

# **A RELEVÂNCIA DA PAUTA AMBIENTAL PARA A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL: REFLEXÕES NO MARCO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (RIO + 20)**

Thiago de Oliveria Gonçalves\*  
Ana Bárbara Moreira Tesch\*\*

## **RESUMO**

O presente trabalho busca explorar a relação entre as políticas públicas relativas ao meio ambiente e a política exterior do Brasil identificando vetores de coordenação nos níveis doméstico e externo. Para tanto toma-se como referência a Rio +20, conferência que visa à formação de um consenso entre os membros da ONU no que concerne às políticas voltadas ao meio ambiente. O papel do Brasil como anfitrião desta cúpula evidencia sua importância nas negociações internacionais em torno da temática ambiental e dá base para se especular em que medida há uma consonância entre as políticas implementadas no âmbito interno e a agenda da política externa. Deste modo, considerando liderança brasileira nas negociações ambientais internacionais, que vem sendo construída desde a Rio 92, procura-se entender como se trabalham assuntos desta agenda específica para o alcance/consecução de interesses políticos. Neste contexto, busca-se mensurar com base na apreciação de alguns posicionamentos de órgãos públicos brasileiros acerca da temática ambiental internamente a sinergia entre política doméstica e externa em torno do tema. Para considerar a relação entre a diplomacia brasileira e as negociações ambientais utilizam-se referências como RIBEIRO (2001) e CERVO (2008), para quantificar, ainda que breve e superficialmente os posicionamentos internos relativos enfatizam-se três pontos: energia hidrelétrica, legislação ambiental e bancada ruralista.

**Palavras-Chave:** política externa; políticas públicas; RIO+20

---

\* Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Curitiba. Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na linha de pesquisa em Política Internacional.

\*\* Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário La Salle. Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, na linha de pesquisa em Política Internacional.

## ***Abstract***

This study aims to explore the relationship between public policies relating to the environment and foreign policy of Brazil identifying vectors of coordination at home and abroad. For both taking as reference the Rio+20 conference aimed at building consensus among UN members regarding policies related to the environment. Brazil's role as host of this summit shows its importance in international negotiations around environmental issues and gives basis to speculate to what extent there is a line between the policies implemented in the domestic and foreign policy agenda. Thus, considering Brazilian leadership in international environmental negotiations, which have been built since Rio 92, seeks to understand how to work this specific agenda issues to reach/achieve political interests. In this context, we seek to measure based on an appreciation of some placements Brazilian public bodies about environmental issues internally synergy between domestic and foreign policy around the issue. To consider the relationship between Brazilian diplomacy and environmental negotiations are used as references RIBEIRO (2001) and CERVO (2008), to quantify, albeit briefly and superficially, the internal positionings are emphasized three points: hydroelectric energy, environmental legislation and the Brazilian Parliament's Ruralists' Lobby.

**Keywords:** foreign policy; public policy; RIO+20

## 1. INTRODUÇÃO

A agenda ambiental internacional, ganha relevância a partir dos anos 1970, quando atores não governamentais e sociedade civil passam a prestar atenção em tal temática. Do mesmo modo passa a ser palco de discussões entre diferentes países, permeando a política internacional, política externa e políticas públicas.

O presente artigo está dividido em duas seções. A primeira descreve a pauta ambiental no marco da política internacional, visando mostrar a evolução do debate ambiental. A segunda descreve a inserção do Brasil como ator internacional, a fim de mostrar como o Brasil se insere nestas discussões, notam-se dois momentos um de marginalização e outro de redenção.

O artigo pretende demonstrar (1) como a agenda ambiental ganhou relevância a partir dos anos 1970, passando a fazer parte também da agenda brasileira, e (2) como ocorre a inserção do Brasil no âmbito das Conferências internacionais, como a Rio+20, e quais são os vetores internos e externos da política externa brasileira. O objetivo é, portanto, dar uma ampla visão da discussão, destacando marcos internacionais e discussões internas.

## 2. A PAUTA AMBIENTAL NA POLÍTICA INTERNACIONAL: ALGUNS MARCOS

Temas relacionados à conservação e à proteção do meio ambiente, como, por exemplo, alterações climáticas, poluição e avanço do nível do mar, passaram a integrar a agenda das relações internacionais, tanto no campo acadêmico quanto no campo diplomático, a partir do final da década de 1960. No ano de 1968 surgiu o chamado Clube de Roma<sup>1</sup>, que em 1972 encomenda uma pesquisa ao *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), intitulado "Limites do Crescimento"<sup>2</sup>. O relatório anunciou em tom de alarme o colapso dos recursos naturais (PNUMA, 2004).

---

<sup>1</sup> "O Clube de Roma funciona como uma plataforma que reúne acadêmicos, cientistas, políticos, profissionais e membros da sociedade civil para projetar, desenvolver e implementar estratégias eficazes de uma ampla gama de temas interligados a nível mundial. Esses problemas incluem a sustentabilidade ambiental, o crescimento econômico, consumo de recursos, paz, segurança e demografia ". Disponível em: <<http://www.clubofrome.org/eng/>>. Acesso em: 06/04/2011.

<sup>2</sup> MEADOWS, Donella. MEADOWS, Dennis. **The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind**. New York: Universe Books, 1972.

O estudo do Clube de Roma foi baseado em um modelo matemático que chegou a seguinte conclusão:

Se as atuais tendências de crescimento da população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais, continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial. (MEADOWS; MEADOWS, 1972, p. 20)

Passado algum tempo após essa movimentação inicial, no ano de 1972, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. Contando com 113 países<sup>3</sup> e 250 organizações não-governamentais<sup>4</sup>, foi a precursora de grande parte dos mecanismos de regulação e institucionalização da temática ambiental atualmente vigentes.

A Conferência produziu a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, com "26 princípios e um Plano de Ação com 109 recomendações" (PNUMA, 2004, p. 4). Estabeleceu também algumas metas específicas, como a "moratória de dez anos sobre a caça comercial a baleias, a prevenção a derramamentos deliberados de petróleo no mar até 1975 e um relatório sobre o uso da energia até 1975" (PNUMA, 2004, p.4).

A Conferência gerou uma série de encontros diplomáticos como a Conferência dos Recursos Hídricos (1975), Conferência sobre Desertificação (1977) e Conferência sobre Fontes Renováveis de Energia (1981). Outro resultado da Conferência de Estocolmo foi a criação pela ONU de um órgão denominado Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA<sup>5</sup>, sediado em Nairóbi, com o intuito de coordenar as ações governamentais e não governamentais relativas às questões ambientais.

---

<sup>3</sup> Para maiores informações a respeito da lista de presença, consulte: <http://www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1519&l=en>. Acesso em: 08/04/2011.

<sup>4</sup> *Friends of the Earth, World Wildlife Fund, Save the Children Federation e Natural Resources Defense Council*, foram alguns dos presentes. Para maiores informações a respeito da lista de presença, acesse: <<http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED073931.pdf>>.

<sup>5</sup> Para maiores informações sobre o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, acesse: <<http://www.unep.org/>>.

Durante a década de 80 aconteceram desastres ambientais de grande magnitude: vazamento de gases letais na fábrica de *Union Carbide* (1984), explosão do reator nuclear em Chernobyl (1986), e derramamento de 50 milhões de litros de petróleo no Canal Príncipe Willian, Alasca (1989) (PNUMA, 2004).

Em 1982, 10 anos após a Conferência em Estocolmo, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Nairóbi. Em decorrência da Conferência, foi publicado, em 1987, o Relatório ***Our Common Future***<sup>6</sup>, ou como ficou conhecido, **Relatório Brundtland**<sup>7</sup>. **O relatório apresentou pela primeira vez a definição de Desenvolvimento Sustentável:**

[...] o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico, e as mudanças institucionais estão todos em harmonia e aumentam o potencial atual e futuro para satisfazer as necessidades e aspirações humanas.<sup>8</sup>

Ainda nos anos 80, podemos destacar momentos de grande importância, como a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1982), a Convenção da Basiléia para o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (Convenção da Basiléia de 1989), dando especial destaque para a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985), e a partir desta, a implementação do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio em 1987, que levaram a questão ambiental a um novo patamar:

---

<sup>6</sup> **Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. 1987. Disponível em:** <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>>. Acesso em: 13/03/2011

<sup>7</sup> Foi criada a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O Relatório ganhou esse 'apelido' em virtude de ter sido organizado por Gro Harlem Brundtland, presidente da comissão e na época primeira-ministra da Noruega. Segundo o próprio Relatório, a Comissão funcionou como um órgão independente. Todos os seus membros serviram à Comissão nas suas capacidades individuais, e não como representantes de seus governos. A Comissão foi, portanto, "capaz de resolver todos os problemas, pedir algum conselho, e de formular e apresentar propostas e recomendações que considerou pertinentes e relevantes" (**Our Common Future, 1987**).

<sup>8</sup> **Our Common Future. 1987. Op, cit.**

A conclusão do Protocolo de Montreal em 1987 foi considerada como um modelo promissor de cooperação entre os hemisférios norte e sul, os governos e o setor empresarial, no tratamento de questões ambientais globais. Lidar com a destruição da camada de ozônio, no entanto, mostrou ser menos complicado do que lidar com outras questões ambientais que se apresentariam na década de 1980, mais especificamente as mudanças climáticas (PNUMA, 2004, p.12).

A deliberação acerca da questão da camada de ozônio conseguiu alcançar uma resolução diante da maior consonância entre os interesses dos diversos Estados participantes da Convenção. A questão da camada de Ozônio pode ser resolvida de forma rápida<sup>9</sup>. Diferentemente, a questão do aquecimento global acarretou grandes divergências entre Estados e entre esses e atores não estatais, gerando a ausência de consenso na diplomacia ambiental:

O aquecimento global continuou a ser um dos principais temas da agenda durante a década de 1990. A origem antropogênica do fenômeno encontra-se bem definida, porém as controvérsias quanto à velocidade de variação do aquecimento e seus efeitos sobre a economia e os ecossistemas permanecem, daí a dificuldade de formular pactos com os quais os Estados se disponham a se comprometer (DUARTE, 2004, p. 9).

Para poder revisar os avanços institucionais obtidos em Estocolmo, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou uma Resolução em que convocou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD) para o mês de junho de 1992 (DUARTE, 2004). A chamada Conferência da Terra ficou também conhecida como Eco-92 ou Rio-92, reunindo cerca de 180 governos, mais de 100 chefes de Estado, 10 mil delegados, 1.400 organizações não governamentais (ONGs) e aproximadamente 9 mil jornalistas (PNUMA, 2004). Resultaram da Conferência (PNUMA 2004, p. 16):

---

<sup>9</sup> Para maiores informações sobre a política internacional da proteção da camada de ozônio, consultar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, disponível em: <<http://ozone.unep.org/>>.

- a adoção da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (contendo 27 princípios);
- adoção Agenda 21 – um plano de ação para o meio ambiente e o desenvolvimento no século XXI;
- a realização de duas grandes convenções internacionais – a Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB);
- o estabelecimento da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS);
- o compromisso de se negociar um acordo para negociar uma convenção mundial sobre a desertificação; e
- a declaração de Princípios para o Manejo Sustentável de Florestas.

Especial destaque deve ser dado à Agenda 21, que apesar de não ser juridicamente vinculante aos Estados, serve como plano de ação para o meio ambiente e o desenvolvimento no século XXI. Seus quarenta capítulos podem ser divididos em questões sociais e econômicas que vão desde a cooperação internacional até a promoção da saúde humana; conservação e manejo de recursos; fortalecimento do papel de grandes grupos, como mulheres e povos indígenas; e meios de implementação do programa, como educação, financiamento, capacitação e tomada de decisões (PNUMA, 2004).

Já a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, acabou por reafirmar a soberania nacional dos Estados sobre o patrimônio ambiental, associou o desenvolvimento sustentável à erradicação da pobreza, explicitou a responsabilidade diferenciada dos países desenvolvidos e também condenou a discriminação comercial em questões ambientais<sup>10</sup> (DUARTE, 2004; PNUMA, 2004).

---

<sup>10</sup> A década de 90 foi abundante em termos de conferências abrangentes que trataram direta e indiretamente de questões conexas ao meio ambiente: 1993: Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena; 1994: Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo; 1994: Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, Bridgetown, Barbados; 1995: Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, Copenhague; 1995: Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, Beijing; 1996: Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (HABITAT II), realizada em Istambul; e 1996: Cúpula Mundial da Alimentação, Roma (PNUMA, 2004, p. 20).

A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) por sua vez, teve por objetivo principal “estabilizar as emissões de gases de efeito estufa em um nível que evite uma interferência antrópica perigosa<sup>11</sup> no clima global” (PNUMA, 2004, p.18). Como esclarece Duarte, “as convenções-quadro estabeleciam diretrizes básicas e normas para ação, mas deveriam ser complementadas por acordos específicos, que tratariam dos aspectos mais complexos ou difíceis de negociar” (2004, p. 9). Nesse sentido, no ano de 1997, em Quioto, no Japão, foi adotado um protocolo adicional à Convenção. Nas palavras de Fonseca,

o Protocolo de Quioto é um acordo internacional vinculante sobre a redução das emissões de gases de efeito estufa (dióxido de carbono – CO<sub>2</sub>, gás metano – CH<sub>4</sub>, óxido nitroso – N<sub>2</sub>O, hexafluoreto de enxofre – SF<sub>6</sub>, hidrofluorcarbonos – HFC e perfluorcarbonos – PFC) ( 2008, p.3).

Em seu Anexo I, o Protocolo de Quioto determina que os países industrializados<sup>12</sup>, devem alcançar a “redução de suas emissões totais de gases em pelo menos cinco por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012” (QUIOTO, 1997, Art. 3º). Segundo Duarte:

Os Estados Unidos, responsáveis por cerca de 25% da emissão (SIC) de combustíveis fósseis, seriam obrigados a fazer as maiores reduções, devendo diminuir o consumo e intensificar os investimentos na busca de energias alternativas. O Protocolo

---

<sup>11</sup> Através do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) se pode obter a constatação científica de que as atividades humanas contribuem decisivamente para o aquecimento global (PNUMA, 2004), fato fundamental para a argumentação dos países em desenvolvimento. Com a concretização das informações “os países desenvolvidos prepararam relatórios minuciosos sobre as emissões de gases-estufa e vários encontros se sucederam até a finalização do Protocolo de Quioto” (DUARTE, 2004, p.9).

<sup>12</sup> Excluindo desta maneira grande parte dos países emergentes, grandes produtores de poluentes como Brasil, China e Índia.



determina compromissos vinculantes para que os países industrializados reduzam as emissões de gases que produzem o efeito estufa, e os interesses conflitantes entre países do Norte e do Sul ficam patentes na condução do processo de ratificação, que tem como ausência marcante os Estados Unidos.<sup>13</sup> (2004, p.9).

Em 2002, aconteceu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou "Rio + 10" em Johannesburgo na África do Sul. Seu principal objetivo era avaliar os resultados obtidos desde a Eco-92, mas o evento acabou revelando o grande grau de divergência sobre desenvolvimento e os modelos de proteção ambiental (DUARTE, 2004). A Cúpula integrou um conjunto de iniciativas da ONU para reduzir pela metade o número de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, mas os dilemas da cooperação<sup>14</sup> seriam mais fortes, polarizando o debate entre os Estados nos quesitos aquecimento global e desenvolvimento (DUARTE, 2004). Para Duarte, o que ocorreu foi que,

a pobreza, os recursos energéticos e a biodiversidade dominaram os debates nas principais mesas de discussão. Quinze países, inclusive o Brasil, firmaram um acordo sobre megadiversidade, para garantir que as comunidades locais usufruam dos benefícios decorrentes da exploração de recursos naturais encontrados em seus territórios, o que foi considerado uma vitória significativa para os países em desenvolvimento. A possibilidade de recuperação, até 2015, de áreas comerciais pesqueiras foi outro ponto positivo da reunião. Porém, as propostas sobre a utilização de recursos energéticos renováveis, inclusive a proposta brasileira, sofreram forte oposição dos Estados Unidos e de países do Oriente Médio, e o texto final optou por declarações vagas e de caráter voluntário, com ênfase na diversificação de matrizes e na pesquisa de novas fontes energéticas (2004, p.10).

---

<sup>13</sup> Duarte (2004) informa, ainda, que a Rússia assinou o documento no final de 2004, completando o processo de ratificação.

<sup>14</sup> Entre os dilemas de cooperação estão a colaboração, coordenação, persuasão e garantia. Ver HENRIQUE, Renata Tavares. A Cooperação no Regime de Mudanças Climáticas. **Revista Debates**. Porto Alegre: v.3, n.2, p. 155-182, jul.-dez. 2009.

Com base nesse cenário, pode-se afirmar que houve um crescimento das questões ambientais que passaram a ser debatidas por agentes estatais e não estatais no âmbito das relações internacionais; uma série de controvérsias divide esses atores, o que permite que se avaliem diversas de suas características a partir do ponto de vista dos mesmos, nos mostrando que existe, de certa forma um excesso de regulamentação e pouca implementação. Ao mesmo tempo podemos perceber a crescente importância que a questão ambiental vem ganhando, além de suas implicações e desdobramentos, conferindo-lhes uma importância estratégica (FONSECA, 2008).

### **3. AGENDA DO MEIO AMBIENTE E POLÍTICAS BRASILEIRAS: VETORES INTERNOS E EXTERNOS**

#### **3.1. ATUAÇÃO NOS FOROS INTERNACIONAIS**

Com o fim de mostrar a posição brasileira nos debates internacionais retomam-se alguns posicionamentos no passado. Quando as primeiras reuniões debatendo temas relativos ao meio ambiente aconteceram, o Brasil estava sendo governado pelos militares. Após um período de forte alinhamento com os Estados Unidos tendo em vista a obtenção de benefícios para o país, o chamado associativismo, retoma uma tradição da política brasileira, o desenvolvimentismo<sup>15</sup>. Pautando o desenvolvimento das forças produtivas nacionais e com uma estratégia arrojada, que conjugou recursos estatais e privados, a economia brasileira cresceu consideravelmente de 1968 a 1974, acontece o Milagre Econômico brasileiro.

Ao chegarem ao debate da Conferência de Estocolmo em 1972, os delegados brasileiros tinham o papel de defender o interesse de uma nação em pleno processo de desenvolvimento, não disposta a aceitar quaisquer medidas que visassem à sua limitação. Assim, ao lado de Índia e China efetuou-se uma defesa do direito ao desenvolvimento em oposição às teses de "crescimento zero" – nossa delegação chegou a convidar as "indústrias a virem ao Brasil, pois lá não se tinha poluição" (RIBEIRO, 2008). Partindo de uma posição de defesa estrita da soberania, a delegação brasileira argumentou

---

<sup>15</sup> CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

ser necessário primeiro desenvolver-se, depois 'pagar a conta' dos danos ambientais, tal como haviam feito os países ricos"(...) daí se originando as primeiras referências ao país como vilão ambiental (Duarte apud FRANÇA, 2010, p. 9).

Nos anos seguintes, a insistência brasileira em viabilizar seu processo de industrialização e no crescimento da economia, manifestos na manutenção dos grandes projetos de mineração na Amazônia (Polamazônia) e no II Plano Nacional de Desenvolvimento. Predominou uma percepção de meio ambiente que atestava que a "floresta amazônica é um repositório fabuloso de materiais os mais diversos, sendo estes materiais lenhosos próprios para a indústria de madeira em todos os seus aspectos ou para celulose" (BONFIM, 1971, p. 225).

Também se almejava extrair o máximo de seus recursos para obter divisas e "pagar os juros da dívida externa" (CARVALHO apud NASCIMENTO, 2005, p. 137). Não foi boa a repercussão das práticas decorrentes de tais percepções, como o avanço das fronteiras agrícolas sobre a selva e o conseqüente desmatamento, associados à alguns desalinhamentos com os países centrais em temas como energia nuclear e rumos do regime internacional de comércio da rodada de Tóquio do GATT. Nesse contexto começam a aparecer em jornais impressões alarmantes a respeito do descaso brasileiro em relação a suas florestas<sup>16</sup> e se passa e especular como e se, medidas de troca da dívida externa pela relativização da soberania sobre a Amazônia<sup>17</sup>.

Como visto em nossa primeira sessão o destaque para estes incidentes que ocorriam na Amazônia ensejava críticas de indolência dos governos brasileiros em relação a seu patrimônio natural em um momento que emergia novamente o discurso normativo do Desenvolvimento Sustentável por meio do Relatório Brundtland de 1987. A má reputação brasileira passou a se tornar progressivamente indesejável, chegando a "interferir na relação com instituições financeiras internacionais em tempos de negociação da dívida externa", o que demandava uma resposta brasileira a fim de "desimpedir alguns canais de comunicação com o mundo desenvolvido" (SEIXAS CORRÊA apud FRANÇA, 2010, p. 13).

---

<sup>16</sup> **NEW YORK TIMES**. Posseiros na Amazônia transformam a floresta em cinzas em nome do progresso. **(1988)**

<sup>17</sup> **NEW YORK TIMES**. **Dívida Brasileira pode salvar a Amazônia**. (1989)

Buscando respeito no debate ambiental internacional, o Brasil candidata-se e é nomeado país-sede da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, atuando ativamente nas negociações, passando “de uma postura defensiva para uma posição aberta e transitiva, adquirindo o Brasil credenciais de interlocutor essencial no encaminhamento multilateral das questões ambientais” (SEIXAS CORRÊA apud FRANÇA, 2010, p. 17). O êxito no alcance de um consenso mínimo na conferência resultando na Declaração do Rio e na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas trouxeram, conseguiram inverter a posição brasileira nesta temática, pois os vilões a partir de então passam a ser os maiores emissores de gases estufa, ou seja, os países mais industrializados. As menções à incompetência brasileira em administrar seu patrimônio natural foram diminuídas e a soberania foi mantida.

É interessante perceber este posicionamento na Rio-92 a partir dos conceitos tradicionalmente talhados ao longo da história da política exterior do Brasil, como respeito à soberania, o respeito ao desenvolvimento do Direito Internacional (incluídas as convenções) e o apelo democratizante das relações diplomáticas (CERVO, 2008). A partir de 1992 ao confirmar o apoio brasileiro ao alcance de um Desenvolvimento Sustentável a nível mundial, isto é, de um desenvolvimento socioeconômico equitativo, em harmonia com a natureza<sup>18</sup>, simultaneamente reiteram-se disposições em contribuir com a construção de regimes internacionais mais equitativos. Equidade esta, no sentido de que houvesse mais representatividade para os países em desenvolvimento nas instituições internacionais, que o regime liberal de comércio fosse adiante de fato com a supressão de subsídios e posições afins.

Nas negociações que sucederam as do Rio, o Brasil manteve seu papel de construtor de consenso nos debates ambientais, sendo ao lado de China e Índia um dos pioneiros na instalação de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (Ipea, 2011), tomando assim a dianteira dos debates sobre mudança climática – tanto em Johannesburgo em 2002, quanto em Copenhagen em 2009. Finalmente chegamos à

---

<sup>18</sup> Prezando pelos três pilares pessoas, empresas e meio ambiente, 3 p's (people profit and planet) (SACHS, 2007 , p. 179).

Rio + 20, Conferência que confirma o Brasil como ator importante das negociações internacionais sobre sustentabilidade. No entanto o que imperou durante esta conferência foi o ceticismo quanto ao alcance de quaisquer assertivas que orientem a medidas efetivas na administração dos riscos das mudanças climáticas.

A revisão de alguns jornais internacionais tirava todo o mérito ambientalista da questão e enxergava a conferência como apenas um trampolim de destaque político para o Brasil, sendo o ganhador com sua realização, enquanto o planeta perde (LE MONDE, 2012<sup>19</sup>). A declaração final do encontro já havia sido praticamente concebida antes da chegada dos chefes de Estado à Conferência e carregava proposições generalizantes que pouco diferiam das anteriores (LE MONDE, 2012<sup>20</sup>).

A delegação norte-americana mostrou-se pouco comprometida com a diminuição das emissões de CO<sub>2</sub>, sobretudo em tempos de crise, e juntos com as delegações europeias, também constrangidas por sua crise da dívida, exigiam proposições normativas que viabilizassem a instalação de uma economia verde nos países em desenvolvimento. Por sua vez os países em desenvolvimento no âmbito do G77 ou de lideranças individuais, como a de Evo Morález, negavam este paradigma, que era tido como uma limitação à soberania e demandavam elevados montantes recursos dos países centrais. Para eles os culpados pelas mazelas ambientais globais, para combater às moléstias da crise ambiental/climática/de diminuição da biodiversidades/escassez de recursos energéticos renováveis. (LE MONDE, 2012<sup>21</sup>).

Assim, destacou-se o Brasil, que conseguiu manter sua imagem de construtor de consenso, em um debate que parece não chamar mais a atenção das grandes potências em função de suas preocupações emergenciais com as instabilidades econômicas e processos eleitorais internos. Logo, "ficam em pé" o comprometimento brasileiro com os posicionamentos tomados na Rio 92 sobre a temática ambiental, sintetizadas nas palavras do chanceler Antônio Patriota:

---

<sup>19</sup> LE MONDE. **Rio + 20: o Brasil ganhando e o Planeta Perdendo**. 2012.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> LE MONDE. **As críticas chovem sobre a cúpula Rio + 20**. 2012.

Nos encontramos face a um desafio complexo. Não se trata apenas de proteger o meio ambiente. Devemos encorajar os decisores públicos e privados a integrar preocupações ambientais e sociais em seus programas econômicos e estratégias de crescimento. (...) De agora em diante uma abordagem tridimensional do desenvolvimento é essencial, associando fatores sociais, econômicos e ambientais. (...) A Rio + 20 se esforça para se tornar um trampolim para este novo modelo de desenvolvimento. Uma economia verde não tem sentido para os países desenvolvidos se ela não acompanhar melhoras significativas no nível de vida da população, com atenção particular aos membros mais vulneráveis (Patriota, LE MONDE, 2012).

### **3.2. POSICIONAMENTOS INTERNOS**

Feita esta consideração do debate nas instituições internacionais sobre meio ambiente e uma breve retomada dos compromissos diplomáticos brasileiros com a temática, procura-se sucintamente verificar vetores de convergência entre a boa imagem “conquistada” pelo Brasil nestes foros de discussão no âmbito externo e o suporte a este tipo de posicionamento e práticas no âmbito interno. Há vários projetos que prezam pela educação ambiental, [re]aproveitamento de recursos hídricos, desenvolvimento de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo e ainda o desenvolvimento de uma matriz energética renovável. Entretanto destacam-se três pontos sensíveis que interferem seriamente na coesão do discurso brasileiro no que concerne à sustentabilidade: a construção de Usinas Hidrelétricas, a efetividade da legislação ambiental e a pujança política da bancada ruralista nos parlamentos a nível municipal, estadual e federal.

No que concerne à energia hidrelétrica, o *hot spot* com que a delegação brasileira teve que lidar durante a Rio + 20 foi a controversa construção da usina Hidrelétrica de Belo Monte no Rio Xingú, no Pará. Durante o evento houve uma série de protestos de comunidades indígenas, ONGs e simpatizantes nacionais e estrangeiros sobre a posição do governo, que, na intenção de viabilizar a estruturação produtiva no coração da Amazônia apoia uma obra de impacto ambiental extremo, que desaloja comunidades indígenas, interfere no bioma amazônico e permeia de (mais) descrença a efetividade da Lei da Política Nacional para o meio Ambiente. (VALE; ROJAS, 2011).

Desde o início de 2012, a atenção nacional e internacional focou-se em torno da reforma do Código Florestal e da visível politização do tema entre dois lados antagônicos, os ambientalistas e a bancada ruralista. A aprovação de um modelo generalista<sup>22</sup> dificulta a sanção aos “desmatadores” e mesmo a definição dos termos Reserva Legal (RL) e Área de Preservação Permanente (APP). Assim, é difícil satisfazer os interesses de todos ao tentar se estabelecer padrões para uma agricultura sustentável no Brasil, o que compromete todo o discurso no âmbito da Política Exterior, pois:

O debate atual sobre o Código Florestal põe em evidência os conflitos existentes entre a questão ambiental e o modelo agrário predominante no país, baseado na concentração fundiária associada à agricultura monocultora de grande escala e à pecuária intensiva. Esse modelo, por ser de baixo valor por área, induz à exploração máxima da área disponível, levando à exaustão da terra (ALVES; SAMBUICHI, 2012, p. 87.).

O vago Código Florestal dificulta a implementação do Plano Nacional de Mudança Climática, compromisso assumido em 2009 na Conferência de Copenhague sobre o tema (LUEDEMANN; SILVA, 2012, p. 59). Havendo estes dissensos pontuais, ainda que expressivos, entre os âmbitos externos e internos da política ambiental brasileira, como se mantém esta impressão “sustentável”?

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo deste trabalho tentou-se expor o surgimento da problemática ambiental nos foros internacionais. Desde os anos 70, vem aumentando o número de estudos e o alarde feito a respeito da tensão entre o ser humano e seu ambiente possuidor de uma dinâmica complexa e recursos escassos, conseqüentemente a questão progressivamente se politizou. Buscou-se também evidenciar como se deu a inserção brasileira nas discussões sobre a temática, pensando quando das primeiras reuniões devido à indisposição dos governos militares em abrir mão de seus projetos desenvolvimentistas, que colateralmente infringiam impacto à natureza, pela preservação do meio ambiente.

---

<sup>22</sup> Análogo à declaração que foi aprovada na Rio + 20.

Mostrou-se também a marginalização brasileira nesses foros, a qual chegou a afetar o relacionamento com as instituições financeiras internacionais, chegando ao extremo de se discutir a negociação da dívida externa brasileira por meio da venda de ativos ambientais. Nos anos seguintes, ao passo que avançava a redemocratização há uma inclinação mais assertiva das delegações brasileiras pra a temática ambiental, culminando com a realização da Eco-92 no Brasil.

Neste viés, desde 1992 o Brasil vem conduzindo um papel importante nas reuniões sobre mudanças climáticas e em torno de práticas sustentáveis. Mencionou-se também que estas se enquadram na tradição de sua política exterior, valorizando soluções negociadas e o estabelecimento de normas para harmonizar as relações internacionais. Porém, rapidamente, atentou-se pra a existência de ao menos três pontos de tensão comprometedores desta imagem prestigiosa de que se dispõe em reuniões internacionais. Sendo assim, como a imagem brasileira se sustenta?

O que se pode interpretar é que apesar de alguns percalços, projetos estatais ou práticas industriais vigentes em vários países, o Brasil emite menos gases estufa, polui menos e possui perspectivas mais palpáveis de aderir a modelos mais sustentáveis do que outros países. Deste modo, a posição de construtor de consenso, mesmo que o mínimo possível, se diferencia dos países que sempre exigem ajuda financeira (G77) e dos que sempre exigem que se sigam padrões (Comunidade Europeia, Japão e Estados Unidos) e se manteve firme na Rio + 20.



## REFERÊNCIAS

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E SEGURANÇA INTERNACIONAL. **Documento do Alto Representante e da Comissão Europeia para o Conselho Europeu**. 14 mar. 2008. Disponível em: <[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.p](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.p)> Acesso em: 28 fev. 2011.

ALVES, Fabio; SAMBUICHI, Regina H. R. Código Florestal e a agropecuária: questões sócio-ambientais. In: **Desafios do desenvolvimento** nº 66, ano 8. Brasília, 2011.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. VARELLA, Marcelo Dias. SCHLEICHER, Rafael T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v.47, nº 2, p.100-130, 2004.

BONFIM, Sócrates. Aproveitamento das Matérias-primas da Amazônia. In: LIMA, Alfonso Augusto Albuquerque de (org). **Problemática da Amazônia**. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército – Editora: 1971.

**Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal**. 1989. Disponível em: <<http://www.basel.int/text/con-e-rev.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

D'ARAUJO, Maria Celina. SOARES, Samuel Alves. MATHIAS, Suzeley Kalil. (Org.) **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas**: textos selecionados do Primeiro Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). Campinas: Mercado de Letras, 2008.

DUARTE, Lílian Cristina Burlamaqui. A Política Ambiental Internacional: Uma Introdução. **Cena Internacional**. Ano 6. Número 1. Jun 2004. p. 4-12.

DUPAS, Gilberto. VIGEVANI, Tullo. (Org.). **O Brasil e as Novas Dimensões de Segurança Internacional**. Alfa-Omega/Papesp, 1999.

FONSECA. Fúlvio Eduardo. As Negociações Multilaterais sobre o Aquecimento Global: uma nova Guerra Fria? In: **CONSUR/ENERI, XIII**, 2008, São Paulo. Disponível em: <<http://www.faap.br/conosureneri/pdf/cetag4.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

FRANÇA, Joan Frederick Baudet Ferreira. A Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente: De Estocolmo a Joanesburgo. **Cadernos de Relações Internacionais**, v. 3, n. 1, 2010

HENRIQUE, Renata Tavares. A Cooperação no Regime de Mudanças Climáticas. **Revista Debates**. Porto Alegre, v.3, n.2, 2009, p. 155-182.

IPEA. **Brasil ocupa 3º lugar em número de projetos via MDL**. Site do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7411](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=7411) , acessado em: 20/08/2012.

KRAIG, Michael R. Nuclear deterrence in the developing world: a game-theoretic treatment. **Journal of Peace Research**. 1999, v. 36, nº2, pp. 141-167.

LEIS, Héctor Ricardo. Ambientalismo e Relações Internacionais na Rio-92 . **Lua Nova**, nº 31, 1993, p. 79-98.

LEIS, Héctor Ricardo. D'AMATO, José Luis. O Ambientalismo como Movimento Vital: Análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, Clóvis (Org.). **Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal, Recife, Brasil. Outubro 1994. p. 262, p.43-60. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/pesqui/cavalcanti.rt>> Acesso em: 29 mar. 2011.

LE MONDE. **Rio + 20 : le Brésil gagnant, la planète perdante** . 2012. Disponível em: [http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/06/22/rio-20-le-bresil-gagnant-la-planete-perdante\\_1723211\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/06/22/rio-20-le-bresil-gagnant-la-planete-perdante_1723211_3232.html) , acesso em 20/08/2012.

LE MONDE. **Les critiques pleuvent sur le sommet de Rio+20**. 2012. Disponível em: [http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/06/21/les-critiques-pleuvent-sur-le-sommet-de-rio-20\\_1722943\\_3244.html](http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/06/21/les-critiques-pleuvent-sur-le-sommet-de-rio-20_1722943_3244.html) , acesso em 20/08/2012.

LIMA, Lucila Fernandes. **Os princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente e sua aplicação na questão da mudança do clima**. Disponível em: <<http://www.meioambientecarbono.adv.br/pdf/principios.pdf>> Acesso em: 02 mar.2011.

LINDGREN ALVES, José Augusto. **Relações Internacionais e Temas Sociais: A década das conferências**. Brasília: IBRI, 2009.

LISBOA, Marijane Vieira. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 2, 2002.

LUEDEMANN Gustavo; SILVA, Ana Paula Moreira da. Compromissos externos e legislação ambiental. *In*: **Desafios do desenvolvimento** nº 66, ano 8. Brasília, 2011.

MASON, Michael. **The New Accountability: Environmental Responsibility across Borders**. Cromwell Press Ltd, 2005

MEADOWS, Donella. MEADOWS, Dennis. **The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind**. New York: Universe Books, 1972.

MERCADO-JARRÍN, Edgardo. Seguridad y ecología: reformulación de un concepto. **Nueva Sociedad**. Caracas: nº. 107, 1990. p. 21-26.

MILANI, Carlos R. S. **Ecologia política, movimentos ambientalistas e contestação transnacional na América Latina**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a07v21n53.pdf>> Acesso em: 02 mar. 2011.

NEW YORK TIMES. **Amazon Settlers Turn the Forest in Ashes in the Name of Progress**. (1988) NEW YORK TIMES Online Archive. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1988/10/11/world/amazon-settlers-turn-forests-to-ash-in-name-of-progress.html?scp=15&sq=amazon+deforestation&st=nyt> , acesso em 20/08/2012.

NEW YORK TIMES. **Brazilian Debt Can Save the Amazon**. (1989) NEW YORK TIMES Online Archive. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1988/10/11/world/amazon-settlers-turn-forests-to-ash-in-name-of-progress.html?scp=15&sq=amazon+deforestation&st=nyt> , acesso em 20/08/2012.

NASCIMENTO, Durbens Martins. **Projeto Calha Norte: Política de defesa nacional e segurança hemisférica na governança contemporânea**. Tese, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2005. Disponível em: [http://www.obed.ufpa.br/pdfs/tese\\_projeto\\_calha\\_norte.pdf](http://www.obed.ufpa.br/pdfs/tese_projeto_calha_norte.pdf) , acessado em 20/08/2012.

PATRIOTA, Antonio. **Rio+20: il ne suffit pas de proteger l'environnement**. Le Monde, 2012. Disponível em: [http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/06/22/rio-20-il-ne-suffit-pas-de-proteger-l-environnement\\_1723395\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2012/06/22/rio-20-il-ne-suffit-pas-de-proteger-l-environnement_1723395_3232.html) , acesso em 20/08/2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE (PNUMA). **Relatório – Perspectivas do Meio Ambiente Mundial (GEO-3): Passado, Presente e Futuro**. IBAMA- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e UMA- Universidade Livre da Mata Atlântica. 2004. Disponível em: <<http://www.wiiuma.org.br/>> Acesso em: 29 mar. 2011.

**Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. 1997. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_quioto.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_quioto.php)> Acesso em: 01 mar. 2011.

**Report of The World Commission on Environment And Development: Our Common Future. 1987**. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.> Acesso em: 13 mar.2011.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2008.

ROJAS, Biviany; VALLE, Raul Silva Telles do. **O caso da usina de Belo Monte**. Le monde Diplomatique Brasil. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=884> , acesso em 20/08/2012.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. **Rumo à ecossocioeconomia**: teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007.

**United Nations Convention on the Law of the Sea. 1982**. Disponível em: <[http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2011.

VEIGA, José Eli da. **A Emergência Socioambiental**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2007.

**Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer. 1985**. Disponível em: <<http://www.unep.org/ozone/vc-text.shtml>>. Acesso em: 29 mar. 2011.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. Segurança Internacional: Novos atores e ampliação da agenda. **Lua Nova**, nº34, p. 71-86, 1994. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=f44pmlV6sTMC&pg=PA1&as\\_pt=MAGAZINES&source=gbs\\_toc&cad=2#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=f44pmlV6sTMC&pg=PA1&as_pt=MAGAZINES&source=gbs_toc&cad=2#v=onepage&q&f=false)> Acesso em: 10 fev. 2011

\_\_\_\_\_. **Da Crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo: Ed. Annablume, 1999.

\_\_\_\_\_. Alianças e Coalizões no Ativismo Verde Transnacional. **Cena Internacional**, ano 6, n.1, 127-150, 2004.

VIOLA, Eduardo. A Evolução do Papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na Governabilidade Global. **Cena Internacional**, ano 6, n.1, 82-105, 2004.

VIOLA, Eduardo. BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. LEIS, Héctor Ricardo. **Governança e segurança climática na América do Sul**. iFHC/CIEPLAN. 2008. São Paulo, Brasil, e Santiago de Chile. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_788\\_em\\_11\\_08\\_2008\\_16\\_34\\_18.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_788_em_11_08_2008_16_34_18.pdf)> Acesso em 15 fev. 2011.

VOGLER, John. Environmental Issues. In: BAYLIS, John. SMITH, Steve. OWENS, Patricia [Editors]. **The Globalization of World Politics: An introduction to international relations**. Oxford University Press, 2008.

RECEBIDO: 07/07/2013

APROVADO: 20/12/2013

