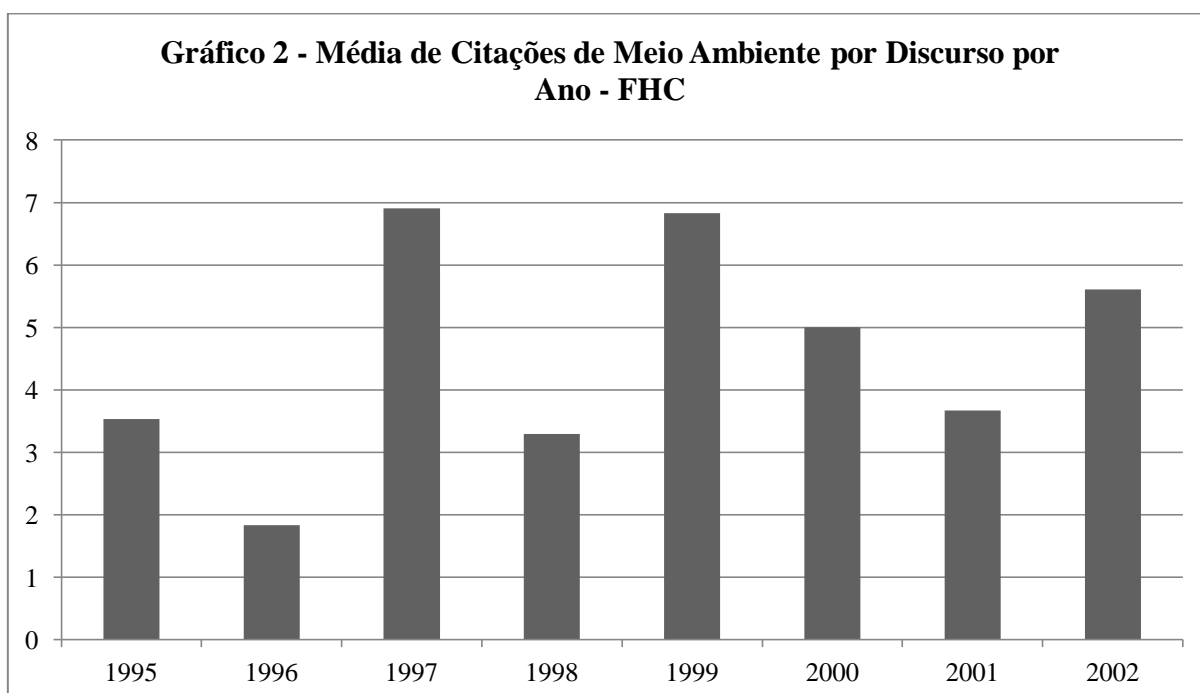
O segundo mandato de Fernando Henrique, desta forma, apresenta uma estrutura diferente do primeiro. Enquanto no primeiro a discussão ambiental se inicia em furor e passa então por um resfriamento, o segundo já nasce a partir deste resfriamento e termina com falas mais positivas e um posicionamento mais assertivo em relação à liderança. De forma geral, o que mais afetou estas diferenciações foi a crise econômica nacional, ocorrida em 1999, e a própria falta de uma maior discussão internacional sobre meio ambiente durante os anos do fim do primeiro mandato e, em especial, início do segundo.

### **3.3. Conclusões Parciais – FHC, a Política Externa e a Questão Ambiental**

O governo de Fernando Henrique Cardoso, de forma geral, apresenta sua base na discussão multilateral dos novos temas democráticos nascentes no sistema internacional. Neste sentido, com o meio ambiente sendo um destes temas, a questão foi largamente abordada durante todo o governo, possuindo diferenças referentes à sua positividade, mas de forma geral, se mostrando sempre presente. Ainda que se tratando de uma análise da discussão do Brasil internacionalmente, é importante ressaltar o quanto a questão se mostrou

integrada com os diferentes níveis do governo internamente, demonstrando sua importância e justificando o seu tratamento constante durante todo o governo – ainda que sem linearidade completa.

No que se refere aos dados quantitativos das citações dentro dos discursos analisados, os mesmos são apresentados nos Gráficos 2 e 3 a seguir. Ainda que dados puramente quantitativos possam não revelar de forma completa a abordagem dada pelo ex-presidente ao tema, estes são importantes para comprovar a existência da questão e certas correlações feitas dentro dos próprios discursos. Neste sentido, o Gráfico 2 apresenta a Média de Citações de Meio Ambiente por Discurso – isto é, quantas vezes, em média, o tema ambiental é citado em cada discurso do ano. Esta média foi obtida a partir da soma do número de vezes que o tema ambiental é citado em cada discurso de um ano, sendo esta soma dividida pelo número de discursos do mesmo ano.

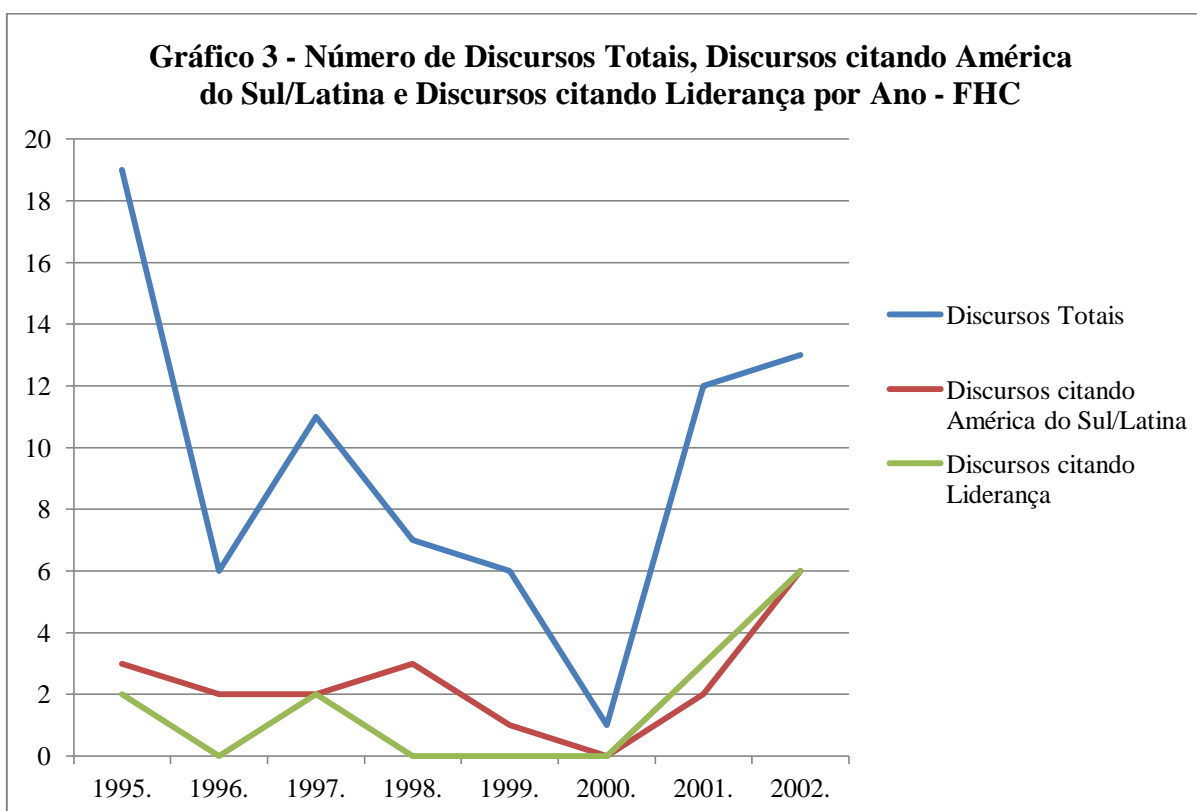


Fonte: Biblioteca da Presidência da República. Elaborado pela autora.

No que se concerne a este Gráfico 2, é interessante notar que apesar de certos anos possuírem um número menor, relativamente, de discursos, as médias das citações de meio ambiente são, às vezes, até mais altas das que de anos com mais discursos. Desta forma, pode-se inferir que o tema é tratado com diferentes graus de profundidade ao passar do tempo, porém sem nunca de fato deixar de ser discutido. Isto é, ainda que um ano possua um número pequeno de discursos quando comparado aos demais, seus discursos podem tratar mais substancialmente do tema do meio ambiente, fazendo-os, talvez, mais relevantes ao estudo aqui proposto. Esta média, como pode ser percebida, se manteve oscilante, mas com apenas

um ano abaixo das 3 citações do tema por discurso, o que revela que os discursos, num geral, não apenas citam uma vez o tema, mas o trabalham de forma repetida e, conseqüentemente, mais profunda.

O Gráfico 3, por sua vez, apresenta novamente o número de discursos totais encontrados em cada ano. Esta informação, entretanto, é cruzada com o número de Discursos citando América do Sul/Latina – significando quantos discursos apresentam a inserção brasileira em sua região – e o número de Discursos citando Liderança – significando quantos discursos apresentam o Brasil como alguma forma de liderança.



Fonte: Biblioteca da Presidência da República. Elaborado pela autora.

Desta forma, no que tange ao relacionamento do tema com a questão da liderança e a região da América do Sul e América Latina, os resultados também se demonstram relevantes, como pode ser observado no Gráfico 3. Ainda que nem sempre presente, a liderança brasileira dentro da área de meio ambiente fora diversas vezes ressaltada pelo ex-presidente, estando presente em, aproximadamente, 17,3% do total de discursos analisados. Esta liderança esteve normalmente relacionada com a participação em fóruns multilaterais, ressaltando as ideias e planos construídos pelo Brasil em fóruns do momento e anteriores. Da mesma forma, a liderança também se dava a partir de conquistas internas brasileiras, na forma de legislações e feitos num geral, o qual o ex-presidente exaltava como exemplos para o resto do mundo.

Neste ínterim, Cardoso destacava as qualidades do país que o fariam apto ao papel de liderança, a partir da própria posição do Brasil como um país em desenvolvimento, que pode se conectar de forma mais concreta com países que encaram o subdesenvolvimento ao mesmo tempo em que também consegue barganhar e dialogar com países desenvolvidos do centro global.

Já no contexto da América Latina ou América do Sul, os discursos pregam uma maior integração do subcontinente das mais diversas formas, tendo aproximadamente 25,3% dos discursos citado a questão. O meio ambiente normalmente é colocado dentro desta integração a partir da ideia de cooperação em diversas frentes e da ideia de um posicionamento conjunto dos países próximos, que sofreriam dos mesmos males. Ao mesmo tempo, o tema também é abordado a partir de certos tipos de integração específica – como é o caso da questão energética, que largamente importa ao tema ambiental, e a consequente integração física do subcontinente via gasodutos. Ainda, o ex-presidente por vezes trata a relação com seus vizinhos de forma comercial, principalmente a partir do Mercosul, para ressaltar sobre como a imagem de preservação não importa a apenas um dos integrantes do bloco, mas sim ao bloco como um todo.

#### **4. OS BIOCOMBUSTÍVEIS E O FOCO NO SUL GLOBAL: O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)**

Como forma de contextualização, se faz necessária a exposição da situação na qual se iniciava o Governo Lula. O ex-presidente Lula foi eleito logo ao final do governo Fernando Henrique, em 2002, vencendo as eleições com 61,27% de votos válidos no segundo turno, o qual concorreu com o candidato do mesmo partido de seu predecessor (TSE, 2002). Desta forma, o ex-presidente iniciou seu primeiro mandato em 2002, sendo também eleito para um segundo mandato, em 2006, com 60,83% dos votos válidos, novamente em segundo turno (TSE, 2006), permanecendo no poder até 2010. Enquanto o governo anterior, de FHC, encarava em seu início certa descrença na democracia brasileira; já no caso do governo Lula, a preocupação nacional estava normalmente voltada para a questão da crise econômica (ocorrida no início do segundo mandato de Fernando Henrique) que afetara fortemente as classes média e baixa da população.

Isso significa que a estabilização econômica causada pelo Plano Real – não só estabilização, mas crescimento – e a estabilização da própria democracia, ocorrida no primeiro mandato do governo Fernando Henrique (que, inclusive, garantiu a base de sua reeleição), acabou se modificando, no seu segundo mandato, para a desvalorização do câmbio em 1999, a estagnação do crescimento econômico, o aumento do desemprego e etc. É neste contexto que o ex-presidente Lula é eleito – com sua base para a eleição a própria insatisfação da população, principalmente das classes média e baixa, para com a situação econômica, que passavam agora a apostar na ascensão da esquerda para uma mudança na matriz política e econômica do país. Entretanto, esta situação criou uma clara incerteza do futuro político e econômico brasileiro – visto que a estabilidade da democracia já havia ocorrido e a situação econômica continuava a passar por ciclos de melhora e piora. Desta forma, para diminuir estas incertezas, o ex-presidente iniciou seu governo de forma cautelosa, dando continuidade às estratégias do governo anterior, com modificações em áreas importantes às classes média e baixa da população, com ênfase no desenvolvimento do país (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

Já no que concerne à estrutura do governo, podem ser apontadas algumas mudanças. Estas mudanças ocorreram, como já pode ser esperado, pela própria troca de governos – um novo presidente, ainda mais de um novo partido que antes não estava no poder, normalmente traz consigo uma nova equipe de ministros. Na liderança do Ministério de Relações Exteriores, durante todo o governo Lula, esteve Celso Amorim, que já havia ocupado o cargo

anteriormente por alguns anos do governo Itamar Franco (entre 1993 e 1994). Além disso, Amorim era um diplomata, ou seja, já estava integrado à lógica do Itamaraty, tendo trabalhado inclusive como chefe da delegação brasileira dentro da ONU. É importante ainda ressaltar que o fato do ministro ter se mantido no cargo durante todos os oito anos de governo Lula garantia a estabilidade da matriz de política externa.

No Ministério do Meio Ambiente, por sua vez, Marina Silva encabeçou o ministério no primeiro mandato e início do segundo mandato do governo Lula. A escolha de Marina Silva foi bem recepcionada pelos ambientalistas, principalmente por aqueles que lutavam pela proteção da floresta amazônica, por a ministra não se tratar apenas de uma política de carreira, mas também uma especialista em meio ambiente, que vivera durante toda a sua criação na região amazônica. Da mesma forma, seu sucessor, Carlos Minc (que se manteve no cargo entre 2008 e 2010), trabalhava na Secretaria do Meio Ambiente do Rio de Janeiro, já tendo experiência na área ambiental. Ao final do governo, já no ano de 2010, assumiu o cargo Izabella Teixeira, que continuaria na chefia do ministério durante todo o governo posterior.

No que se refere à política externa, é importante ressaltar o perfil político do Lula. Por ser do partido de esquerda mais forte no país na época, este buscava ser mais próximo da população, fazendo com que seus discursos sejam menos técnico-burocráticos/acadêmicos e mais sensíveis as demandas da sociedade em geral. Isto resulta num aumento perceptível da chamada Diplomacia Presidencial<sup>13</sup>, pois esta aproximação se refletiria em um trabalho mais ativo do presidente. Esta realidade pode ser ilustrada pelo dado de que, apenas em seu primeiro mandato, o ex-presidente Lula realizou 67 visitas, recebeu 107 visitas, participou de 48 reuniões multilaterais e realizou 328 discursos em política externa (FIGUEIRA, 2011).

Assim, o Governo Lula se diferencia do governo anterior em vários pontos, entretanto também possui diversas similaridades e continuidades. Dentro da temática deste estudo, é importante ressaltar que a principal diferença, em termos de paradigmas de política externa, seria a nova ideia de autonomia por diversificação, em contraposição à de autonomia por participação existente no governo Cardoso. Isso significa que o país passou a buscar sua autonomia internacional não apenas pela simples participação nos mais diferentes âmbitos multilaterais, mas sim pela diversificação de suas parcerias, seja isso a partir de relações bilaterais, seja a partir da entrada em (e criação de) novos grupos multilaterais. Esta diversificação pode ser percebida, principalmente, por uma aproximação maior do chamado

---

<sup>13</sup> Uma diplomacia presidencial se caracteriza pela condução pessoal do presidente da política externa, ou seja, a política externa em si se torna mais associada à imagem do presidente. Esse tipo de ação teria como objetivo uma inserção internacional positiva e o aumento da legitimidade do país (FIGUEIRA, 2011).



terceiro mundo, em especial dos países africanos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Além disso, é importante ressaltar que é em 2009 (isto é, no penúltimo ano do governo Lula) que ocorre a primeira Cúpula do BRIC, demonstrando a maior aproximação que o Brasil passava a ter com os outros países em desenvolvimento, neste caso, Rússia, Índia e China.

Entretanto, essa informação não quer dizer que a inserção do Brasil no tema ambiental, ou até mesmo sua liderança, tenham sido diminuídas. Pode se encontrar inclusive um crescimento neste ponto, visto que o Brasil passa agora a dar certa prioridade para as relações Sul-Sul, mudando de certa forma sua abrangência. Ou seja, o país passa a expandir-se para fora da ideia de América do Sul e América Latina com um princípio de integração com outros países do Sul global, como países do continente africano (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Desta forma, também deve ser apresentado que Lula, ao início de seu governo, continua com o paradigma logístico<sup>14</sup>, já perceptível no final do governo Cardoso, com fins de continuar com a inserção realizada por Fernando Henrique, mas mais profundamente. Isto é, ambos os ex-presidentes focavam-se na democratização do Sistema Internacional, e a principal diferença deve ser observada na abrangência – enquanto a diversificação de parceiros no governo Cardoso se dava a partir de novas parcerias dentro da Europa e da América Latina; no governo Lula estas parcerias continuavam, mas agora davam espaço também para a Cooperação Sul-Sul com a África e outros países em desenvolvimento, como a China e a Índia. Para isto, o ex-presidente aumentou a inserção em fóruns multilaterais, assim como o número de países com representação diplomática (este último tendo um aumento de aproximadamente 30%). Neste ínterim, os objetivos do governo Lula visavam a mudança do status do Sistema Internacional pela reciprocidade nos assuntos internacionais – isto é, no caso do meio ambiente, por exemplo, o objetivo se torna a defesa ferrenha das responsabilidades diferenciadas para países desenvolvidos e não desenvolvidos (CERVO; BUENO, 2015).

Nesta perspectiva, a liderança no governo Lula sofre algumas alterações em comparação ao governo anterior. Sobre seu escopo, a liderança que antes era regional e restrita ao espaço da América do Sul ou da América Latina, agora se expande para o sul

---

<sup>14</sup> Segundo Cervo e Bueno (2015), o Estado logístico é aquele que pode ser considerado como uma média entre o Estado desenvolvimentista (completamente autônomo, definidor da inserção do país e preocupado apenas com o desenvolvimento nacional) e o Estado Normal (completamente neoliberal economicamente, relegando as responsabilidades a iniciativa privada e fazendo do país dependente do exterior). Assim, a sociedade ainda possui o papel de liderança das atividades empreendedoras, fortalecendo o núcleo empresarial nacional, enquanto conservam-se os poderes do Estado de intervenção para a melhor inserção no mercado global, visando ao desenvolvimento. A política externa, por sua vez, teria as funções estratégicas de prover o equilíbrio desta relação entre a iniciativa privada e os desejos do Estado.

global num geral, em especial à África. Da mesma forma, como já citado, a liderança brasileira passa a ser amparada mais fortemente pelo próprio grupo de países em desenvolvimento, representados principalmente na forma de bloco com o BRICS e a na forma de fórum de diálogo com o IBAS<sup>15</sup>. Entretanto, estas informações não devem ser interpretadas de forma incorreta – ainda que o Brasil passe a se tratar de uma liderança aos países não desenvolvidos num geral, não é correto dizer que o Brasil seja uma liderança no continente africano, por exemplo. O país continua a se caracterizar como uma liderança regional na América do Sul e América Latina, que por vezes virá a se articular de forma a liderar os países não desenvolvidos num geral. Assim, ao fortalecer sua liderança na região, o Brasil abria possibilidades para a liderança numa esfera maior em certos momentos (SARAIVA, 2007).

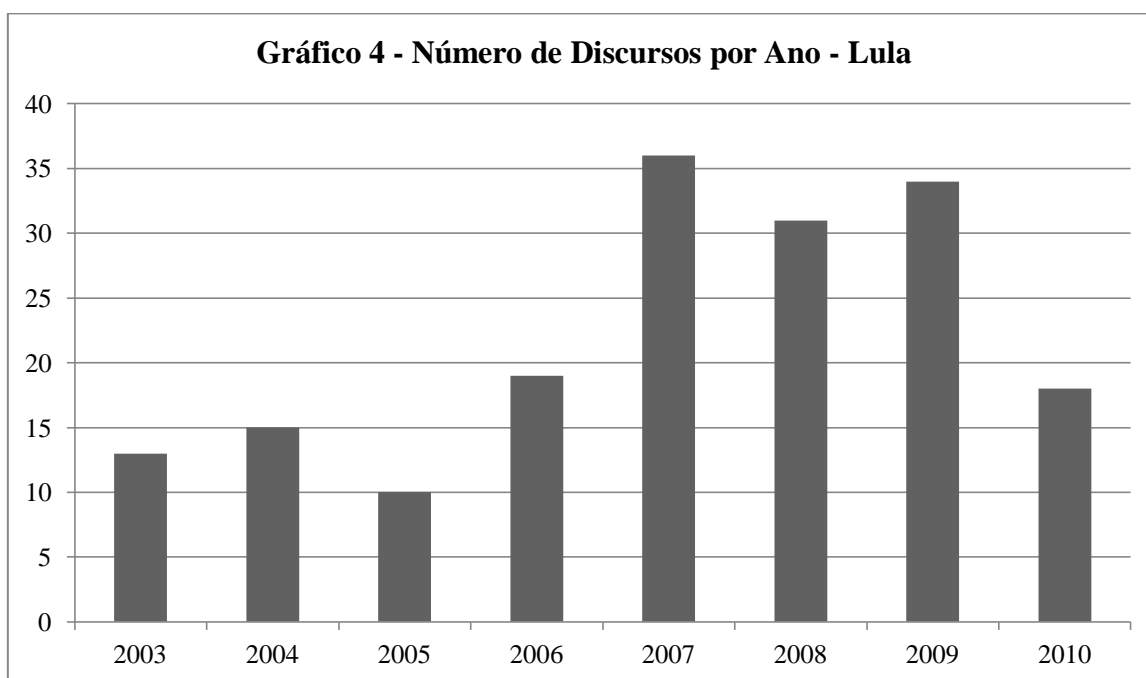
Já no que se refere ao meio ambiente, assim como a política externa no geral, pode-se encontrar pontos de concordância com o governo anterior, assim como pontos de mudança. Repetindo a estratégia de Cardoso, o governo Lula engajou-se fortemente nas conferências e reuniões internacionais da área do meio ambiente, em especial àquelas relacionadas ao clima e à energia. Destas conferências, é digna de nota a Conferência do Clima 15 (COP-15) realizada em Copenhague no ano de 2009, na qual o Brasil participou com planos de metas ambiciosos para a redução das emissões de carbono globais (SILVA, 2009c). Ainda, sobre a questão de energia, é importante ressaltar que os biocombustíveis se tornaram um carro-chefe da questão ambiental durante todo o governo Lula (KOHLHEPP, 2010).

Novamente, os dados que serão utilizados para analisar esta situação apresentada acima, foram retirados a partir dos discursos do ex-presidente Lula enquanto ainda estava no poder. A metodologia, mais uma vez, deve seguir o modelo já citado, tendo como objetivo um estudo mais aprofundado da política externa ambiental brasileira na época. Especificamente, a pesquisa dos discursos realizados pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva sobre a questão ambiental no âmbito internacional, após a análise do banco de dados da Biblioteca da Presidência, resultou em 176 discursos finais. Estes discursos finais, novamente, foram divididos entre os anos de mandato do ex-presidente, resultando nos valores que podem ser observados no Gráfico 4. Já sobre ao banco de dados completo, com a lista de todos estes 176 discursos analisados – constando títulos, datas e endereço online de acesso –, este pode ser encontrado como apêndice desta monografia, em arquivo de formato Excel intitulado

---

<sup>15</sup> Índia, Brasil e África do Sul. Fórum de diálogo para coordenação política, tendo sua primeira Cúpula em setembro de 2006, em Brasília. Esteve ativo principalmente entre os anos de 2006 e 2011, se tornando menos ativo a partir de 2011, quando a África do Sul se torna membro do BRICS (ITAMARATY, 2016a).

“Apêndice B – Discursos Lula – SANTOS, Roberta Preussler dos – Monografia Relações Internacionais UFRGS – 2016.xlsx”.



Fonte: Biblioteca da Presidência da República. Elaborado pela autora.

Como já descrito, pelo próprio fato de o governo Lula ter sua política externa baseada fortemente na figura do presidente (a partir da diplomacia presidencial), o aumento do número total final de discursos é claro, entretanto, esperado. Ao contrário do que pôde ser observado no governo anterior (de Fernando Henrique Cardoso), desta vez, comparativamente, o número de discursos no primeiro mandato Lula possui cifras consideravelmente menores do que do segundo mandato, como pode ser observado no Gráfico 4. Isto é devido principalmente pela situação já citada de que o carro-chefe do tema ambiental no governo Lula era a questão dos biocombustíveis, os quais foram criando maior força para a política externa brasileira a partir do segundo semestre. Ou seja, ainda que a tecnologia dos biocombustíveis seja anterior, sua fabricação ainda não possuía escala o bastante para a exportação desta tecnologia, que ainda estava em fase de aperfeiçoamento. É a partir do segundo mandato que fica possível ao presidente Lula exaltar a possibilidade da globalização do biodiesel e do etanol, fazendo com que o tema se una mais ao tema ambiental. Ainda, também deve ser notado que a principal conferência da área (a supracitada COP-15) ocorre no ano de 2009, aumentando consideravelmente o número de discursos sobre o tema nos dois últimos anos de mandato. Entretanto, estes dois fatores não são únicos e não explicam as nuances e variações da política externa ambiental brasileira na época. Para que estes pontos sejam melhor apresentados,

busca-se a seguir uma análise dos mandatos separadamente, observando o tratamento do tema ano a ano.

#### **4.1. O Primeiro Mandato – Lula (2003–2006)**

O primeiro ano de governo, 2003, como já observado, possui um número de discursos comparativamente menor do que a maioria dos outros anos. Isto se deve ao fato de que, como já explicitado, o maior problema enfrentado pelo ex-presidente ao assumir o governo era a crise econômica e a estagnação do crescimento do país, o que fazia com que questões de desenvolvimento e economia tivessem precedência na agenda nacional. Desta forma, o tema normalmente é tratado nos discursos deste ano dentro do escopo de cooperações bilaterais – demonstrando já o desejo de maior abrangência das parcerias internacionais –, assim como também são perceptíveis os traços do governo anterior de discussão de meio ambiente dentro de meios multilaterais. Isto pode ser notado a partir do próprio discurso de posse de Lula no Congresso Nacional, no qual o meio ambiente é citado duas vezes, ambas fazendo parte de uma discussão sobre a importância de organizações multilaterais, como a ONU (SILVA, 2003a).

No que tange a liderança neste ano, esta estaria principalmente ligada à proteção da Amazônia, assim também exaltando a importância da cooperação regional com os demais países detentores de partes da floresta amazônica. Isto pode ser observado nos discursos realizados pelo ex-presidente a partir de frases como “A América do Sul, pela riqueza e importância de sua biodiversidade, tem assumido posição pioneira em favor da proteção do meio ambiente.” (SILVA, 2003b).

O meio ambiente, desta forma, torna-se importante ao país por causa da Amazônia, assim como o país se torna importante para a discussão do tema internacionalmente pelo mesmo motivo. Ao mesmo tempo, a contraposição de que o Brasil poderia liderar, mesmo em contextos que incluam países desenvolvidos, já pode ser observada com falas como “Vamos construir no século XXI aquilo que os países desenvolvidos não fizeram ao longo de sua História” (SILVA, 2003c), quando o ex-presidente apresenta os planos de um desenvolvimento sustentável na Amazônia.

Sobre o ano seguinte, 2004, observa-se um número contínuo de discursos, praticamente, quando comparado ao ano anterior, entretanto, no sentido qualitativo, podemos encontrar algumas diferenças em seu conteúdo. A questão dos biocombustíveis, em especial o etanol, já começava a ser discutida neste ano, com o lançamento do Polo de Biocombustíveis

em janeiro, ainda que não tão ativamente quanto viria a ocorrer nos anos posteriores. Da mesma forma, o meio ambiente começa a ser tratado como uma condição para a inserção brasileira internacionalmente – isto é, a inserção brasileira nos meios multilaterais, assim como nas próprias negociações bilaterais, não seria a ideal caso não contasse com a inclusão do tema ambiental. Isto pode ser notado a partir de discursos das mais diferentes áreas, como os que se referem ao turismo brasileiro e a importância da proteção ambiental para a boa imagem brasileira: “[...] que cada vez mais haja uma combinação entre o crescimento econômico e a preservação ambiental, porque é disso que precisamos para o Brasil ser mais respeitado no mundo.” (SILVA, 2004a).

Sobre a questão da liderança neste ano, pode-se ver uma continuidade da ligação para com a América do Sul e a América Latina com, ao mesmo tempo, uma abrangência que busca incluir também a liderança perante os demais países do chamado terceiro mundo. A Amazônia, ainda que importante, não se apresenta como a única forma de integração com os demais países. Esta integração passa a ser notada nos meios multilaterais, como já havia sido feito no governo anterior, onde a liderança exerce um papel de guiar a discussão e o posicionamento dos países. Isto pode ser notado no discurso do ex-presidente durante o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas:

Há um momento político, nesse mundo globalizado, em que o Brasil se inseriu com uma certa força e acho que se a gente agir com muita simplicidade, com muita humildade para que ninguém diga que o Brasil quer ter uma relação hegemônica com outros países, nós poderemos avançar e conquistar muitas coisas. Hoje, quando o Brasil fala uma coisa, já não é mais o Brasil sozinho. Toda vez, quando nós falamos uma coisa, trazemos o G-20 conosco. Nós trouxemos vários outros países da América Central que, até então, pareciam países satélites dos Estados Unidos e que hoje estão procurando o Brasil para discutir conosco outro tipo de política, seja na OMC, seja na ONU. E nós precisamos tirar proveito disso. Quanto mais lúcidos nós formos e quanto melhores forem as nossas propostas, mais nós temos chances de emplacar as nossas políticas junto a outros países. (SILVA, 2004b).

Como pode ser notado nestas palavras, o país também se preocupa com a questão de trazer uma liderança diferente daquela que os países da região têm experimentado, principalmente, pelos Estados Unidos. Ou seja, deseja-se alcançar esta liderança, pois ela é do interesse brasileiro, mas não se pretende a formação de uma hegemonia. Este fator deve-se principalmente ao passado brasileiro de território colonizado, assim trabalhando sempre com a ideia negativa de uma hegemonia que apenas aproveita-se dos demais países, visando desta forma uma liderança menos assimétrica e com mais cooperação.

O ano de 2005 caracteriza-se como o ano com o menor número de discursos de todo o governo. Os discursos, por sua vez, evidenciam posições parecidas com as já apresentadas nos

anos anteriores – a presença do tema dos biocombustíveis ainda é tímida, ao passo de que continua-se a cooperação, bilateral e multilateral, com países do sul global, ao mesmo tempo que ressalta-se a importância do meio ambiente para a imagem brasileira no exterior. Neste ínterim, o ex-presidente coloca o meio ambiente, inclusive, como uma vantagem comparativa para o Brasil dentro do mercado internacional. A ideia de vantagem comparativa vem a partir do fator de que os produtos provenientes de um país com grandes programas de preservação ambiental teriam precedência dentro do mercado a produtos de países que não tenham essa preocupação. Da mesma forma, o meio ambiente poderia ser utilizado como instrumento de barganha em negociações internacionais num geral (SILVA, 2005c).

No que se refere ao âmbito regional, é importante notar que neste ano ocorre a Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), onde são citadas a proteção ambiental e a importância do tema para a própria integração física da região, com estradas, por exemplo (SILVA, 2005b). Já no ínterim da liderança, durante o ano de 2005 observa-se o primeiro passo para o que viria a ser a consolidação dos biocombustíveis como frente da política ambiental brasileira. Este passo se dá através da confirmação do ex-presidente de que este tipo de tecnologia colocaria o Brasil a frente dos demais países tanto na área geral do meio ambiente, como na de energia renovável em específico: “O programa do Álcool, ao lado do programa de Biodiesel, vai colocar o Brasil na vanguarda desse processo de renovação da matriz energética, gerando divisas, distribuindo renda e preservando o meio ambiente.” (SILVA, 2005a).

O último é o ano que possui o maior número de discursos dentro deste primeiro mandato do governo Lula. Isto se deve ao fato de que este é o primeiro ano no qual o tema dos biocombustíveis passa a ser de fato central na agenda ambiental nacional. A questão energética, como já visto anteriormente, sempre se apresenta como um ponto importante da política ambiental de qualquer país. Assim, uma nova energia na matriz brasileira, ainda mais renovável e pouco utilizada no restante do mundo, possui forças para fazer com que o país tenha propriedade ao falar nos mais diversos temas ambientais, como clima, desenvolvimento sustentável e etc. Ao mesmo tempo, no caso brasileiro, a questão energética passa a se tornar central para toda a sua inserção no sistema internacional, como pode ser visto no discurso do ex-presidente:

E quando nós estamos discutindo, aqui, na sede nacional das indústrias brasileiras, sobre biocombustíveis, eu fico imaginando que a gente está discutindo a soberania nacional, a gente está discutindo a definição do Brasil que nós queremos para o século XXI, nós estamos discutindo qual o papel que o Brasil vai ter neste mundo globalizado. (SILVA, 2006b).

Ainda, é importante notar que os discursos não versam apenas deste único fator. Também recebem destaque o cumprimento brasileiro dos diversos acordos já firmados internacionalmente, seja da área energética ou de outras demais, a partir da criação de uma política ambiental sólida. A cooperação com a região sul-americana também é garantida a partir das visitas presidenciais do Chile e do Uruguai, por exemplo, que não falhavam em trazer o tema ambiental para a discussão dos termos de cooperação regional. A liderança segue este mesmo íterim de base na matriz energética, porém inserida dentro de um tema ambiental geral. Relembra-se, ainda, que a liderança vem a partir de uma diferenciação entre os países, o que pode ser observado no Brasil a partir do discurso do ex-presidente no lançamento do Plano Nacional de Recursos Hídricos:

O Brasil tem hoje uma política ambiental à altura da sua responsabilidade planetária e condizente com as urgências sociais do seu povo. Somos a quinta maior população do globo e a grande reserva de biodiversidade do planeta. Esse diferencial nos credencia a buscar um projeto de desenvolvimento justo e inovador no século XXI. A liderança brasileira na reciclagem da matriz energética mundial é um pedaço desse caminho, que estamos pavimentando como prioridade estratégica. Cerca de 40% da nossa demanda já é atendida por fontes renováveis de energia. No resto do mundo, a média é inferior a 15% e não chega a 7% no caso das nações mais ricas do mundo. (SILVA, 2006a).

Por fim, pode-se fazer um panorama geral do primeiro mandato do governo Lula. O governo se inicia de forma amena no que se trata a discussão do tema ambiental, focando-se em relações bilaterais específicas e assuntos gerais no âmbito multilateral, mas sem nunca deixar de lado a liderança brasileira na área e dentro do espaço regional da América do Sul e América Latina. Mais ao fim do mandato, é notável o crescimento da discussão sobre a questão energética, principalmente pelo advento da produção de biocombustíveis, como o etanol e o biodiesel, que trazem ao país a possibilidade da diferenciação e do avanço tecnológico autônomo.

#### **4.2. O Segundo Mandato – Lula (2007–2010)**

No primeiro ano do segundo mandato do governo Lula, encontra-se o maior número de discursos entre todos os anos de governo. Isto se deve ao fato de que, após a ascensão dos biocombustíveis em 2006, o presidente passou a fazer e receber diversas visitas de países, principalmente subdesenvolvidos, onde exaltava a ideia de uma autonomia energética que poderia ser alcançada através da tecnologia dos biocombustíveis. Assim, os discursos passam a trabalhar em sua maioria nesta linha do Brasil como um país avançado tecnologicamente na área energética e que estaria disposto a ajudar na transferência desta tecnologia e

conhecimento para países subdesenvolvidos. Este conhecimento da produção de uma energia renovável autônoma, segundo o ex-presidente, faria com que o próprio desenvolvimento dos países fosse facilitado, como pode ser visto a partir do exemplo dado sobre o Haiti:

Nós concordamos que a cooperação em biocombustíveis com o Haiti poderá ser decisiva. Não basta estarem as Forças Armadas do Brasil, do Chile e da Argentina no Haiti. É preciso garantir a democracia, é preciso garantir a governabilidade, é preciso garantir a segurança, mas se não tiver desenvolvimento e emprego, tudo isso ruirá em pouco tempo. (SILVA, 2007a).

A integração com a América do Sul e Latina também segue este mesmo contexto, com o país levando novas tecnologias aos países vizinhos, permitindo, assim, suas autonomias. Entretanto, as relações com a região não se limitam a este ponto, sendo ainda dignas de nota as afirmações do ex-presidente sobre a importância da própria integração dentro da América do Sul. A integração da região, desta forma, se coloca como necessária para a própria inserção dos países no contexto extra-continental, e também para aumentar a força de barganha dentro dos mais diferentes países. Nas palavras do ex-presidente:

Fortalecer nossa região aumenta o interesse de outros parceiros. Somente o aprofundamento da integração permitirá que se concretizem projetos como o dos corredores interoceânicos, ligando, por exemplo, nossa região aos mercados asiáticos.

A América do Sul começa a ser vista como importante interlocutor em temas centrais da agenda internacional. Assim, poderemos melhor defender nossos interesses, em temas que vão desde a Rodada de Doha até a proteção ambiental. Ao mesmo tempo, estaremos contribuindo para uma ordem internacional mais democrática e equitativa. (SILVA, 2007b).

Já no ínterim da liderança, esta também não se limita apenas à tecnologia de energias renováveis. Ainda que, como já visto anteriormente, esta tecnologia crie uma diferenciação por parte do Brasil perante outros países, ela não é a única área do tema ambiental na qual o país possui a vanguarda. Outro setor que é citado neste ano pelo ex-presidente é o da reciclagem, no qual, em suas palavras “A liderança mundial do Brasil nessa atividade já proporciona ao País uma economia de energia elétrica equivalente ao consumo anual do estado do Pará inteiro.” (SILVA, 2007c).

No ano posterior, 2008, observa-se um alto número de discursos, ainda que um pouco mais baixo do que o ano anterior. Isto se deve principalmente ao fato da grande concentração de falas sobre a matriz energética brasileira – estando este fator presente em 100% dos discursos. No quesito da liderança, a energia renovável continua sendo o ponto principal das falas, com afirmações como “Temos a matriz energética mais limpa do Planeta.” (SILVA, 2008b) sendo ressaltadas pelo ex-presidente. No que tange às relações com outros países, o presidente continua alinhando-se aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, mas abre espaços para a cooperação com países europeus, por exemplo. Isto demonstra que, ainda



que o Brasil apoie-se nos países com a mesma condição de desenvolvimento que a sua, ou menor, ele ainda conta com relações amigáveis com os demais países, de forma a facilitar as negociações multilaterais e os diálogos pacíficos.

No que se refere à América do Sul, ocorreu neste ano o marco histórico da criação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL), que passará a ser o principal meio de negociações e integração do subcontinente. Na reunião para a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL, o presidente já ressaltava a importância do próprio subcontinente para o mundo e de como o meio ambiente seria um dos fatores constituintes desta importância internacional, como pode ser observado: “Nossa região torna-se um interlocutor cada vez mais indispensável, à medida que o mundo se vê diante da necessidade de compatibilizar segurança alimentar, suprimento energético adequado e preservação do meio ambiente.” (SILVA, 2008a).

No ano de 2009, com um leve aumento no número de discursos perante o ano anterior, a discussão sobre matriz energética se mantém, todavia, não se baseia mais apenas na questão dos biocombustíveis. Isto se deve ao fato de que neste ano iniciou-se a produção de petróleo a partir do pré-sal brasileiro. Visto que o petróleo é considerado uma energia prejudicial ao meio ambiente e não renovável, o fato do Brasil agora ter acesso a grandes jazidas de petróleo faz com que a imagem brasileira de proteção ambiental sofra, criando a necessidade de que o ex-presidente discuta o tema com atenção. Como saída, Lula defende que o Brasil não deve abrir mão de uma oportunidade que possa ajudar em seu desenvolvimento, e resalta que o pré-sal pode sim trazer bons resultados ao meio ambiente. Estes benefícios viriam a partir do investimento do lucro gerado pelo petróleo, colocado no Fundo Soberano, que se destinaria principalmente às áreas de meio ambiente, educação, cultura, erradicação da pobreza e inovação tecnológica (SILVA, 2009a).

Ainda, neste ano ocorre a COP-15 em Copenhague, que fora uma das reuniões mais esperadas internacionalmente na questão do clima, visto que contaria com a presença de todos os chefes de Estado, e sua agenda previa a discussão de novas metas para o cumprimento do Protocolo de Kyoto. No caso do Brasil, o próprio presidente na época ressaltava o quão ambiciosas eram as metas brasileiras apresentadas:

Pensando em contribuir para a discussão nesta Conferência, o Brasil teve uma posição muito ousada. Apresentamos as nossas metas até 2020, assumimos um compromisso e aprovamos no Congresso Nacional, transformando em lei que o Brasil, até 2020, reduzirá as emissões de gases de efeito estufa de 36,1% a 38,9% (SILVA, 2009c).

Entretanto, o ex-presidente continuava acreditando que os principais responsáveis pela poluição eram os países desenvolvidos, que iniciaram as emissões de gases muitos anos antes do que os países que só agora estavam se desenvolvendo. Desta forma, Lula reafirma a necessidade das responsabilidades comuns, porém diferenciadas para que a cooperação internacional ambiental se tornasse justa: “Aqui em Copenhague não há lugar para conformismo. Os países desenvolvidos devem assumir metas ambiciosas de redução de emissões à altura de suas responsabilidades históricas e do desafio que enfrentamos.” (SILVA, 2009b).

Já no último ano de 2010 encontra-se o menor número de discursos do mandato, o que possivelmente resulta da própria Conferência de Copenhague que, para muitos, foi considerada como um fracasso, por a maioria dos países não se comprometerem com novas metas, inclusive tentando desfazer-se das metas anteriormente colocadas em Kyoto. O ex-presidente Lula concorda com a visão de que de fato a reunião não atingiu as metas esperadas, evidenciando que os países estavam mais preocupados com a culpabilização um dos outros do que de fato com a proposta de metas próprias para a revisão dos planos de Kyoto. Este posicionamento do ex-presidente é deixado claro em diversos momentos, como:

Copenhague nós tivemos uma surpresa, porque todos os países ricos queriam uma audiência com o Brasil e, no fundo, no fundo, todos eles estavam sabendo que o Brasil era o único país que tinha evoluído, que tinha feito uma proposta e que estava disposto a cumprir as suas metas. O restante, era cada um tentando desfazer os compromissos que eles tinham assumido um tempo atrás. Tinha pessoas que queriam desfazer o Protocolo de Quioto, tinha os americanos que não queriam fazer absolutamente nada e, para não fazer nada, queriam jogar os chineses como se fossem o bode expiatório da emissão dos gases de efeito estufa. Nós não aceitamos que os chineses pagassem o pato, porque embora os chineses sejam os maiores... um dos grandes países poluidores, hoje, a industrialização deles começou agora há pouco. Nós queríamos que os outros pagassem pelo tempo que já emitiram os gases de efeito estufa. (SILVA, 2010b).

Como pode ser observado, mesmo com o fracasso da reunião e consequente arrefecimento da discussão ambiental, o Brasil ainda saía dela com uma posição de liderança e de reivindicação dos direitos de países em desenvolvimento e dos deveres de países desenvolvidos. Além disso, o ano também foi marcado pela continuação das discussões sobre biocombustíveis e outras energias renováveis, como as hidrelétricas<sup>16</sup>. O presidente ressaltava que acreditava que no futuro os países seriam divididos não entre desenvolvidos e não desenvolvidos, mas sim a partir do tipo de energia que utilizariam e de sua preocupação com o meio ambiente, como pode ser visto no discurso realizado perante a visita do presidente

---

<sup>16</sup> Diversas hidrelétricas tiveram seus projetos retomados durante este ano, tendo como destaque a hidrelétrica de Belo Monte, atualmente a segunda maior do país.

colombiano da época: “O mundo do futuro será dividido entre países e sociedades capazes de gerar energia própria, com tecnologias adaptadas ao meio ambiente, e aqueles relegados a consumir combustível em condições insustentáveis ou de dependência externa.” (SILVA, 2010a).

Concluindo, o segundo mandato do governo Lula, comparativamente ao primeiro, apresenta um número consideravelmente maior de discursos, visto principalmente a questão energética, com os biocombustíveis e a produção de petróleo no pré-sal, assim como a própria existência de uma grande reunião internacional sobre o tema ambiental – a COP-15 em Copenhague. Além disso, o governo se encontra numa posição que pode ser considerada mais confortável, visto que agora não se encontra mais no contexto inicial de esforços centrados na luta contra a crise econômica, podendo assim dar mais atenção a assuntos como o meio ambiente.

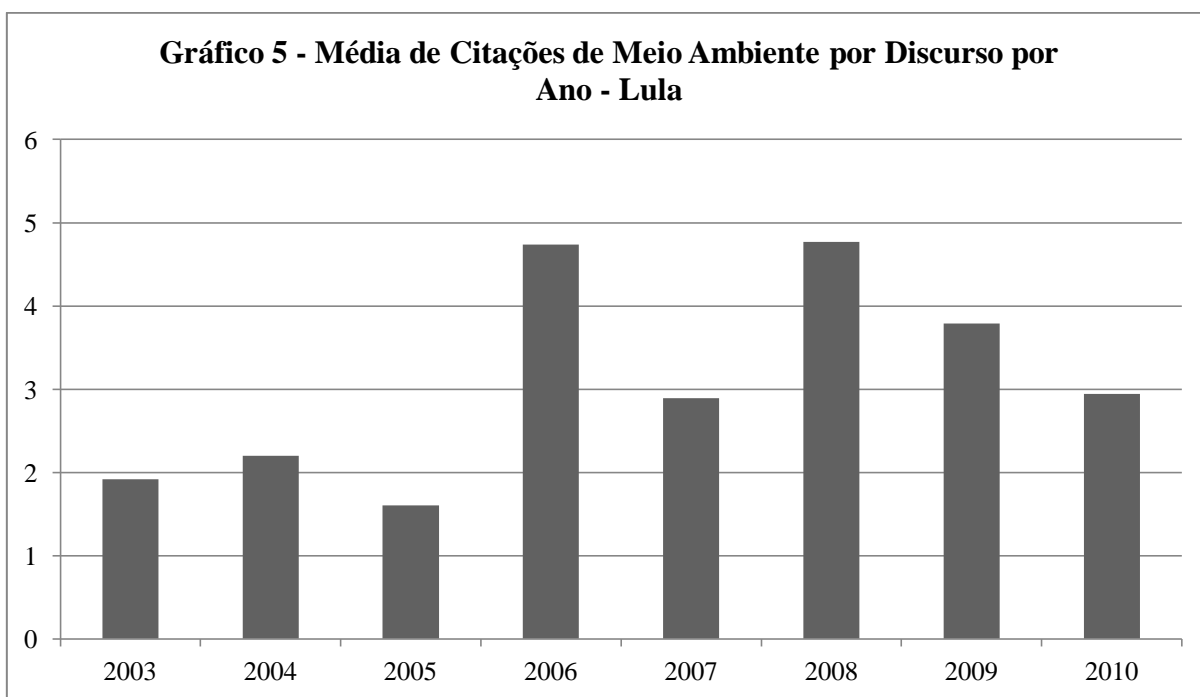
#### **4.3. Conclusões Parciais – A Política Externa de Lula no Tema Ambiental**

Como pode ser constatado, o governo Lula, no que se refere à política externa num geral, se fundamenta a partir do aprofundamento das relações com novos parceiros, em especial do sul global, incluindo a região latino-americana, assim como também o continente africano. Este aprofundamento também ocorre nas relações com os demais países em desenvolvimento ao redor do mundo, como a Índia e a China, que possuem proximidade no nível de desenvolvimento com o Brasil, podendo assim organizar-se (a exemplo do BRIC e IBAS) para fazer frente a outros países em discussões multilaterais. O meio ambiente se encaixa neste ínterim, desta forma, a partir da reivindicação de direitos dos países que ainda não alcançaram o desenvolvimento pleno e da cobrança dos deveres daqueles que já o alcançaram.

Além disso, o meio ambiente também possui neste governo uma forte base na questão energética. Isto se deve à, como já citado anteriormente, ascensão da produção de biocombustíveis, como biodiesel e etanol, que criou uma diferenciação do Brasil perante outros países que, com este tipo de tecnologia, conseguia ter uma matriz de energia principalmente renovável, podendo assim liderar os demais países e trabalhar com a transferência desta tecnologia para países subdesenvolvidos. Da mesma forma, o fim do governo foi marcado pela descoberta e início da produção de petróleo a partir do pré-sal, o que poderia vir como um impedimento à posição ambiental brasileira num geral. Entretanto, a partir de metas de investimentos e fundos para a proteção ambiental a partir do lucro do pré-

sal, esta situação pode ser revertida. Por fim, ainda é notável a questão das hidrelétricas, que possuíram certo enfoque bem ao final do governo, com a volta de projetos de construção, em especial a hidrelétrica de Belo Monte, que atualmente é a segunda maior do país. Neste ínterim, as hidrelétricas se encaixam no mesmo eixo dos biocombustíveis, como significativas para a matriz renovável brasileira.

Sobre a análise dos dados quantitativos que se referem ao conteúdo dos discursos analisados, estes podem ser observadas nos Gráficos 5 e 6 a seguir. Estes dados demonstram, como no governo anterior, de forma calculável e empírica, de que modo se dava o tratamento do tema ambiental dentro do escopo da política externa regional. Por fins de comparação com o governo anterior e facilidade de análise, serão utilizadas as mesmas variáveis já observadas no governo de Fernando Henrique. Neste sentido, o Gráfico 5 explicita os dados da Média de Citações de Meio Ambiente por Discurso por Ano – assim, poderá ser verificada a relevância do tema ambiental dentro dos discursos, ou seja, se os discursos tratam a questão como tópico principal ou apenas a citam dentro de outros tópicos gerais.

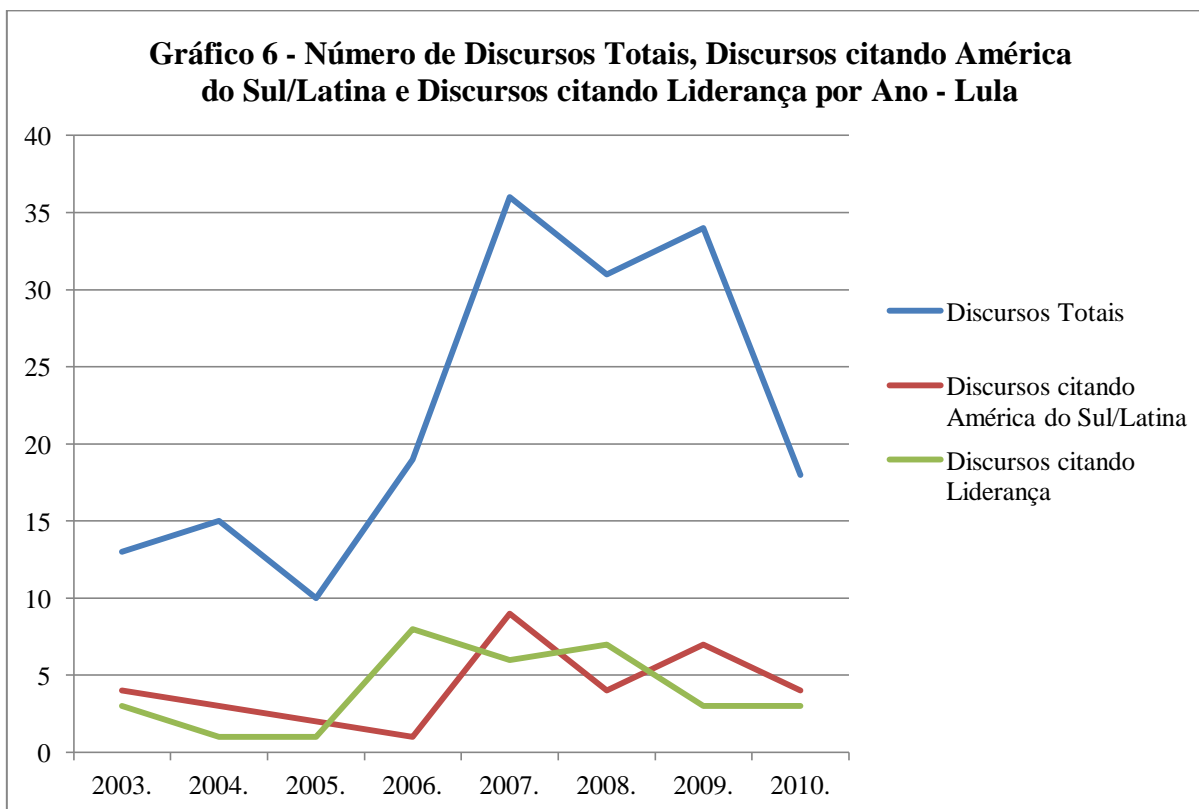


Fonte: Biblioteca da Presidência da República. Elaborado pela autora.

A análise do Gráfico 5 aponta para uma variação entre os anos que não necessariamente se iguala àquela já observada no Gráfico 4 anteriormente. Isto quer dizer que os anos com muitos discursos não necessariamente tratavam de forma profunda o tema ambiental, enquanto anos com poucos discursos poderiam ter discursos mais profundos sobre o assunto, que o tenham como tópico principal. Isto pode ser notável principalmente observando o ano de 2007, que possui o maior número de discursos absolutos, enquanto

possui um dos índices mais baixos na média de citações, comparado aos demais anos. Ainda, percebe-se que a média, num geral, foi relativamente baixa, tendo apenas dois anos com uma média maior de três citações do tema por discurso. Isto indica que o grande número de discursos citando o meio ambiente faz com que o teor da questão se torne diluída dentro dos mesmos – ou seja, muitos discursos tratam do tópico, mas não como foco principal do assunto discutido.

Já o Gráfico 6 demonstra os dados referentes aos discursos que citam especificamente as questões da liderança e da América do Sul/Latina. Estes dados, por sua vez, são cruzados com os dados já apresentados sobre o número total de discursos de cada ano, para que assim tenha-se uma comparação das quantidades percentuais de discursos que tratam destes tópicos dentro do escopo do meio ambiente internacionalmente, assim podendo-se destacar a inserção brasileira na região e como líder no geral.



Fonte: Biblioteca da Presidência da República. Elaborado pela autora.

Assim, como pode ser observado, obtiveram-se resultados consideráveis de discursos citando a liderança brasileira e sua inserção na região, não tendo nenhum ano deixado de apresentar ambos os conceitos. No que concerne à liderança, percebe-se que os números iniciam-se baixos no primeiro mandato, sendo o ápice no último ano deste mandato, e mantendo números altos na metade final do governo, encontrando-se um total de

aproximadamente 18,2% dos discursos citando a liderança. Esta liderança, como já apresentada, se relaciona fortemente à questão energética no país, que conta, segundo o próprio presidente, com uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo – principalmente a partir da questão dos biocombustíveis, que coincidentemente entram em ascensão a partir do fim do primeiro mandato. Ainda, a questão da liderança também é contemplada pela própria atuação do país dentro dos diferentes órgãos e reuniões multilaterais sobre meio ambiente, onde o país tende a tomar a frente das nações não desenvolvidas, junto aos demais grandes países em desenvolvimento, e fazendo frente às nações já desenvolvidas.

No contexto da inserção na região, a partir da América do Sul ou América Latina, os dados também apresentam pontos altos, especialmente no segundo mandato, como pode ser observado no Gráfico 6, sendo que os discursos que citam a questão regional chegam a aproximadamente 19,32% do total analisado. Esta integração se dá principalmente pelo próprio fato de o governo basear sua política externa a partir da aproximação de outros países não desenvolvidos, grupo no qual se encontram seus vizinhos. Além disso, é durante o governo Lula que podemos encontrar a criação da UNASUL, que foi um grande marco para a integração da região sul-americana, visto que agora esta não se restringia mais a cooperações comerciais ou econômicas, como era o caso do MERCOSUL, mas sim também incluía assuntos gerais, como é o próprio caso do meio ambiente. Esta fortificação das relações com seus vizinhos fazia, também, com que o Brasil pudesse fazer uma frente mais poderosa perante países de outros continentes, em especial os europeus, dentro de discussões internacionais, via a própria criação de posicionamentos conjuntos.

## 5. CONCLUSÃO

Com este trabalho espera-se contribuir com a produção bibliográfica brasileira da área de meio ambiente, um tema que, acredita-se, é central para a compreensão do sistema internacional atualmente, por fazer parte da agenda de países centrais e periféricos. No caso do Brasil, ainda, se demonstra importante ao expressar o quão multifacetada é a política externa brasileira, que engloba dentro de sua matriz diferentes temas, que não funcionam separadamente, mas sim como um conjunto de estratégias com fins de alcançar os objetivos do país internacionalmente.

Como meio de conclusão, busca-se analisar a relação dos dados apresentados neste estudo, seja no sentido das conceituações teóricas, seja no sentido dos próprios dados empíricos dos estudos de caso. Neste sentido, pode-se considerar que os conceitos demonstrados internacionalmente na primeira seção deste estudo foram identificados dentro dos estudos de caso subsequentes. Isto é, pode-se observar a existência de uma política externa ambiental brasileira dentro dos governos selecionados, assim como também um papel de liderança regional exercido pelo país.

No que se refere à análise dos estudos de caso, é importante realizar uma comparação, para assim demonstrar como os governos se encaixariam nestes mesmos marcos teóricos ou não, além de também possibilitar uma avaliação de cada governo em perspectiva. Assim, no âmbito geral da comparação de dados empíricos obtidos através da confecção do banco de dados de discursos de ambos os presidentes dos governos analisados, aponta-se alguns resultados. O número de discursos finais de Fernando Henrique é excedido em mais do dobro por aqueles proferidos pelo presidente Lula – este fator pode ser explicado pelo governo Lula ter se utilizado da chamada diplomacia presidencial, sendo assim o presidente mais ativo num geral, realizando mais discursos totais, não apenas em uma área ou outra<sup>17</sup>. Desta forma, estes resultados apenas apontam para uma estratégia de governo geral diferenciada de cada uma das partes, e não numa preocupação percentual maior ou menor com o tema ambiental dentro de cada governo.

Entretanto, ainda que o número de discursos analisados seja quantitativamente maior no governo Lula, o governo FHC supera o posterior em número de citações do tema ambiental por discurso: Nos discursos de Fernando Henrique há uma média de

---

<sup>17</sup> Para ilustrar este dado, uma pesquisa por discursos do ex-presidente Fernando Henrique no portal da Biblioteca da República resulta em 1084 discursos, enquanto a mesma pesquisa feita para o ex-presidente Lula resulta em 4230 discursos.

aproximadamente 4,58 citações do tema ambiental por discurso, enquanto nas falas de Lula este número é de apenas 3,11. Isto demonstra que ainda que um governo (Lula) tenha um maior número de discursos, o outro (FHC) produz discursos mais focados no tema ambiental, que não apenas o citam de forma esparsa dentro de outros tópicos. Desta forma, conclui-se que a importância e consistência da política externa ambiental não pode ser negada em nenhum dos governos, ainda que se apresente de forma diferenciada.

A importância do tema ambiental, ainda, pode ser constatada a partir de outros meios de análise. Sobre o conteúdo dos discursos, destaca-se que em ambos os governos o tópico pode ser encontrado no discurso de posse presidencial no Congresso Nacional, o que implica no fato de que a preservação ambiental seria levada em conta nas políticas do governo desde a primeira oportunidade, estando assim presente em toda a sua formação, tanto no caso de Lula quanto de Fernando Henrique. Na análise dos conteúdos, ainda, podem ser notadas similaridades e diferenças entre os dois governos. Estas similaridades e diferenças se apresentam desde as áreas das quais os presidentes se utilizavam para exaltar a questão do meio ambiente, até em que momentos o tema era levantado por cada um dos ex-presidentes analisados.

Assim, as similaridades na análise de ambos os governos se baseiam principalmente no fato de que pode ser percebido que, tanto para Fernando Henrique quanto Lula, existe forte ligação entre a discussão da proteção ambiental e a necessidade de debates multilaterais. Esta afirmação significa que não apenas o âmbito escolhido pelos governantes para a discussão do tema era, geralmente, o de fóruns multilaterais, mas também que esta multilateralidade ditava a inserção brasileira no tema a partir de uma avaliação da atuação dentro destes fóruns. Ou seja, o Brasil se insere no tema internacionalmente a partir de suas vitórias (ou derrotas) dentro de discussões multilaterais da área. Isto, é claro, não exclui a existência de negociações bilaterais realizadas dentro do âmbito ambiental, mas mesmo neste tipo de negociação, pode ser notada a exaltação de normas resultantes de meios multilaterais.

Ainda, os ex-presidentes também possuíam estratégias semelhantes a partir da utilização de legislações e regras internas para justificar o posicionamento privilegiado brasileiro em discussões ambientais internacionais. Exemplos disso são, no caso de Cardoso, o Protocolo Verde, que fora utilizado diversas vezes pelo ex-presidente para demonstrar o pioneirismo brasileiro na área; e, no caso de Lula, podem ser citadas as regras para o investimento do lucro do pré-sal, que eram utilizadas para demonstrar que mesmo em situações em que o país parecia não ir de encontro com o ideal ambiental (como no caso pela



exploração de petróleo), este ainda conseguiria incluir a proteção ambiental a partir de regras internas.

Entretanto, como já explicitado, os governos possuíam diferenças entre suas políticas externas ambientais. Estas diferenças se iniciavam no próprio contexto em que se deu cada governo, com o primeiro encarando a questão da instabilidade política e desconfiança na qualidade e possibilidade de manutenção da democracia brasileira; enquanto o segundo encarava uma situação política mais estável, porém se via em frente a um contexto econômico não favorável e que fomentava ainda a descrença nas instituições brasileiras por parte da população em geral. Estes contextos distintos fizeram com que o próprio posicionamento dos ex-presidentes se diferenciasssem, principalmente no início de cada um de seus governos – enquanto o primeiro buscava uma exaltação da democracia a partir da ideia de mudança (a instabilidade política daria lugar a um Brasil plenamente democrático) em todas as áreas da política, inclusive a externa; o segundo buscava, a priori, manter certas diretrizes do governo anterior em questões que não se interligavam diretamente com a situação econômica do país, de modo a não promover uma ruptura brusca que poderia afetar ainda mais a economia negativamente.

De forma geral, ainda podemos apontar distinções nas áreas pelas quais os ex-presidentes inseriam o Brasil no tópico internacionalmente, assim como a profundidade e abrangência destas áreas. Desta forma, enquanto Fernando Henrique tratava da questão ambiental principalmente pela perspectiva da multilateralidade, assim se inserindo em qualquer que fosse o assunto discutido internacionalmente da melhor forma possível, e exaltando as vitórias já conquistadas pelo Brasil em outras situações – como pôde ser observado em discursos que traziam a ideia do “Espírito do Rio”, por exemplo, que traziam o Brasil como importante para a discussão multilateral do meio ambiente, sem alguma subárea específica. Ainda que o governo Lula (em especial em seu início) tenha seguido esta mesma diretriz, posteriormente o governo passou a utilizar-se da questão energética para discutir os diferentes temas ambientais internacionais, assim inserindo o Brasil do ponto de vista da energia, principalmente dos biocombustíveis, como o etanol e o biodiesel. Isto não significa, é claro, que o ex-presidente Cardoso não tratava do tema energético, mas sim, que utilizava-se do tema energético quando este era o tema em voga, alternando com os demais temas da área, sem um foco específico<sup>18</sup> – enquanto Lula focava todos os diferentes temas ambientais a partir de uma perspectiva energética.

---

<sup>18</sup> Isso não significa que o ex-presidente Cardoso não possuísse uma agenda definida de meio ambiente, ou que fosse completamente influenciado pela conjuntura internacional, apenas que, em uma visão comparada,

No que tange à liderança, os governos podem ser comparados também a partir das similaridades e diferenças que apresentaram, estas se refletindo, ainda, a partir da própria integração com os países vizinhos. Como semelhanças, têm-se como própria conclusão de que ambos os ex-presidentes concordam que o Brasil é parte importante da discussão internacional de meio ambiente – esta concordância também se dá dentro do fator de que, tanto FHC quanto Lula, admitem que a biodiversidade da fauna e flora brasileiras, podendo ser representada pela Amazônia, colocaria o país em posição privilegiada dentro do tema. Além disso, ambos também coincidem em reconhecer o Brasil como um país em desenvolvimento que estaria um nível acima<sup>19</sup> dos países subdesenvolvidos, assim estando mais próximo dos países desenvolvidos e podendo criar mais facilmente um diálogo entre estas duas frentes.

As diferenças, por sua vez, vêm a partir das próprias alianças realizadas por cada governo internacionalmente, o que pode ser explicado pelo próprio contexto anterior de cada um. Enquanto o governo de Fernando Henrique partia de governos que possuíam uma gama pequena de alianças, apenas com países desenvolvidos (como os Estados Unidos) com os quais se poderiam ter um relacionamento que, ainda que não igualitário, refletisse em benefícios a um maior curto prazo, principalmente nas áreas econômicas e tecnológicas. Assim, é a partir do governo Cardoso que esta gama de alianças se expande, com uma inserção maior dentro do espaço da América Latina, assim como a própria diversificação de alianças com outros países desenvolvidos (vide as próprias relações do Mercosul com a União Europeia como um todo). Este aumento no número de países com que o Brasil se relaciona, em especial se tratando das nações vizinhas, que passa a possibilitar a liderança regional brasileira – não há como existir liderança sem uma relação prévia entre aquele que lidera e aqueles liderados.

É a partir deste contexto que se encontra o governo Lula, desta forma, podendo-se expandir ainda mais esta gama de alianças. Isto se reflete na expansão de acordos não apenas com os países desenvolvidos, mas criando um novo papel de apoio entre os países em desenvolvimento, como é o caso dos BRIC. Da mesma forma, cria-se um novo espaço para outros países subdesenvolvidos que não fizessem parte da sua vizinhança direta, como é o caso dos países africanos. Esse aumento no próprio escopo das alianças brasileiras resulta em

---

Fernando Henrique possuía uma gama maior de focos dentro da área ambiental, os quais utilizava visando a melhor inserção brasileira na área naquele momento em específico.

<sup>19</sup> Este nível, entretanto, não é utilizado pelos ex-presidentes com a ideia de dominação, apenas a partir da ideia de diferenciação entre países. O Brasil, como ressaltado tanto por Fernando Henrique quanto por Lula, não possui intenções hegemônicas, vendo esta diferenciação como uma possibilidade de liderança que viria a trazer benefícios aos países envolvidos num geral.

novas possibilidades de liderança. Enquanto antes o país se posicionava como até certo ponto dependente das tecnologias, por exemplo, do centro global – ainda que em frente dos países subdesenvolvidos –; agora, se posicionava como um provedor de certas tecnologias, bens econômicos, sociais, entre outros, para países subdesenvolvidos, tomando assim a liderança uma nova força.

Estas discrepâncias, desta forma, se traduzem em diferentes lideranças por parte de cada presidente e governo. Enquanto no sentido quantitativo o tratamento das lideranças foi parecido entre Cardoso e Lula – o tema pode ser encontrado 17,3% dos discursos do primeiro e em 18,2% do segundo – qualitativamente esta liderança teve diferenças práticas que podem ser percebidas. Enquanto o ex-presidente Fernando Henrique focava-se na liderança no ambiente multilateral, de forma a capitanear os desejos da região perante os demais países do globo; o ex-presidente Lula tinha dentro de seus objetivos exercer o papel de líder dentro da própria região sem necessariamente precisar do plano global para demonstrar esta liderança – isto é, o governo Lula trabalhava em frentes como a de apoio tecnológico a seus vizinhos na área ambiental, em especial de energias renováveis. É claro, não deve ser negada a integração por outros meios realizada pelo ex-presidente Cardoso, como era o caso da integração física com os países da região amazônica e com a questão dos gasodutos, mas esta não se apresentava como característica principal, e sim como um início da integração que viria a ocorrer mais profundamente no próximo governo.

Esta diferença pode ser notada através da própria integração do subcontinente sul-americano como um todo: durante o governo anterior a integração organizacional do subcontinente se restringia à existência do Mercosul, que incluía poucos países e com um pequeno leque de áreas (isto é, com foco no comércio); enquanto no governo Lula foi criada a UNASUL, que visava integrar um número maior de países em mais áreas. No plano global, ainda, o segundo governo também se destacava por se apresentar como uma liderança assim como a de outros países em desenvolvimento, não necessariamente regionalizando suas reivindicações, empenhando-se junto aos demais países do globo, como os BRICS e os países africanos num geral. Esta diferença do escopo pode ser observada a partir dos próprios dados quantitativos dos discursos presidenciais analisados: ainda que o ex-presidente Lula tenha aumentado o escopo da integração regional em si, este ainda voltava-se muitas vezes para o espaço extra-regional, fazendo com que 19,3% de seus discursos citasse a região sul-americana ou latino-americana, contra 25,32% no governo anterior.

Por fim, a partir do que fora apresentado nesta monografia como um todo, principalmente pela análise dos discursos presidenciais, conclui-se que a hipótese deste

estudo, de que há uma política externa ambiental brasileira em ambos os governos analisados e que esta possui relação com um ideal de liderança regional, pode ser confirmada. Isto significa que os resultados da análise dos discursos vêm de encontro com a conceituação acerca da política externa ambiental realizada no primeiro capítulo desta monografia, principalmente a partir de Harris (2014). Da mesma forma, os discursos também apontam para o papel de liderança brasileira a partir de sua posição de Potência Média, como conceituado inicialmente por Sennes (2003). Ainda, no que se refere à ligação das duas variáveis, percebe-se que o poder brando, teorizado por Nye (2005), se demonstra como meio pelo qual o meio ambiente é utilizado para alcançar esta liderança regional.

Igualmente, a partir da análise dos discursos presidenciais da época, percebe-se que o tema ambiental é parte importante da política externa brasileira, sendo inclusive considerada como central para ambos os ex-presidentes em diferentes ocasiões, assim não podendo ser negada a existência de uma política externa ambiental por parte dos dois governos como um todo. No que se refere à liderança regional, a relação feita pelos ex-presidentes dos dois temas também concretiza a afirmação de que existe uma influência da posição brasileira em termos ambientais com o seu papel de liderança na região. Esta liderança, inclusive, é explicitada diretamente pelos presidentes, que se utilizam do termo exato de líder ao falar do Brasil enquanto tratando de diferentes temas da gama ambiental. Ainda que, por vezes, o termo era tratado como uma liderança não limitada à região da América do Sul ou América Latina pelos ex-presidentes, a partir da construção teórica e da própria inserção contextual dos discursos, pode-se concluir que as lideranças, ainda que em meios globais, refletiam-se num estado de liderança regional brasileira, visto que o país não configura uma grande potência, assim não podendo liderar o globo como um todo.

Ainda, tendo em vista futuras pesquisas, deve ser apresentado que este estudo poderia ser aprimorado em dois sentidos, sendo o primeiro de dimensão temporal, assim apreendendo toda a história da política externa ambiental brasileira – observando suas continuidades, avanços e retrocessos, assim como sua relação com e da liderança regional, com influências e pontos de encontro na história como um todo, podendo assim inferir não apenas como as duas variáveis se relacionam, mas como variam perante a outra com o passar do tempo. O segundo seria o de dimensão espacial, onde poderiam ser analisadas as políticas externas ambientais nas diversas regiões do globo, podendo assim inferir padrões de grupos de países que, ainda que geograficamente distantes, possuam características semelhantes, e sua relação com a variável da liderança regional – e, conseqüentemente, como a própria liderança regional pode ser mutável em diferentes partes do mundo.

## 6. REFERÊNCIAS

AGGARWAL-KHAN, Sheila. **The Policy Process in International Environmental Governance**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2011.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 1996.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **O Brasil na Governança das Grandes Questões Ambientais Contemporâneas**. Brasília: IPEA, 2011.

BRASIL. **Protocolo Verde**. 1995. Disponível em: <<http://www.financassustentaveis.com.br/download/Protocolo-Verde-1995.pdf>>. Acesso em: 15/08/2016.

BRASIL. **Lei Nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 20/09/2016.

CALDWELL, Lynton Keith. **International Environmental Policy: From the Twentieth to the Twenty-First Century**. Durham: Duke University Press, 1996.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso de posse no Congresso Nacional**. Brasília, 01 de janeiro de 1995. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Programa transmitido em 07-11-1995**. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso FHC na cerimônia de assinatura do decreto de expansão do uso do gás natural em veículos movidos a gás natural**. Brasília, 12 de janeiro de 1996. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Palestra por ocasião do encerramento do Fórum Rio+5**. Rio de Janeiro, 18 de março de 1997. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Senhor Presidente da República na abertura da Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento**. Nova York, 23 de junho de 1997. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso na Sessão Comemorativa do cinquentenário do Sistema Multilateral de Comércio**. Genebra, 19 de maio de 1998. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso em almoço comemorativo do Dia do Diplomata**. Brasília, 08 de junho de 1998. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Programa transmitido em 1 de junho de 1999**. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Palestra na Sociedade Alemã de Relações Internacionais**. Berlim, 05 de outubro de 2000. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas**. Quebec, 20 de abril de 2001. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso na abertura da reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas**. Brasília, 04 de julho de 2001. Discurso

\_\_\_\_\_. **Discurso na cerimônia comemorativa da Semana da Árvore.** Brasília, 27 de setembro de 2001. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Palestra para os concludentes dos cursos de Altos Estudos Militares.** Rio de Janeiro, 29 de novembro de 2001. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Programa transmitido em 14 de maio de 2002.** Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso na cerimônia de assinatura de atos em cumprimento ao compromisso do governo brasileiro com o desenvolvimento sustentável, ressaltando o que se refere à criação do Parque de Tumucumaque.** Brasília, 22 de agosto de 2002. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso na cerimônia de comemoração da Semana da Árvore.** Brasília, 19 de setembro de 2002. Discurso.

CASS, Loren R. The discipline of global environmental politics: a short history. In: HARRIS, Paul. **Routledge Handbook of Global Environmental Politics.** Nova York: Routledge, 2014.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira; CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008).** Brasília: FUNAG, 2009.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Vol.45, No.1. Brasília, 2002

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** 5ª Edição, Revisada e Aumentada. Brasília: EdUnB, 2015.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Relatório Brundtland:** Nosso Futuro Comum. 1987.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Declaração do Rio de Janeiro.** 1992.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social.** Vol.15, No.2. São Paulo, 2003.

DAUVERGNE, Peter; FARIAS, Déborah B. L. The Rise of Brazil as a Global Development Power. **Third World Quarterly.** Vol. 33, No. 5. 2012.

DRYZEK, John. **The Politics of the Earth:** environmental discourses. Oxford: Oxford University Press, 2005.

DUARTE, Lílian C. B. **Política externa e meio ambiente.** Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

EPSTEIN, Charlotte. **The Power of Words in International Relations:** birth of an anti-whaling discourse. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

FRENCH, Duncan. Developing States and International Environmental Law: The Importance of Differentiated Responsibilities. **International and Comparative Law Quarterly.** Vol. 49, No. 1. 2000.

FONSECA JR., Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na Era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo? **Nova economia**. Vol. 23, No. 2. 2013.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GIDDENS, Anthony. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAJER, Maarten. **The Politics of Environmental Discourse: ecological modernization and the policy process**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

HARRIS, Paul. **Routledge Handbook of Global Environmental Politics**. Nova York: Routledge, 2014.

ITAMARATY. **IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul**. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>>. Acesso em: 02/10/2016.

ITAMARATY. **Organograma e principais contatos**. 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/organograma/20160810-Organograma-port.pdf>>. Acesso em: 23/09/2016.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power And Interdependence**. 4ª Edição. Glenview: Longman, 2012.

KOHLHEPP, Gerd. Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil. **Estudos Avançados**. No. 24 (68). 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Galeria de Ministros**. 2016. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/institucional/galeria-de-ministros>>. Acesso em: 10/10/2016.

NYE, Joseph S. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. Nova York: Public Affairs, 2005.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo Social**. Vol.15, No.2. São Paulo, 2003.

ONUF, Nicholas. Constructivism: A User's Manual. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulk; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul. **International Relations in a Constructed World**. Nova York: M. E. Sharp, 1998.

OSTERUD, Oyvind. Regional Great Powers. In: NEUMANN, Iver B. **Regional Great Powers in International Politics**. Basingstoke: St. Martin's Press, 1992.

PATRÍCIO, Raquel de Caria. Governança mundial do clima e política ambiental do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol.47, no.1. Brasília, 2004.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, número 51 (2), pp 136-153. 2008.

PINHEIRO, Letícia Abreu. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia Política**. Vol.18, no.36. 2010.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2005.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**. No. 50 (2). 2007.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Número 43 (1), 2000. pp. 138-169

SENES, Ricardo. **As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília, 01 de janeiro de 2003. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante sessão especial da 91ª Conferência Internacional do Trabalho – OIT**. Genebra, 02 de junho de 2003. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de recriação da SUDAM**. Belém, 21 de agosto de 2003. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de inauguração do Aeroporto de Bonito**. Bonito, 02 de abril de 2004. Discurso

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas**. Brasília, 30 de novembro de 2004. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da fábrica de software da Eletronic Data Systems**. Araraquara, 31 de março de 2005. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa)**. Brasília, 30 de setembro de 2005. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do I Congresso Nacional de Agricultura Familiar (Fetraf)**. Luziânia, 22 de novembro de 2005. Discurso.



\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Plano Nacional de Recursos Hídricos.** Brasília, 03 de março de 2006. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no I Encontro Nacional sobre Biocombustível.** Brasília, 30 de agosto de 2006. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Declaração à Imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita aos Estados Unidos da América.** Camp David, 31 de março de 2007. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Declaração à Imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após cerimônia de assinatura de atos com o governo do Chile.** Santiago, 26 de abril de 2007. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de liberação de recursos do BNDES para cooperativas de catadores de materiais recicláveis.** Rio de Janeiro, 01 de outubro de 2007. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações – Unasul.** Brasília, 23 de maio de 2008. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva sobre os investimentos no País, durante reunião ampliada do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.** Brasília, 28 de agosto de 2008. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do 27º Encontro Econômico Brasil-Alemanha.** Vitória, 01 de setembro de 2009. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão plenária da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas Mudança do Clima.** Copenhague, 17 de dezembro de 2009. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão plenária de debate informal na Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas.** Copenhague, 18 de dezembro de 2009. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido ao presidente da Colômbia, Juan Manuel Santos.** Brasília, 01 de setembro de 2010. Discurso.

\_\_\_\_\_. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas.** Brasília, 26 de outubro de 2010. Discurso.

SPETH, James Gustave; HAAS, Peter M. **Global Environmental Governance.** Nova Delhi: Pearson Education, 2006.

STEVENSON, Hayley. **Alternative theories: constructivism, Marxism and critical approaches.** In: HARRIS, Paul. **Routledge Handbook of Global Environmental Politics.** Nova York: Routledge, 2014.

TSE. **Resultados das Eleições 1994 – Brasil.** 1994. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994/resultados-das-eleicoes-1994/brasil/resultados-das-eleicoes-1994-brasil>>. Acesso em: 27/08/2016.

TSE. **Resultado da Eleição de 1998.** 1998. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/resultado-da-eleicao-de-1998>>. Acesso em: 27/08/2016.

TSE. **Resultado da Eleição de 2002.** 2002. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/resultado-da-eleicao-2002>>. Acesso em: 27/08/2016.

TSE. **Resultado da Eleição de 2006.** 2006. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resultado-da-eleicao-2006>>. Acesso em: 27/08/2016.

UNEP. **Organization Profile.** 2006. Disponível em: <<http://www.unep.org/PDF/UNEPOrganizationProfile.pdf>>. Acesso em: 08/09/2016.