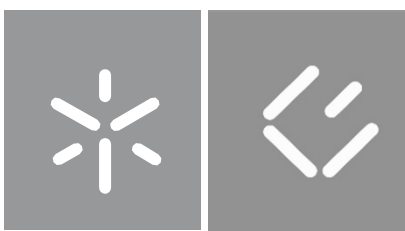


**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Ludmila Barbedo

**A Amazônia Legal como Bem Comum  
Global na Política Externa Brasileira:  
Uma Análise das Presidências de Lula  
da Silva e Jair Bolsonaro**





**Universidade do Minho**  
Escola de Economia e Gestão

Ludmila Barbedo

**A Amazônia Legal como Bem Comum  
Global na Política Externa Brasileira: Uma  
Análise das Presidências de Lula da Silva e  
Jair Bolsonaro**

Projeto de Dissertação de Mestrado em Relações  
Internacionais

**Trabalho efetuado sob a orientação do(a)  
Professor Doutor Paulo Afonso B.  
Duarte  
Professora Doutora Laura C. Ferreira-  
Pereira**

junho de 2023

## Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

### ***Licença concedida aos utilizadores deste trabalho***



**Atribuição**

**CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar agradeço Àquele que me faz chegar a lugares que eu jamais alcançaria sozinha. Na minha fraqueza e em seu infinito amor, Deus me capacitou para concluir esta jornada de estudos.

Às minhas filhas, Ane e Lis, todo o meu carinho e gratidão pela paciência na ausência. Foram e são minha fonte de inspiração e motivação. Aos meus pais, Beto e Noemi, agradeço por me ensinarem o caminho e me apoiarem em toda a minha busca por conhecimento.

À minha família de sangue e também àquela família por escolha, amigos mais chegados que irmãos, agradeço por caminharem comigo e torcerem pelo meu sucesso.

Meus professores e orientadores, Dr. Paulo Duarte e Dra. Laura Ferreira-Pereira, foram a melhor escolha que fiz neste mestrado. Nunca esquecerei a força que me deram e a boa vontade em me orientar.

Aqui também deixo um agradecimento especial aos professores Rubens Ricupero, Cleiton Maciel e Miriam Saraiva pelas entrevistas concedidas no âmbito desta pesquisa.

## **DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE**

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

# A Amazônia Legal como Bem Comum Global na Política Externa Brasileira: Uma Análise das Presidências de Lula da Silva e Jair Bolsonaro

## Resumo

A floresta amazônica tem revelado seu caráter transnacional com mais força ao longo dos últimos anos. Sua importância e influência, assim como as expectativas domésticas e internacionais sobre este patrimônio, confirmam sua perspectiva global. Sob este ponto de vista, nos propomos a debruçar sobre esta temática a fim de perceber como o governo brasileiro tem lidado com a ideia da Amazônia como um bem comum global. A política externa brasileira tem se adaptado para adequar-se às novas dinâmicas internacionais e isto vem acontecendo à medida que demandas internas e externas ganham força para influenciar os políticos. Neste sentido, procuramos analisar de que modo a política externa nas Presidências de Lula da Silva e Jair Bolsonaro procuraram acomodar a ideia da Amazônia Legal como bem comum global. Tal questão orienta esta pesquisa e informa a delimitação temporal (2003 a 2010 e 2019 a 2022) isto é, os mandatos presidenciais destes dois Presidentes, bem como a delimitação geográfica, ou seja, a Amazônia brasileira. No que diz respeito ao enquadramento teórico, analisamos a performance do Estado brasileiro pela lente da *Role Theory*. Em termos metodológicos, a pesquisa segue uma abordagem qualitativa e interpretativista e se apoia em fontes primárias, como documentos oficiais e entrevistas, além de literatura especializada. O presente trabalho conclui que, por ser uma abordagem nova, o conceito de bem comum global não integrou a *role conception* de nenhum dos dois Presidentes. Entretanto, por já fazer parte de uma percepção dentro das *role expectations*, a necessidade de considerar a Amazônia Legal como bem comum global acabou por orientar, ainda que de modo distinto, a *role performance* de Lula da Silva e Jair Bolsonaro.

Palavras-chave: Amazônia Legal, bem comum global, política externa, Lula da Silva, Jair Bolsonaro

# **The Legal Amazon as a Global Common Good in Brazilian Foreign Policy: An Analysis of the Presidencies of Lula da Silva and Jair Bolsonaro**

## **Abstract**

The Amazon rainforest has revealed its transnational character with greater force over the last few years. Its importance and influence, as well as domestic and international expectations about this heritage, confirm its global perspective. From this point of view, we propose to address this issue in order to understand how the Brazilian government has dealt with the idea of the Amazon as a global common good. Brazilian foreign policy has adapted to suit the new international dynamics and this has been happening as internal and external demands gain strength to influence political decision makers. In this sense, we seek to analyze how foreign policy in the Presidencies of Lula da Silva and Jair Bolsonaro sought to accommodate the idea of the Legal Amazon as a global common good. This question guides this research and informs the temporal delimitation (2003 to 2010 and 2019 to 2022), that is, the presidential terms of these two Presidents, as well as the geographic delimitation, the Brazilian Amazon. Regarding the theoretical framework, we analyze the performance of the Brazilian State through the lens of Role Theory. In methodological terms, the research follows a qualitative and interpretive approach and is based on primary sources, such as official documents and interviews, in addition to specialized literature. The present work concludes that, as it is a new approach, the concept of global common good did not integrate the role conception of either President. However, since it is already part of a perception within the role expectations, the need to consider the Legal Amazon as a global common good ended up guiding, albeit differently, the role performance of Lula da Silva and Jair Bolsonaro.

Keywords: Legal Amazon, global common good, foreign policy, Lula da Silva, Jair Bolsonaro.



# Índice

Índice de Tabelas .....	<i>x</i>
Lista de Abreviaturas .....	<i>xi</i>
Introdução .....	<i>1</i>
<b>1. Autonomia e Desenvolvimento, Amazônia Legal e os Bens Comuns Globais.....</b>	<b>16</b>
<b>1.2. A Amazônia Brasileira e os Passos para a sua Integração .....</b>	<b>16</b>
<b>1.3. A Amazônia Legal.....</b>	<b>21</b>
<b>1.4. A Amazônia como Bem Comum Global .....</b>	<b>26</b>
<b>1.5. A Internacionalização da Amazônia.....</b>	<b>29</b>
<b>Conclusão Parcial .....</b>	<b>33</b>
<b>2. A Política Externa do Presidente Lula da Silva para a Amazônia Legal.....</b>	<b>35</b>
<b>2.1. Os Fundamentos políticos de Lula da Silva .....</b>	<b>35</b>
<b>2.2. A Política externa de Lula da Silva para Amazônia de Facto .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3. As Percepções de Lula da Silva sobre a Amazônia.....</b>	<b>46</b>
<b>Conclusão Parcial .....</b>	<b>50</b>
<b>3. A Política Externa do Presidente Jair Bolsonaro para a Amazônia Legal.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1. Os Fundamentos Políticos de Jair Bolsonaro.....</b>	<b>52</b>
<b>3.2. A Política Externa de Jair Bolsonaro para a Amazônia de Facto .....</b>	<b>57</b>
<b>3.3. As Percepções de Jair Bolsonaro sobre a Amazônia.....</b>	<b>62</b>
<b>Conclusão Parcial .....</b>	<b>64</b>
<b>4. Análise Comparativa entre as duas Presidências .....</b>	<b>66</b>
<b>Conclusão Parcial .....</b>	<b>74</b>
<b>5. Conclusão .....</b>	<b>76</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>83</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>87</b>

## **Índice de Tabelas**

Quadro 1: Diferenças nas Presidências quanto à *Role Conception*.....72

Quadro 2: Comparação da *Role Performance* nas duas Presidências.....73

## **Lista de Abreviaturas**

BASIC - Brasil, África do Sul, Índia e China

END - Estratégia Nacional de Defesa

INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PAC - Plano de Aceleração de Crescimento

PAS - Plano Amazônia Sustentável

PCN - Projeto Calha Norte

PND - Plano Nacional de Defesa

PPCDAM - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PT - Partido dos Trabalhadores

SISFRON - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras

SIVAM - Sistema de Vigilância da Amazônia

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

TCA - Tratado de Cooperação Amazônica

UC - Unidades de Conservação

UNASUL - União das Nações Sul-Americanas

## **Introdução**

Os países periféricos se veem divididos entre fomentar o desenvolvimento através de seus recursos naturais, afirmar sua autonomia perante os grandes centros de poder, estabelecer mecanismos de preservação do meio ambiente e cooperar para que os efeitos negativos da globalização para o clima sejam mitigados. Esse é o caso do Brasil e seu patrimônio natural, por vezes chamado de ‘pulmão do mundo’, a Amazônia.

A percepção da soberania da Amazônia brasileira passou por variações ao longo do tempo e entre os mandatos Presidenciais. Historicamente, a visão sobre a Amazônia brasileira era de uma região inacessível e distante do resto do país. Com o advento da globalização e a emergência das questões ambientais, notou-se uma crescente atenção em relação à Amazônia, que alterou o modo como os governos administravam essa região. Tal mudança começou no período da ditadura militar onde um forte sentimento de pertença ligado à soberania começou a ser gerado (Castro, 2020; Silva e Teixeira, 2021). Os temores da possível internacionalização da região impulsionaram uma maior integração da Amazônia brasileira (Arnauld de Sartre e Taravella, 2009; Castro, 2020; Silva e Teixeira, 2021). Embora a redemocratização do governo brasileiro tenha abafado a narrativa da internacionalização da floresta amazônica, a percepção de ameaça à soberania continuou pautando diversas políticas direcionadas àquela região, inclusive na política externa brasileira (Castro, 2020).

### **Justificação, relevância e delimitações**

Neste contexto, a presente proposta de dissertação tem por objetivo analisar os aspectos da administração da Amazônia Legal e perceber como isso influenciou a política externa brasileira. Neste trabalho apenas a Amazônia brasileira, ou Amazônia Legal, será contemplada. Pela sua riqueza em matéria de recursos naturais e pela capacidade de influenciar as mudanças climáticas, tem-se falado na Amazônia como um bem comum

global que precisa de cooperação internacional para que seja bem governada (Patrick, 2021). Desse modo, a conceitualização da abordagem de bens públicos globais terá lugar nesta pesquisa.

O tratamento conceitual da autonomia na política externa brasileira também terá espaço no desenvolvimento da pesquisa. Isto porque a defesa da autonomia é uma característica tradicional e histórica da diplomacia do Brasil sendo, assim, fundamental para entender as decisões a nível de política externa. Vigevani e Ramanzini explicam que, historicamente, a autonomia para o Estado brasileiro se traduz na capacidade de tomar decisões e fazer escolhas livres de constrangimentos impostos pelos centros de poder do mundo. Sendo assim, é um fio condutor que dá norte à política externa até aos nossos dias. Com efeito, a busca por autonomia é um elemento definidor na ação exterior em relação aos processos de cooperação e integração e precisa ser reafirmado constantemente (França, 2010; Vigevani e Ramanzini, 2014).

A partir de 2003, com a posse de Lula da Silva, nota-se uma perda de autonomia nos processos de integração regional na América do Sul para que fosse possível aumentá-la a nível global. Essa é uma estratégia que Vigevani e Cepaluni (2007) chamam de autonomia pela diversificação. Em virtude do fim da Guerra Fria, da democratização, do avanço da globalização, e da entrada de novos temas na agenda internacional, como a questão ambiental, por exemplo, o Brasil precisou redefinir seus contornos concernentes à autonomia. A autonomia poderia ser expressa pelo distanciamento dos assuntos polêmicos para evitar alinhamentos indesejáveis. Todavia, na visão de Fonseca Júnior (apud Vigevani e Ramanzini, 2014), a aproximação e participação expressaria o desejo de influenciar os debates e tendências na política internacional. Destarte, será relevante o aprofundamento da discussão acerca da dificuldade de países com *status* de subdesenvolvidos aceitarem a tutela dos países ricos.

Face ao exposto, a pergunta de partida que guiará esta investigação é: De que modo a política externa sob as Presidências de Lula da Silva e Jair Bolsonaro procurou acomodar a ideia da Amazônia Legal como bem

comum global? A pergunta também informa a delimitação temporal e espacial, que está compreendida entre os mandatos dos Presidentes brasileiros Lula da Silva (2003-2010) e Jair Messias Bolsonaro (2019 a 2022). Os períodos Presidenciais de Dilma Rousseff e Michel Temer não serão analisados dada a sua inexpressividade e a condição de gestão interina, respectivamente.

Ademais, consideramos apropriado iniciar a baliza temporal com Lula da Silva, na medida que este assume a Presidência em um contexto de estabilidade que lhe permite levar o país a papéis de atuação com mais protagonismo internacional. Será importante trazer o estudo até Jair Messias Bolsonaro uma vez que este vem se mostrando resistente às demandas das organizações internacionais e seu histórico militar levanta questões claras sobre a defesa da soberania. No que tange à baliza espacial, a escolha da Amazônia brasileira justifica-se pela necessidade de ter um panorama mais centralizado em apenas um Estado.

A Amazônia como um todo tem sido objeto de discussão devido à sua importância para o clima e às consequências da não preservação que lhe conferem um carácter transnacional. Isso quer dizer que o que é feito na Amazônia pode afetar a vida de pessoas em outras partes do mundo (Arnauld de Sartre e Taravella, 2009; Neto, 2010; Søndergaard e Campos, 2020). Este entendimento levou a questão da Amazônia do campo político para o campo da segurança (Souza, 2019).

Neste sentido, salienta-se, também, a relevância do Brasil como ator global, embora ainda tímida. Nas últimas duas décadas o Brasil assumiu importantes papéis na cooperação Sul-Sul, no grupo do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), e no ativismo internacional. Com efeito, observa-se que sempre que o tema Amazônia emerge nos debates internacionais, o nome do Brasil aparece como seu guardião. Além disso, existe um certo 'esquecimento' da América do Sul no que toca aos estudos das Relações Internacionais (Neto, 2010). Mediante a isto, o desenvolvimento deste estudo contribuirá para atenuar esse *gap* na

literatura que ficará mais claro à luz da seção seguinte em que faremos a revisão bibliográfica.

### **Estado da Arte**

Os autores Givens et al. (2019) e Svarstad et al. (2018) notam uma das razões pelas quais o Brasil mantém a tradicional busca pelo desenvolvimento e autonomia. Essa preocupação com a equidade e a justiça confere um caráter social que a governação ambiental deve perseguir. Em outras palavras, não basta preservar o meio ambiente, é preciso, sobretudo, fomentar o desenvolvimento dos países de forma sustentável e justa. Esta abordagem encontra aqueles que são os conceitos centrais para a inserção internacional do Brasil, designadamente 'responsabilidades comuns porém diferenciadas', 'cooperação internacional', 'direito ao desenvolvimento', 'soberania', 'equidade' e 'solução pacífica de conflitos' (Barros-Platiau, 2011).

Por muito tempo, foi difícil falar de normas de proteção ambiental no Brasil, uma vez que estas colidiam com o projeto desenvolvimentista brasileiro. Contudo, a partir da Conferência de Estocolmo (1972), os tratados e organizações internacionais para o meio ambiente passaram a considerar as desvantagens que os países em vias de desenvolvimento enfrentavam em relação aos países ricos (França, 2010; Dias et al., 2021). Não obstante, o direito dos países do chamado Terceiro Mundo de tomar decisões sem constrangimento de forças externas ainda não é garantido. Essa questão traz inevitavelmente ao debate os limites da soberania territorial (Becker, 2005; França, 2010; Neto, 2010). A defesa da autonomia e do desenvolvimento são traços importantes na história da diplomacia brasileira (Vigevani e Cepaluni, 2007; Ramanzini Júnior, 2010; Ricupero, 2010; Vigevani e Ramanzini, 2014; Baptista et al., 2021). Contudo, o país se viu sempre rodeado de limitações, quer de cariz estrutural, quer de coerção internacional, que o tem impedido de alcançar plenamente a sua autonomia.

Na atuação dos dois Presidentes em questão, Lula da Silva e Jair Bolsonaro, é possível identificar uma preocupação com a autonomia e o desenvolvimento, porém manifestadas de forma diferente. Como supramencionado, Vigevani e Cepaluni (2007) trouxeram um novo conceito para definir a gestão de política externa de Lula da Silva: a ‘autonomia pela diversificação’. Lula da Silva primou pelo multilateralismo ao mesmo tempo que rejeitou o unilateralismo, mas sem se afastar totalmente dos países desenvolvidos. A articulação com os países emergentes, ou Sul-Sul, tinha como pano de fundo a vontade de aumentar o poder de barganha e a intenção de participar dos assuntos globais. Projetar o Brasil como um ator relevante no cenário global era parte dos objetivos do ex-Presidente Lula da Silva (Almeida, 2004; Silva, 2010; Ricupero, 2010). O multilateralismo institucionalizado visava aumentar o poder de negociação. Para além disso, o Brasil de Lula da Silva se manifestou a favor de reformas institucionais no âmbito das organizações internacionais que permitissem uma maior representatividade dos países de Terceiro Mundo e uma reconstrução das hierarquias no sistema internacional (Ricupero, 2010; Silva, 2010). Como tal, Lula da Silva inaugurou uma nova posição de proeminência diretamente ligada a um ativismo internacional. Ainda que houvesse um descontentamento com a hierarquia das principais organizações internacionais, existia uma valorização das mesmas como “instâncias privilegiadas de ordenamento da estabilidade internacional” (Ramanzini Júnior, 2010, p. 66).

Pese embora Lula da Silva fosse a favor de uma maior integração e abertura internacional, nem sempre o Partido dos Trabalhadores (PT), do qual o ex-Presidente pertence, trabalhou nesses termos. Por muitos anos o PT pregou uma imensa preocupação com a soberania e interesses nacionais (Ramos, 2012). Ainda que Lula da Silva tenha representado uma ruptura dos fundamentos do PT e tenha caminhado em direção à abertura do Brasil ao mundo globalizado, o ex-Presidente “parte de um discurso de que isso só seria interessante se fosse feito com plena preservação da soberania nacional” (Ibid, p. 82).



Concernente à Presidência de Jair Bolsonaro, este líder tem sido tratado na literatura como anti-globalista e contrário às regras do sistema internacional (Lima e Albuquerque, 2019; Seabra, 2020; Monteagudo, 2021; Zeca, 2021; Osório, 2022; Silva, 2022). Baptista et al., por sua vez, percebem em Jair Bolsonaro, ainda que de forma exagerada, uma conduta de “forte entusiasmo pela destruição ambiental” (2021, p. 519). Essa postura está a criar uma crise naquilo que é uma tradição diplomática da busca pelo multilateralismo, levando, inclusive, a um afastamento de importantes parceiros comerciais (Seabra, 2020).

Ademais, Jair Bolsonaro possui uma forte presença de militares na base do seu governo, além dele próprio ser um militar reformado. Consoante a isso, a ideologia militar parece influenciar parte das políticas do ex-Presidente (Lima e Albuquerque, 2019; Zeca, 2021). Em outras épocas, como durante a ditadura, os militares rejeitaram veementemente a interferência internacional na Amazônia com a justificativa de uma possível internacionalização da região. Por esta razão, de tempos em tempos, o ‘eco da internacionalização’ retorna e parece assombrar os brasileiros (Arnauld de Sartre e Taravella, 2009; Castro, 2020; Silva e Teixeira, 2021).

A resistência do Presidente Jair Bolsonaro relativamente à interferência externa na Amazônia ficou clara em uma polêmica com o Presidente Emmanuel Macron. Após ser acusado de ecocídio pelo Presidente francês, Jair Bolsonaro acusou este líder político de tratar o Brasil como se fosse “uma colônia ou terra de ninguém” (G7, 2019). Isto exemplifica e fortalece a ideia de um Brasil que ainda se vê tutelado pelos países desenvolvidos. Entretanto, alguns autores, tais como Medeiros et al. (2020) e Zeca (2021), identificaram uma mudança no padrão de comportamento do ex-Presidente onde há uma adaptação tanto no âmbito do discurso, quanto das decisões.

Esta adaptação dos posicionamentos de Lula da Silva e Jair Bolsonaro no que tange à Amazônia evidencia que existem forças capazes de moldar determinadas condutas na política externa. Através desta

revisão de literatura destacamos algumas variáveis internas e externas que moldaram e ainda moldam o papel do Brasil como guardião da Amazônia. Foram destacados, nomeadamente, fatores históricos, percepção de injustiça ambiental, defesa do desenvolvimento e da autonomia, medo da internacionalização e opinião pública doméstica e internacional como principais elementos dessa equação. Desse modo, pretendemos identificar qual o real lugar da Amazônia como um bem global nas políticas externas de Lula da Silva e Jair Bolsonaro, algo que não encontramos explorado na literatura disponível.

### **Quadro teórico**

Nas relações internacionais, não só a estrutura internacional condiciona a ação diplomática. Diversos fatores internos influenciam na política exterior. Milani e Pinheiro (2013) sublinham a evolução da Política Externa Brasileira, antes exclusivamente sob a direção do Itamaraty, e aos poucos passando pela quebra do insulamento burocrático devido à participação de novos atores, novas dinâmicas transnacionais e novas demandas. As políticas ambientais são uma dessas demandas (Zeca, 2021). O campo da política externa é altamente centrado no poder executivo (Lima e Albuquerque, 2019). Danese pontua que “a política externa é um dos espaços do exercício de liderança dentro do projeto pessoal do líder nacional” (2017, p. 107). Desse modo faz-se necessário conhecer os aspectos que fundamentam as decisões dos Presidentes. O quadro teórico usado para acompanhar esta análise será o *Role Theory*, ou Teoria dos Papéis, pois o presente estudo trata a política externa e sobre como os Presidentes projetaram o país no cenário internacional sob o olhar da opinião doméstica e internacional. Esta teoria, uma vertente do Construtivismo, se concentra em analisar os papéis dos decisores políticos e quais fatores moldam suas performances. Estes papéis podem ser classificados em diferentes funções como *role expectations*, *role conceptions*, *role performance*, *role adaptation* (Thies, 2017).

Pese embora a *Role Theory* não seja uma teoria demasiado popular, ela parece promissora na tentativa de responder a uma das maiores questões das teorias das Relações Internacionais: as relações entre atores no sistema global. Os *roles* são constantemente reconstruídos e recriados a depender de influências externas e internas (Harnisch, Frank, Maull, 2012).

Os acontecimentos, os tratados, as crises, as demandas internas e externas, as normas legais, entre outros, criam uma expectativa de papéis e colocam o Estado em uma posição onde é esperado que este tenha uma determinada performance. As performances (ações e decisões) derivam das concepções. As concepções são um conjunto de normas que orientam as ações dos políticos, como se fosse um mapa. Essas concepções criam uma noção de auto-percepção sobre a missão e identidade do ator, e é este o primeiro *role* que conduz as ações dos políticos. Sekhri chama atenção para algumas situações onde os atores representam mais de um *role*, às vezes conflitantes. Esse fenômeno pode ser identificado como *role conflict*.

Os desenvolvimentos que tiveram lugar na política externa brasileira relativamente à Amazônia Legal podem ser encaixados dentro dos quatro *roles* previstos na *Role Theory*. O primeiro *role* que podemos atribuir ao Brasil está ligado às suas aspirações e identidade. Como visto na revisão literária, durante toda a sua história o Brasil tem buscado superar o atraso econômico, promover o desenvolvimento e afirmar sua autonomia perante os grandes poderes do mundo. Estes fatores formam uma concepção de como ele historicamente se tem visto. Tal identidade, que tem influenciado os Presidentes no decorrer dos anos, constitui o primeiro dos *roles*, o chamado *role conception*.

Não obstante, existe uma visão partilhada pela comunidade internacional que o Brasil tem um papel fundamental na preservação da Amazônia, como responsável e guardião da floresta (Patrick, 2021). Além disso, vimos na revisão da literatura que a comunidade internacional pressiona os líderes brasileiros a preservarem a floresta amazônica.

Também foi mencionado que a própria população brasileira espera por um posicionamento ecologicamente correto. Desse modo, percebemos que a expectativa doméstica, ou seja, do eleitorado brasileiro, converge com a expectativa internacional. Tais expectativas no entorno da conduta dos Presidentes brasileiros conduzem ao *role expectations*, que aqui podemos dividir em *domestic expectations* e *external expectations*.

## **Metodologia**

A dissertação utilizará uma abordagem qualitativa de natureza interpretativista e terá o objetivo de avaliar como a política externa brasileira tem acomodado a percepção da Amazônia Legal como bem público global em dois mandatos Presidenciais: Lula da Silva (2003-2010) e Jair Bolsonaro (2019-2022). Assim, esta pesquisa também utiliza o método comparativo no tempo. Segundo Morlino (2018), através de análises comparativas, ou seja, na identificação de semelhanças e diferenças, é possível interpretar e explicar o desempenho dos Estados. Para este autor, o método comparativo também nos permite compreender as dimensões de comparação, como espaço e tempo. Neste estudo de caso temos variáveis em comum, e o espaço é uma delas. A variável temporal, entretanto, é diferente e isto é relevante uma vez que estamos abordando um conceito que tem evoluído e ganhado força nos últimos anos, nomeadamente o de bens comuns globais.

Em termos de fontes primárias, será necessário recorrer a documentos oficiais disponibilizados em sites dos órgãos do governo brasileiro como do Ministério de Defesa, do Ministério de Relações Exteriores e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). Acrescentado a isto, serão analisadas notícias de imprensa, discursos dos Presidentes e dados indicativos sobre o desmatamento. Devido à escassez de literatura, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com especialistas. No âmbito desta pesquisa foram realizadas 3 (três)

entrevistas, nomeadamente com Rubens Ricupero<sup>1</sup>, Cleiton Maciel<sup>2</sup> e Miriam Saraiva<sup>3</sup>. As entrevistas, transcritas e disponibilizadas em anexo, foram gravadas com a devida autorização dos entrevistados. Ademais, o uso da literatura especializada será fundamental para embasamento teórico e conceitual. Mais concretamente, foram usadas as seguintes fontes secundárias: livros, capítulos de livros, artigos científicos e relatórios.

## **Estrutura**

De forma a alcançar os objetivos acima mencionados, a presente dissertação encontra-se estruturada conforme a seguir explicamos. No primeiro capítulo, analisaremos os principais aspectos da política externa brasileira, faremos uma contextualização, apresentaremos o conceito da Amazônia Legal e como esta pode ser percebida como um bem comum global. Posteriormente, no segundo capítulo, abordaremos as características da política externa do Lula da Silva para a Amazônia Legal. No terceiro capítulo examinaremos os contornos da política externa de Jair Bolsonaro, também face à Amazônia Legal. Por fim, no quarto capítulo procederemos a uma análise comparativa entre as duas Presidências acima referidas, o que nos permitirá, na conclusão geral, responder à pergunta de investigação. Em resposta a essa pergunta, o presente trabalho conclui que por ser um novo conceito, decorrente das novas dinâmicas transnacionais, a ideia da Amazônia Legal como bem comum global não estava integrada na *role conception* de nenhum dos dois Presidentes. Contudo, esta abordagem já estava presente nas *role expectations*, o que fez com que estes dois líderes adaptassem sua *role performance* de modo a acomodar esta nova percepção. Lula da Silva articulou na cena internacional de acordo com as demandas para a preservação florestal a fim de garantir uma posição de confiança e

---

<sup>1</sup> Diplomata de carreira, foi Ministro do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Seus últimos cargos foram Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento e Subsecretário Geral da ONU.

<sup>2</sup> Pós-Doutor em Sociologia na Universidade Federal da Grande Dourados

<sup>3</sup> Doutora em Ciência Política pela Universidad Complutense de Madrid. Professora titular do Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Rio de Janeiro.

protagonismo. Jair Bolsonaro, por sua vez, procurou adaptar sua *role performance* em relação à Amazônia com o intuito de evitar maiores perdas após o imenso desgaste da imagem do Brasil, causado pela resistência em atender às *domestic e external expectations*.

# **1. Autonomia e Desenvolvimento, Amazônia Legal e os Bens Comuns Globais**

## **1.1. A questão da Autonomia e do Desenvolvimento para a Política Externa Brasileira**

A institucionalização da diplomacia brasileira ganhou forma no Ministério das Relações Exteriores brasileiro conhecido por Itamaraty. Em seu escopo havia um alto rigor de profissionalismo e burocracia que lhe concedeu autoridade para formular política externa, muitas vezes, de forma autônoma (Milani e Pinheiro, 2013). Este insulamento experimentado pela diplomacia brasileira a poupou de se ‘contaminar’ com os males da política doméstica. Contudo, no decorrer do tempo, este perfil mais autônomo do Itamaraty tem sofrido alterações devido aos novos constrangimentos da atual ordem mundial. A recente conjuntura internacional tem obrigado o órgão a se articular com diferentes ministérios e setores do governo e acaba por igualar a diplomacia às demais políticas públicas. Milani e Pinheiro (2016) fazem uma notável constatação de que, para além do aumento de atores domésticos influenciando a política externa, as novas dinâmicas transnacionais - e a gestão de bens comuns globais é uma delas - têm conduzido a diplomacia brasileira por caminhos inéditos. Tal mudança acontece acompanhada do fortalecimento progressivo do presidencialismo na diplomacia. De modo geral, política externa é um eixo importante da diplomacia. No caso brasileiro, historicamente, existe uma tendência à diplomacia presidencialista. Esta forma de atuação, marcada pela forte participação do líder nacional na agenda de política externa, ganhou impulso durante a Presidência de Getúlio Vargas (Danese, 2017). Essa redução do insulamento burocrático do Itamaraty, entretanto, não fez desaparecer aqueles que são os seus principais traços (Milani e Pinheiro, 2016). Nesta análise daremos enfoque à busca por autonomia e desenvolvimento.

Na literatura acadêmica dedicada à política externa brasileira, é predominante a constatação de que a defesa da autonomia se constitui como um dos elementos definidores na formulação de políticas e, logo, na

execução do *role* do Estado como ator internacional (Ricupero, 2010). Assim sendo, torna-se elementar trazer para esta análise o significado e o peso deste componente para os líderes brasileiros. Jaguaribe (1973) acredita que a estrutura internacional é hierárquica e, não obstante os países sejam juridicamente soberanos e independentes, alguns enfrentam mais obstáculos que outros para tomar decisões. Vigevani e Cepaluni (2007) descrevem a defesa da autonomia como um eixo central da política externa. Para aqueles países que se encontram na periferia do primeiro mundo e do capitalismo, como o Brasil, a meta rumo à autonomia é estabelecer espaço e liberdade para tomar decisões que favoreçam seu desenvolvimento sem passar por constrangimentos<sup>4</sup> (Granato, 2014).

Segundo Granato (2014), os países da América Latina não concordam com a justaposição que impera nas relações internacionais há muitas décadas. Para os latino-americanos, essa assimetria de poder representa uma ameaça à sobrevivência do Estado. Ademais, este autor constata um facto interessante que é o crescimento do debate sobre a autonomia e o quanto ela orientou as políticas externas proporcionalmente ao aumento da hegemonia dos Estados Unidos nesta região. Ou seja, a percepção de ameaça quanto à aproximação de países poderosos define o *role* do Estado no exterior. Tal percepção foi tão significativa entre os países latinos que, nos anos 80, criou-se a Escola Doutrinária sobre a Autonomia Latino-Americana. Um dos acadêmicos que se dedicou a este campo de estudos, Puig, defendeu, entretanto, que se os países periféricos usassem adequadamente suas capacidades, poderiam ser capazes de alterar a estrutura internacional (Puig, 1980). Jaguaribe, outro importante acadêmico desse meio, trouxe a abordagem da integração regional como meio de potencializar a autonomia dos Estados. Através de blocos estratégicos, os países, movidos por interesses comuns, aumentariam seu poder de articulação na cena internacional, fomentariam desenvolvimento

---

<sup>4</sup> Granato faz uma útil e prática diferenciação do conceito de autonomia e soberania. A soberania encontra-se num patamar jurídico que garante igualdade entre os Estados e antecede o exercício da autonomia. A autonomia, por sua vez, relaciona-se objetivamente com os interesses nacionais e a margem de manobra para executá-los.



econômico e assegurariam a capacidade independente de segurança nacional (Jaguaribe, 1973).

Não é de agora que o Brasil se empenha em fortalecer sua autonomia e superar o estatuto de Terceiro Mundo. A preocupação com a autonomia orientou o trabalho do Barão do Rio Branco<sup>5</sup>, de mais de um século atrás (Saraiva, 2014) e foi potencializada a partir do governo de Getúlio Vargas que a buscou através do seu projeto de desenvolvimento (Barcellos, 2020). A própria tradição diplomática brasileira carrega em seu ADN a característica de afirmação de autonomia e independência em relação aos países de Primeiro Mundo (Ricupero, 2010). Vigevani e Cepaluni (2007) acreditam que as políticas dos Estados são socialmente construídas consoantes à realidade interna e externa. A realidade interna, como já referimos, são as expectativas domésticas, enquanto a realidade externa são, para além da expectativa da comunidade internacional, os grandes acontecimentos que alteram a dinâmica global. Isto nos remete à nossa lente conceptual - uma vertente do Construtivismo - e que a necessidade de afirmar a autonomia seria um componente decisivo na atuação (*role*) do Brasil na arena global. Especificamente para a diplomacia brasileira percebemos que, no contexto de produção interna histórica do Itamaraty, a “autonomia é um fio condutor constante”, ainda que durante processos de integração e compartilhamento de interesses (Vigevani e Junior, 2014, p. 518).

Uma observação inevitável é a de que a globalização, a interdependência e os desafios globais - e para esta pesquisa frisamos a questão ambiental - têm sido um travão no que concerne à busca por autonomia. De acordo com Saraiva (2014), até mesmo aqueles países que ditam as regras do sistema internacional começarão a enfrentar a redução de autonomia à medida que estes desafios se acentuam. Desse modo, nota-se que a autonomia não é um conceito estático, mas oscilante e variável mediante condições internas e externas. No caso do Brasil, com o

---

<sup>5</sup> Diplomata brasileiro que definiu as fronteiras modernas do Brasil, dentre elas as da região amazônica.

contributo de Vigevani e Cepaluni, estabeleceu-se uma classificação que ajuda a nortear o curso da autonomia decisória que permeou toda a história da sua diplomacia. Fala-se em “autonomia pela distância, autonomia pela participação, autonomia pela integração e autonomia pela diversificação” (Vigevani e Cepaluni, 2007, p. 282).

Concernente ao desenvolvimento, a busca por superar o estatuto de ‘subdesenvolvido’ ou ‘em desenvolvimento’ sempre esteve na pauta. A política externa brasileira, por sua vez, tem estado a serviço desta meta. O discurso do desenvolvimento - ou desenvolvimentista - ficou em evidência durante o regime militar no Brasil e justificava as altas taxas de crescimento econômico (Vidigal, 2019). Entretanto, a diplomacia do desenvolvimento foi uma característica tradicional em toda a história da política externa brasileira (Almeida, 2002). Os padrões de desenvolvimento não foram, todavia, iguais em todos os mandatos Presidenciais (Lima, 2005).

No caso do Brasil, historicamente, quando se tratava de percepções de vulnerabilidade e de ameaça externa, entendia-se que eram derivadas da instabilidade econômica. O atraso econômico que o país enfrenta em relação às grandes potências fragiliza a segurança nacional. A fim de contornar essa vulnerabilidade, a componente do desenvolvimentismo esteve presente na política externa de modo que, a partir da segunda metade do século XX, a diplomacia envolveu-se ativamente com o modelo de exportação e abertura econômica adotado pelo governo (Lima, 2005).

Cabe salientar que não há como garantir a autonomia sem antes estabelecer o pleno desenvolvimento. Neste sentido, destaca-se que, constituir independência no sistema internacional implica, necessariamente, em construir uma estrutura industrial modernizada e “um capitalismo nacional blindado contra pressões políticas e econômicas” (Spektor, 2015, p. 17). Destarte, podemos afirmar que a autonomia e o desenvolvimento andam de mãos dadas na *conception* e na *performance* dos Presidentes na política externa brasileira. A seguir veremos como a

preocupação com estes dois elementos se refletiram no processo de integração da Amazônia Legal.

## **1.2. A Amazônia Brasileira e os Passos para a sua Integração**

Há milhares de anos que a Amazônia suscita o fascínio do imaginário humano. Tão adversa e hostil quanto as guerreiras gregas que suggestionaram seu nome. Sua imponente floresta é tão deslumbrante quanto inescrutável. Enquanto algumas zonas são impenetráveis, outras são, infelizmente, sensíveis à intervenção humana (Pellenz et al., 2021). O Brasil torna-se o centro nos debates internacionais quando o assunto é proteção de área florestal. Por possuir a maior reserva natural do mundo, a discussão aquece-se quando toca em questões de soberania e no trato com suas extensas áreas verdes. A Floresta Amazônica não pertence somente ao Brasil. Na sua totalidade, ela alcança nove países sul americanos<sup>6</sup>. É um dos biomas mais ricos em biodiversidade do mundo. Sua floresta e bacia hidrográfica cobrem um vasto território com ecossistema complexo em 6,74 milhões de km<sup>2</sup>. A maior parte desse bioma, cerca de 60%, está em território brasileiro (World Widelife Fund, s.d.; Barroso e Mello, 2020).

A região da Amazônia brasileira foi a última a ser explorada e incorporada ao patrimônio nacional (Bonfim, 1953). Apesar dos cinco séculos de atividades extrativistas para atender os mercados globais, a Amazônia ainda possui grandes volumes de reservas minerais, como petróleo, gás, ferro, cobre e ouro. Ainda que 80% da floresta amazônica permaneça intocada, os números mostram um aumento do desmatamento nos últimos anos, além dos incêndios que configuram a maior preocupação da comunidade internacional (World Widelife Fund, s.d.). Em virtude de suas interações com o meio ambiente global, tem-se falado na Amazônia como um patrimônio supranacional (Pellenz et al., 2021).

---

<sup>6</sup> Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela e Suriname, mais o território da Guiana Francesa.

O entendimento de que os recursos naturais da floresta eram abundantes e ilimitados perdurou por muitas décadas. Tal pensamento levou à exploração seletiva de madeira (EMBRAPA, 2011). O desmatamento é um dos principais fatores que provocam a emissão global de gases de efeito estufa, portanto é o indicador mais relevante da degradação ambiental. Até a década de 1980, o histórico do desmatamento da região da Amazônia Legal estava ligado ao desenvolvimento e à migração (Oliveira et al. 2011). No Brasil, existe uma relação direta entre a produção agrícola e o desmatamento. Enquanto o país está entre os maiores produtores e exportadores mundiais de *commodities* – por exemplo, soja, açúcar, carnes e café - luta contra altas taxas de desmatamento (Pellenz et al., 2021). Esse *trade-off* evidencia o dilema ambiental enfrentado pelo Brasil, a relação desenvolvimento versus preservação.

Para compreender a atual percepção que os líderes brasileiros têm sobre a Amazônia, torna-se necessário voltar algumas décadas de modo a perceber a evolução do tratamento deste patrimônio natural tanto pelo governo brasileiro, quanto pela comunidade internacional. Por muitos anos, a floresta amazônica parecia impenetrável. Isto deveu-se ao seu afastamento geográfico daqueles que eram os centros explorados pelos portugueses. Ademais, a falta de conhecimento do que a floresta podia oferecer em termos de riquezas, como metais e pedras preciosas, postergou o seu povoamento. Até meados do século XVIII, a ocupação era motivada, essencialmente, por razões religiosas. A partir deste período, pode-se observar, entretanto, um esforço em criar modos de produção. Foram várias tentativas que passaram do artesanato até à produção de botânicos (Bonfim, 1953).

A Amazônia era, inicialmente, ocupada por populações indígenas. Somente durante a segunda metade do século XIX que fluxos migratórios começaram a surgir. O primeiro movimento migratório foi decorrente do início da exploração dos seringais. Nesta mesma época, o Nordeste passava por uma terrível seca. Estes fatores, a exploração dos seringais e

a seca no Nordeste, serviram de atração e repulsão, respectivamente, para muitos nordestinos. Outros movimentos migratórios importantes aconteceram posteriormente, fomentados pelo garimpo e atividades rurais - como o cultivo de soja (Ribeiro, 2006; EMBRAPA, 2011).

Hecht e Rajão (2020) afirmam que foram inúmeras tentativas de mapear e levantar dados sobre esta região na tentativa de explorar seus recursos e ‘aproximá-la’ do Brasil. Estes autores chamam a atenção para uma mudança do ‘olhar viajante’ para um sentimento de identidade regional e pertencimento. Inicia-se então, em meados do século XIX, uma colonização da região amazônica. É importante notar que, até então, a região amazônica foi cemitério de vários projetos de infraestrutura e desenvolvimento rural. Sua natureza hostil impôs severos entraves para o desenvolvimento social e econômico. Este esforço de tornar a Amazônia brasileira em um espaço mapeável e governável era tido como fundamental para garantir a soberania e segurança da nação. Entretanto, o trabalho a ser feito, no então considerado “inferno verde”, não era somente geográfico, mas essencialmente político (Becker, 1974, p. 8). É, então, a partir de 1930 que se inicia um esforço de institucionalização do território amazônico fundamentado na geopolítica militar<sup>7</sup> (Medeiros, 2016b).

Transformar uma região inóspita em um lugar propenso ao desenvolvimento era improvável sem a ajuda da ciência e da tecnologia. Com isso, muitos técnicos e especialistas mudaram-se para a região amazônica a fim de darem sua contribuição e desenvolverem modelos de uso da terra. O primeiro *boom* de desenvolvimento na região foi pela retomada da extração da borracha, alimentada, sobretudo, pelas demandas da II Guerra Mundial (Renha, 2017). Este primeiro movimento industrial, o ciclo da borracha designadamente, foi importante para criar uma definição econômica para a região (Bonfim, 1953; Ribeiro, 2006). Um detalhe interessante neste processo foi a participação ativa dos americanos

---

<sup>7</sup> Medeiros explica que a geopolítica militar está centralizada na sobrevivência, reprodução e projeção de poder, enquanto a geopolítica acadêmica civil está voltada para políticas territoriais de abordagem socioeconômica. Não obstante exista uma distinção conceitual entre as duas, Medeiros salienta que ambas caminham juntas e compartilham definições.

e, em especial, a do magnata com orientação científica, Henry Ford, que escolheu a região para aplicar sua visão capitalista de produção (Ribeiro, 2006; Hecht e Rajão, 2020).

Durante esse período, o então Presidente brasileiro, Getúlio Vargas, iniciou um projeto de integração da Amazônia brasileira que fazia parte do seu plano desenvolvimentista e que projetaria esta região de forma independente da conjuntura internacional (Bonfim, 1953). A Amazônia passou, então, a ser entendida como uma região estratégica para o crescimento nacional. Consoante a isso,

“a [...] defesa da exploração dos recursos naturais pelo Estado, patrocinada pelos desenvolvimentistas nacionalistas, pela esquerda moderada e forças armadas, levava a uma decisão, apoiada pela opinião pública em geral, de que a utilização desses recursos deveria estar subordinada a um planejamento econômico conduzido pela União” (Renha, 2017, p. 5)

Getúlio Vargas apontava para questões críticas como o despovoamento e falta de integração da região Norte e riscos para a segurança nacional (Ibidem). Para além disso, entre 1930 e 1950, teóricos militares e intelectuais da Amazônia brasileira escreveram muitos documentos que alertavam contra a presença dos americanos e outras interferências internacionais na Amazônia. Os temores inerentes à Guerra Fria também somavam nesta equação. Entendia-se que era imprescindível preencher os espaços vazios (Ribeiro, 2006; Marques, 2014; Medeiros, 2016a). Tal alerta invocava a integração definitiva do território amazônico ao restante do país e era vinculado a preocupações emergentes de segurança nacional (Prost, 2000).

Num desses momentos, em 1948, um grupo de cientistas e diplomatas estrangeiros, nomeadamente da Itália, Holanda, Estados Unidos e França, criou o Instituto Internacional Hiléia da Amazônia. O objetivo do Instituto era agregar conhecimento científico e fomentar o intercâmbio de informações. Todavia, o foco internacionalista da instituição e seu interesse pela infraestrutura científica básica estavam em desacordo com os ideais nacionalistas do governo que acabou por dar fim ao Instituto (Fernandes, 2017; Petitjean e Domingues, 2000; Cardoso de

Castro, 2020). Iniciou-se, assim, uma discussão acerca do perigo da internacionalização e do medo da perda de soberania. O resultado dessa polêmica foi positiva, pois impulsionou a criação do “Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) em 1952, por decreto do Presidente da República, Getúlio Vargas, e subordinado ao Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), começando a funcionar oficialmente em 1954” (Renha, 2017, p. 8). A resposta seguinte foi a criação do Tratado de Cooperação Amazônica<sup>8</sup> (TCA) que tencionava articular a diplomacia entre os países amazônicos e afirmar a soberania e a defesa da região. Essas ações do governo eram balizadas pela noção de soberania e limites fronteiriços (Cardoso de Castro, 2020; Silva e Teixeira, 2021) e seguia a linha estratégica, já mencionada aqui, de fortalecer a autonomia através da integração. Fazia-se necessário assegurar que a Amazônia não caísse nas mãos de estrangeiros (Hecht e Rajão, 2020).

Em suma, este cenário contava com dois pilares principais. O primeiro era o desejo nacionalista fervoroso pela superação do *status* de subdesenvolvido que o país possuía. Explorar os recursos da rica Amazônia era a contribuição que o governo brasileiro precisava para alavancar a economia (Medeiros, 2016a). O segundo pilar era o fantasma da vulnerabilidade em relação aos interesses internacionais (Prost, 2000). Para combater essa suposta ameaça que pesava na preocupação dos brasileiros, era necessário apropriar-se da isolada Amazônia, tanto no sentido físico quanto ideológico. Neste sentido, Getúlio Vargas iniciou um plano de desenvolvimento nacionalista para a região amazônica que delimitou uma base territorial a ser abrangida e conferiu autonomia ao Estado na governação da Amazônia. Era necessário aproximar a região Norte dos centros de decisão do país e vencer o isolamento físico, social e econômico da região (Marques, 2014; Renha, 2017). Garantir a defesa da soberania nacional passava, obrigatoriamente, pela promoção da integração social e produtiva da Amazônia brasileira ao resto do país

---

<sup>8</sup> O TCA foi o precursor da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. A OTCA se afastou do discurso exclusivo de defesa da soberania e adotou políticas de preservação.

(EMBRAPA, 2011). Desse modo, “a integração nacional da Amazônia passou para o primeiro plano e tornou-se uma meta geopolítica e ideológica central na consciência nacional e especialmente militar” (Hecht e Rajão, 2020, p. 8), como veremos na próxima seção.

### **1.3. A Amazônia Legal**

Em 1953, com o intuito de trazer definição estratégica à integração da Amazônia, Getúlio Vargas criou a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), um órgão subordinado diretamente ao Presidente da República. A mesma lei que deu vida à SPVEA também criou o termo ‘Amazônia Legal’. O propósito central era coordenar os recursos financeiros destinados ao desenvolvimento da Amazônia garantindo, assim, a implementação do planejamento econômico, bem como de um conjunto de empreendimentos (Bonfim, 1953). Este momento representa um marco na institucionalização da Amazônia brasileira (Medeiros, 2016b).

A Lei 1.806 que estabeleceu a SPVEA e a delimitação territorial da Amazônia Legal, determinou que a Amazônia brasileira compreenderia Estados do Pará, Amazonas, pelos territórios federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima e partes do Estado de Mato Grosso, do Estado de Goiás e do Estado do Maranhão (OECD, 2014; Renha, 2017). A criação do termo ‘Amazônia Legal’, contudo, não era somente uma referência à biogeografia. Tinha na sua natureza uma função social e ambição geopolítica. A motivação da criação desse conceito é essencialmente política e não um imperativo geográfico (EMBRAPA, 2011). Como destacam Hecht e Rajão (2020), o conceito que sustentava a Amazônia Legal tinha por intento unificar a região e, por conseguinte, delinear seu planejamento. Outrossim, a institucionalização desta base territorial sinalizava a chegada do Estado moderno à impenetrável floresta amazônica. Para Becker (1974), a força política do governo central e seus órgãos era a mais poderosa para garantir a integração não somente física, mas sobretudo, psicossocial da Amazônia.



Por conseguinte, através deste trabalho institucional, era esperado que um sentimento de pertença fosse gerado na população. Logo, *slogans* profundamente nacionalistas, como ‘A Amazônia é nossa’ e ‘integrar para não entregar’, passaram a circular como uma forma de identificação ideológica (Marques, 2014). O discurso decadente do extrativismo foi substituído por uma ênfase científica moderna de novas formas de atividades agronômicas. Iniciou-se, portanto, uma busca por ciência e tecnologia. O ponto contraditório dessa nova jornada encontrava-se no “desejo de conhecimento internacional e sua paranóia sobre a presença internacional” (Hecht e Rajão, 2020, p. 10). Contudo, era necessário criar mecanismos que permitissem que o Brasil fosse “capaz de executar suas tarefas sociais com seus próprios recursos” (Renha, 2017, p. 9).

Após uma série de denúncias de corrupção e ineficiência, foi decidido que a SPVEA passaria por uma revitalização. A fim de não haver referência com os atos de corrupção e imperícia da antiga administração da SPVEA, em 1966, durante a ditadura militar, a denominação da SPVEA foi alterada para Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) (Ibid). Contudo, esta instituição leva consigo o peso do autoritarismo inerente aos governos que a criaram e revitalizaram. As marcas do autoritarismo, segundo Costa e Costa (2009), permaneceram nas relações hierárquicas entre o Estado nacional e as sociedades amazônicas.

Cabe salientar que a criação de uma instituição que regeria o processo de integração da Amazônia, ligada diretamente ao governo central, já demonstrava a capacidade do Estado, através do presidencialismo, de assumir *roles* distintos, a depender do contexto político e econômico. Neste caso em questão, Getúlio Vargas identificou falhas, demandas e ameaças que o levaram a cumprir a tarefa da integração da Amazônia que, segundo a descrição de Sekhri (2009), deve ser designada como uma *role performance*.

Indo de encontro com nossa lente conceitual, a *Role Theory* elenca uma série de variáveis que determinam que tipo de *role* o decisor político

vai executar. Desde fatores psicológicos como o ego, medo e crenças, até a opinião pública e a pressão de atores internacionais. Aqui, especificamente, podemos identificar o nacionalismo, o desejo por superar o estatuto de subdesenvolvido e o medo da dominação de países ricos. Este cenário acendeu um alerta tanto para o então Presidente quanto para os militares que, na altura, exerciam uma forte influência nas decisões de Getúlio Vargas. Tal preocupação culminou em uma nova noção do que a região amazônica representa, projetou-a como uma área de influência e cunhou o termo que perdura até hoje, Amazônia Legal.

O tema Amazônia é complexo porque possui variados níveis de análise: municipal, estadual, federal e internacional. Além disso, existem ONGs e empresas atuantes nessa região que formam uma coligação de movimento social transnacional (Schittecatte, 1999; Hecht, 2011; Ludwig, 2014; Schönenberg, 2019). Ademais, a Amazônia Legal é heterogênea, permeada por desigualdade, vulnerabilidade social e pobreza (Sathler et al., 2015). Em matéria de demografia, a diversidade social e cultural é uma das características mais marcantes da região amazônica, passando pelos povos indígenas, atualmente chamados de originários, até imigrantes de outras regiões do país. Isto configura diferentes tipos de demandas para uma região que, por muito tempo, desconheceu o desenvolvimento e os avanços do mundo moderno. O maior desafio para atender essas demandas era superar os modos extrativistas ultrapassados e promover um “desenvolvimento modernista totalmente planejado” (Hecht e Rajão, 2020, p. 10). Este modo de desenvolvimento ultrapassado, também chamado de neo-colonialista e fomentado por um capitalismo atrasado, não oferece benefícios à população local (Becker, 2009; Canalez et al., 2015). Isto é, limitar o alcance das políticas públicas à esfera comercial e/ou à preservação ambiental, de modo a manter a floresta intocada, não beneficia quem vive nessa e dessa região.

Diferentes instâncias de governação, principalmente no que toca aos Estados federativos e cidades, trazem um tom a mais de dificuldade (EMBRAPA, 2011). Certos autores trazem à discussão a necessidade de

incluir as cidades no planejamento estratégico de desenvolvimento. Eles partem do pressuposto de que o desenvolvimento passa pela mensuração do valor capital dos recursos florestais e serviços ambientais e que, para tanto, é fundamental envolver as cidades. Como veremos a seguir, as cidades não somente entrarão como beneficiárias do desenvolvimento, mas, sobretudo, contribuirão efetivamente para a defesa do território e soberania nacionais (Becker, 2009; Sathler et al., 2015). Adiciona-se a isto uma dimensão social que, segundo Becker, não se deve desvincular da mudança ambiental global. Esta dimensão enquadra o social, cultural, econômico e político (Becker, 2009). Assim, observamos que as expectativas por desenvolvimento e preservação ambiental provenientes da Amazônia Legal vêm de diferentes camadas e atores. Tamanha variabilidade dificulta a definição do *role* dos Presidentes brasileiros com vistas a atender as expectativas de todos os envolvidos podendo, até mesmo, causar conflitos na sua performance, o que nossa lente conceitual chama de *role conflict* (Sekhri, 2009).

No que compete às expectativas internacionais em relação à Amazônia brasileira, podemos citar aqui as desvantagens decorrentes das capacidades desiguais dos países em desenvolvimento. Rao (1999) entra nesta discussão e sinaliza que tal desigualdade prejudica os países pobres nas negociações internacionais. Este autor denota o fato de que países em vias de desenvolvimento apontam para o alto consumo de recursos naturais dos países industrializados, enquanto estes últimos, criticam as políticas ambientais dos países pobres. Isto é, os mesmos que denunciam as políticas em relação à preservação dos recursos naturais, acabam por ser aqueles que as consomem, transformando-se em um ciclo desvantajoso.

Relativamente ao sentimento inerente aos países emergentes, Ribeiro (2006, p. 271) denota que

“[...] a soberania é obstáculo à solução dos problemas ambientais somente pode ser levantada contra os países emergentes e subdesenvolvidos. Nenhum cientista arrogar-se-ia extrapolar essa afirmação para atingir a soberania dos países ricos - o chamado *Grupo dos Sete*, pois seria até ridicularizado pela sua absoluta

irrealizabilidade, mesmo que os homens de ciência reconheçam e, timidamente, proclamem que os países ricos são os grandes responsáveis pelo *efeito estufa*, ou destruição da camada de ozônio que protege o Planeta Terra.”

Um exemplo disso é o caso da Noruega. O governo norueguês, o principal doador do Fundo Amazônia<sup>9</sup>, tem sido um ativo vigilante das políticas ambientais na Amazônia Legal, tecendo duras críticas. Contudo, a Noruega é a principal acionista de uma mineradora que foi denunciada por uma grave contaminação de lama tóxica nesta região<sup>10</sup>. Ao falar sobre tal contaminação, o deputado federal, Arnaldo Jordy, chamou de hipocrisia a preocupação dos noruegueses relativamente ao desmatamento. Em suas palavras “a mão que afaga é a mesma que apedreja” (BBC, 2017, par. 25).

Becker (2009) menciona que a floresta amazônica nunca foi central ou beneficiária da expansão econômica global. Entretanto, contribuiu para tal sendo uma “periferia fornecedora de matérias-primas extraídas de seu estoque natural exportadas sem agregação de valor para mercados externos” (p. 115). Esta percepção de que a Amazônia é um estoque de recursos ambicionado por países ricos, cria uma resistência em relação à pressão que os atores internacionais exercem sobre a sua preservação. No âmbito das negociações de cooperação internacional, esta reação dificulta a resolução de divergências.

Nota-se um tipo de coerção velada exercida por meio de pressões externas sobre esta região. Essa pressão internacional que pretende influir na decisão dos Estados sobre o uso de seus territórios é uma das principais características geopolíticas da Amazônia. Os centros de poder do mundo, os países desenvolvidos, são aqueles que detém tecnologia e informações e transnacionalizam uma rede de influência sobre a periferia do mundo, do qual o Brasil faz parte. Tais forças exógenas sempre ocuparam a região

---

<sup>9</sup> O Fundo Amazônia foi um mecanismo criado em 2007 para receber doações voluntárias, nacionais ou internacionais, que são direcionadas para ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento na Amazônia.

<sup>10</sup> O Governo norueguês é o principal acionista da mineradora Hydro, que foi acusada de contaminar rios e comunidades de Barcarena no estado do Pará, uma das regiões mais poluídas da região amazônica. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40423002>

livremente, pese embora com algumas resistências. Entretanto, com a internacionalização dos atores e movimentos locais, criou-se uma resistência maior que impulsionou a luta por mudanças no padrão de desenvolvimento da Amazônia, que hoje tem uma dinâmica própria. São ambientalistas, ativistas, sindicatos, grupos locais, movimentos indígenas que formam uma coligação capaz de comunicar-se internacionalmente de forma autônoma, ou seja, sem necessariamente passar pelo controle do Estado (Schittecatte, 1999; Becker, 2005; Schönenberg, 2019). Esta dinâmica não só produz expectativas em relação às políticas domésticas do Estado, como também reforça a noção da Amazônia como um bem global, influenciando as políticas externas.

#### **1.4. A Amazônia como Bem Comum Global**

À medida que o fenômeno da globalização avança na dissolução das forças das fronteiras políticas e geográficas, os desafios globais inerentes a estes avanços revelam-se cada vez mais nocivos e ímprobos de solucionar. Concomitante com isso, por meio dos avanços tecnológicos que a globalização trouxe, foi possível enxergar, através de satélites, o nosso planeta como um bem comum que convoca a unidade e a responsabilidade comum (Becker, 2009). A globalização, inevitavelmente, aumenta a necessidade de formulação de regras internacionais (Rao, 1999). Kaul e Blondin notam que os desafios globais da atualidade “tendem a possuir as propriedades de um bem comum global” (2016, p. 32). Estes autores ainda atentam para o desconforto e os constrangimentos que estes desafios causam aos Estados e que os conduzem para o paradoxo da soberania. Tal paradoxo consiste no afastamento da cooperação internacional em questões de ameaças transnacionais - com a finalidade de proteger a soberania - que está, entretanto, a enfraquecer a capacidade política e, como efeito, a própria soberania. Neste contexto, Kaul et al. (2003) pontuam que a globalização acentua a necessidade de uma soberania responsável. Para tanto, é imperioso que os Estados sejam conscientes em suas políticas a fim de proteger quem está dentro e fora de seus territórios.

Os efeitos da destruição da floresta amazônica não afetarão unicamente o Brasil, eles causarão danos em escala global. A maior floresta tropical do mundo exerce uma função substancial no equilíbrio ecológico do planeta. Ela não é o ‘pulmão do mundo’, como muitos a chamam<sup>11</sup>. Todavia, ela influencia no ciclo da água e no regime de chuvas, viabilizando os ‘rios voadores’; e atua na mitigação do aquecimento global por meio da absorção e retenção do dióxido de carbono. Ademais, o bioma da Amazônia possui a maior biodiversidade do mundo, isto é, concentra a maior variedade de animais, plantas, algas, bactérias e fungos da Terra (Barroso e Mello, 2020).

Desde os anos 1990, a preocupação com o meio ambiente vem aparecendo cada vez mais no radar das principais discussões que acontecem no âmbito internacional (Sathler et al., 2015). O Brasil está inserido nos três documentos basilares de enfrentamento das mudanças climáticas: a Convenção Quadro sobre Mudança Climática (1992); o Protocolo de Kyoto (1997-2005); e o Acordo de Paris (2016). Este penúltimo sendo o principal instrumento da comercialização do carbono. A Amazônia presta um serviço ambiental global neste contexto de mercado do carbono (Becker, 2009; Canalez et al. 2015). Outrossim, a questão ambiental irradia para as principais conferências internacionais da atualidade, como o Fórum Econômico Mundial de 2020 em Davos, que tocou no tema do aquecimento global, da mudança climática e da perda da biodiversidade (Barroso e Mello, 2020). Para além das reuniões intergovernamentais, um fator importante reforça a perspectiva global da Amazônia: o envolvimento de atores transnacionais. Tanto empresas como organizações da sociedade civil têm aumentado sua capacidade, ainda que lentamente, de pressionar as políticas do Estado em relação ao meio ambiente e, conseqüentemente, interferido em seu *role* (Kaul et al., 2003a).

Apesar da insistência de organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), de que a Amazônia é um

---

<sup>11</sup> A floresta amazônica consome quase todo oxigênio que produz. A função de “pulmão do mundo” é hoje atribuída às algas marinhas.

patrimônio comum da humanidade (Ribeiro, 2006), Bendel e Stephens (2020) explicam que esse estatuto é concedido apenas aos recursos do fundo no mar e a Lua e seus recursos sob o Tratado da Lua de 1979. Contudo, ao analisar a possibilidade de litígio internacional para proteger a Amazônia, Bendel e Stephens (2020) partem da premissa de que esta região é, sem dúvidas, uma preocupação comum da humanidade<sup>12</sup>. Segundo Bodansky (2012), um Bem Comum Global está mais próximo de ter relação com preocupação comum da humanidade do que do patrimônio comum da humanidade. Além disso, ele explica que o “direito internacional não reconhece a categoria ‘bens públicos globais’”, entretanto, “vários conceitos do direito internacional guardam uma estreita relação com ela” (p. 653). Estes conceitos, como explica Bodansky, trazem uma noção de obrigações *erga omnes*, ou seja, comuns à comunidade internacional em relação aos serviços globais.

Os serviços ambientais da floresta amazônica atendem dois critérios, elencados por Bodansky (2012), para serem caracterizados como um Bem Comum Global. O primeiro é que seus benefícios são públicos e não privados, ou seja, não há rivalidade no consumo. O segundo é que eles cobrem mais de um país, atendem diferentes grupos de pessoas e mais de uma geração. Neste sentido, Sandler (1999) especifica a biodiversidade e as florestas tropicais como bens intergeracionais de escala global, pois podem interferir em mais de uma geração, presente ou futuras (Kaul, Grunberg e Stern, 1999). Outro facto que coloca a Amazônia na classificação de bem público global é a compensação financeira que os países em desenvolvimento recebem para preservar o meio ambiente (Kaul et al., 2003a; Canalez et al., 2015). Relativamente à Amazônia brasileira, é sabido, como já mencionado aqui, que o Brasil recebe doações para financiar projetos de monitoramento e preservação.

---

<sup>12</sup> A Amazônia se enquadra nas diretrizes do *Convention of Biological Diversity* (CBD) e do *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) como preocupação comum da humanidade.

Garantir os serviços dos bens comuns globais é, portanto, uma forma de administrar os efeitos da globalização e da interdependência. No caso dos países em desenvolvimento, a globalização é tida como responsável por gerar uma crescente sensação de perda de autonomia (Kaul et al., 2003b). Todavia, não é possível tratar os desafios concernentes aos bens comuns globais unilateralmente (Kaul e Blondin, 2016). Os países industrializados e os países em desenvolvimento ainda têm divergências relativamente ao apoio de tratados de preservação ambiental. Sandler (1999) explica que as diferentes regiões têm percepções distintas no que concerne às responsabilidades com as gerações futuras e sobre como os recursos dos bens públicos globais serão alocados. Para além disso, a percepção da ameaça à autonomia em uma possível internacionalização da Amazônia tem sido um fator relevante na performance do Estado na arena global, como será discutido a seguir.

### **1.5. A Internacionalização da Amazônia**

Arthur César Ferreira Reis, em seu livro “A Amazônia e a cobiça internacional”, discute abertamente sobre o que ele chama de “apetite” dos países ricos pelos recursos da Amazônia e que perdura por mais de quatro séculos (Reis, 2021, p. 3). Para este escritor e ex-Governador do Estado do Amazonas, existe uma real intenção de partilha da região, desprezando, desse modo, a soberania dos países amazônicos. A percepção dos militares brasileiros não é diferente. A narrativa militar afirma que existe uma ameaça internacional em relação à Amazônia, narrativa esta que vem pautando as políticas no decorrer dos mandatos Presidenciais do Brasil. São as ações governamentais e não governamentais do hemisfério norte de tornar a região amazônica em uma área de interesse global e transformá-la em um complexo problema que necessita de ação supranacional para proteger a floresta de um desastre ambiental. Esse esforço tem sido rotulado como internacionalização da Amazônia (Filho e Zirker, 2000; Marques, 2007; Nunes, 2015). Tal percepção pode ter origem no trauma do colonialismo que os países latinos carregam, assim como no sentimento



anti-imperialista em relação à coligação dos países ricos na tentativa de controlar o que acontece no território amazônico (Petitjean e Domingues, 2000).

Tanto formuladores de política quanto analistas das forças armadas acreditam que a nova ordem mundial pós-Guerra Fria trouxe uma nova abordagem dos limites da soberania nacional. Isto, adicionado às ideias que surgiram em conferências internacionais de criação de autoridades supranacionais responsáveis pela proteção do meio ambiente, caracterizaria uma ameaça à soberania brasileira em relação à Amazônia (Vidigal, 1996; Ribeiro, 2006; Marques, 2007; Fuccille, 2015). Para estes analistas é visível que os princípios antes válidos do sistema internacional, como respeito à autodeterminação e não intervenção, não vigoravam mais. Estes princípios seriam colocados em causa no caso de ameaça à democracia, violação dos direitos humanos, e possibilidade de tragédia ambiental. Tal percepção intensifica-se à medida que há assimetria de poder entre os países do Norte e Sul (Filho e Zirker, 2000; Marques, 2007). Em uma de suas análises, o Almirante Armando Vidigal pontuou que “[N]ão é absurdo imaginar que, em um futuro não distante, forças internacionais, sob a égide das Nações Unidas, sejam usadas para evitar uma ‘catástrofe ecológica’, como, por exemplo, a ‘devastação da floresta amazônica’” (Vidigal, 1996, p. 56).

Ao longo dos últimos 30 anos, diversos atores relevantes no cenário internacional fizeram declarações alimentando o receio da internacionalização da Amazônia (Fuccille, 2015). Podemos citar a fala de Al Gore, ex-vice-Presidente americano que, em 1989, expressou que a Amazônia não é dos brasileiros, mas pertence ao mundo (Globo, 2008). Ainda em 1989, o então Presidente da França, François Mitterrand, sugeriu durante a Cúpula de Haia<sup>13</sup> a ideia de uma soberania restrita sobre a

---

<sup>13</sup> Realizada nos dias 10 e 11 de março de 1989, foi uma conferência que objetivou discutir as questões de proteção da atmosfera. Nesta ocasião, foi proposta a criação de uma entidade supranacional que seria responsável por gerir a região amazônica. A reação dos países amazônicos não foi outra senão rejeitar a ideia de um órgão que ferisse suas soberanias territoriais.

Amazônia (Ribeiro, 2006). Em 2005, o então Presidente da Organização Mundial do Comércio, Pascal Lamy, argumentou sobre uma possível patrimonialização global dos recursos da floresta amazônica (Fernandes, 2017). São inúmeros discursos nesse sentido, muitos feitos recentemente, como o do consagrado professor Stephen M. Walt para a revista *Foreign Policy*. Ele alertou sobre a perigosa política de desenvolvimento de Jair Bolsonaro para a Amazônia. Walt reconhece que a soberania estatal é um elemento crítico no sistema internacional. Entretanto, considera que assim como o conceito de ‘responsabilidade para proteger’ legitima a intervenção em prol dos direitos humanos, a destruição da Amazônia constitui uma ameaça a nível global e justificaria uma intervenção militar (Walt, 2019).

Para os militares brasileiros, a Amazônia é uma vulnerabilidade estratégica do Brasil contemporâneo. Esse sentimento, originado e mergulhado no nacionalismo durante a ascensão dos militares ao poder, vem sendo carregado ao longo dos anos e dos mandatos Presidenciais posteriores à ditadura (Ribeiro, 2006; Fuccille, 2015). Isto ficou evidenciado em muitos momentos, como quando o Comandante da Primeira Brigada da Infantaria Florestal, General Luís Edmundo de Carvalho, rejeitou ajuda internacional no combate aos incêndios florestais em Roraima. De acordo com o General, o Brasil tinha plenas condições de resolver o incidente sem apoio de atores internacionais, dos quais as intenções eram questionáveis. A fim de manter a soberania nacional e provar que o Brasil era capaz de cuidar da Amazônia, O General considerou necessário remediar a situação com as próprias mãos. O então Presidente, Fernando Henrique Cardoso, viu-se em uma situação embaraçosa na medida que precisava evitar uma repercussão internacional negativa (Carvalho, 1998).

Enquanto muitos, como a mídia, têm reportado essa postura dos militares como paranóia, existem teorias de que esse pensamento influencia diretamente as políticas e estratégias de defesa do governo brasileiro (Prost, 2000; Medeiros, 2016a). Está cada vez mais claro para os militares que a internacionalização da Amazônia será a preocupação

central deste século (Filho e Zirker, 2000). O ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso não deixou de lado a preocupação com a soberania sobre a Amazônia, ao passo que não ignorava as análises dos militares. Exemplos disso foram as grandes operações das Forças Armadas para aumentar a presença militar na Amazônia (Projeto Calha Norte), assim como a implantação de sofisticados sistemas de radares tridimensionais voltados para a proteção das florestas, “o maior empreendimento de monitoramento ambiental do mundo” (Sistema de Vigilância da Amazônia) (Ribeiro, 2006, p. 428). Segundo o Almirante Vidigal, era necessário reforçar a estrutura de defesa militar da Amazônia a fim de combater a ameaça da internacionalização (Vidigal, 1996). Para o Coronel reformado das Forças Armadas, Álvaro de Souza Pinheiro, é razoável julgar o narcotráfico e as guerrilhas como as principais ameaças atuantes na Amazônia. Entretanto, Coronel Pinheiro não deixava de levantar a hipótese de uma ameaça decorrente da nova ordem pós-Guerra Fria em que uma potência hegemônica, os EUA, se apresenta como um líder econômico e militar. Correlacionado a isso, Pinheiro levanta a questão ecológica e a imagem extremamente negativa do Brasil no tratamento da sua Amazônia (Filho e Zirker, 2000).

Relativamente ao alinhamento do pensamento militar e as ações do Itamaraty acerca da defesa da soberania da Amazônia, Medeiros (2016a) constata uma visível convergência. Apesar da prudência das autoridades brasileiras em tratar deste assunto, o medo da internacionalização é uma realidade que sonda o imaginário brasileiro há muitos anos. Neste sentido, tanto o Itamaraty quanto o Estado-Maior das Forças Armadas possuem posturas elaboradas em relação ao tema da internacionalização (Ribeiro, 2006). A existência do receio de uma possível perda de soberania territorial ou da internacionalização da Amazônia podem ser consideradas como parte de uma teoria da conspiração. Contudo, este componente, ainda que em plano abstrato, pode ter um peso importante na formulação de políticas públicas e, até mesmo, na *performance* dos Presidentes na arena global.

## **Conclusão Parcial**

Em breve retrospectiva dos anos que antecederam o período a ser analisado, percebemos que a Amazônia brasileira passou de uma região esquecida pelo governo e pela população para ser uma preocupação estratégica nacional que resultou em um programa de integração e desenvolvimento. A partir do governo de Getúlio Vargas, a impenetrável floresta ganhou definição geopolítica e começou a receber investimentos a fim de incrementar o desenvolvimento econômico, social e cultural da região.

A preocupação que resultou neste esforço adveio de expectativas domésticas e internacionais que, por vezes, foram caracterizadas como ameaças à soberania nacional. Alguns fatores foram notadamente importantes para chegar a essa percepção. Colocamos aqui o crescente interesse da comunidade internacional nos recursos naturais disponíveis na floresta amazônica. Tal interesse é explicado pelo reconhecimento da urgência climática que, desde os anos 1990, vem ocupando grande parte da agenda internacional. Entretanto, tanto a população brasileira, quanto formuladores de política, são levados a interpretar esse interesse como tão somente econômico, visto que a Amazônia tem riquezas incomparáveis.

A interpretação de que a comunidade internacional, nomeadamente os países industrializados, está interessada em dominar os recursos da Amazônia pode ser identificada em documentos escritos por militares. Inúmeras vezes os militares fizeram alertas, apontando para uma possível internacionalização da Amazônia. O ex-Presidente Getúlio Vargas, que trabalhou lado a lado com os militares, reconheceu essa possibilidade e deu início ao processo de integração que cunhou o termo 'Amazônia Legal'. A ideia da internacionalização, disseminada pelos militares, vem influenciando as políticas brasileiras até hoje, mesmo que com menos intensidade.

Para além do interesse da comunidade internacional, seja para preservar ou para explorar, existem, juntamente, os movimentos sociais

locais da região amazônica ganharam corpo e voz na cena global à medida que são endossados por atores internacionais. São vozes que reivindicam benefícios que não chegam às cidades, as quais, por muito tempo, contribuíram para o crescimento econômico global. Aqui configuram-se as expectativas domésticas que entraram na equação das políticas governamentais.

Tais elementos como as percepções de ameaça, o nacionalismo, a influência do pensamento militar, as expectativas internas e externas, o desejo de desenvolvimento econômico e superação do estatuto de subdesenvolvimento, alteraram o padrão de tratamento dos Presidentes em relação à Amazônia Legal. Aqui já podemos traçar linhas de interpretação da conduta dos decisores políticos perante a comunidade internacional através da nossa lente conceitual. Visivelmente o Estado brasileiro, através de seus Presidentes, vem adaptando seu *role* como guardião da Amazônia ao passo que o mundo também estabelece sua visão da maior floresta tropical do planeta como um bem comum global. Uma vez analisados os aspectos da formação geopolítica da Amazônia Legal, poderemos avançar em identificar as principais características da política externa de Lula da Silva e Jair Bolsonaro no tocante à floresta amazônica.

## **2. A Política Externa do Presidente Lula da Silva para a Amazônia Legal**

Como já mencionado, o fim da Guerra Fria criou uma configuração no sistema mundial, dando lugar a novas questões, novos atores e uma nova distribuição de poder. Particularmente no Brasil, iniciou-se um período de consolidação da democracia. A partir deste contexto, Lula da Silva assume a Presidência, em 2003, propondo mudanças. Se durante o período da ditadura militar propagava-se a ideia de que a intervenção internacional na Amazônia era uma ameaça à soberania, durante o período de redemocratização do Brasil, a partir de 1985, esse discurso se acalmou. No entanto, as vozes da anti-internacionalização não desapareceram (Nunes, 2015; Saraiva, 2023, entrevista pessoal<sup>14</sup>). Como parte de um programa neodesenvolvimentista<sup>15</sup>, inúmeros planos foram delineados para a Amazônia e tinham o propósito de integrar a região que, por muitos anos, não recebeu muitos investimentos por parte do governo federal (Branco et al., 2021). Esses planos funcionaram como uma ‘nova colonização’, e visavam aumentar o controle do governo sobre a Amazônia, visto que, até então, os atores locais articulavam diretamente com organizações estrangeiras e outros países (Sartre e Taravella, 2009).

### **2.1. Os Fundamentos políticos de Lula da Silva**

Grosso modo, pode-se dizer que a formulação das políticas de governo de Lula da Silva possui notas do que é o posicionamento tradicional do partido que o Presidente ajudou a fundar e do qual faz parte, o Partido dos Trabalhadores (PT) (Vigevani e Cepaluni, 2007). De todos os setores governamentais, a política externa foi a que mais refletiu os princípios do partido (Almeida, 2004). Ricupero (2010) considera que a diplomacia do governo Lula da Silva foi altamente partidária e chega a indicar a existência

---

<sup>14</sup> Entrevista concedida no âmbito desta pesquisa, realizada no dia 27/04/2023 pessoalmente na Universidade do Minho.

<sup>15</sup> “desenvolvimentismo dentro das margens aceitas pelo neoliberalismo” (Branco et al., 2021, p. 136)

de uma diplomacia paralela do PT, assim como uma ideologização da política externa.

Os primeiros documentos do PT eram pautados por um radicalismo ideológico e defendiam uma política externa estatista e independente. Outrossim, o PT era contra o domínio das grandes potências. Num primeiro momento de definição do que seriam os princípios do PT, Lula da Silva declarou que poderiam se juntar ao PT “todos os que são explorados, todos os que se sentem trabalhadores, os que não exploram os outros” (Ramos, 2012, p. 72). Esta declaração revela um sentimento anticapitalista, ao mesmo tempo que, trazendo para o contexto internacional, demonstra insatisfação com uma hierarquia assimétrica e que, mais tarde, ficou clara como uma posição anti-imperialista. Lula da Silva, em campanhas eleitorais anteriores, já se declarava contrário ao *status quo* (Baptista et al., 2020). Todavia, com as alterações na política global e o avanço inevitável da globalização, houve uma inflexão desse discurso, e Lula da Silva trouxe uma nova roupagem para a política externa (Ramos, 2012). O partido, que outrora defendia a independência em relação às organizações internacionais, passou a defender o multilateralismo. Esta adaptação no discurso não deixou a Amazônia Legal de fora. Durante a sua Presidência, Lula da Silva falou em compartilhar as responsabilidades da preservação da floresta amazônica com o mundo (Veja, 2008). Isto ficou representado na maior articulação do seu governo com organizações internacionais para preservação da Amazônia Legal. Neste sentido, engajou-se em alcançar metas contra o desmatamento, criou o Fundo Amazônia, entre outras ações, como logo veremos.

As políticas desenvolvimentistas não são exclusivas do período do governo militar. O anseio por livrar o país do status de subdesenvolvido também estava nos planos de Lula da Silva e ficou claro no lançamento do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) que, segundo Castro (2020), manteve o ritmo da ‘nova colonização’. A corrida pelo desenvolvimento econômico enquanto preserva-se a autonomia política é uma característica na política brasileira de modo geral, e é mantida com

Lula da Silva (Vidigal, 2019). Não obstante, Castro (2020) reconhece que Lula da Silva adotou medidas de proteção ambiental, demarcação de terras e permitiu o avanço de movimentos sociais. Ademais, o peso da necessidade de afirmar a autonomia tem considerável relevância na *role performance* de Lula da Silva, ainda que de forma singular (Almeida, 2004). Relativamente a esta necessidade, os formuladores de política de Lula da Silva se apoiavam na ideia de que “autonomia é conceito central a recuperar” (Saraiva, 2014, p. 13). Acerca disso, Vigevani e Cepaluni pontuam que, para além da força ideológica, havia também uma reação a “constrangimentos das realidades internacionais” (2007, p. 276). Lula da Silva estava inconformado, no sentido de contestação, com a distribuição de poder na atual ordem internacional. Todos esses sentimentos eram ainda intensificados pelo nacionalismo (Ricupero, 2010; Barcellos, 2020).

Três elementos, compostos por *domestic* e *external expectations*, designadamente a pressão internacional, a opinião pública e os movimentos socioambientais foram fundamentais para fortalecer a legislação ambiental. Para além disso, formou-se uma associação entre os principais grupos<sup>16</sup> atuantes na agenda verde no Brasil, nomeadamente os Tecnocratas Esclarecidos, os Socioambientalistas e os Desenvolvimentistas Modernos (Capelari et al., 2020). O apoio dos ambientalistas a Lula da Silva foi crucial para que este fosse eleito, de modo que este grupo esteve ativamente presente nos dois mandatos, tanto diretamente dentro do governo como através das ONGs (Losekann, 2009).

Neste contexto, a política externa de Lula da Silva era direcionada, de forma ativa e altiva, a projetar o Brasil como uma potência emergente e conquistar um lugar proeminente e de liderança nas relações internacionais (Almeida, 2004; Miyamoto, 2011). Para isso, era necessário diversificar as parcerias e atuar de forma assertiva nos *fora* multilaterais. Lula da Silva entendia que a relação de poder Norte-Sul não refletia equilíbrio, portanto, teve a iniciativa de criar coligações com países do Sul

---

<sup>16</sup> Sobre as coligações de atores que atuam na agenda verde, ver Araújo (2013, p. 71).



no intuito de fomentar a representatividade dos países emergentes e incrementar o poder de negociação. Atender às pautas ambientais fazia parte da estratégia de alcançar protagonismo e conquistar confiança no estrangeiro. No entanto, a diversificação estava vinculada à defesa da autonomia e a postura assertiva orbitava em torno da soberania. A afirmação da soberania com Lula da Silva recebeu mais ênfase que a do Presidente anterior (Almeida, 2004; Vigevani e Cepaluni, 2007; Castro, 2020). Na conjuntura internacional de inícios do século XXI, garantir a autonomia não se faz mais pela distância, muito pelo contrário, é participando de temas polêmicos da agenda global (Vigevani e Junior, 2014). Cabe mencionar aqui a fervorosa empreitada a qual Lula da Silva se dedicou ao chamar por reformas nas principais organizações internacionais, participar da construção de regras internacionais, assim como por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Almeida, 2004; Amorim, 2005; Ricupero, 2010; Miyamoto, 2011; Saraiva, 2014). A diplomacia de Lula da Silva - ainda que excessivamente otimista ou irrealista - era voltada para reorganizar o mundo e o continente sul-americano (Almeida, 2002).

Resumidamente, nota-se que Lula da Silva percebe a necessidade de dialogar sobre as questões ambientais e participar dos *fora* internacionais a fim de assegurar a integridade da autonomia política do Brasil (Vigevani e Cepaluni, 2007). Em uma de suas análises, o então Ministro das Relações Exteriores de Lula da Silva, Celso Amorim, destacou a importância da 'não intervenção' em questões internas dos Estados (Amorim, 2005). Isto é, apesar da ativa participação em diversas frentes no âmbito da cooperação internacional, havia aparente resistência em ceder às pressões internacionais, principalmente no tocante às grandes potências. Para além da preservação da autonomia, abraçar as questões ambientais demonstraria que o Brasil amadureceu como Estado e estaria pronto para ter voz nas discussões de nível global (Miyamoto, 2011). São estes, portanto, os princípios da base política de Lula da Silva que nos permitem

compreender a sua *role conception* e, a partir daqui, analisar sua performance na prática.

## **2.2. A Política externa de Lula da Silva para Amazônia *de Facto***

A Política de Defesa Nacional (2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (2008), documentos elaborados durante a gestão de Lula da Silva, são a expressão das preocupações com a integração, desenvolvimento de fronteiras e colocam a Amazônia como um dos focos de maior interesse para defesa (EMBRAPA, 2011; Miyamoto, 2011; Fuccille, 2015). O Plano Nacional de Defesa (PND) de 2005 deixa claro que existe uma preocupação com a perda da soberania sobre o território da Amazônia, quando diz que esta região desperta atenção internacional por suas riquezas e, portanto, precisa receber destaque em matéria de defesa (Plano Nacional de Defesa, 2005).

Tais documentos estratégicos para a defesa nacional deixam transparecer que o governo federal brasileiro está atento às mudanças com respeito ao conceito de soberania e o que isto implicaria na gestão do seu território. Para o Brasil, as questões ambientais e, em última instância, a Amazônia, são particularmente desafiadoras no âmbito da soberania. As diretrizes governamentais para a Amazônia Legal, assim como as políticas alinhadas com a população local e governos estaduais e municipais consistem em um esforço para reduzir conflitos em torno do território e, desse modo, confirmar a soberania nacional (Sartre e Taravella, 2009). No que toca ao medo da presença internacional na Amazônia, o PND de 2005 reafirma a preocupação já mencionada pelos militares previamente relativamente à ingerência. O documento pontua que a crescente escassez de fontes de água doce e energia pode culminar em ingerência e, em última instância, em quadros de conflito.

Concernente aos dois projetos já citados aqui, o Projeto Calha Norte (PCN) e o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), inaugurados durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foram reforçados durante o mandato de Lula da Silva. O PCN foi revitalizado, aumentando

significativamente sua cobertura, e passou a dedicar mais investimento no segmento civil/social e menos no militar. O SIVAM por sua vez, teve seu processo de instalação completo durante o governo Lula da Silva, onde foi possível ter clareza das aplicações civis e militares, transparência nos dados coletados e operacionalidade do monitoramento e cooperação no conteúdo de inteligência junto a outros órgãos do governo. Adicionado a estes dois importantes instrumentos de monitoramento foi lançado, por iniciativa de Lula da Silva, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON). Este projeto é considerado um importante avanço no que toca à segurança das fronteiras terrestres do país (Fuccille, 2015). Este empenho envolvendo as forças militares e sistemas de vigilância advém de um reconhecimento da necessidade de provar aos olhos da comunidade internacional de que o Brasil é capaz de cuidar sozinho do seu território. Celso Amorim chamou de “absurda” a possibilidade de ingerência externa na região amazônica e reforça que, para combatê-la, é imprescindível tornar a defesa nacional robusta (Amorim, 2014, p. 20).

No que diz respeito ao desenvolvimento sustentável local, o governo federal deu início a um plano que compreendia o domínio social, cultural, de pesquisa científica, de prevenção ao desmatamento e de diálogo com atores de diversos segmentos (Ministério do Meio Ambiente, 2012). O Plano Amazônia Sustentável (PAS) aponta para metas de inclusão social, crescimento econômico e conservação ambiental, abandonando, entretanto, “a postura exclusivamente protecionista” (EMBRAPA, 2011, p. 17). Fuccille (2015) destaca a importância dessa iniciativa para a vertente civil, que vai de encontro com a problemática, já citada neste trabalho, das *domestic expectations*, isto é, da população local. Cabe salientar que a necessidade de garantir o desenvolvimento econômico, social e de infraestrutura representou um *role conflict* entre alas desenvolvimentistas do governo e ambientalistas (Losekann, 2009).

Com efeito, os resultados do alcance dessas iniciativas civis não foram tão expressivos. A realidade foi o pouco redirecionamento de recursos públicos, obras de infraestrutura que contrariaram as políticas

ambientais e expansão desenfreada do cultivo da soja e da pecuária. Lula da Silva se rendeu a classes dominantes e políticas macroeconômicas que visavam atender ao mercado externo e, desse modo, prejudicou o desenvolvimento próprio da região, dos extrativistas e pequenos produtores. Quanto às obras de infraestrutura, Lula da Silva defendeu a construção de barragens hidrelétricas que, comprovadamente, causam danos ao meio ambiente, contrariando sua então Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva. Iniciativas como essa acabaram por levar a Ministra a se demitir em 2008 (Leroy, 2005; Souza, 2010; Fearnside, 2023). As diretrizes do PAS eram voltadas mais para o desenvolvimento econômico do que para a preservação ambiental. A própria nomeação de Roberto Mangabeira (Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência) para cargo de coordenador do PAS, ao invés de Marina Silva, foi razão para acreditar em uma abordagem mais econômica e que, em última instância, pode ter sido a razão do pedido de demissão da Ministra, figura central na proteção da Amazônia (Porto e Martins, 2008). Cabe ainda ressaltar a legalização de assentamento de terras concentradas na região amazônica por decisão do governo Lula da Silva que levanta preocupações em relação ao bioma amazônico já que este tipo de ação está diretamente ligado ao desmatamento. O projeto de legalização de terras que contribuiu para as ambiciosas metas de desenvolvimento brigam, todavia, com o discurso de desenvolvimento sustentável anunciado pelo governo (Le Tourneau e Bursztyn, 2010).

Na esfera econômica, pode-se dizer que a abertura para o mercado internacional e a importância do agronegócio para a balança comercial tiveram significativo peso no delineamento de política externa e política ambiental (Souza, 2010). Um exemplo disso foi o recorde que o Brasil alcançou em 2010 na exportação de *commodities* (Investe, 2010). Lula da Silva enfatizou a necessidade do crescimento econômico para o projeto de desenvolvimento e percebeu que sem atender às expectativas da comunidade internacional sobre o meio ambiente não alcançaria boas parcerias comerciais. O Presidente defendeu que era imprescindível, tanto

para grandes quanto para pequenos atores, acatar normas de preservação. A razão consiste não somente na preservação da natureza em si, como também na preservação dos negócios. Relativamente à preservação, Lula da Silva declarou “[...] que se a gente não tiver cuidado, daqui a pouco tem um movimento internacional para não comprar produtos do Brasil, e isso será muito prejudicial”. Na mesma declaração ele ainda destaca que “[...] preservar o meio ambiente, preservar a nossa fauna e as nossas florestas, cuidar da nossa água será uma vantagem comparativa para o Brasil no mundo dos negócios agrícolas” (Folha Online, 2008, para. 5). Em nosso século, chegamos em um ponto da história das relações internacionais em que políticas ambientais e boas práticas para uso dos recursos naturais se tornaram premissas para estabelecimento de acordos comerciais. Neste contexto de observação e vigilância internacional em relação aos movimentos do governo brasileiro, o foco concentra-se na floresta amazônica (Barbosa, 2020).

Por outro lado, relativamente aos índices de desmatamento, durante a Presidência de Lula da Silva, assistiu-se ao aumento as áreas protegidas e à redução considerável do desmatamento ilegal no Brasil. O foco das críticas que vêm do exterior em relação à região amazônica são essencialmente ligadas ao desmatamento e queimadas (Barbosa, 2020; Maciel, 2023, entrevista pessoal<sup>17</sup>). Apesar do segundo maior índice de desmatamento em 2004 desde 1995 (Souza, 2010), o Presidente impressionou o mundo ao reduzir o desmatamento para 0,5% nas unidades de conservação e 3% para a floresta amazônica como um todo (Aubertin, 2015). Isso se deveu ao trabalho, em conjunto com a Ministra Marina Silva, de ampliação das Unidades de Conservação (UC) e de criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). É importante sublinhar que o desmatamento na Amazônia é responsável por três quartos das emissões de gases no Brasil. Sendo assim, o PPCDAM é um instrumento fundamental para a ação

---

<sup>17</sup> Entrevista concedida no âmbito desta pesquisa, realizada no dia 19/04/2023 via Zoom

da Política de Mudanças Climáticas do Governo (Kageyama e Santos, 2012).

O interesse do ex-Presidente no multilateralismo institucionalizado e na projeção do Brasil como um *player global* refletiram-se nas políticas ambientais. Durante a 12ª Conferência das Partes da Convenção de Mudanças Climáticas da ONU, no Quênia, foi proposto pelo Ministério do Meio Ambiente um plano de incentivos financeiros para países em desenvolvimento que conseguissem reduzir suas emissões (Kageyama e Santos, 2012). Ademais, como resposta ao apelo global em relação ao manejo da Amazônia, Lula da Silva buscou demonstrar avanços na preservação (Castelo et al., 2018). Um ponto a favor na projeção do Brasil como um ator influente foi a união das pastas de Comunicação e de Relações Exteriores. Apesar da cobertura jornalística internacional ser tímida em relação aos assuntos brasileiros, ela dá bastante atenção a temas exóticos, e a Amazônia é uma delas. Neste sentido, o governo fez um excelente trabalho de usar a mídia a seu favor para construir uma imagem positiva internacionalmente. Isto se deu através de uma articulação do Ministério das Relações Exteriores que criou e geriu a Área Internacional da Secretaria de Comunicação da Presidência da República e o Programa de Formadores de Opinião. As pastas estavam engajadas com a agenda e a percepção internacional e empenhadas no protagonismo. (Nogueira et al., 2020).

Ainda que Lula da Silva tenha se esforçado para alcançar as metas estabelecidas pelos acordos internacionais, não descuidou de preservar a tão estimada autonomia (Júnior, 2010). Esse cuidado ficou demonstrado no manejo dos fundos de financiamento de preservação das florestas. Lula da Silva priorizou fundos não vinculativos, como o Fundo da Amazônia, que apenas recebia doações sem gerar créditos, ao invés de aceitar financiamentos que dariam controle aos doadores internacionais. Aqui, o temor em questão era o de entregar instrumentos de mercado que concederiam direitos sobre as florestas ou que causariam restrições limitantes ao seu crescimento comercial. A política externa do Brasil sob

Lula da Silva contemplava a ideia de responsabilidades comuns no que toca ao cuidado da Amazônia desde que não implicasse em perda de autonomia (Aubertin, 2015). A imagem de ‘vilão ambiental’ que outrora o Brasil teve precisou ser desconstruída a fim de que a política externa brasileira encontrasse um lugar de atuação (Branco et al., 2021). Outrossim, a transição da posição brasileira de Estado-veto para colaborador e promotor da cooperação internacional para o meio ambiente é, certamente, uma reação à percepção da ameaça de ingerência internacional (Barros-Platiau, 2011).

O Brasil sob a Presidência Lula da Silva estava ativamente ligado a praticamente todas as organizações internacionais e acordos voltados para o meio ambiente, mostrando dados e relatórios e dando exemplos de conduta a ser seguida, muito embora a assimilação interna dos compromissos inerentes a estas convenções tenha sido lenta (Branco et al., 2021). Diversos órgãos do governo trabalharam em uma dinâmica transversal de modo a operacionalizar as políticas ambientais. Entretanto, no que diz respeito às políticas externas para o meio ambiente, o principal órgão a frente era o Ministério das Relações Exteriores, com o Ministério do Meio Ambiente ressaltando progressivamente. Nota-se que, a partir de 2006, o Brasil passa a transacionar, de forma lenta, do obsessivo posicionamento de evitar que as florestas fossem alvo das regulamentações internacionais para uma posição de aceitar as normas desde que o financiamento relativo a elas não fosse vinculativo (Neto, 2022). Outrossim, a inserção do Brasil na agenda ambiental internacional obedecia os princípios tradicionais da diplomacia brasileira, designadamente ‘responsabilidades comuns porém diferenciadas’, ‘cooperação internacional’, ‘direito ao desenvolvimento’, ‘soberania’, ‘equidade’ e ‘solução pacífica de conflitos’ (Barros-Platiau, 2011).

A respeito do regime ambiental internacional, na maioria das vezes quem lidera as conferências são os países desenvolvidos e, principalmente, a União Europeia. Não bastando a complexidade que os bens comuns carregam, esta conjuntura voltada para os interesses dos países

desenvolvidos agrava, amiúde, o diálogo e dificulta a possibilidade de resoluções (Barros-Platiau, 2011). Para reduzir essa assimetria, países considerados emergentes, têm formado coligações para promover mudanças no regime ambiental. Aqui podemos citar o grupo conhecido pela sigla BASIC, composto pelo Brasil, África do Sul, Índia e China. Estes países reivindicam que o ônus do regime ambiental deve estar sobre os países desenvolvidos, pois seriam estes os responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa dos últimos 150 anos. Esta é a premissa em que o Brasil sob a Presidência de Lula da Silva se apoia, o conceito de responsabilidade histórica, derivada da Revolução Industrial (Amorim et al., 2006; Barros-Platiau, 2011; Branco et al., 2021).

No tocante ao OTCA, Ricupero (2010) menciona o facto de que Lula da Silva ignorou este instrumento idôneo e confiável para os países vizinhos em momentos em que foi necessária colaboração para situações conflituosas. Entretanto, observa-se que esta organização não foi totalmente deixada de lado. A direção que a OTCA tomou foi a de ser usada exclusivamente para questões da Amazônia. Costa (2011) explica que, devido ao enfoque dado por Lula da Silva para a América do Sul, a OTCA ganhou mais atenção e movimentação, não ao ponto de contribuir para integração dos países latinos, mas para o contínuo reforço da soberania sobre a Amazônia.

Voltando à complexidade da composição social e civil da Amazônia Legal já referenciada aqui, ficou reconhecida a sua heterogeneidade e dificuldade para formulação de políticas ambientais. A pluralidade dos atores locais e sua capacidade de articular diretamente com atores internacionais levou Lula da Silva a reforçar a “Diplomacia Federativa”, isto é, aumentar a presença do Itamaraty nos Estados federativos amazônicos (Silva e Teixeira, 2021, p. 108). Desta forma, a cooperação internacional para os entes subnacionais da região amazônica passava necessariamente pelo governo federal como uma ferramenta de política externa (Ibid). As *domestic expectations* em relação às políticas do governo vêm de diferentes lados, e sobre elas podemos registrar que a administração de Lula da Silva



ampliou os canais de comunicação com a sociedade civil, não obstante a efetividade seja questionável devido à força dos interesses econômicos. É sabido que a sociedade civil tem aprendido a se organizar de modo consistente e mais atuante em expressar suas demandas (Schmidt e Boeira, 2019). Um facto sobre a abertura para o debate público é, entretanto, inquestionável: a resposta se dá em forma de pressão nos processos eleitorais e tem o poder de modificar os padrões das políticas (Losekann, 2012). Tendo analisado as ações de Lula da Silva no tocante à Amazônia na política externa, faremos a seguir uma interpretação sobre a sua percepção da floresta amazônica como um bem comum global.

### **2.3. As Percepções de Lula da Silva sobre a Amazônia**

Cantir e Kaarbo (2011) trazem uma reflexão baseada na *Role Theory* sobre a percepção que um determinado Estado pode ter sobre sua função na balança de poder. Grosso modo, a finalidade é trazer equilíbrio de poder no cenário internacional com o propósito de preservar sua autonomia. Quando analisamos a trajetória de Lula da Silva em sua política externa, podemos identificar uma importante percepção que o Presidente não fez questão de esconder: o incômodo relativamente à intromissão da comunidade internacional e, sobretudo, dos países centrais sobre a Amazônia. Conquanto o Presidente tenha colaborado multilateralmente nos acordos para o meio ambiente a fim de conquistar mais representatividade, havia uma clara insatisfação naquilo que era a vontade dos países poderosos de controlar o que acontece na floresta amazônica.

Tanto o Presidente quanto sua equipe sinalizaram em diversas ocasiões os limites da presença internacional na Amazônia. No texto escrito em 2006 por Celso Amorim, Sérgio Rezende e Marina Silva, “A Amazônia não está à venda”, os autores manifestam que “[...] os que se preocupam com o clima do planeta deveriam se dedicar a influenciar seus Governos” e completam afirmando que “[D]a Amazônia nós estamos cuidando [...] é um patrimônio brasileiro”. Sumariamente, estes autores responsabilizam os países industrializados pelos danos irreparáveis que o planeta sofre no

que se refere ao clima e assegura que o Brasil é um modelo em muitos aspectos no âmbito ambiental. Ainda que o governo encontre percalços no combate ao desmatamento, isso é uma parcela muito pequena em vista de todo o estrago causado desde o século XIX pelos países desenvolvidos e, a despeito disso, o Brasil tem se colocado à disposição para contribuir no debate internacional sobre a mitigação do aquecimento global (Amorim et al., 2006).

Já em 2008, o jornal *The New York Times* publicou um texto onde se questionava a quem pertencia a floresta amazônica. Tal texto indica a existência de um coro de líderes globais que têm abertamente declarado a floresta como um patrimônio que não pode estar exclusivamente sob domínio dos Estados que compartilham seu território. O próprio correspondente reconhece que este tipo de comentário levantou antigas práticas de protecionismo territorial (The New York Times, 2008). A publicação do jornal ocorreu quando o Presidente Lula da Silva tentava aprovar uma lei que restringiria o acesso à floresta onde tanto brasileiros quanto estrangeiros precisariam de uma autorização para entrar nela. De acordo com o jornal, este tipo de ação entra em conflito com o discurso de Lula da Silva de ampliar o espaço para negociações sobre as questões climáticas.

Um ano depois, em um discurso em comemoração ao dia Mundial do Meio Ambiente, na Bahia, Lula da Silva disse que a Amazônia pertence aos brasileiros e não aos estrangeiros. Criticou os países ricos que se desenvolveram às custas do meio ambiente e agora querem que o Brasil preserve suas florestas em detrimento do seu desenvolvimento, “[...] eles não podem querer que a gente apenas preserve as nossas florestas, os nossos rios, para que eles tenham o oxigênio que eles imaginam que a floresta amazônica produz, ou que ela consiga captar o chamado gás de efeito estufa” (Folha, 2009, para. 3). Além disso, acrescentou: “É preciso que os países ricos, que já desmataram toda a sua floresta, comecem a pagar para que a gente preserve a nossa, para que a gente possa melhorar

a qualidade de vida do nosso povo. E que ninguém imagine que a Amazônia é deles" (Ibidem).

Notamos que, no âmbito internacional, através de sua política externa ativista, Lula da Silva buscou conquistar espaço de atuação como uma potência emergente. A pauta ambiental pareceu mais uma oportunidade para demonstrar protagonismo assim como combater as assimetrias de poder. Contudo, ele rejeitava qualquer aproximação que representasse perda de autonomia em relação à Amazônia ou que viesse a constranger seu programa de desenvolvimento. Esta posição se encaixa no nosso enquadramento conceitual à medida que identificamos suas fontes. Cantir e Kaarbo (2011) evidenciam que existem fontes determinantes para a *National Role Conception*. A concepção do papel nacional, por sua vez, é uma das forças na construção da atuação do Estado nas relações internacionais. Estes autores citam a história da nação, a cultura, as características sociais e a opinião pública como elementos ou fontes dessa concepção. Para além destes fatores, outra fonte tem considerável peso na *role conception*, crença e ideologia partidária.

Neste contexto, ou melhor, nesta composição política, podemos identificar os elementos que, sob o prisma da *Role Theory*, foram determinantes na *performance* de Lula da Silva em sua política externa. No âmbito da *role conception*, em sua essência, Lula da Silva discordava com o persistente imperialismo que ainda rege a dinâmica internacional. Havia, igualmente, um forte sentimento de que o Brasil precisava projetar-se como um país desenvolvido e economicamente sólido. Ademais, tradicionalmente, havia o sentimento da afirmação da autonomia que podemos associar ao medo da ingerência internacional na Amazônia. No que diz respeito às *domestic expectations*, podemos destacar a pressão interna de grandes produtores rurais, da opinião pública, das demandas por desenvolvimento das comunidades locais assim como de ambientalistas e defensores da Amazônia, como a Ministra Marina Silva. Em relação às *external expectations*, cabe destacar a demanda por

preservação que surtia das conferências para o clima, além da percepção de atores internacionais de que a Amazônia é um bem comum.

A tarefa para Lula da Silva não foi das mais fáceis: lidar com todas essas expectativas pode ter causado um *role conflict*. Este fenômeno ocorre quando há choque entre as expectativas e concepções (Sekhri, 2009; Cantir e Kaarbo, 2011). Havia desacordo no cerne do que a Amazônia representa para o Presidente. Muito embora toda ajuda não vinculativa seja bem-vinda, para Lula da Silva, a floresta é um patrimônio brasileiro que o Brasil é plenamente capaz de administrar sozinho. Apesar de ter participado ativamente nos fóruns multilaterais e transmitido a ideia de responsabilidades compartilhadas sobre a preservação da região amazônica, a realidade é que Lula da Silva nunca quis interferência externa nos assuntos internos. Logo, decidiu que desenvolveria a Amazônia Legal à sua maneira, de forma pragmática, perseguindo a tão estimada autonomia, ainda que isso contrariasse certas políticas ambientais. Isto ficou demonstrado no número recorde de expedição de licenças ambientais, perseguidas a “qualquer custo”, para garantir o desenvolvimento planejado por Lula da Silva em seu Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) (Leroy e Acsehrad, 2011, p. 14; Barcelos, 2020).

## **Conclusão Parcial**

A insatisfação com as assimetrias de poder e o anseio por um lugar proeminente na política internacional moveu a política externa de Lula da Silva para novas dinâmicas. Sua Presidência foi marcada por um ativismo nas relações internacionais e, por vezes, foi considerada uma diplomacia presidencial. Lula da Silva se envolveu em questões globais importantes e, inclusive, delicadas e polêmicas. O objetivo era estabelecer o Brasil como um parceiro confiável e maduro que tivesse peso e voz para participar das decisões no palco internacional. Dessa forma, as relações seriam mais equilibradas e, finalmente, a autonomia nacional seria preservada.

Para isso, o Presidente Lula da Silva diversificou as parcerias, fez novas alianças, criou coligações com países do Sul, e marcou presença nas principais esferas de negociação global. No cenário internacional, Lula da Silva quis mostrar que o Brasil caminhava para o desenvolvimento sustentável. Sediou grandes eventos, coordenou missões de manutenção de paz, e se projetou como um guardião responsável pela Amazônia Legal, demonstrando disposição para cooperação multilateral. Efetivamente, o Presidente conseguiu reduzir de forma significativa os índices de desmatamento e apresentar ao mundo dados promissores. Entretanto, nem todas as iniciativas para a Amazônia Legal foram bem aceitas, principalmente pelos ambientalistas, o que culminou com o pedido de demissão de sua Ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, uma importante aliada da floresta.

Ao receber críticas de atores internacionais sobre as políticas ambientais acerca da Amazônia, Lula da Silva reagiu, entretanto, com consternação. Tanto Lula da Silva quanto pessoas ligadas a ele, deixaram claro que, no que toca à Amazônia Legal, é um patrimônio brasileiro e, portanto, a palavra final é brasileira. A ajuda internacional à Amazônia constituir-se-á unicamente em forma de recursos financeiros para que, desse modo, os países industrializados paguem pela destruição que causaram até aqui. Todavia, o controle do que acontece ou de quem entra

na região amazônica pertence ao Estado. Ora, declarações desse tipo vão no sentido oposto do que é a concepção de um bem comum global.

Pela nossa lente conceitual conseguimos perceber que, no seu *role conception*, a política externa sob a liderança de Lula da Silva não tinha incorporado o sentido de bem comum global sobre a Amazônia. No entanto, ao perceber as *external* e as *domestic expectations*, e de modo a respeitar os fundamentos do seu *role conception*, o Presidente caminhou na política externa alinhando essas variáveis no cenário internacional. Para fora, Lula transmitiu a imagem de um responsável guardião da Amazônia. Internamente, contudo, enfrentou alguns *role conflicts*, principalmente com ambientalistas - e a própria Marina Silva - ao executar seus planos de desenvolvimento. Na próxima seção veremos como Jair Bolsonaro, autoproclamado anti-PT, desviou-se da direção estabelecida por Lula da Silva.

### **3. A Política Externa do Presidente Jair Bolsonaro para a Amazônia Legal**

O ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro, mesmo antes de se eleger, deu sinais de que não estava disposto a ceder para a agenda ambiental. Castro (2020) refere que o enfraquecimento das políticas ambientais começou com o Presidente interino Michel Temer, e desmoronou com Jair Bolsonaro e suas declarações de que tiraria o Brasil do Acordo de Paris e extinguiria o Ministério do Meio Ambiente. Nesta seção veremos como o ex-Presidente levou o Brasil a um desgaste crítico de sua imagem no exterior e que lugar a Amazônia Legal ocupou neste processo.

#### **3.1. Os Fundamentos Políticos de Jair Bolsonaro**

Sem dúvidas, uma das questões que mais causou polêmica desde a campanha eleitoral de Jair Bolsonaro foi a ambiental. Antes de assumir o governo, o ex-Presidente já criticava a agenda ambiental e chegou a ameaçar tirar o Brasil do Acordo de Paris, se não houvesse mudanças em suas diretrizes (Scantimburgo, 2018; Neto, 2020). Segundo Jair Bolsonaro, o Acordo de Paris, da forma como estava, era uma ameaça à soberania brasileira pois limitava a autonomia do Brasil sobre o território amazônico (Reuters, 2018). A posição defensiva abandonada com a redemocratização (Neto, 2022) foi retomada com Jair Bolsonaro (Barbosa, 2020; Hirst e Maciel, 2022). Ainda que o ex-Presidente não tenha concretizado todas as promessas que fez em campanha, seu comportamento gerou fortes receios na comunidade internacional que, por sua vez, tem atuado como vigilante da gestão ambiental brasileira. Souza (2019) explica que a governança ambiental criou uma estrutura de vigilância que confere à comunidade internacional a tarefa de questionar se os países têm capacidade para administrar seus recursos naturais. Desse modo, a capacidade de gerir o meio ambiente se tornou um ativo de poder no sistema internacional. De acordo com Branco et al. (2021), nos últimos cinco anos, esta capacidade transacionou de passivo para ativo. Maciel (2023, entrevista pessoal)

argumenta nesse sentido, confirmando a ideia da gerência da Amazônia como um capital de troca nas relações globais. Este princípio vem sendo aplicado com mais intensidade nos últimos anos, o que podemos ver na prática durante o governo de Bolsonaro.

Um argumento usado por Capelari et al. (2020), e que encontra nossa lente conceitual, diz respeito a políticas altamente influenciadas por crenças. As crenças se encontram na base de formulação política e, como a *Role Theory* sustenta, fazem parte da *role conception*. Basicamente, as crenças fazem parte da definição da identidade do líder e esta identidade, por sua vez, define a *role conception* (Harnisch, Frank, Maull, 2012). Capelari et al. (2020) definem Jair Bolsonaro e sua base como Desenvolvimentistas Tradicionais, parte de um movimento neoconservador e neoliberal do ponto de vista econômico. Para além do forte peso do agronegócio, este grupo agrega uma “[...] representação expressiva de militares, evangélicos, poderosos empresários que compartilham crenças, como anti-esquerdismo, autoritarismo, redução da intervenção estatal, redução das políticas sociais e abertura de mercado” (Ibid, p. 1696). Ademais, segundo Taschetto e Roriz (2020), uma forte rejeição ao direito do liberalismo internacional contribuiu para classificar este grupo como reacionário, e seu líder, como um populista reacionário. As instituições jurídicas internacionais pós-Guerra Fria estariam a serviço de uma elite burocrata que busca beneficiar-se “[...] às custas das pessoas comuns, em uma reação atribuída ao seu perfil tecnocrático e sua promoção pelo *establishment*” (Ibid, p. 124).

O direito internacional defendido pelos reacionários é o clássico, aquele que reforça a soberania e a autodeterminação dos povos (Taschetto e Roriz, 2020). Além disso, a estratégia de política externa de Bolsonaro contém traços de conservadorismo internacional, nacionalismo e valorização da pátria, e um sentimento antissistema que explicam o movimento de aproximação do Presidente com outros líderes de direita pelo mundo, além do robusto alinhamento com os Estados Unidos liderado por Donald Trump (Lima e Albuquerque, 2019; Silva e Holleben, 2022).



Neste contexto, é possível identificar um forte teor ideológico que afeta efetivamente a agenda ambiental (Baptista et al., 2020; Hirst e Maciel, 2022).

Outra característica relevante na formação da *role conception* se relaciona com o ceticismo no que concerne às organizações internacionais. O Presidente aderiu à tese de que existe um globalismo com conteúdo nebuloso que faz do ambiente internacional um lugar perigoso e promove uma infestação de marxismo cultural nas organizações internacionais governamentais e ONGs. Outrossim, este sistema globalista visa fortalecer um ‘governo mundial’ que colocaria as nações subjugadas e com reduzida capacidade de tomar decisões de forma autônoma (Taschetto e Roriz, 2020; Hirst e Maciel, 2022). O globalismo representa uma tentativa de corromper os valores cristãos, o patriotismo e os valores nacionais. Líderes ligados ao governo, como o Ministro de Relações Exteriores, Ernesto Araújo, lançam o argumento de que “[...] a ordem global vigente é orientada contra as liberdades individuais, uma suposta dominação de esquerda nos fóruns multilaterais que busca reduzir a autonomia e soberania dos Estados” (Baptista et al., 2020, p. 518). A elite globalista, isto é, aqueles que encabeçam este movimento, constitui uma ameaça à soberania nacional assim como ao desenvolvimento à medida que impõe um tipo de preservação ambiental que impede o crescimento econômico. Um fator importante de se destacar é a existência de uma percepção no imaginário popular de que a proteção ambiental é sinônimo de “[...] atraso no progresso nacional, prejuízo concorrencial no cenário externo, aumento dos custos de produção e inflação ao consumidor final, sistematização da corrupção e intervenção internacional nos assuntos domésticos do Brasil” (Staffen, 2022, p. 9).

Uma das fontes relevantes na formulação de políticas de Jair Bolsonaro é a doutrina ‘olavista’. Trata-se das ideias de Olavo de Carvalho, guru intelectual de Jair Bolsonaro, assim como de muitos de seus ministros e assessores. Basicamente, o ‘olavismo’ defende a existência de uma guerra cultural travada entre o globalismo e a cultura ocidental (Baptista

et al., 2020). De acordo com Olavo de Carvalho, o poder globalista já se encontra constituído (Carvalho, 2021). Para este escritor, quando líderes da elite globalista se manifestam com intenção de intervir na Amazônia, como fez o Presidente francês, Emmanuel Macron, o orgulho nacional é despertado. Este orgulho inflado fortaleceu a repercussão do discurso de Jair Bolsonaro internamente (Carvalho, 2019).

Para além deste grupo, outra associação voltada para a economia, ligada ao Ministro da Economia, Paulo Guedes, tem forte peso na direção da política externa. Neste sentido, as políticas são guiadas pelo liberalismo econômico e incentivo ao desenvolvimento comercial (Baptista et al., 2020). Ora, considerando que a implementação do liberalismo econômico depende da inserção internacional, tal movimento econômico estabeleceria uma relação paradoxal com o globalismo. Entretanto, o que Taschetto e Roriz (2020) evidenciam é que o liberalismo do ponto de vista comercial se beneficia do antiglobalismo à medida que este último denuncia pautas predatórias - a do meio ambiente é uma delas - e abre caminho para reformas liberais. A tradicional busca pelo desenvolvimento econômico se daria, portanto, a partir de uma diferente perspectiva: conciliando conservadorismo de costumes e neoliberalismo, incentivando o livre comércio e livre fluxo de capitais - sobretudo de forma bilateral (Vidigal, 2019; Taschetto e Roriz, 2020).

Staffen afirma que a presença deste novo padrão de populismo em Jair Bolsonaro coloca a “dimensão internacional, transnacional ou global como novo inimigo a ser combatido com retórica inflamada” (2022, p. 6). Tal populismo de direita rejeita os mecanismos jurídicos internacionais que buscam proteger bens relevantes (Ibidem). A questão ambiental teria sido sequestrada pela esquerda, pervertendo o movimento, criando o climatismo, ignorando qualquer dado que seja contrário e tornando-o incontestável. Segundo Ernesto Araújo, antigo Ministro de Relações Exteriores de Jair Bolsonaro, esse *modus operandi* vai contra o verdadeiro espírito científico. Ademais, Ricardo Salles, ex-Ministro do Meio Ambiente, acreditava que as principais organizações internacionais para

monitoramento do clima estariam corrompidos por conspiradores de esquerda (Scantimburgo, 2018).

O discurso de Bolsonaro traz de volta o ‘fantasma’ da internacionalização. Dois fatores importantes podem ser observados como condutores desse posicionamento. O primeiro é baseado em sentimentos e características que sempre estiveram presentes nos governos brasileiros, porém em alguns momentos mais acentuados que outros. São eles, a necessidade de afirmar autonomia, a defesa do direito ao desenvolvimento e a defesa da autodeterminação e independência (Castro, 2020). Jair Bolsonaro recorre a conceitos clássicos do Direito Internacional para preconizar a soberania, a não-intervenção e a autodeterminação dos povos (Staffen, 2022). Estes são traços fortes do discurso militarista que Bolsonaro, como capitão reformado, reaviva e, segundo Maciel (2023, entrevista pessoal), acentua a um nível ainda mais hostil. Pese embora a narrativa militar historicamente presente na política externa não seja novidade, aparece mais forte em um governo em que muitos cargos foram preenchidos por militares (Baptista et al., 2020).

O segundo fator são as declarações que atores internacionais fazem sobre a Amazônia. As declarações do Presidente da França, Emmanuel Macron, como as acusações que fez a Jair Bolsonaro sobre a má gestão ambiental e sua declaração que “a Amazônia é nosso bem comum” (Globo, 2019), soa como desrespeito à soberania e ativa a percepção de ameaça. Também em 2019, o consagrado professor Stephen M. Walt escreveu para a revista *Foreign Policy* alertando sobre a perigosa política de desenvolvimento de Bolsonaro na floresta tropical e procurando legitimar a ideia de uma possível intervenção militar, como já mencionamos aqui (Walt, 2019). Esta análise provocou uma reação adversa entre os líderes brasileiros que a receberam como uma ameaça declarada.

As prioridades no plano de gestão do ex-Presidente Jair Bolsonaro foram o desenvolvimento nacional em tecnologia, infraestrutura e comércio (Casarões e Fletes, 2019). De acordo com Araújo, Jair Bolsonaro faz parte do grupo de Desenvolvimentistas Tradicionais, formado tanto por atores

governamentais quanto não governamentais, que tem uma visão sobre os recursos naturais voltada para o utilitarismo. Este grupo opõe-se a instrumentos de política ambiental e defende a descentralização das decisões sobre biodiversidade e florestas, delegando-as a Estados e Municípios (2013). Desenvolvimentistas Tradicionais reivindicam o relaxamento da legislação ambiental com o propósito de garantir o pleno desenvolvimento econômico (Capelari et al., 2020).

### **3.2. A Política Externa de Jair Bolsonaro para a Amazônia *de Facto***

Jair Bolsonaro não poupou palavras nas suas críticas à agenda ambiental, assim como às organizações que a regem. Internamente, ele anunciou a intenção de alterar a legislação vigente sobre as Unidades de Conservação e a demarcação de terras indígenas (Capelari et al., 2020; Staffen, 2022). Em seu plano de governo quase não há menção ao meio ambiente, a não ser quando se propõe a fusão do Ministério da Agricultura com o Ministério do Meio Ambiente (Tribunal Superior Eleitoral, 2018). Ao fundir os dois Ministérios, o ex-Presidente submeteria o regulador ao que deveria ser regulado. Isto demonstrou, desde o princípio, que as políticas eram voltadas para favorecer o desenvolvimento econômico. Tal proposta não se concretizou devido à uma forte resistência sentida dentro do próprio governo (Scantimburgo, 2018; Neto, 2022). Contudo, ao assumir o cargo, Jair Bolsonaro concretizou uma reforma ministerial que extinguiu e deslocou importantes setores ligados à preservação ambiental, como o fechamento da Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas, pelo então Ministro Ricardo Salles. Tais ações causaram um esvaziamento das competências do Ministério do Meio Ambiente (Neto, 2022).

Há um consenso na literatura consultada que houve um desmonte da política ambiental no Brasil durante a Presidência de Jair Bolsonaro. Foram escolhas e alterações a nível institucional que desafiaram os princípios de preservação e preocuparam os ambientalistas. Desde a escolha dos ministros dos ministérios do Meio Ambiente e de Relações Exteriores, dado que estes desacreditam da agenda do clima, até

mudanças na legislação que favoreceram o agronegócio (Scantimburgo, 2018; Branco et al., 2021; Paz et al., 2022). A atuação de Bolsonaro visava favorecer a privatização dos serviços públicos, tais como na gestão de parques nacionais e nos serviços de monitoramento do desmatamento na Amazônia, reduzindo assim a presença do Estado Administrativo. Para além disso, facilitou as atividades mineradoras e de agricultura na região (Capelari et al., 2020). Em contrapartida, o seu ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, suspendeu parcerias com ONGs ligadas à gestão ambiental, e anunciou uma ação para supervisionar a atuação de ONGs internacionais sob a suspeita de corrupção. Cabe lembrar do caso da demissão do chefe do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Ricardo Galvão, após ser acusado por Jair Bolsonaro de ter adulterado os dados sobre o desmatamento e queimadas, supostamente à serviço de uma ONG e com a finalidade de atacar o governo federal (Neto, 2022).

Seu distanciamento das plataformas de diálogo sobre o clima não se limitou à insatisfação com o Acordo de Paris. Jair Bolsonaro não só recusou sediar a vigésima quinta Conferência das Partes (COP-25), como também não participou no evento, o que demonstrou falta de interesse no protagonismo do Brasil, cultivado outrora por Lula da Silva. Ademais, Ricardo Salles ironizou tal cimeira. (Scantimburgo, 2018; Baptista et al., 2020). Esse distanciamento do Brasil nas discussões sobre o clima pode ser atribuído pela forte intervenção do agronegócio, tanto nas políticas ambientais quanto nas exteriores (Hirst e Maciel, 2022). Ao reduzir o diálogo sobre o assunto, Jair Bolsonaro automaticamente reduziu sua influência na arena global, o que representou uma diminuição do *soft power* do país (Barbosa, 2020).

Os níveis alarmantes de desmatamento da floresta amazônica, a má reputação da coligação dominante e o desmonte de instituições de regulação ambiental preocuparam os países que participam do Fundo Amazônia. Alemanha e Noruega suspenderam, em 2019, os investimentos destinados à preservação da região. Em meio a um episódio repleto de desentendimentos entre embaixadores destes países e o ex-Ministro do

Ambiente, Ricardo Salles (Neto, 2022), Jair Bolsonaro respondeu dizendo que não aceitaria ceder a Amazônia e que esse dinheiro deveria ser usado em seus próprios países (Carvalho, 2019; Saraiva e Silva, 2019; Capelari et al., 2020). Além disso, Jair Bolsonaro recusou ajuda financeira dos países do G7 para combater os incêndios de 2019, o que ocasionou mais um episódio muito negativo, dessa vez com o Presidente francês, Emmanuel Macron (Neto, 2022). Isto porque uma das condições para o envio dessa ajuda financeira seria a cooperação com ONGs, o que o ex-Presidente considerou inaceitável (Globo, 2019). Concernente ao Acordo Comercial entre UE e Mercosul, os países europeus têm-se manifestado contra, dado o impacto negativo que este pode causar. Uma das causas é a questão da preservação da Amazônia, que precisa estar alinhada com as metas do Acordo de Paris. Um capítulo sobre desenvolvimento sustentável foi incluído no acordo entre UE e Mercosul e os compromissos assumidos pelo Brasil serão monitorados pelos países europeus (Barbosa, 2020).

A crise ambiental, principalmente as queimadas na floresta amazônica, foi amplamente noticiada pelos veículos jornalísticos internacionais, assim como por personalidades conhecidas mundialmente em suas redes sociais (Nogueira et al., 2020). Esta se tornou uma das variáveis responsáveis pela péssima imagem do Brasil na arena global. Nogueira et al. (2020) salientam que, pese embora as notícias veiculadas sejam fundamentadas, as linhas editoriais dos jornais são substancialmente de base política esquerdista, logo é esperado que as matérias fossem sistematicamente críticas ao representante populista de direita. Com a difusão global de notícias a respeito do que acontecia na Amazônia, as *external expectations* potencializaram a pressão sobre o Brasil e o então Presidente. A demonstração de incapacidade no tratamento da Amazônia acende um alerta na comunidade internacional, causando desconfiança e insegurança no âmbito das negociações (Paz et al., 2022).

No tocante às *domestic expectations*, percebemos que, internamente, uma grande frente de protesto se formou e contribuiu para frear as ações de Jair Bolsonaro. São ações como a coligação de ex-ministros e servidores

ligados ao Ministério do Meio Ambiente que, no início do mandato de Jair Bolsonaro, enviaram cartas ao governo em discordância com as políticas propostas. Além destas manifestações de protesto, observou-se uma coligação das demais frentes não dominantes, nomeadamente os Tecnochratas Esclarecidos, Socioambientalistas e Desenvolvimentistas Modernos, contra os Desenvolvimentistas Tradicionais. Estes grupos, a despeito de suas diferenças, associaram-se a fim de construir novos canais de negociação (Capelari et al., 2020). Outrossim, o Supremo Tribunal Federal tem feito um grande esforço para inibir as ações do governo contra o meio ambiente, estando uma dessas ações ligada com o desmatamento na Amazônia<sup>19</sup> (Staffen, 2022).

Tanto as *external expectations* quanto as *domestic expectations* proporcionaram uma *role adaptation* na performance de Jair Bolsonaro. Percebe-se que as pressões surtiram algum efeito de modo a ‘frear’ as ações do ex-Presidente (Maciel, 2023, entrevista pessoal). Um dos sinais do reconhecimento em relação às “falhas na comunicação do governo sobre o assunto e a falta de integração de políticas para a Amazônia” foi a recriação do Conselho Nacional da Amazônia Legal (Barbosa, 2020, para. 11). O ex-Presidente entregou a competência do combate ao desmatamento nas mãos das Forças Armadas (G1, 2021). Segundo Barbosa, “[A] decisão mostra uma nova atitude do poder público e a importância que passou a ser atribuída às políticas ambientais” (2020, para. 11). Em virtude do desgaste causado à imagem do Brasil como guardião da Amazônia, o ex-vice-Presidente, Hamilton Mourão, passou a reconhecer publicamente as falhas relacionadas ao meio ambiente (Neto, 2022). Jair Bolsonaro, por sua vez, ao se pronunciar em setembro de 2020 nas Nações Unidas, se defendeu das acusações sofridas, lembrou da relevância do agronegócio e declarou que possui e respeita a melhor

---

<sup>19</sup> Ver Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º54/2019, ação apresentada pela Rede Sustentabilidade alega omissão inconstitucional do então Presidente da República Jair Bolsonaro, e do então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em coibir o avanço do desmatamento na Amazônia. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=421953&ori=1>

legislação ambiental do planeta. Afirmou que a Amazônia, por sua riqueza, é alvo de instituições internacionais com motivações escusas e que o Brasil garante segurança alimentar para um sexto da população mundial enquanto preserva 66% da vegetação nativa (Bolsonaro, 2020).

Jair Bolsonaro recuou em diversas insinuações que fez tanto no âmbito de política externa, quanto de políticas ambientais. Os recuos denotam que existe uma tensão entre pragmatismo e ideologia em suas políticas (Saraiva e Silva, 2019) e que o discurso da defesa da soberania pode estar, também, dentro do campo ideológico. Para quem ameaçou retirar o Brasil do Acordo de Paris (por ser um instrumento do globalismo), a assinatura do Acordo Comercial entre UE e Mercosul, já citado nesta dissertação, foi uma grande conquista e ilustra o recuo de Jair Bolsonaro à posição mais pragmática. O Acordo Comercial prevê o compromisso de preservar a Amazônia e respeitar o Acordo de Paris. Tal feito, todavia, é essencialmente guiado pela aspiração de fomentar o desenvolvimento econômico através da abertura de mercado, facto que se dá através de acordos de livre comércio como este citado (Taschetto e Roriz, 2020).

Um outro movimento que demonstra este recuo pôde ser observado quando o novo Ministro das Relações Exteriores, Carlos França, assumiu a pasta. França buscou amortecer o impacto das ações do seu antecessor, Ernesto Araújo, quando o novo Presidente americano, Joe Biden, falou sobre sanções econômicas *vis-à-vis* a conduta do Brasil em relação ao meio ambiente (Forbes, 2020; Hirst e Maciel, 2022). O próprio setor do agronegócio demonstrou preocupação com a inércia do ex-Presidente no tocante às queimadas e possíveis boicotes decorrentes das políticas ambientais de Jair Bolsonaro (Casarões e Fledes, 2019). Neste sentido, sublinha-se a capacidade de atores domésticos voltados para o pragmatismo na política externa, como a bancada ruralista, que têm travado diversas ações do governo pautadas pela ideologia. Com efeito, nota-se um *role conflict* entre as próprias *domestic expectations* causando uma *role adaptation* em direção ao pragmatismo (Saraiva e Silva, 2019).



Contudo, no que diz respeito à região amazônica, a ala militar do governo não adere ao pragmatismo e continua defendendo “a visão soberanista de que a Amazônia é sempre ameaçada por interesses escusos de potências estrangeiras” (Saraiva e Silva, 2019, p. 129). Neste sentido, é válido sublinhar o reforço da militarização na região amazônica, principalmente nas fronteiras (Hirst e Maciel, 2022). Além disso, o Plano Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa de 2020 alertam para a presença de potências internacionais no entorno estratégico das fronteiras brasileiras (Plano Nacional de Defesa, 2020). A fim de compreender as razões de tal conduta na Presidência de Jair Bolsonaro, veremos na próxima seção as percepções que compõem a sua *role conception* relativamente à Amazônia.

### **3.3. As Percepções de Jair Bolsonaro sobre a Amazônia**

No que concerne a *role conception* sobre a Amazônia da Presidência de Jair Bolsonaro, nota-se um “[...] retorno da obsessão pela questão Amazônica [...] o Governo considera a região como uma área sensível aos avanços e especulações internacionais” (Neto, 2022, p. 72). Antes mesmo de assumir como Presidente, Jair Bolsonaro sinalizou o medo de que a Amazônia fosse alvo de ingerência internacional. As ajudas financeiras oferecidas para contornar as queimadas e o desmatamento foram interpretadas como ameaça à soberania nacional (Ibidem). Além disso, houve um forte sentimento de que o Brasil estaria sendo perseguido. O país estaria na mira dos Estados ricos, interessados nos recursos que a Amazônia tem a oferecer (Branco et al., 2021). É importante notar aqui a forte influência das análises geopolíticas dos militares no posicionamento do ex-Presidente. O discurso soberanista e a ideia de ameaça de internacionalização persistem na ala militar. Isto fica evidenciado à medida que “[A]s Forças Armadas ainda operam suas estratégias de defesa em hipóteses de ameaças e cenários secretos que antecipam a invasão da Amazônia por forças extrarregionais para controlar seus recursos naturais” (Casarões e Fledes, 2019, p. 8).

Na primeira Cúpula presidencial que reuniu sete dos nove países amazônicos, em 2019, foi assinado o Pacto Letícia, com a finalidade de desenvolver parcerias e promover cooperação nas políticas contra o desmatamento, de modo a fortalecer a OTCA. Na ocasião, por videoconferência, Jair Bolsonaro declarou que a soberania sobre a Amazônia é inegociável e que seus recursos precisam ser usados de maneira sustentável (Euronews, 2019). Em 2020, os países se reuniram novamente, onde Jair Bolsonaro enfatizou tolerância zero contra crimes ambientais. O ex-Presidente ainda mencionou o trabalho das Forças Armadas no combate à ilegalidade na região amazônica. O que ficou em destaque, entretanto, foi a preocupação de Bolsonaro em relação à imagem do Brasil difundida globalmente. Nesse tom, ele afirma que:

“Essa história de que a Amazônia arde em fogo é uma mentira e devemos combater isso com números verdadeiros. É o que estamos fazendo aqui no Brasil. O Brasil reitera sua permanente abertura ao diálogo e a cooperação, sempre no entendimento de que continuaremos a ser, nós, os países amazônicos os senhores dos nossos territórios e nosso destino. A nossa união mostrará a verdade ao mundo porque preservar a região é interesse de todos nós” (Bolsonaro, 2020, para. 5).

Todavia, as políticas ambientais eram vistas como entraves para o desenvolvimento econômico pretendido pelo então Presidente. Neste sentido, era suposto que os recursos da Amazônia estivessem disponíveis para uso por meio de modelos econômicos considerados predatórios (Paz et al., 2022). Tanto Jair Bolsonaro quanto seu ex-Ministro, Ernesto Araújo, preconizavam a ideia de que os “interesses domésticos eram mais importantes do que as responsabilidades globais como a proteção à Amazônia” (Branco et al., 2021, p. 141). Como corolário, em seu discurso na 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas, Jair Bolsonaro afirmou que os interesses dos Estados, bem como as suas soberanias, estão acima de interesses globais, em abstrato. Sendo assim, esse deveria ser o principal objetivo perseguido pela ONU (Bolsonaro, 2019).

## **Conclusão Parcial**

No capítulo que aqui finda, concluímos que Jair Bolsonaro declarou-se um oponente de tudo que era politicamente de esquerda, do PT e, conseqüentemente, tudo relacionado com Lula da Silva. Em sua visão, o atual sistema mundial - e o PT faz parte disso - está corrompido pelo marxismo cultural na forma do globalismo. O climatismo, ou terrorismo do clima, integra a agenda globalista e tem a finalidade de oprimir as nações em desenvolvimento atrasando seu crescimento econômico. Para os adeptos a essa crença, as instituições para o clima estão contaminadas por essa ideologia e representam uma ameaça à soberania dos Estados. Neste contexto, Jair Bolsonaro se colocou em uma posição defensiva antes mesmo de assumir a Presidência, ameaçando deixar acordos da agenda climática. Tal discurso encontrou espaço entre os brasileiros, despertando um orgulho nacional, visto que o medo da internacionalização da Amazônia ainda paira sobre o imaginário da população.

Uma das conclusões deste capítulo é a constatação de que ocorreram muitas reformas institucionais nos setores ambientais, considerado por muitos autores como um desmonte na política ambiental, e que corroborou para um desgaste da imagem do governo face à preservação das florestas. Outrossim, tanto a demora nas ações para combater o desmatamento e as queimadas na Amazônia, quanto a dificuldade de diálogo sobre as questões ambientais, tiveram uma repercussão global, enfraquecendo substancialmente a capacidade de negociação do Brasil na arena internacional, sobretudo comercialmente. Jair Bolsonaro e seus primeiros ministros do Meio Ambiente e Relações Exteriores, Ricardo Salles e Ernesto Araújo, demonstraram incapacidade de articulação com representantes de outros países relativamente às questões amazônicas.

O resultado foi o afastamento do Brasil das organizações internacionais e redução da cooperação nos assuntos da Amazônia Legal. Tal movimento, justificado pela necessidade de defender a soberania nacional, foi no sentido contrário da busca por autonomia. Uma vez que o

Brasil foi percebido como inapto na proteção da Amazônia, despertou na comunidade internacional uma preocupação e, em algumas situações, uma inclinação para ingerência nos assuntos internos. Pese embora o ex-Presidente estivesse perseguindo o desenvolvimento econômico, sem autonomia e com uma imagem desgastada no mundo, ficaria limitado no comércio internacional.

Ao perceber que sua *role performance* no que diz respeito à Amazônia sofria conflito *vis-à-vis* as expectativas internas e externas, Jair Bolsonaro recuou em algumas de suas políticas e buscou amenizar o discurso anti-globalista. Com efeito, provocou, em alguma medida, uma *role adaptation* em direção ao pragmatismo, de modo a atenuar as consequências negativas do seu posicionamento. Percebemos, portanto, ser incontornável a abordagem do bem comum global, ainda que seja um conceito novo. Assim como Lula da Silva, Jair Bolsonaro não tinha este conceito incorporado em sua *role conception*, o que ficou claro em sua *performance* na política externa. Ele se afastou de tal abordagem ao recusar compartilhar responsabilidades sobre a Amazônia. Ainda que travado por forças da sociedade civil, políticas e comerciais, na forma de *role expectations*, Jair Bolsonaro parece ter notado que a perspectiva global da Amazônia é, hoje, inevitável. Desse modo, tendo delineado a trajetória do ex-Presidente no tratamento da Amazônia Legal em sua política externa, faremos a seguir uma breve análise comparativa entre as duas Presidências destacadas nesta pesquisa.

#### 4. Análise Comparativa entre as duas Presidências

O objetivo do capítulo que aqui inicia é comparar a aproximação da Amazônia Legal ao conceito de bem comum global em cada uma das Presidências. Já vimos que o Brasil passou de uma política de parcerias diversificadas sob a Presidência de Lula da Silva (Vigevani e Cepaluni, 2007) para o desenvolvimento de relações bilaterais e denso alinhamento com os Estados Unidos sob a Presidência de Jair Bolsonaro (Saraiva e Silva, 2019). As duas abordagens refletiram-se na projeção da Amazônia Legal de modo oposto. Entretanto, uma preocupação comum entre as duas Presidências pode ser sublinhada: a soberania nacional (Almeida, 2002; Saraiva, 2023). Com ambos Presidentes, a problemática da soberania e sua linha de ação ficaram a cargo da estrutura administrativa do Itamaraty. Desde Lula da Silva a Jair Bolsonaro, não houve mudanças significativas “[...] no tocante à organização ministerial dos temas relacionados à Soberania, Defesa, Segurança e Território” (Cardoso Jr, 2019, p. 169). Neste quadro, podemos identificar um elemento em comum na *role conception* dos dois líderes: a percepção de ameaça à soberania da Amazônia. Além disso, é possível afirmar que, em termos práticos, Lula da Silva e Jair Bolsonaro fizeram declarações parecidas, rejeitando a ideia da Amazônia Legal como um patrimônio comum da humanidade (Folha, 2009; Bolsonaro, 2019).

No que concerne à defesa da soberania, durante a Presidência de Lula da Silva, foram propostas novas ferramentas para a arquitetura de segurança e defesa da América Latina. A estruturação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano fizeram parte de uma articulação para “[...] intercâmbio no campo de segurança e defesa” (Fuccille, 2014, p. 117). Tais instrumentos também tencionavam diminuir a presença dos Estados Unidos nos assuntos de políticas de segurança para a América Latina (Ibidem). Jair Bolsonaro foi, contudo, em sentido contrário ao dar menos atenção à integração regional e ao alinhar-se com os Estados Unidos, remetendo-se

ao período da ditadura militar onde este aliado valia pela segurança e pelo desenvolvimento (Gonçalves e Miyamoto, 1993). Em 2019, no Fórum Econômico Mundial em Davos, Jair Bolsonaro disse ao ex-vice-Presidente americano, Al Gore, que gostaria de explorar a Amazônia com os Estados Unidos (UOL, 2019).

Ainda sobre a *role conception*, Maciel (2023, entrevista pessoal) nota a necessidade de o Brasil ganhar espaço de manobra nas relações internacionais. Este aspecto, como já citado nesta análise, esteve presente na *role conception* de Lula da Silva e manifestou-se em sua diplomacia presidencialista. O atual Presidente almejou conquistar para o Brasil uma posição de *player* global e aumentar o poder de barganha. A projeção da questão amazônica e o avanço das políticas ambientais no Brasil, através da diplomacia, serviu para conquistar confiança na cena internacional. Jair Bolsonaro, como já demonstrado aqui, via o sistema internacional como um ambiente perigoso, contaminado pelo globalismo. Ademais, segundo Maciel (2023, entrevista pessoal), a visão do ex-Presidente sobre a Amazônia Legal não era de projeção para o exterior, mas de finalidade interna, no sentido de ser explorada.

O legado militar desenvolvimentista, igualmente, permanece nas duas Presidências (Silva e Holleben, 2022). No que diz respeito ao modelo de desenvolvimento escolhido por Jair Bolsonaro, e que acaba por afetar a Amazônia, tal como analisamos, seu Ministro Paulo Guedes era orientado pelo neoliberalismo econômico, com o agronegócio tendo grande parcela do produto interno bruto. Pouco se tem falado, contudo, que a agroindústria se expandiu rapidamente nas últimas décadas e isso se deu, sobretudo, sob as políticas macroeconômicas neoliberais e de desenvolvimento extrativista orientadas para exportações do governo de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Neste caso, os programas sociais do governo justificavam um “modelo econômico enraizado na exploração intensificada dos recursos naturais e agrícolas” (Baletti, 2014, p. 6). O foco na infraestrutura, principalmente no segundo mandato de Lula da Silva, remonta aos tempos da ditadura militar e contrasta com os compromissos

historicamente assumidos pelo PT, como justiça social e sustentabilidade ambiental (Abers et al., 2016). Neste contexto, podemos identificar um ponto em comum entre Lula da Silva e Jair Bolsonaro.

A compreensão da Amazônia como um bem comum global foi-se concretizando aos poucos. Para Maciel (2023, entrevista pessoal), durante o governo de Lula da Silva essa abordagem não estava tão presente, ou não tinha a força nas discussões como hoje. Este autor reconhece que há esta diferença entre os dois Presidentes. Durante o mandato de Jair Bolsonaro, a pressão sobre a preservação desta importante reserva de carbono é mais incisiva. É importante sublinhar este fator, dado que ele acaba por atuar como um componente da *role expectation*.

Ricupero (2023, entrevista pessoal<sup>21</sup>) reconhece que, sendo o conceito de bem comum global muito recente ainda, este não permeava diretamente a formulação de política de Lula da Silva. Ainda segundo este autor, o atual Presidente tem uma origem sindicalista e urbana, guiada pelo marxismo e leninismo. Isso quer dizer que as raízes ideológicas de Lula da Silva preconizam o meio ambiente como um estoque a serviço do desenvolvimento. O que de facto fez toda diferença nos dois primeiros mandatos de Lula da Silva foi o trabalho de Marina Silva e de organizações ambientalistas que, àquela altura, já incorporavam a relação da Amazônia como um bem comum global. Tanto é que em 2008, como já mencionado aqui, após inúmeros desentendimentos decorrentes dos projetos de desenvolvimento, Marina Silva pede a demissão do cargo de Ministra do Meio Ambiente. Segundo Ricupero, pode-se dizer que a abertura da Amazônia para a participação internacional foi mais instrumental do que intencional.

Jair Bolsonaro apoia-se na percepção militar de que a Amazônia é sempre alvo de ingerência internacional (Ricupero, 2023, entrevista pessoal). Para Saraiva (2023, entrevista pessoal), o ex-Presidente afasta-se da tradicional defesa da autonomia para ancorar-se no discurso

---

<sup>21</sup> Entrevista concedida no âmbito desta pesquisa, realizada no dia 08/05/2023 via Zoom.

soberanista, o que entra em choque com a ideia da Amazônia como um bem comum global. Sua preocupação com a soberania ultrapassou a preocupação com a autonomia à medida que ele percebia oferta de ajuda como uma forma de ameaça. Desse modo, Jair Bolsonaro distanciou-se da cooperação para a Amazônia. No seu discurso na 74<sup>a</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas, o ex-Presidente sublinhou as ocasiões em que, por acreditarem em mentiras da mídia, alguns países reagiram com espírito colonialista. No que toca ao desenvolvimento, Jair Bolsonaro não esconde que considera inadmissível que a população amazônica seja pobre vivendo em terras ricas. Entretanto, defende o uso sustentável, reconhecendo que a Amazônia beneficia o mundo (Bolsonaro, 2019). Não obstante, Ricupero (2023, entrevista pessoal) salienta que, assim como Lula da Silva, Jair Bolsonaro não absorve em sua *role conception* a ideia da Amazônia como bem comum global. Isso ficou demonstrado na repercussão negativa que sua posição defensiva causou em sua política externa.

A respeito do principal aspecto internacionalmente observado na proteção da floresta amazônica, o desmatamento, tanto no período de Lula da Silva quanto de Jair Bolsonaro, os números foram alarmantes (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, s/d). Durante o mandato de Lula da Silva, como supramencionado, o desmatamento na Amazônia Legal atingiu o pior pico desde 1995, tendo reduzido consideravelmente face à crítica internacional. Neste aspecto, podemos observar uma grande diferença entre os dois Presidentes. Tal diferença consiste no esforço investido “[...] em mobilizar a opinião pública mundial de modo favorável à identidade internacional brasileira e às percepções estrangeiras sobre Brasil, que influenciam a construção e a manutenção de reputações nas interações e relações internacionais” (Nogueira et al., 2020, p. 48). Como parte da empreitada assumida por Lula da Silva em projetar o Brasil como um ator influente, o Presidente investiu na imagem do país. Jair Bolsonaro, por sua vez, descuidou de manter boas relações no âmbito do multilateralismo, distanciando o Brasil do diálogo sobre a questão amazônica.



Um outro aspecto evidencia a direção oposta que os dois Presidentes tomaram relativamente ao tratamento da Amazônia: investimento nas agências governamentais para o meio ambiente. Enquanto Lula da Silva manteve a estrutura de aplicação das leis ambientais e promoveu a transversalidade do meio ambiente com outros setores do poder público (Kageyama e Santos, 2012), Jair Bolsonaro reduziu consideravelmente o repasse de recursos financeiros para tais. Estes cortes no orçamento contribuíram, direta e/ou indiretamente, para o incremento das irregularidades na região amazônica (Castro, 2020; Perez et al., 2022). A redução da presença de agências reguladoras implica, inevitavelmente, na diminuição da governação ambiental.

Conforme pontuado por Ricupero (2023, entrevista pessoal), a sociedade civil brasileira tem uma notável capacidade de organização. O antigo diplomata pondera que as organizações da sociedade civil foram capazes de causar uma grande influência na conduta do Estado nas duas Presidências. De acordo com Abers et al. (2016), durante o período de Lula da Silva, ficou evidente a heterogeneidade dos movimentos sociais, o que é totalmente esperado visto que as demandas são heterogêneas. Dentro do debate político, Castelo (2015) destaca a dualidade entre a bancada ruralista e a bancada ambientalista como forças opostas na formulação de políticas de conservação. Todavia, Ricupero (2023, entrevista pessoal) explica que dentro da própria bancada ruralista tem-se formado uma coligação voltada para a sustentabilidade dado que as exportações podem ser afetadas pelo incumprimento de normas ambientais.

Ainda sobre a participação da sociedade civil, aqui destacamos a aversão que Jair Bolsonaro tinha das organizações não governamentais. Segundo o ex-Presidente, estes movimentos, os quais chamou de ‘câncer’ (Reuters, 2020), são responsáveis por crimes ambientais com a finalidade de chamar a atenção contra o governo (Globo, 2020). Uma constatação importante, feita por Ricupero (2023, entrevista pessoal), diz respeito à classe de ambientalistas que, segundo o antigo diplomata, são aqueles que, de facto, compreendem a visão da Amazônia na perspectiva global.

Desse modo, uma vez que a participação de instituições para o meio ambiente é limitada, conseqüentemente limita-se a percepção da região amazônica como um bem global. Lula da Silva conduziu esta dinâmica de demandas internas de forma oposta, uma vez que deu voz às ONGs e ampliou os canais de comunicação assim como aumentou a participação da sociedade civil na formulação política (Losekann, 2009).

De acordo com o exposto, verificamos como o tratamento da Amazônia Legal na política externa dos dois Presidentes se distinguiu e em que medida seus posicionamentos afastaram ou aproximaram a questão amazônica da ideia de bem comum global. De modo a ilustrar as principais diferenças nas atuações dos dois Presidentes, elaboramos, de acordo com nossa análise, dois quadros explicativos. Com base no que ficou demonstrado, o quadro 1 elucida os principais tópicos no tocante à *role conception* de cada um. Nele destacamos a preocupação com a soberania territorial, além dos dois principais elementos característicos da diplomacia brasileira, designadamente autonomia e desenvolvimento. Também comparamos a influência que o pensamento militar exerceu em cada período. Relativamente à percepção das ameaças provenientes do sistema internacional, apontamos para a concepção do que o sistema internacional representa para cada Presidente assim como a sensibilidade à ingerência internacional. Por fim, nesta tabela, é colocado se há a presença da abordagem de bem comum global na *role conception*.

Por sua vez, o quadro 2 nos ajuda a perceber a *performance* dos atores na conciliação das *conceptions* com as *expectations*. Neste quadro comparamos a conduta em relação às instituições reguladoras para o meio ambiente, assim como a disposição para ouvir os atores nacionais e internacionais. Destacamos o investimento na construção da imagem do Brasil como um guardião da Amazônia e a capacidade de distribuir responsabilidades para a comunidade internacional no que toca à preservação da floresta. Por fim, comparamos o resultado em termos de aproximação da abordagem proposta de bem comum global.

**Quadro 1: Diferenças nas Presidências quanto à *Role Conception***

<b><i>Role Conception</i></b>	<b>Lula da Silva (2003-2010)</b>	<b>Jair Bolsonaro (2019-2022)</b>
<b>Preocupação com soberania</b>	Afirmação da soberania sobre a Amazônia	Afirmação da soberania sobre a Amazônia
<b>Autonomia</b>	Através da diversificação. Mais autonomia na prática	Discurso fortemente soberanista, menos autonomia na prática
<b>Desenvolvimento</b>	Políticas desenvolvimentistas	Políticas desenvolvimentistas
<b>Alinhamento com diretrizes militares</b>	Alinhamento moderado	Muito alinhamento
<b>Concepção do sistema internacional</b>	Desequilíbrio de poder. Busca por reformas e lugar proeminente	Sistema contaminado pelo globalismo
<b>Percepção de ingerência internacional</b>	Identificação de ameaça	Identificação de ameaça
<b>Absorção do conceito de Bem Comum Global</b>	Nenhuma	Nenhuma

Fonte: Elaborado pela autora

**Quadro 2: Comparação da *Role Performance* nas duas Presidências**

<b><i>Role Performance</i></b>	<b>Lula da Silva (2003-2010)</b>	<b>Jair Bolsonaro (2019-2022)</b>
<b>Instituições governamentais para o Meio Ambiente</b>	Preservadas	Enfraquecidas
<b>Abertura para o diálogo atores nacionais</b>	Mais participação	Menos participação
<b>Abertura para o diálogo atores internacionais</b>	Mais participação	Menos participação
<b>Investimento na imagem do Brasil globalmente</b>	Projeção do Brasil como ator de confiança	Desgaste da imagem do Brasil
<b>Distribuição de responsabilidades</b>	Receptividade de ajuda internacional	Rejeição de ajuda internacional
<b>Aproximação do conceito de Bem Comum Global</b>	Aproximação	Afastamento

Fonte: Elaborado pela autora

## Conclusão Parcial

No capítulo que aqui finda, buscamos fazer uma comparação da atuação de Lula da Silva e Jair Bolsonaro concernente ao conceito de bem comum global na prática. Vimos que nenhum dos dois Presidentes tinha em sua *role conception* a ideia da Amazônia Legal como um bem comum global. O facto de a construção deste conceito representar uma abordagem recente, contribuiu para isto. Percebe-se que a integração deste conceito na política externa começa a partir da atuação da comunidade especializada, ou seja, dos ambientalistas, que incorporam tanto as *domestic* quanto as *external expectations*.

As preocupações fundamentais da política externa se mantêm em alguns aspectos. Podemos citar a defesa da soberania territorial, a autonomia – maior com Lula da Silva e menor com Jair Bolsonaro – e a busca pelo desenvolvimento. Tais elementos tocam em maior ou menor escala nos assuntos da Amazônia visto que se nota interesse da comunidade internacional no tratamento e preservação da floresta. Ademais, conquistar o tão sonhado desenvolvimento passa, de um modo ou de outro, pelos processos de integração da Amazônia. O projeto desenvolvimentista e de defesa, legado dos militares, é também um componente analisado nesta comparação.

Após compararmos as *conceptions* dos dois Presidentes e verificar que a abordagem de bem comum global não estava presente, procuramos delinear como este conceito ficou, na prática, acomodado na política externa brasileira de ambos. Podemos concluir que, ao fazer parte das *external* e *domestic expectations*, os dois Presidentes reagiram a este conceito, mesmo que de forma não intencional. Lula da Silva, em busca de autonomia e protagonismo na arena global, se projetou como um guardião responsável ouvindo e atendendo às *expectations*, ainda que lidando com alguns *role conflicts*. Jair Bolsonaro, por não contemplar as *expectations* sobre a repercussão da floresta amazônica globalmente e concentrar-se apenas no desenvolvimento econômico e na soberania, causou um

desgaste na imagem do país como guardião da Amazônia. Destarte, afastou o tratamento da Amazônia Legal como um bem comum global dentro da política externa.

## 5. Conclusão

Face ao que ficou demonstrado no presente trabalho, procuramos elaborar uma resposta conclusiva à pergunta que guiou esta dissertação: De que modo a política externa nas Presidências de Lula da Silva e Jair Bolsonaro procurou acomodar a ideia da Amazônia Legal como bem comum global? À luz da *Role Theory*, esta pesquisa procurou perceber o processo de formulação de política externa de Lula da Silva e Jair Bolsonaro mediante às expectativas nacionais e globais referentes à Amazônia Legal. A *Role Theory*, teoria que se concentra em interpretar o comportamento dos Estados através da condução dos decisores políticos na arena global, nos permitiu delinear desde as primeiras concepções dos líderes brasileiros, assim como seus fundamentos políticos. Esta reflexão é necessária para nossa análise visto que a execução da política externa brasileira está diretamente ligada aos Presidentes. Desse modo, podemos estabelecer o que foi a *role conception* de cada Presidente. Faz parte deste primeiro *role* as crenças, o ego, a ideologia, os medos, a tradição, traços históricos, entre outros. Ademais, podemos identificar que componentes internos e externos, ou seja, *domestic* e *external expectations* passaram a entrar na equação da formulação política de forma ativa. Inúmeros elementos, como a capacidade de organização da sociedade civil em expressar suas demandas, a força da mídia e meios de comunicação, as coligações políticas e jurídicas, as pressões de empresários, de atores supranacionais, organizações e acordos internacionais foram capazes de moldar a *role performance* do Brasil face à Amazônia, ainda que por meio de *role conflicts*.

Vimos nesta análise que a alteração da *performance* do Estado brasileiro *vis-à-vis* a Amazônia começa na percepção de uma crescente presença internacional neste território considerado, até então, um espaço vazio. Como corolário, a partir da década de 50, inicia-se um projeto de institucionalização da integração da região amazônica com o objetivo de aproximá-la dos interesses nacionais e afastá-la da ingerência internacional. Tal iniciativa consolidou-se com o ex-Presidente Getúlio Vargas, líder que governou alinhado com as diretrizes dos militares. Nas

análises geopolíticas dos militares, a questão amazônica deveria ser tratada como prioridade estratégica de soberania e segurança nacional. Os escritos que saíram desse meio enfatizavam os perigos da internacionalização da floresta. Esta percepção pode ser vista, em nosso enquadramento teórico, como um componente de *role conception*, uma vez que se transformou em uma percepção histórica e passou a permear o imaginário do brasileiro de modo geral. Em consequência, gerou-se um sentimento de pertença sobre a Amazônia e de rejeição à ingerência internacional.

Desse esforço nasceu o termo 'Amazônia Legal', com definição geográfica, abrangendo nove Estados federativos brasileiros. O termo não estava, contudo, preso à esfera geográfica, mas tinha um sentido essencialmente político. Recursos financeiros foram direcionados com a finalidade de levar desenvolvimento e reforçar a presença do Estado brasileiro na região. Não obstante, este empenho não foi o bastante para atender todas as demandas oriundas da Amazônia Legal. Neste contexto, comunidades locais passaram a articular com atores internacionais, tanto no âmbito comercial, quanto de pesquisas. Diversas organizações internacionais marcaram presença na Amazônia e, com o começo do debate sobre as questões climáticas e ambientais, principalmente após a Conferência de Estocolmo, esta região passou a ser cada vez mais central no que diz respeito à sustentabilidade. O Estado brasileiro se vê mais uma vez adaptando sua *role performance*, agora para atender as *expectations* da agenda climática.

O desmatamento e as queimadas na Amazônia passam a ocupar os veículos de comunicação internacionais, a comunidade internacional responde com preocupação por se tratar de um ambiente fundamental para o equilíbrio do planeta, assim como de suma importância para as próximas gerações. A pressão internacional se converte em limitações comerciais podendo, em caso de descumprimento da agenda ambiental, terminar em sanções. A questão da Amazônia e sua perspectiva global



passa a ser, portanto, uma problemática incontornável. Aqui configuram-se as *external expectations* relativamente à *performance* do Estado.

Quando Lula da Silva assumiu, em 2003, já existia um aparato legal no tocante às questões ambientais e que era decorrente da ascensão da agenda ambiental. Contudo, o que se verifica nesta análise, é que a abordagem de bem comum global era ainda muito recente e, portanto, pouco contemplada. Todavia, a perspectiva global da Amazônia já repercutia e causava constrangimentos ao Brasil. É provável que se possa dizer que Lula da Silva inaugurou uma era de afirmação ou confirmação da floresta amazônica como um bem comum global, mesmo que ele não tenha absorvido tal conceito efetivamente.

Neste contexto, podemos pontuar a primeira conclusão referente à gestão de Lula da Silva. O Presidente, à altura dos seus dois primeiros mandatos, não percebeu a Amazônia Legal como um bem comum global. Esta constatação, porém, não nos impede de identificar inúmeras adaptações em sua *role performance* que foram pautadas tanto por atores que já concebiam essa ideia, como por aspirações da *role conception* de Lula da Silva que, em última instância, o levaram a se aproximar desta abordagem.

A primeira preocupação de Lula da Silva em relação à Amazônia Legal era a soberania. O Presidente reconhecia ser essa uma região alvo de atenção internacional e, inclusive, de ingerência. Em alguns discursos, Lula deixou claro que quem decide sobre a Amazônia Legal é o Brasil e que os outros países devem cuidar deles próprios. Para além disso, os projetos de desenvolvimento passaram, muitas vezes, por cima do que era considerado ecologicamente correto, causando atritos com ambientalistas. Na essência, estavam o desejo pelo desenvolvimento e pela autonomia.

Concernente ao desenvolvimento, Lula da Silva manteve, através do Programa de Aceleração de Crescimento, as políticas desenvolvimentistas. O acesso ao desenvolvimento do país era considerado um direito que devia ser respeitado. O Presidente indicou algumas vezes que, assim como os países ricos tiveram o direito de usufruir de recursos naturais para

conquistar desenvolvimento, os países periféricos também precisavam ter resguardado o direito de usar sua riqueza em prol do crescimento. Nesta conjuntura, Lula da Silva ressaltou o princípio ‘responsabilidades comuns porém diferenciadas’, referenciando a dívida que os países de Primeiro Mundo têm em relação ao meio ambiente. Desse modo, se é necessário preservar, o Presidente defende que os países mais poderosos têm a responsabilidade de financiar a preservação. Seguindo essa linha de análise, Lula da Silva acabou por se aproximar do conceito de bem comum global, uma vez que, compartilhar responsabilidades sobre a proteção de determinado bem é um dos critérios de classificação de bem comum global.

A segunda conclusão importante sobre o posicionamento de Lula da Silva no cenário internacional como guardião da Amazônia relaciona-se com a autonomia. Constatamos que a afirmação da autonomia, característica tradicional da diplomacia brasileira, continua sendo uma prioridade no governo de Lula. Essa busca, entretanto, veio de forma particular e inédita. Lula inaugurou uma política externa ‘altiva e ativa’, empenhando-se em conquistar uma posição proeminente na ordem internacional. O Presidente acreditou que a atual conjuntura não reflete igualdade entre as nações, defendendo uma ordem menos hierarquizada. Para tanto, Lula da Silva participou ativamente nos principais *fora* internacionais a fim de obter mais representatividade e poder de negociação. A questão amazônica entrou em cena como um instrumento a favor da imagem positiva no quesito ambiental. Lula da Silva investiu em reduzir o desmatamento, participou dos principais acordos para o clima, investiu em mobilizar a opinião internacional. Sendo assim, o Presidente conquistou confiança como guardião da Amazônia Legal, preservando a autonomia neste assunto. Concluimos aqui que, relativamente à postura de Lula sobre a Amazônia, ainda que a intenção inicial não tenha sido projetá-la como um bem comum global, o Presidente entendeu que precisava atender às *external expectations* e adaptar sua *role performance*. Neste propósito, o Presidente buscou assegurar que teria a autonomia necessária

para promover o desenvolvimento, elementos estes que eram parte de sua *role conception*. Esta adaptação não foi, contudo, livre de conflitos. Os *role conflicts* residiram na interferência internacional *versus* defesa de soberania assim como na expectativa para preservação *versus* os projetos de desenvolvimento e crescimento econômico.

Entrando na análise de Jair Bolsonaro na política externa como guardião da Amazônia, destacam-se duas conclusões. A primeira, diz respeito à sua *role conception*. Jair Bolsonaro, como militar reformado, traz de volta a força do pensamento militar. Neste aspecto, a defesa da soberania ganha lugar de destaque, assim como o desejo pelo desenvolvimento, mesmo que com uma abordagem diferente, continua pautando a política externa. A preocupação com a soberania vem da percepção de ameaça que ronda o pensamento militar. Considerando que cada vez mais a Amazônia fica em evidência devido ao reconhecimento da sua importância, é esperado que, à medida que as *external expectations* crescem, o medo da ingerência também cresce. Por esta razão, Jair Bolsonaro colocou-se em uma posição defensiva e afastou-se das principais instâncias de diálogo sobre o meio ambiente.

Um facto que merece atenção é que, com a evolução das discussões sobre o clima e com a consolidação do conceito de bem comum global, todos os atores, tanto externos quanto internos, passaram a exercer força para moldar a *performance* do decisor político. Percebemos essa mudança na *performance* à medida que atores, como os ambientalistas e a sociedade civil, reconheceram a necessidade de adaptação e aumentaram sua capacidade de pressionar o governo. Foi esse movimento, de atores domésticos e externos, que manifestou insatisfação em relação às políticas e conduta de Jair Bolsonaro e o fez recuar de diversas insinuações e ações.

Neste sentido, chegamos à segunda conclusão de que o *role conflict* entre *conceptions* e *expectations* durante a Presidência de Jair Bolsonaro causou uma adaptação em sua *performance*. Enquanto a *role conception* rejeitava a noção da Amazônia Legal como bem comum global, muitas das *expectations* em relação à *performance* do Estado eram orientadas pela ideia

de um patrimônio com características e preponderância transnacionais. Destarte, a adaptação da *role performance* limitou-se em amenizar a postura defensiva e reduzir os efeitos da repercussão negativa do Brasil na arena global.

Pese embora a literatura disponível sobre este assunto não aborde a noção da Amazônia Legal como um bem comum global na política externa brasileira, conseguimos chegar à resposta à nossa questão com o auxílio de fontes primárias e, sobretudo, com entrevistas no âmbito da pesquisa. Estas nos permitiram contribuir para superar o *gap* na literatura e chegar a um entendimento no plano das *conceptions* e *expectations*. Desse modo, e respondendo à pergunta de investigação, percebemos que tanto Lula da Silva, como Jair Bolsonaro, se preocuparam em afirmar, internamente e externamente, a Amazônia Legal como um patrimônio brasileiro. As aspirações de Lula da Silva para o futuro do Brasil e sua preocupação em preservar a autonomia nas relações internacionais o levaram a abrir o diálogo sobre a Amazônia e a distribuir responsabilidades sobre sua preservação para a comunidade internacional. Assim, sua política externa aproximou-se da abordagem de bem comum global. Jair Bolsonaro, por sua vez, entendeu que precisava defender a Amazônia dos interesses escusos do globalismo e, por conseguinte, limitou a participação da comunidade internacional nos assuntos da região amazônica. A questão amazônica na política externa de Jair Bolsonaro remontou aos tempos de governos militares, tratando a tentativa de cooperação internacional como uma ameaça à soberania. Com efeito, sua política externa afastou-se do conceito de bem comum global.

Visando dar continuidade nos estudos da questão amazônica e seu caráter transnacional, deixamos nesta conclusão uma observação sobre a necessidade de aprofundamento da análise das *domestic* e *external expectations* e sua capacidade de determinar a orientação dos líderes políticos dos países amazônicos. De igual modo, é importante perceber quais são as reais percepções dos atores locais e internacionais no tocante

à relevância da Amazônia como um todo. Assim, procuramos instigar futuras investigações no domínio acadêmico e científico.

## **Anexo**

### **1. Entrevista pessoal realizada ao Professor Doutor Cleiton Maciel no dia 19 de abril de 2023 – via Zoom.**

#### **1.1. Qual a perspectiva sobre a Amazônia como um bem comum global nas Presidências de Lula da Silva e Jair Bolsonaro?**

A questão da Amazônia tem passado de internacional para global. Durante os dois mandatos de Lula, que chamo de Lula 1 e Lula 2, a percepção da Amazônia era mais internacional do que global. A discussão sobre governança global da Amazônia ainda não estava tão dada nessa época. Em seus primeiros anos a política foi mais voltada para fortalecimento das instituições para o meio ambiente e combate aos altos índices de desmatamento. No Lula 2, a questão foi mais voltada para o desenvolvimento das populações da Amazônia. Nessa época, a pressão internacional não era tão forte. O que a comunidade internacional esperava era ver a floresta em pé. Sendo assim, as políticas de Lula se alinharam com a expectativa internacional, que ainda não era tão forte. Ele trabalhou nesse meio de campo no âmbito internacional e Marina Silva foi importante neste processo. A pressão se torna global e de fato incisiva a partir de Bolsonaro. Bolsonaro traz a visão militar da exploração, mas muito mais predatória. A transição ecológica e política em relação à Amazônia começa com Bolsonaro e é onde a questão amazônica se torna um importante ativo, uma moeda de troca, nas relações internacionais. Do ponto de vista subjetivo, a ideia de Amazônia como patrimônio nacional e como patrimônio global têm andando juntas. Na prática, a nível governamental, a ideia de patrimônio global não está dada. A meu ver, a Amazônia está em uma disputa global, e ninguém sabe exatamente o que fazer com ela.

### **1.2. Em relação à construção da autonomia através da questão amazônica, como o professor interpreta o desempenho dos dois Presidentes?**

Acho que Lula se aproxima mais de proteger a autonomia uma vez que não desafiou tanto a percepção internacional sobre a preservação da Amazônia. Bolsonaro perde capital de negociação uma vez que desconstruiu a imagem do Brasil ao não promover um plano seguro de desenvolvimento da Amazônia. Como a percepção ecologicamente correta sobre a Amazônia não está estabelecida no Brasil, Bolsonaro teve apoio em suas políticas.

### **1.3. As análises dos militares têm peso na formulação política de Lula?**

Os militares tiveram uma grande participação nos mandatos de Lula. A presença militar na Amazônia era muito forte e voltada para a defesa de soberania.

## **2. Entrevista pessoal realizada à Professora Doutora Miriam Saraiva no dia 27 de abril de 2023 – presencial na Universidade do Minho.**

### **2.2. Qual a percepção que o Itamaraty tem da Amazônia Legal das relações internacionais?**

O tratamento da Amazônia é visto como um ativo, no qual o Itamaraty é engajado. A questão amazônica acaba por determinar a imagem do Brasil no mundo. O Itamaraty, historicamente, tenta importar ideias do exterior para tornar o Brasil mais ocidentalizado e isso tem se refletido no tratamento da Amazônia no século XXI.

### **2.3. Em relação aos fundamentos de formulação política de Lula e Bolsonaro, como a professora vê isso ser aplicado na prática em relação à Amazônia?**

Desde a sua fundação, o PT tem vínculos com ONGs defensoras do meio ambiente. Pese embora Lula tenha sua própria formação, o grupo de ambientalistas que fazem parte da base do PT contribuiu muito para que as políticas de Lula para a Amazônia fossem benéficas e comprometidas com a autonomia e o desenvolvimento.

Bolsonaro não entra em nenhuma classificação para a busca de autonomia, tem um modelo próprio e divergente de todos os Presidentes anteriores. Seu comportamento é tradicionalmente soberanista. O que foi fundamental para segurar as ações de Bolsonaro em relação à Amazônia foi a força do legislativo e do judiciário.

### **3. Entrevista pessoal realizada ao Professor Rubens Ricupero no dia 8 de maio de 2023 – via Zoom.**

#### **3.3. Qual a percepção de Lula da Silva em relação à Amazônia como um bem comum global?**

A consciência da Amazônia como bem comum global é muito recente e, posso até dizer, restrita a alguns setores vinculados ao meio ambiente. Essa concepção não se estende nem à população amazônica, nem aos políticos. Existiu uma incoerência durante o governo Lula entre o desenvolvimento e a preservação. A conversão do Lula ao tema ambiental é muito recente, ocorre apenas agora com sua volta ao poder. Tal convicção não existia nos seus dois primeiros mandatos. O que fez diferença foi alguma sensibilidade para combater o desmatamento. Naquela época o agronegócio já tinha força, mas ainda não tinha sofrido essa revolução política que vemos hoje. Quando foi Presidente a primeira vez, Lula saudava os heróis do agro. Ele ainda não tinha entrado em choque com os grandes representantes do agronegócio, aqueles que são menos sensíveis às questões ambientais. Lula tem uma formação política urbana, marxista e leninista, sem sensibilidade alguma com a questão ecológica. Em seus dois primeiros mandatos, quem realmente tinha consciência da dimensão global da Amazônia eram os ambientalistas e, sobretudo, Marina Silva. Era Marina versus o resto do PT, tanto que ela teve muito choque com Lula. Eu não acho correto atribuir ao Lula qualquer sensibilidade ambiental pessoal. A ideia de bem comum global já existia e estava com Marina Silva, mas não era absorvida por Lula.



### **3.4. Em relação ao Bolsonaro, como o professor avalia seu mandato?**

O agronegócio no Brasil é formado por dois grupos. O primeiro, preocupado com a imagem do Brasil e como isso pode repercutir nas exportações, tem mais sensibilidade às questões ambientais. O segundo grupo não tem preocupação nenhuma. Bolsonaro é o líder político deste segundo setor do agro. Ele é o herói do agro. Nisso, o combate ao desmatamento e a proteção das terras indígenas ficaram comprometidas. É uma verdade no Brasil que há uma histórica posição de desconfiança em relação a qualquer aproximação e participação estrangeira na Amazônia, desde a colonização. Isso marcou a psicologia do Brasil até hoje, sobretudo na consciência militar. Este aspecto também teve forte influência na posição defensiva de Bolsonaro. De modo geral, o conceito de bem comum global ainda é pouco aceito no Brasil, não sendo absorvido pela maioria dos políticos, e aqui incluímos Bolsonaro.

## Referências Bibliográficas

### Fontes Primárias

- BBC (2017). *Noruega é maior acionista de mineradora denunciada por contaminação na Amazônia* - BBC News Brasil. 28 de junho. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-40423002> Acessado em: 07/11/2022
- Bolsonaro, J. (2019). *Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74ª assembleia geral das nações unidas*. Ministério das Relações Exteriores. 27 de setembro.. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-24-de-setembro-de-2019> Acessado em: 20/03/2023
- Bolsonaro, J. (2020). *Em discurso na ONU, Jair Bolsonaro pede combate à "crisofobia"*. 22 de setembro. ONU News. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/09/1727002> Acessado em: 13/03/2023
- Bolsonaro, J. (2020). *Presidente participou de 2ª cúpula presidencial do pacto de letícia, com chefes de estado sul-americanos*. Planalto. 11 de agosto. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/08/presidente-participou-de-2a-cupula-presidencial-do-pacto-de-leticia-com-chefes-de-estado-sul-americanos> Acessado em: 22/02/2023
- Bonfim, S. (1953). *Valorização da Amazônia e sua comissão de planejamento*. Relatório da Superintendência do Planejamento e Valorização Econômica da Amazônia. 20 de novembro. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13025/000050984.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acessado em: 04/10/2022
- Carvalho, L. (1998). *Senado Federal Relatório Final*. Dezembro. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg->

[getter/documento?t=56460&mime=application/pdf](#) Acessado em: 11/01/2023

Folha. (2019). *'Macron conseguiu unir o Brasil em torno de Bolsonaro', diz Olavo sobre crise na Amazônia*. 29 de agosto. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/08/macron-conseguiu-unir-o-brasil-em-torno-de-bolsonaro-diz-olavo-sobre-crise-na-amazonia.shtml> Acessado em: 19/03/2023

Carvalho, O. (2021) *Ciência e falsa ciência*. SAPIENTIAM AUTEM NON VINCIT MALITIA. 8 de janeiro. Disponível em: <https://olavodecarvalho.org/2021/page/9/> Acessado em: 20/03/2023

Embrapa. (2011). *Caracterização da Amazônia Legal e macrotendências do ambiente externo*. Embrapa Estudos e Capacitação. Janeiro. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/907075/caracterizacao-da-amazonia-legal-e-macrotendencias-do-ambiente-externo> Acessado em: 19/12/2022

Euronews. (2019). *Amazônia: América do Sul assina "Pacto da Letícia"*. 7 de setembro. Disponível em: <https://pt.euronews.com/2019/09/07/amazonia-america-do-sul-assina-pacto-da-leticia> Acessado em: 07/04/2023

Folha. (2008). *Brasil - Temos que punir duramente quem descumpra a legislação ambiental, diz Lula*. 30 de maio. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u407272.shtml> Acessado em: 08/03/2023

Folha. (2009). *Lula diz que a Amazônia é brasileira e critica países ricos*. 5 de junho. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2009/06/577368-lula-diz-que-amazonia-e-brasileira-e-critica-paises-ricos.shtml> Acessado em: 14/01/2023

Forbes. (2020). *Biden ameaça Brasil com sanções por Amazônia e propõe US\$ 20 bi para floresta*. 30 de setembro. Disponível em: <https://forbes.com.br/colunas/2020/09/biden-ameaca-brasil-com-sancoes-por-amazonia-e-propoe-us-20-bi-para-floresta/> Acessado em: 05/03/2023

- Globo. (2008). 'De quem é a Amazônia, afinal?', diz 'NY Times'. 18 de maio. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL473217-5598,00-DE+QUEM+E+A+AMAZONIA+AFINAL+DIZ+NY+TIMES.html>  
Acessado em: 07/12/2022
- Globo. (2020). *Sem provas, Bolsonaro culpa ONGs por crimes ambientais durante cúpula da ONU*. 30 de setembro. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/09/30/em-cupula-sobre-biodiversidade-da-onu-bolsonaro-diz-que-ongs-comandam-crimes-ambientais-no-brasil-e-no-exterior.ghtml> Acessado em: 27/04/2023
- Globo. (2021). *Após alta do desmatamento na Amazônia, Mourão diz ser preciso 'manter a pressão nas operações'*. 22 de novembro. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/22/apos-alta-do-desmatamento-na-amazonia-mourao-diz-ser-preciso-manter-a-pressao-nas-operacoes.ghtml> Acessado em: 09/02/2023
- Globo. (2019). *Bolsonaro recusa ajuda do G7 para combate a incêndios na Amazônia*. Valor Investe. 27 de agosto. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2019/08/27/bolsonaro-recusa-ajuda-do-g7-para-combate-a-incndios-na-amaznia.ghtml> Acessado em: 09/02/2023
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (s.d.). *Amazônia legal - Avisos de Desmatamento*. Terrabrasilis – Plataforma de dados geográficos. <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>
- Investe. (2010). *Exportações batem recorde em 2010*. 28 de dezembro. Disponível em: <https://www.investe.sp.gov.br/noticia/exportacoes-batem-recorde-em-2010/> Acessado em: 18/03/2023
- Maciel, C. (2023). Entrevista concedida no âmbito da presente dissertação realizada pelo Zoom no dia 19/04/2023
- Ministério do Meio Ambiente (2012). *Plano Amazônia Sustentável - PAS*. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/florestas/control-e-prevencao-do-desmatamento/plano-amazonia-sustentavel-pas.html> Acessado em: 08/02/2023

- OECD (2014). O que é a Amazônia Legal. Dicionário Ambiental. Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28783-o-que-e-a-amazonia-legal/>>. Acessado em: 20/11/2023
- Plano Nacional de Defesa. (2005). PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm) Acessado em: 24/01/2023
- Plano Nacional de Defesa. (2020). PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: [https://www.gov.br/defesapt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congressonacional\\_22\\_07\\_2020.pdf](https://www.gov.br/defesapt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf) Acessado em: 24/01/2023
- Porto, E., & Martins, A. (2008). *BBCBrasil.com | Na Amazônia está em jogo o futuro do Brasil, diz Mangabeira*. 15 de maio. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/05/080515\\_mangabeiraeps](https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/05/080515_mangabeiraeps) Acessado em: 17/12/2022
- Reuters (2018). *Bolsonaro diz que Brasil deixará Acordo de Paris se não forem aceitas mudanças*. 12 de dezembro. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/politica-bolsonaro-acordoparis-idBRKBN1OB2ZY-OBRDN> Acessado em: 13/04/2023
- Reuters. (2020). *Não consigo matar "câncer" chamado ONGs que atuam na Amazônia, diz Bolsonaro*. 4 de setembro. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/politica-bolsonaro-ongs-amazonia-idBRKBN25V01N-OBRDN> Acessado em: 24/04/2023
- Ricupero, R. (2023). Entrevista concedida no âmbito da presente dissertação realizada pelo Zoom no dia 08/05/2023.
- Saraiva, M. (2023). Entrevista concedida no âmbito da presente dissertação realizada pelo Zoom no dia 27/04/2023.
- The New York Times (2008). *Whose rain forest is this, anyway?* 18 de maio. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2008/05/18/weekinreview/18barrionuevo.htm> | Acessado em: 11/01/2023
- Tribunal Superior Eleitoral. (2018). *O CAMINHO DA PROSPERIDADE proposta de plano de governo*. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em:

[https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf) Acessado em: 15/12/2023

UOL. (2020). 'Adoraria explorar a Amazônia com os EUA', diz Bolsonaro a Al Gore em Davos. Notícias do Dia no Brasil e no Mundo. 24 de agosto. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/08/24/adoraria-explorar-amazonia-com-os-eua-diz-bolsonaro-a-al-gore-em-davos.htm> Acessado em: 07/02/2023

Veja. (2008). *Lula defende soberania brasileira na Amazônia e diz que país vai começar a “falar grosso”* 31 de julho. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/lula-defende-soberania-brasileira-na-amazonia-e-diz-que-pais-vai-comecar-a-8220-falar-grosso-8221/> Acessado em: 19/03/2023

World Widelife Fund. (s.d.). *Por dentro da floresta amazônica*. Disponível em: [https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/areas\\_prioritarias/amazonia\\_1/bioma\\_amazonia/](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia_1/bioma_amazonia/) Acessado em: 12/12/2022

## **Fontes Secundárias**

### **Livros e Capítulos de Livros**

Amorim, C. (2014). A defesa da Amazônia. In *Defesa da Amazônia: VII ENABED*(p. 532). UFS.

Barrett, S. (1999). Montreal versus Kyoto. In *Global public goods* (pp. 192–219). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195130529.003.0010>

Cardoso Jr, J. (2019). Desmonte do Estado no governo Bolsonaro: Menos república, menos democracia e menos desenvolvimento. In R. Chaves (Ed.), *Brasil: Incertezas e submissão?*(pp. 151–169). Fundação Perseu Abramo.

Danese, S. (2017). *Diplomacia presidencial: História e crítica*(2ªed.). Fundação Alexandre de Gusmão.

Dias, T., Vieira, F., & Machado, J. (2021). Neoliberalismo como teoria à política externa ambiental brasileira. In *Filosofia e Relações Internacionais: Desafios contemporâneos* (pp. 81–101). Editora Fundação Fênix. <https://doi.org/10.36592/9786581110307-04>

- Jaguaribe, H. (1973). Dependencia y autonomía en América Latina. In *La dependencia político-económica de América Latina*(pp. 1–85). Siglo XXI Editores.
- Kaul, I., Grunberg, I., & Stern, M. (1999). Defining global public goods. In *Global public goods*(pp. 2–19). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195130529.003.0001>
- Kaul, I., & Blondin, D. (2016). Global public goods and the United Nations. In *Global governance and development*(pp. 32–65). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198785941.003.0002>
- Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K., & Mendoza, R. (2003a). How to improve the provision of global public goods. In *Providing global public goods*(pp. 21–58). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195157400.003.0002>
- Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K., & Mendoza, R. (2003b). Why do global public goods matter today? In *Providing global public goods*(pp. 2–20). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195157400.003.0001>
- Morlino, L. (2018). *Comparison: A methodological introduction for the social sciences*. Verlag Barbara Budrich.
- Puig, J. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar.
- Rao, J. (1999). Equity in a global public goods framework. In *Global public goods*(pp. 68–87). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195130529.003.0005>
- Reis, A. (2021). *A Amazônia e a cobiça internacional*. Valer.
- Ribeiro, N. (2006). *A questão geopolítica da Amazônia: Da soberania difusa à soberania restrita*. Editora Universitária UFPA.
- Sandler, T. (1999). Intergenerational public goods. In *Global public goods*(pp. 20–50). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195130529.003.0002>
- Schönenberg, R. (2019). Collateral damage of global governance on the local level: An analysis of fragmented international regimes in the Brazilian

Amazon. In *Governance beyond the law*(pp. 145–164). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-05039-9\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-030-05039-9_8)

Spektor, M. (2015). O projeto autonomista na política externa brasileira. In A. M. Neto (Ed.), *Desenvolvimento nas Ciências Sociais. O estado das artes*(pp. 17–58). IPEA.

### **Artigos Científicos**

Abers, R., Oliveira, M., & Pereira, A. (2016). Inclusive development and the asymmetric state: Big projects and local communities in the Brazilian Amazon. *The Journal of Development Studies*, 53(6): 857–872. <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1208177>

Almeida, P. (2002). A política externa do novo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva: Retrospecto histórico e avaliação programática. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(2), 229–239. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292002000200011>

Almeida, P. (2004). Uma política externa engajada: A diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47(1), 162–184.

Amorim, C. (2005). Política externa do Governo Lula: Os dois primeiros anos. *Observatório Político Sul-Americano*, (4), 1–14.

Amorim, C., Rezende, S., & Silva, M. (2006). *A Amazônia não está à venda*. Folha de S.Paulo: Notícias, Imagens, Vídeos e Entrevistas. 17 de setembro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1710200608.htm> Acessado em: 20/03/2023

Aubertin, C. (2015). Deforestation control policies in Brazil: Sovereignty versus the market. *Forests, Trees and Livelihoods*, 24(3), 147–162. <https://doi.org/10.1080/14728028.2015.1017540>

Baletti, B. (2014). Saving the Amazon? Sustainable soy and the new extractivism. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46(1), 5–25. <https://doi.org/10.1068/a45241>

Baptista, J., Bertolucci, A., & Diogo, A. (2021). Política de estado ou de governo? A reorientação da política externa brasileira sob o governo Bolsonaro.



*Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, 45(250), 502.  
<https://doi.org/10.25247/2447-861x.2020.n250.p502-533>

Barbosa, R. (2020, 21 de fevereiro). *Rubens Barbosa: 'Meio ambiente é uma agenda inevitável'*. VEJA. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/ciencia/rubens-barbosa-meio-ambiente-e-uma-agenda-inevitavel/> Acessado em: 07/02/2023

Barcelos, E. (2020). Desregulação ambiental e disputas políticas: Uma breve retrospectiva do desmonte do licenciamento ambiental no Brasil. *AMBIENTES: Revista de Geografia e Ecologia Política*, 2(2), 278.  
<https://doi.org/10.48075/amb.v2i2.26589>

Barcellos, J. (2020). As nuances da autonomia na política externa brasileira: Uma análise do período da redemocratização (1985-2018). *Relações Internacionais do Mundo Atual*, 2(27), 1–18.

Barros-Platiau, A. (2011). *O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas*. IPEA.

Barroso, L., & Mello, P. (2020). Como salvar a Amazônia: Por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. *Revista de Direito da Cidade*, 12(2), 1262–1307.

Becker, B. (1974). A Amazônia na estrutura espacial do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, 36(2), 3–36.

Becker, B. (2005). “Geopolítica da Amazônia”. *Estudos Avançados*, 19(53): 71–86.  
<https://doi.org/10.1590/s0103-40142005000100005>

Becker, B. (2009). Problematizando os serviços ambientais para o desenvolvimento da Amazônia. Uma interpretação geográfica. *Um projeto para a Amazônia no século 21: Desafios e contribuições*. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 87-120.

Bendel, J., & Stephens, T. (2020). Turning to international litigation to protect the Amazon? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 30(2), 173–183. <https://doi.org/10.1111/reel.12387>

Bodansky, D. (2012). What’s in a concept? Global public goods, international law, and legitimacy. *European Journal of International Law*, 23(3), 651–668.  
<https://doi.org/10.1093/ejil/chs035>

- Branco, L., Soprijo, G., & Azzi, D. (2021). Política externa brasileira para o meio ambiente: Da formação do conceito de desenvolvimento sustentável à atuação de Jair Bolsonaro. *O Cosmopolítico*, 8(1), 130–147.
- Canalez, G., Camargo, Y., Rezende, M., Vasques, M., & Fraxe, T. (2015). The legitimacy of payments for environmental services in the Amazon. In *XIV World Forestry Congress*.
- Cantir, C., & Kaarbo, J. (2011). Contested roles and domestic politics: Reflections on role theory in foreign policy analysis and IR theory<sup>1</sup>. *Foreign Policy Analysis*, 8(1), 5–24. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00156.x>
- Capelari, M., Araújo, S., Calmon, P., & Borinelli, B. (2020). Mudança de larga escala na política ambiental: Análise da realidade brasileira. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1691–1710. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190445>
- Casarões, G., & Fledes, D. (2019). Brazil first, climate last: Bolsonaro's foreign policy. *GIGA Focus Latin America*, (5), 1–13.
- Castelo, T. (2015). Legislação florestal brasileira e políticas do governo de combate ao desmatamento na Amazônia Legal. *Ambiente & Sociedade*, 18(4), 221–242. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc1216v1842015>
- Castelo, T., Adami, M., Almeida, C., & Almeida, O. (2018). Governos e mudanças nas políticas de combate ao desmatamento na amazônia. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, 28(1), 125–148.
- Castro, B. (2020). A Amazônia sem futuro ou o futuro sem a Amazônia. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 9(18), 69–101. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v9i18.12149>
- Costa, R. (2011). *A América do Sul do governo Lula*. Associação Brasileira de Relações Internacionais.
- Costa, M., & Costa, F. (2009). Estruturas, dinâmicas e perspectivas. *Um projeto para a Amazônia no século 21: Desafios e contribuições*. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 139-387.
- Fernandes, D. (2017). Soberania permanente e a proteção ambiental – 10.12818/p.0304-2340.2017v70p227. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 70. <https://doi.org/10.12818/p.0304-2340.2017v70p227>

- Fearnside, P. (2023). *Lula e as hidrelétricas na Amazônia – Amazônia Real - Serie completa*.
- Filho, J., & Zirker, D. (2000). Nationalism, national security, and Amazônia: Military perceptions and attitudes in contemporary Brazil. *Armed Forces and Society*, 27(1), 105–129.
- França, J. (2010). A política externa brasileira para o meio ambiente: De Estocolmo a Joanesburgo. *Cadernos de relações internacionais*, 3(1), 1–31.
- Fuccille, A. (2014). O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 1(1). <https://doi.org/10.26792/rbed.v1n1.2014.49245>
- Fuccille, A. (2015). Amazônia e Defesa Nacional: Um olhar a partir da perspectiva brasileira. *Paiaguás*, 1(2), 131–150.
- Givens, J. E., Huang, X., & Jorgenson, A. K. (2019). Ecologically unequal exchange: A theory of global environmental in justice. *Sociology Compass*, 13(5), Artigo e12693. <https://doi.org/10.1111/soc4.12693>
- Gonçalves, W., & Miyamoto, S. (1993). Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos*, 6(12), 211–246.
- Granato, L. (2014). A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: Postulações teóricas. *Oikos*, 13(2), 78–90.
- Hecht, S. (2011). The new Amazon geographies: Insurgent citizenship, “Amazon Nation” and the politics of environmentalisms. *Journal of Cultural Geography*, 28(1), 203–223.
- Hecht, S., & Rajão, R. (2020). From “Green Hell” to “Amazonia Legal”: Land use models and the reimagination of the rainforest as a new development frontier. *Land Use Policy*, 96, 1–12.
- Hirst, M., & Maciel, T. (2022). A política externa do Brasil nos tempos do governo Bolsonaro. *SciELO Preprints*.
- Junior, H. (2010). Uma análise da política externa do governo Lula da Silva. *Revista Debates*, 4(2), 60. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.16561>
- Kageyama, P., & Santos, J. (2012). Aspectos da política ambiental nos governos Lula. *Revista Faac*, 1(2), 179–192.

- Le Tourneau, F.-M., & Bursztyn, M. (2010). Assentamentos rurais na Amazônia: Contradições entre a política agrária e a política ambiental. *Ambiente & Sociedade*, 13(1), 111–130. <https://doi.org/10.1590/s1414-753x2010000100008>
- Leroy, J.-P. (2005). *Política ambiental do governo Lula para a Amazônia*. Rede Social de Justiça Social e Direitos Humanos.
- Leroy, J.-P., & Acselrad, H. (2011). *Projeto avaliação de equidade ambiental*. FASE e ETTERN. <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/05/ETTERN-IPPURUFRJ-and-FASE-Relatório-Síntese.pdf>
- Lima, M. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48(1), 24–59. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292005000100002>
- Losekann, C. (2009). *A presença das organizações ambientalistas da sociedade civil no governo Lula (2003-2007) e as tensões com os setores econômicos* [Tese de doutoramento, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Lume.
- Losekann, C. (2012). Participação da sociedade civil na política ambiental do governo Lula. *Ambiente & Sociedade*, 15(1), 179–200.
- Marques, A. (2007). *Amazônia: Pensamento e presença militar* [Universidade de São Paulo]. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30112007-153256/>
- Marques, T. (2014). A ditadura militar na Amazônia Legal: Denúncias do exílio. *Revista Territórios & Fronteiras*, 7(1), 90–103.
- Medeiros, R. (2016a). A ditadura de 1964 e o governo da natureza: A construção de uma Amazônia geopolítica. *Universitas Humanas*, 12(1). <https://doi.org/10.5102/univhum.v12i1.3256>
- Medeiros, R. (2016b). Governo da natureza (parte II): A construção de uma Amazônia geopolítica. *Universitas Jus*, 27(1). <https://doi.org/10.5102/unijus.v27i1.3842>
- Milani, C., & Pinheiro, L. (2013). Política externa brasileira: Os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, 35(1), 11–41. <https://doi.org/10.1590/s0102-85292013000100001>

- Milani, C., & Pinheiro, L. (2016). The politics of Brazilian foreign policy and its analytical challenges. *Foreign Policy Analysis*, 13(2), 278-296. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw027>
- Miyamoto, S. (2011). A política externa do governo Lula: Aspirações e dificuldades. *Ideias*, (3), 119–132.
- Navrud, S., & Strand, J. (2013). *Valuing global public goods: A 98anadien delphi stated preference survey of population willingness to pay for Amazon rainforest preservation*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6637>
- Neto, B. (2022). Da lama ao caos: O retrocesso da política e liderança ambiental do Brasil sob o governo Bolsonaro. *Novos Cadernos NAEA*, 25(2). <https://doi.org/10.18542/ncn.v25i2.9937>
- Nogueira, S., Melo, F., & Galdino, A. (2020). A imagem ambiental do Brasil no governo Bolsonaro: Análise de uma percepção latino-americana. *Sul Global*, 1(2), 31–63.
- Nunes, P. (2015). Internacionalização da Amazônia: Agentes e perspectivas. *Textos e Debates*, 1(27), 161-176. <https://doi.org/10.18227/2317-1448ted.v1i27.2845>
- Patrick, S. (2021). The international order isn't ready for the climate crisis. *Foreign Affairs*, 100(6), 166-176.
- Paz, M., Silva Júnior, R., Jacobi, P., Lauda-Rodriguez, Z., & Milz, B. (2022). Guia para o desmonte da política ambiental brasileira. *Ambiente & Sociedade*, 25, 1-9. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoceditorialvu2022i5edpt>
- Pellenz, J., Almeida, M., & Lirio, V. (2021). Eficiência técnica agropecuária e desmatamento: Análise espacial para a Amazônia Legal brasileira. *Estudios económicos*, 38(77), 119–146.
- Peres, C., Campos-Silva, J., & Ritter, C. (2022). Environmental policy at a critical junction in the Brazilian Amazon. *Trends in Ecology & Evolution*, 38(2), 113-116. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2022.11.011>
- Petitjean, P., & Domingues, H. (2000). A redescoberta da Amazônia num projeto da Unesco. *Estudos Históricos*, 14(26), 265–292.
- Prost, C. (2000). Forças Armadas, geopolítica e Amazônia. *Papers do NAEA*, (156), 1–39.

- Ramos, L. (2012). Contra-hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula. *Carta Internacional*, 7(1), 69–86.
- Renha, C. (2017). A superintendência do plano de valorização econômica da Amazônia, a política de desenvolvimento regional e o Amazonas (1953-1966). In *XXIX Simpósio Nacional de História*. UNB.
- Ricupero, R. (2010). À Sombra de Charles de Gaulle: Uma diplomacia carismática e intransferível. *Novos Estudos*, (87), 35–58.
- Saraiva, J. (2014). Autonomia na inserção internacional do Brasil: Um caminho histórico próprio. *Contexto Internacional*, 36(1), 9–41.
- Saraiva, M., & Silva, Á. (2019). Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, (64), 117–137. <https://doi.org/10.23906/ri2019.64a08>
- Sartre, X., & Taravella, R. (2009). National sovereignty vs. sustainable development lessons from the narrative on the internationalization of the Brazilian Amazon. *Political Geography*, 28(7), 406–415. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2009.09.008>
- Sathler, D., Adamo, S., & Lima, E. (2015). Mudanças climáticas e mitigação no setor florestal: REDD+, políticas nacionais e desenvolvimento sustentável local na Amazônia Legal. *R. bras. Est. Pop.*, 32(3), 619–630.
- Scantimburgo, A. (2018). O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. *Perspectivas*, 52, 103–117.
- Schittecatte, C. (1999). The creation of a global public good through transnational coalitions of social movements: The case of the amazon. *Canadian Journal of Development Studies / Revue 99anadienne d'études du développement*, 20(2), 203–223. <https://doi.org/10.1080/02255189.1999.9669829>
- Schmidt, M., & Boeira, S. (2019). Dilemas da política ambiental no governo Lula. *Sociedade e Estado*, 34(2), 601–607. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934020011>
- Sekhri, S. (2009). The role approach as a theoretical framework for the analysis of foreign policy in third world countries. *African Journal of Political Science and International Relations*, 3(10), 423–432.

- Silva, A., & Holleben, R. (2022). De Lula a Bolsonaro: Rupturas e continuidades discursivas na política externa brasileira para os BRICS (2003 – 2020). *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 11(22), 200–226. <https://doi.org/10.30612/rmufgd.v11i22.15098>
- Silva, A., & Teixeira, F. (2021). Desenvolvimento subnacional e política externa: A participação dos entes federados na política externa brasileira para questão amazônica. *Conjuntura Austral*, 12(58), 107–119. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.112129>
- Silva, M. (2010). Política externa, segurança e defesa nos governos Lula e Cardoso. *Revista Debates*, 4(2), 159.
- Søndergaard, N., & Campos, I. (2020). Contemporary sovereignty framings: Fires in the Amazon and international reactions. *Mural Internacional*, 11, 1–13.
- Souza, E. (2019). Emergências globais do clima: Soberania e a geopolítica ambiental sul-americana. *Conjuntura Austral*, 10(52), 59–79.
- Souza, H. (2010). Política ambiental del gobierno de Lula: El caso de la Amazonía. *Revista Del Centro Andino De Estudios Internacionales*, 10(2), 137–147.
- Staffen, M. (2023). O Supremo Tribunal Federal como garantidor do estado de direito ambiental no governo do presidente Jair Bolsonaro. *Revista Brasileira de Direito*, 18(3), 4811. <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2022.v18i3.4811>
- Svarstad, H., Benjaminsen, T. A., & Overå, R. (2018). Power theories in political ecology. *Journal of Political Ecology*, 25(1), 350. <https://doi.org/10.2458/v25i1.23044>
- Taschetto, L., & Roriz, J. (2020). “Deus em Davos”: Populismo, neoliberalismo e direito internacional no governo Bolsonaro. *Revista de Direito Internacional*, 17(2). <https://doi.org/10.5102/rdi.v17i2.6691>
- Vidigal, A. (1996). Estratégia e emprego futuro da força. *Revista Da Escola Superior De Guerra*, (32), 39–76. <https://doi.org/10.47240/revistadaesg.v0i32.724>
- Vidigal, C. (2019). Bolsonaro e a reorientação da política exterior brasileira. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, 20. <https://doi.org/10.20889/m47e20011>

- Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273–335. <https://doi.org/10.1590/s0102-85292007000200002>
- Vigevani, T., & Junior, H. (2014). Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Revista de Ciências Sociais*, 57(2), 517–552.
- Vigevani, T., & Ramanzini, H. (2014). Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. *Revista de Ciências Sociais*, 57(2), 517–552.
- Walt, S. (2019). *Who Will Save the Amazon (and How)?* Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2019/08/05/who-will-invade-brazil-to-save-the-amazon/>