



## **A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MEIO AMBIENTE: ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DA AGENDA ATÉ A RIO+20**

**RODOLFO ILÁRIO SILVA**

Mestre em Relações Internacionais e Desenvolvimento – UNESP/Marília

E-mail: rosilvari@yahoo.com.br

### **Resumo**

A Conferência de Estocolmo em 1972 e a Conferência do Rio em 1992 foram as reuniões internacionais sobre meio ambiente onde surgiram os principais conceitos, consensos e conflitos que norteiam os debates ecológicos até os dias atuais. O desenvolvimento desta temática na comunidade internacional levou ao estabelecimento da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, o mais importante regime ambiental em andamento. Este artigo visa analisar a atuação da política externa brasileira nestes três processos de negociação sobre o meio ambiente. Buscaremos, assim, oferecer elementos empíricos e analíticos para uma melhor compreensão dos posicionamentos do país nos principais eventos ambientais internacionais que antecederam a terceira grande Conferência Ambiental da ONU, a Rio+20, a realizar-se em junho deste ano. Pretende-se delimitar alguns fatores do contexto internacional, do âmbito regional e do contexto interno brasileiro que sirvam como variáveis explicativas para a atuação do Brasil na área ambiental. Dentre os fatores internos, nosso enfoque será avaliar a influência da região amazônica no posicionamento internacional do Brasil. O objetivo da reflexão proposta é investigar as mudanças, os avanços e as limitações da política externa brasileira para o meio ambiente.

**Palavras-Chaves:** Política Externa Brasileira; Meio Ambiente; Rio+20.



## INTRODUÇÃO

O meio ambiente começou a ganhar espaço entre os principais temas da agenda das relações internacionais a partir do momento em que a comunidade científica levantou hipóteses sobre problemas ecológicos que ultrapassam as fronteiras políticas dos Estados. A partir de 1970 intensificaram-se os questionamentos tanto sobre problemas ambientais locais e que se constatavam em diferentes regiões, a exemplo da poluição, quanto sobre desequilíbrios ecológicos de dimensão transnacional, capazes de ter efeitos sobre diversos locais do planeta, como, por exemplo, as consequências do crescimento populacional desenfreado. Assim, ao despontarem como uma problemática complexa, que exige esforços maiores do que a capacidade individual de ação dos Estados nacionais, as demandas da temática ambiental apontaram a necessidade do fortalecimento da cooperação internacional (RIBEIRO, 2005; VIOLA, 2002, LAGO, 2007).

O aprofundamento dos debates ambientais internacionais tem como referência inicial a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada na Suécia, em Estocolmo, em 1972. Nesta ocasião, ficou clara a diferença de posicionamento existente entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos acerca dos problemas ambientais e das medidas que deveriam ser tomadas para saná-los. No entanto, o embate entre estas diferentes perspectivas fez com que novos elementos passassem a ser considerados na interpretação dos problemas ecológicos e, conseqüentemente, na interpretação da realidade internacional.

A política externa brasileira obteve destaque na Conferência de Estocolmo e caracterizou-se pela conjugação de necessidades internas do país com a situação dada pelo contexto internacional. Assim, a delegação do Brasil liderou a coalizão dos países em desenvolvimento na argumentação de que fatores sociais e econômicos, como os níveis de pobreza e industrialização, deviam integrar-se ao debate ambiental. Começavam a surgir, já desde Estocolmo, os principais conceitos, consensos e conflitos que norteiam os debates ecológicos até os dias atuais, e o Brasil tem participado ativamente destes debates desde então.

Entre os principais reflexos da Conferência de Estocolmo está a publicação do Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, através do qual foi difundido no cenário político global um conceito para o desenvolvimento sustentável. Tal conceito suscitava a responsabilidade de se preservar as condições de vida entre as gerações, e tinha como meta um padrão de desenvolvimento que considerasse as dimensões social, econômica e ambiental da vida humana. A ampla divulgação deste relatório somada à aparente conciliação entre as demandas dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos que o conceito sugeria, fez com que o desenvolvimento sustentável se tornasse central na pauta ecológica global.

Assim viria a se realizar no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, ocasião em que a sustentabilidade serviu como estratégia e finalidade para a tomada de decisões e para a elaboração de concertos políticos. Os posicionamentos brasileiros na Rio-92 destacam-se pelo bom desempenho durante a fase preparatória, conseguindo inserir ou evitar temas de acordo com os interesses nacionais, e durante as



negociações da Conferência, onde buscou conciliar posições divergentes favorecendo a assinatura de acordos importantes.

O acordo firmado na Conferência do Rio que tem se mostrado mais relevante para a temática ambiental global foi a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CQNUMC). A Convenção marca o início de um regime internacional no qual os países componentes buscam estabilizar as emissões de gases de efeito estufa, responsáveis pelo aquecimento acelerado do planeta, através de medidas acordadas de forma multilateral. As dimensões econômicas e, portanto, efetivamente práticas, dos chamados mecanismos de implementação conjunta do regime de mudança climática vêm produzindo opiniões divergentes, desde a total oposição até o favorecimento de implementação imediata.

Nas negociações do regime de mudança climática, a política externa brasileira também tem buscado proeminência, chegando a formular propostas consistentes de implementação conjunta, como no caso do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Por outro lado, a atuação brasileira tanto no âmbito externo, nas negociações sobre o clima, como no âmbito interno, em relação à eficiência das políticas ambientais nacionais, tem sido alvo de duras críticas. Mesmo assim, o Brasil tem buscado estar entre os líderes das negociações deste importante regime ambiental assinado sob os auspícios da Conferência Rio-92. O engajamento brasileiro se explica pelo fato de que tanto as causas como os efeitos do processo de mudanças climáticas têm consequências diretamente relacionadas com o patrimônio ecológico do país.

A constatação de importantes atuações da diplomacia brasileira nas Conferências de Estocolmo-72, Rio-92 e na Convenção do Clima não implica em uma sobrevalorização da política exterior na área de meio ambiente, nem significa afirmar que a atuação brasileira tem sido suficiente ou satisfatória. Há que se fazer uma ressalva quanto ao discurso diplomático oficial, frequentemente imbuído de doses de auto-promoção. Além disso, as políticas ambientais no nível internacional ainda enfrentam dificuldades para serem efetivadas face à relutância dos países mais industrializados, e a capacidade de influência do Brasil sobre essa situação ainda é relativamente baixa.

Entretanto, reconhecer os posicionamentos assumidos internacionalmente pelo Brasil na área ambiental é um primeiro passo para compreendermos mais profundamente os princípios orientadores de tal política e identificarmos os pontos em que há necessidade de um engajamento mais eficiente. Por este motivo, o presente trabalho analisa a seguir elementos do contexto nacional, regional e internacional que conformaram a política externa brasileira para o meio ambiente no decorrer das Conferências de Estocolmo-72 e Rio-92, e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Nosso intuito é oferecer subsídios para os debates nacionais e internacionais no contexto de realização da Conferência Rio+20, realizada em junho de 2012 na cidade do Rio de Janeiro, Brasil.

Em suma, analisamos a política externa brasileira para o meio ambiente considerando-a em três fases, as quais se diferenciam pela incorporação processual de novos elementos, mas preservam seus fundamentos centrais. Estas três fases da política externa estão diretamente relacionadas aos principais debates ambientais da comunidade internacional, e, assim, não configuram uma escolha



aleatória do autor. A primeira fase é referente aos posicionamentos assumidos pelo Brasil no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano de Estocolmo, em 1972, fase caracterizada pela defesa do direito ao desenvolvimento. A segunda fase é constituída pela realização e atuação do Brasil na Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, em 1992, fase em que predominou a adoção da sustentabilidade como estratégia de desenvolvimento. Já a terceira fase é composta pela atuação da política externa brasileira no decorrer das negociações da Convenção-Quadro sobre Mudança Climática, fase na qual o Brasil se mostra engajado em assumir uma posição de liderança nas negociações ambientais globais.

Soma-se a esta problemática a incoerência brasileira entre os princípios advogados na comunidade internacional e a realidade alarmante das políticas internas na área ambiental, vide as reformulações no Código Florestal e a aprovação da construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará. Por estes motivos, torna-se necessário conhecer a dinâmica política nacional e também os posicionamentos assumidos internacionalmente pelo Brasil nas principais negociações ambientais para compreendermos mais profundamente os princípios orientadores desta área da política externa e identificarmos as questões internas em que há necessidade de um engajamento mais eficiente.

## **O direito ao desenvolvimento: Estocolmo – 1972**

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo no ano de 1972 é uma referência amplamente debatida, e frequentemente apontada como marco inicial do processo de intensificação dos debates ambientais internacionais. O aparente consenso em torno da importância desta Conferência se deve a uma série de fatores que delinearão o contexto da época, e a atuação do Brasil esteve diretamente relacionada às contingências internas.

Três elementos são relevantes para a caracterização e compreensão da realidade política brasileira à época da Conferência de Estocolmo. O primeiro e mais importante fator a se destacar é a vigência do regime militar, que exercia o governo do país desde 1964. Em segundo lugar deve-se observar o paradigma desenvolvimentista, que estava em processo desde os anos 1930 como princípio orientador das políticas nacionais. O terceiro elemento, destacado em função dos objetivos deste trabalho, é o processo de ocupação da Amazônia voltado para o povoamento e a valorização econômica da região.

O período que vai do início do regime militar até a realização da Conferência de Estocolmo, em 1972, compreende os governos de Castelo Branco, Costa e Silva e parte do governo Médici. Neste período destacam-se as mudanças ocorridas em função da consolidação do regime político autoritário, que trouxe implicações reais para a dinâmica interna da sociedade principalmente após o Ato Institucional (AI) nº 5, que restringiu fortemente as liberdades individuais e coletivas dos cidadãos.

Durante estes três governos, a elaboração e condução das políticas interna e externa do país se fundamentavam na proeminência dos interesses da burguesia internacionalizada, formada por grupos nacionais associados a investimentos estrangeiros, da burguesia nacional e da burguesia estatal, à frente dos principais órgãos e empresas estatais (MARTINS, 1975, p. 57-58). Dentre estes



interesses, o governo visava como objetivo primordial do Estado o projeto de desenvolvimento nacional. Nos primeiros governos do período militar esta orientação desenvolvimentista transpareceu por meio das caracterizações da Diplomacia do Progresso e da Diplomacia da Prosperidade.

Assim, o ciclo desenvolvimentista inaugurado por Getúlio Vargas nos anos 1930 (CERVO e BUENO, 2002, p. 368), ganhou impulso renovado com a forma autoritária de conduzir o governo, posta em prática pelos militares através da articulação da participação externa com a intervenção reguladora e empreendedora do Estado. Na década de 1970 o país vivia o chamado “milagre econômico”, com taxas de crescimento em torno de 10% ao ano. Vislumbrava-se a elevação do Brasil a uma melhor condição econômica, social e política, que lhe possibilitasse ocupar um lugar entre as grandes nações do concerto internacional. Internamente, este projeto era buscado através da criação de empresas estatais, do incentivo à instalação e crescimento de indústrias, à integração nacional e à ocupação do território.

Neste sentido, a região amazônica era vista como uma grande fronteira ao desenvolvimento, e, assim, devia ser desbravada, povoada e explorada com o intuito de, primeiramente, assegurar a soberania brasileira sobre a região e, conseqüentemente, expandir a aplicação do projeto nacional-desenvolvimentista. Dentro destes parâmetros, a ocupação da Amazônia era promovida pelo Estado através da indução de fluxos migratórios ligados à valorização momentânea de produtos no mercado internacional, com crescente intervenção na economia e no território, seguidos de longos períodos de estagnação (BECKER, 2001, p. 135).

Após a instauração do regime militar, a Amazônia recebeu maior importância estratégica, sua ocupação e valorização econômica foram incluídas definitivamente na pauta desenvolvimentista e passaram a ser criados grandes projetos para a região. Para executá-los foram criadas unidades administrativas vinculadas ao governo central como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966; o Banco da Amazônia (BASA), no mesmo ano; a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) em 1967; o projeto Radar da Amazônia (RADAM), na década de 1970; e o Programa de Integração Nacional responsável pela abertura da Rodovia Transamazônica em 1967.

Entretanto, esta perspectiva de integração e valorização direcionada à Amazônia pela política nacional não era acompanhada de uma atenção correspondente no plano regional. Os países do norte da América do Sul tinham um grau de relacionamento extremamente baixo se comparado ao intercâmbio econômico crescente da Bacia do Prata, apoiado pela atuação da Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL). A interação entre os países amazônicos começaria a receber alguma atenção anos depois de Estocolmo, a partir das negociações e assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978. Porém, como veremos a seguir, a relativa fragmentação existente na América do Sul não impediu sua integração na coalizão dos países subdesenvolvidos que se posicionaram de forma articulada nos debates da primeira grande Conferência Ambiental da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1972.



O contexto internacional na década de 1970 ficou caracterizado pela amenização do conflito bipolar da Guerra Fria, uma diminuição na intensidade da disputa Leste-Oeste, entre EUA e URSS, que ocasionou um deslocamento da competição internacional para o eixo Norte-Sul, entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. O período, também chamado de *détente*, possibilitou a ascensão dos chamados “Novos Temas” que desde então vem sendo cada vez mais freqüentes e importantes na agenda global, tal como os direitos humanos, a cooperação, o meio ambiente e o desenvolvimento (ALVES, 2001).

Entre estes temas, o meio ambiente despontou na década de 1970 já com relativa intensidade devido às questões levantadas pelos relatórios do Clube de Roma<sup>1</sup> e pela publicação das obras *The Limits to Growth* (MEADOWS, 1972) e *A Blueprint for Survival* (GOLDSMITH, 1972), financiados pela Fundação Volkswagen e realizados sob encomenda do Clube de Roma. Nestes escritos apareciam diagnósticos bastante alarmantes sobre a situação ambiental do planeta e, principalmente, argumentos sobre limitações ao crescimento econômico e populacional que foram consideradas pelos países desenvolvidos como extremamente polêmicas. Estes fatores aqueceram os debates internacionais e as reuniões preparatórias para Estocolmo, o que propiciou um debate intenso e acirrado durante a Conferência.

No decorrer das negociações transpareceu a oposição entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos. Entre os desenvolvidos houve os que criticaram duramente os prognósticos mais “catastrofistas” em relação ao ambiente, ao mesmo tempo que alguns países ricos, como a Suécia, reconheceram a necessidade de medidas ecológicas. Suas populações, já bem supridas de condições econômicas, de saúde e educação, tinham condições de incorporar algumas novas prioridades, como as preocupações ambientais visando diminuir a poluição e evitar acidentes ecológicos.

Já entre os países subdesenvolvidos foi possível identificar um consenso em torno da responsabilização dos países industrializados pelas degradações até então constatadas e principalmente em torno da argumentação de que o desenvolvimento dos países pobres não devia ser barrado pelas preocupações ambientais. Como os primeiros estudos, publicações da comunidade científica e organizações não-governamentais alertando para os problemas ecológicos surgiram nas nações industrializadas, do Norte, os países subdesenvolvidos, que se esforçavam para combater seus problemas econômicos e sociais, identificaram o tema como uma retórica dos países ricos para preservar sua posição privilegiada no sistema internacional.

Este embate, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, se caracteriza como o conflito mais marcante dos debates ambientais internacionais e produz muitos desdobramentos ainda atualmente. Nesse cenário o Brasil não hesitou em assumir sua condição de país subdesenvolvido e, durante as negociações da Conferência, assumiu posição de liderança na formação da coalizão dos países do chamado Terceiro Mundo (VIOLA, 1998, p. 09).

Dados os níveis de crescimento alcançados pelo Brasil até meados da década de 1970, com base no modelo desenvolvimentista, “no contexto geral da política externa do país, o governo brasileiro interpretava a crescente atenção internacional ao meio ambiente como parte de um processo

1 O Clube de Roma foi fundado em 1968 e promovia encontros de cientistas, acadêmicos, economistas, industriais e membros de instituições públicas para debater a temática ambiental.



que não podia favorecer o Brasil". Assim, o Brasil chegava a Estocolmo com a convicção de que a Conferência teria caráter eminentemente político, o que justificava a atribuição da preparação para a Conferência de Estocolmo ter sido responsabilidade exclusiva do Itamaraty (LAGO, 2007, p. 116-118).

A partir dessa orientação, a política externa brasileira em Estocolmo pautou-se pela defesa do direito ao desenvolvimento. A atuação da diplomacia brasileira baseou-se no princípio da soberania nacional irrestrita quanto ao uso dos recursos naturais. O argumento central do Brasil, compartilhado pelas demais nações subdesenvolvidas, era o de que estes países deveriam priorizar seu desenvolvimento enquanto as responsabilidades pela degradação ecológica de então e o ônus da proteção ambiental necessária deveriam ser exclusivamente dos países industrializados.

Reforçando este posicionamento, o Brasil ainda apresentou o argumento de que a pobreza é uma das principais causas da degradação ambiental e, assim, deve-se fazer a distinção entre a degradação resultante da falta de condições sociais dignas e a degradação ambiental resultante de uma condição econômica super produtiva. Com isso, já na primeira grande reunião da ONU sobre meio ambiente, foram inseridas as dimensões social e econômica como componentes associados ao debate ecológico.

Os princípios da argumentação brasileira faziam distinção entre poluição absoluta e poluição relativa, entre poluição industrial e poluição da miséria, poluição causada pelo superdesenvolvimento (industrial e consumista) dos países ricos e a poluição causada pelo subdesenvolvimento (fome, carência de educação e tecnologia, falta de saneamento) dos países pobres. Relativa também, segundo o mesmo argumento, deveria ser a responsabilidade na solução dos problemas ambientais, de caráter local ou planetário (VIEIRA, 1992, p. 08-09).

A articulação dos países subdesenvolvidos em torno dos argumentos comentados acima foi notável, causando entre os países industrializados uma sensação de derrota que fez endurecer a postura crítica dos mesmos. Alguns países desenvolvidos passaram então a criticar a ênfase dada, principalmente pelo Brasil, às questões que considerava cruciais para seu desenvolvimento industrial e agrícola. Com isso, fortaleceu-se a percepção internacional de que o Brasil não parecia capaz de preservar seu extraordinário patrimônio (LAGO, 2007, p. 20). Assim, o crescimento da consciência ambiental ao redor do mundo levou a Amazônia a ser encarada como um grande símbolo ecológico internacional e o Brasil recebeu cada vez mais cobranças no sentido de promover a preservação da floresta (SILVA, 2004, p. 40).

O posicionamento do Brasil e dos demais países subdesenvolvidos, contrários à submeter seu desenvolvimento às balizas do recém-surgido ambientalismo internacional, não impediu, entretanto, que a Conferência de Estocolmo produzisse resultados significativos para o tema no período subsequente. Mesmo tendo discutido o tema ecológico da perspectiva do desenvolvimento econômico e social, a Conferência introduziu alguns dos princípios e conceitos que se tornaram a base da temática ambiental global nos próximos anos. Entre os principais reflexos da Conferência estão:



a entrada definitiva do tema ambiental na agenda multilateral e a determinação das prioridades das futuras negociações sobre meio ambiente; a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA; o estímulo à criação de órgãos nacionais dedicados à questão do meio ambiente em dezenas de países que não o tinham; o fortalecimento das organizações não governamentais e a maior participação da sociedade civil nas questões ambientais (LAGO, 2007, p. 48)

No Brasil uma série de instituições de caráter ambiental foram criadas no período posterior a Estocolmo, fator que não implica uma ligação direta como resultado da Conferência, mas certamente está ligado à maior atenção dedicada ao meio ambiente. De acordo com Viola (1998, p. 05), em 1970 havia 12 agências ambientais nacionais, em 1995 serão mais de 180. No âmbito governamental é importante citar a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), associada ao Ministério do Interior; a Formulação da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, e a inclusão de um capítulo sobre questões ambientais na Constituição Federal de 1988.

No cenário ambiental internacional, o acontecimento posterior a Estocolmo de maior relevância foi a publicação, em 1987, do Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecido como Relatório Brundtland. Esta Comissão, instituída pela Assembleia Geral das Nações Unidas, contava com a presença de vinte e três países e promoveu estudos, conferências públicas e relatórios, acumulando perspectivas distintas sobre a idéia de desenvolvimento sustentável que vinha sendo discutida em diferentes países. O documento publicado sob o título de “Nosso futuro comum” difundiu as bases do conceito de desenvolvimento sustentável<sup>2</sup> no quadro político mundial, baseado na responsabilidade entre as gerações de buscar o equilíbrio entre três pilares do desenvolvimento: o econômico, o social e o ambiental.

Desta forma, o conceito de desenvolvimento sustentável teve um importante papel na conciliação das posições conflitantes entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, instigando-os a aprofundarem o debate sobre a temática ambiental. Este conceito tornou-se referência para inúmeros trabalhos e interesses políticos dos mais diversos (RIBEIRO, 2005, p. 110), fazendo com que a sustentabilidade constituísse a tônica da próxima Conferência ambiental da ONU.

## **A estratégia da sustentabilidade: RIO – 1992**

Vinte anos após Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, mostrou que a temática ambiental havia sido consolidada entre os principais assuntos da agenda internacional e da opinião pública global. O número de participantes no evento pode nos fornecer uma dimensão inicial do evento. Presenciaram a Rio-92: delegações de 172 países, 108 Chefes de Estado ou de Governo, foram credenciados no evento representantes de 1.400 ONGs e cerca de 10.000 jornalistas, enquanto no evento paralelo, o Fórum Global, reuniram-se membros de 7.000 ONGs (LAGO, 2007, p. 52).

<sup>2</sup> De acordo com o Relatório Brundtland (1987): “Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades”.



Vale lembrar que, com fim da Guerra Fria, a década de 1990 foi um momento de vigor do multilateralismo e de expectativas de aperfeiçoamento da ordem internacional (LAFER, 2002, p. 280), o que favoreceu a ascensão dos novos temas. Concomitantemente, o processo de redemocratização no Brasil permitiu que a difusão da consciência ecológica gerasse maior participação da sociedade civil nas questões políticas, sociais e ambientais.

Porém, o Brasil enfrentava dificuldades reais desde Estocolmo visto que os níveis de crescimento da época do “milagre econômico” não puderam resistir às crises do petróleo (1973 e 1979), da dívida externa e à inflação, cujos reflexos caracterizaram os anos 1980 como a década perdida. Assim, o Brasil teve de realizar uma série de esforços durante a fase preparatória da Conferência para articular-se politicamente, captar recursos e conseguir oferecer uma infra-estrutura adequada ao porte do evento.

Com a crise do modelo nacional desenvolvimentista, o país adotou medidas da agenda neoliberal, promovendo a abertura comercial, financeira, e a privatização de empresas estatais. O governo brasileiro precisava de investimentos para estabilizar e fortalecer a economia, assim, buscou retomar o relacionamento prioritário com os Estados Unidos, que de 1990 a 1994 foi responsável por quase 45% dos investimentos externos no país (CERVO e BUENO, 2002, p. 478). Por outro lado, o Brasil não deixou de buscar a diversificação de suas relações externas.

No perímetro regional o Brasil visava o estreitamento de relações com os países vizinhos, entre os quais se destaca o entendimento diplomático com a Argentina em torno de acordos de integração e cooperação econômica, até que, em 1991, foi assinado o Tratado de Assunção criando o Mercado Comum do Sul com a participação de Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. No subcontinente da América do Sul, a região platina continuava a receber maior atenção do que a região amazônica (ANTIQUERA, 2006), em função do intercâmbio comercial mais intenso e facilitado. Porém, alguns fatores importantes fizeram com que, no contexto da Rio-92, a Amazônia recebesse maior atenção por parte do Brasil e da opinião pública nacional e internacional se compararmos ao contexto de Estocolmo, em 1972.

A crescente valorização estratégica da Amazônia pelo governo brasileiro levou à criação do Programa Calha Norte (PCN), em 1985, “considerado o primeiro passo em direção a uma política de defesa que contempla abertamente a Amazônia no período pós-autoritário” (SILVA, 2004, p. 51). No âmbito regional, o ano de 1989 marcaria o início do período de revitalização do Tratado de Cooperação Amazônica com a renovação do compromisso político entre os países amazônicos (QUIROGA, 2003). A intensificação dos contatos diplomáticos entre estes países foi marcada pela Primeira Reunião de Presidentes dos países signatários do TCA, em 1989, seguida de uma nova reunião entre os Chefes de Estado, em fevereiro de 1992, ocasião em que foi elaborada uma Declaração<sup>3</sup> expressando o posicionamento conjunto dos países amazônicos para a Conferência do Rio.

3 A “Declaração de Manaus sobre a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento”, documento de dez páginas, expõe a posição conjunta dos países amazônicos sobre os principais temas a serem abordados na Rio-92: Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e Biotecnologia, Florestas, Recursos Hídricos, Populações Indígenas, entre outros. Disponível em: [http://www.otca.info/portal/admin/\\_upload/presidentes/II\\_REUNIoN\\_DE\\_LOS\\_PRESIDENTES\\_ESP.pdf](http://www.otca.info/portal/admin/_upload/presidentes/II_REUNIoN_DE_LOS_PRESIDENTES_ESP.pdf).



A atenção direcionada para a Amazônia, entretanto, vinha acompanhada de duas preocupações oriundas da arena internacional: os debates acerca da tutela internacional sobre a região e a necessidade de recuperação da imagem internacional do Brasil. Devido ao grande número de queimadas e ao crescente desflorestamento ocorrido na década de 1980, a degradação da Amazônia começava a figurar entre as principais causas do efeito estufa, da redução da biodiversidade<sup>5</sup> e da destruição da camada de ozônio.

Frente ao desgaste da imagem internacional do Brasil, o Itamaraty ponderou que atrair o debate sobre o meio ambiente para o país poderia representar uma oportunidade de contrapor o momento de crise. Foi então que surgiu a proposta brasileira para sediar a segunda grande Conferência Ambiental da ONU prevista para o ano de 1992. A proposta brasileira foi aceita em 1989, e podem ser encontradas diferentes interpretações a respeito da escolha do país sede da segunda grande Conferência ambiental da ONU.

Na perspectiva de membros do corpo diplomático do Itamaraty envolvidos com as negociações ambientais podemos perceber que a definição do Brasil como sede da Conferência é apontada como uma vitória da diplomacia brasileira (LAGO, 2007, p. 151-152). Já na literatura acadêmica, encontra-se a interpretação de que a escolha do Brasil representaria uma forma de pressão pela diminuição das queimadas, da devastação na Amazônia e pelo julgamento dos mandantes da morte do líder sindical e ambientalista Chico Mendes (RIBEIRO, 2005, p. 107), que teve uma repercussão negativa muito grande na comunidade ambientalista internacional. Assassinado quinze dias após a proposta brasileira de sediar a Eco-92, Chico Mendes desenvolvia trabalho memorável como líder sindical e como ativista na luta contra o desflorestamento. Apesar de ser pouco conhecido nacionalmente, tinha recebido do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, um dos mais prestigiosos prêmios ambientalistas, o Global 500. Certamente, a escolha do Brasil como sede da Conferência foi influenciada por ambos os fatores.

Assim, a partir de 1990, com a posse de Collor, o governo desempenhou uma “forte retórica pró-ambientalista” (VIOLA, 1998, p. 10). Esta atuação ficou marcada pela nomeação de Lutzenberger, considerado um ambientalista de posições radicais, para o cargo de Secretário de Meio Ambiente da Presidência da República.

[...] No primeiro ano de governo, Collor/Lutzenberger tomam algumas decisões importantes que lhe dão credibilidade diante do ambientalismo internacional: prorrogação da suspensão de subsídios e incentivos fiscais para agropecuária na Amazônia, suspensão do programa de ferro-gusa da Amazônia oriental, maior monitoramento e fiscalização do desflorestamento com queda de 50% nas queimadas em agosto/outubro de 1990 (comparadas com o ano anterior); início da elaboração do macro-zoneamento ecológico-econômico, fim do programa nuclear paralelo dos militares e adesão do Brasil à política ocidental de não-proliferação nuclear (VIOLA, 1998, p. 10).

4 Em 1988 atingiu-se o pico de 28.000km<sup>2</sup> de área desflorestada, equivalente a 0,82% da área total da Amazônia. Já entre 1989 e 1994 a média foi de queda, em torno de 0,40% ao ano (VIOLA, 2002:37).

5 O jornal americano New York Times publicou, em 1988, artigos sob os títulos: “Vast Amazon Fires, Man Made, linked to Global Warming” e “Who is burning the Amazon?” (LAGO, 2007:148).



Porém, estas ações não se traduziram na significativa realocação dos gastos públicos em favor da proteção ambiental, já que o governo definiu mais claramente sua política ambiental externa, enquanto internamente a estrutura do sistema ambiental brasileiro se restringia a dar apoio tático à imagem que se buscava desenhar para a comunidade internacional (VIEIRA, 1992, p. 12).

Visando reconstruir a imagem internacional do país, o Brasil deu início a uma nova fase de sua política externa para o meio ambiente, caracterizada pela adoção da estratégia da sustentabilidade. A postura defensiva que fundamentou o posicionamento brasileiro em Estocolmo, com base no princípio irrevogável da soberania, precisava evoluir para uma atitude de maior envolvimento nas negociações ambientais. A nova estratégia deveria ser capaz de aumentar o poder de decisão do país nas negociações ecológicas internacionais, compatibilizando-o com a importância do patrimônio ambiental do Brasil para o planeta.

A partir da definição do Brasil como sede da Eco-92 o país buscou incorporar o desenvolvimento sustentável ao discurso da política interna e externa do país como estratégia para resgatar a credibilidade internacional, atender as necessidades econômicas internas de atração de capitais, demonstrar engajamento na conjuntura ecológica global, e, ainda, pleitear uma posição de liderança nas negociações ambientais.

Durante a Conferência e o período imediato anterior, maio/junho de 1992, o governo brasileiro concluiu a mudança iniciada em fins de 1989 na direção de uma política exterior responsável no concernente a problemas ambientais globais: co-liderou na redação da Convenção de Biodiversidade; facilitou o acordo na Convenção de Mudança Climática e teve posições consistentemente favoráveis a compromissos a favor do desenvolvimento sustentável na Agenda 21. Contudo, a posição brasileira foi irresponsável quando apoiou a Malásia na sua oposição a uma convenção sobre florestas (VIOLA, 1998, p. 11).

Entretanto, mesmo com a adoção da estratégia da sustentabilidade, o Brasil não havia abandonado sua postura de defesa da soberania quando se tratava de assuntos envolvendo a gestão de recursos ambientais nacionais. Isto se comprovou com a oposição ao estabelecimento de uma Convenção de Florestas, o que ampliaria as discussões internacionais sobre este tipo de ecossistema. Ao invés da Convenção, o Brasil buscou limitar as deliberações da Rio-92 à uma Declaração sobre Florestas. Segundo Lago (2007), "A Convenção sobre Florestas daria ênfase ao papel destas como sumidouros de CO<sub>2</sub>, o que desviaria o foco dos verdadeiros responsáveis pelas emissões: os países industrializados" (LAGO, 2007, p. 164).

Tampouco havia sido abandonada pelos países do chamado Terceiro Mundo, incluso o Brasil, a defesa do direito ao desenvolvimento. O próprio nome oficial dado à Rio-92, mantendo o enfoque integrado entre meio ambiente e desenvolvimento, já preconizava a continuidade das discussões ocorridas em Estocolmo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

A posição brasileira de não aceitar o tratamento multilateral dos temas ambientais de forma isolada, e de associá-lo ao do desenvolvimento econômico, representava uma alternativa construtiva e comprovou-se uma opção política acertada, uma vez que, até hoje, permanecem sob esta ótica as negociações ambientais (LAGO, 2007, p. 143).



A posição do governo brasileiro no processo preparatório e na realização da Rio-92 baseou-se em dois princípios. Em primeiro lugar, de que os problemas ambientais globais eram relevantes e deveriam ser tratados de maneira prioritária pela comunidade internacional; em segundo, de que a responsabilidade se diferenciava tanto pela causa quanto pela solução dos problemas ambientais globais, o que aumentava o custo dos países ricos (VIOLA, 2002, p. 35).

Ainda de acordo com esse autor, a posição brasileira foi influenciada por cinco fatores: a crise do modelo desenvolvimentista em 1980, que sensibilizou a opinião pública para a idéia do desenvolvimento sustentável; a sensibilização [estratégica] do governo em relação aos problemas ambientais; o fato da matriz energética brasileira estar fundamentada em recursos renováveis enquanto a maioria dos países depende de combustíveis fósseis e energia nuclear; a consciência da importância da Floresta Amazônica como grande abrigo de biodiversidade e de apreensão de carbono; e, a pressão pelo compromisso ambiental por ser a sede da Conferência (VIOLA, 2002, p. 35).

Podemos perceber que a atuação da política externa brasileira na Conferência do Rio incorporou novos elementos, essencialmente a estratégia da sustentabilidade, sem, entretanto, abandonar a defesa do direito ao desenvolvimento fundamentado no princípio da soberania. O enfoque das negociações da Conferência do Rio, e dos debates ecológicos internacionais de forma geral, continuava a ser as discussões sobre a responsabilidade pelos problemas ambientais e pelo consequente ônus econômicos das medidas ecológicas necessárias. Na Declaração do Rio, destaca-se o Princípio 7, que estabeleceu o consenso em torno das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Este princípio dá fundamento às negociações da Convenção sobre Mudança Climática até hoje. A atuação brasileira no decorrer destas negociações caracteriza uma terceira fase na política externa para o meio ambiente, e merece ser estudada detalhadamente.

## **O Brasil em busca de liderança no regime sobre mudança climática.**

A atuação brasileira no regime internacional sobre mudanças climáticas caracteriza o que chamamos de terceira fase da política externa para o meio ambiente, na qual o Brasil se projeta no cenário internacional de maneira pró-ativa em busca de liderança nas negociações ambientais internacionais. Mas, enfim, o que seria esta posição de liderança? Quais suas características, vantagens e atribuições? Desempenhar um papel de liderança é atuar de forma influente nas negociações, incluir temas, articular a construção de consensos, formular propostas e ter capacidade de implementá-las, assim como propor alternativas para superação de impasses.

Dessa forma, antes de analisar os posicionamentos do Brasil é necessária uma breve apresentação do regime. As questões acerca de mudanças climáticas começam a ser discutidas por volta de 1988 no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e com subsídio científico do Painel Intergovernamental sobre Mudança do clima (IPCC, na sigla em inglês). Devido às atribuições restritas a questões ambientais que possuía o PNUMA, a partir de 1990 o tema climático passou a ser conduzido pela Assembleia Geral das Nações Unidas já que, desde Estocolmo, os debates internacionais tratavam das questões ecológicas de forma associada com implicações político-econômicas. Essa mudança de foro negociador



refletiu o interesse do grupo de países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, que preferiam ver a Convenção ser negociada mais sob o ângulo político e econômico do que sob uma orientação técnica e científica (LAGO, 2007, p. 72).

Com a criação do Comitê Negociador Internacional (INC) inicia-se os preparativos para a Convenção sobre Mudança Climática, que foi aberta para assinatura durante a Conferência do Rio de Janeiro. A importância do regime internacional de mudança climática não se restringe aos acordos estabelecidos na Convenção e no Protocolo de Kyoto, mas prevê também a necessidade de uma consciência pública favorável a estabilizar o clima e de um vetor tecnológico que favoreça o investimento em tecnologias não intensivas em carbono (VIOLA, 2002, p. 28).

Resumidamente, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática tem como objetivo a redução das emissões de gases causadores do efeito estufa, e conseqüentemente do aquecimento global. A definição das medidas que devem ser tomadas para alcançar este objetivo tem como fundamento o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Assim, a Convenção estabeleceu a distinção entre países desenvolvidos ou com alto nível de emissões, agrupados no chamado Anexo I, e países em desenvolvimento com baixo nível de emissões, não pertencentes ao Anexo I. Aos países Partes do Anexo I a Convenção estabeleceu que deveriam ser tomadas medidas imediatas, de maneira flexível, visando a retornar aos níveis de emissão constatados em 1990. Já os países não pertencentes ao Anexo I somente poderiam vir a ter compromissos em um momento posterior. No entanto, todas as Partes deveriam elaborar e publicar inventários nacionais de emissões de carbono.

Esta configuração mostra que após longos anos de debates intensos, o conflito entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos teve efeitos concretos sobre o regime internacional sobre mudança climática. Preservou-se a associação entre meio ambiente e economia, e, assim, foi acordado que “os países desenvolvidos deveriam tomar a iniciativa no combate à mudança climática e a seus efeitos negativos” (CONVENÇÃO, 1992). Entretanto, após alguns anos de vigência da CQNUMC, as metas de redução estipuladas estavam longe de serem alcançadas. Desde a primeira Conferência das Partes (COP) em Berlim, vinha sendo apontada a necessidade de se tomar medidas mais efetivas para atingir as metas estipuladas. Então, na COP3, realizada em Kyoto no ano de 1997, foi adotado um Protocolo visando à tomada de atitudes mais concretas para cumprir os compromissos da Convenção.

Longas e difíceis negociações precederam à entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, que só ocorreu no ano de 2005. O documento estabeleceu o primeiro período de compromissos para os países do Anexo I, de 2008 a 2012, no qual os signatários do Protocolo passaram ter obrigações de reduzir em pelo menos 5% suas emissões de carbono em relação aos níveis de 1990. Os países não pertencentes ao Anexo I continuaram sem obrigações quantificadas de redução das emissões. Entretanto, face ao objetivo comum do desenvolvimento sustentável, os países denominados como “em transição para economias de mercado” poderiam contar com recursos provenientes dos países desenvolvidos através dos Mecanismos de Implementação Conjunta<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Os mecanismos iniciais foram: a comercialização de cotas de redução certificada de emissões e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).



Durante as negociações destes mecanismos previstos pelo Protocolo de Kyoto surgiram divergências sobre vários pontos, e mesmo com a adoção do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, continuaram os embates entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre as medidas que deveriam ser adotadas visando solucionar o problema ambiental. Os países emergentes não aceitaram qualquer tipo de compromisso de redução nas suas emissões, presentes ou futuras, e as poucas iniciativas por parte dos principais países emissores de carbono resultaram em dificuldades na busca pela estabilização de emissões estabelecida pelo Protocolo (VIOLA, 2004, p. 83).

A proposta que deu origem ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) foi de autoria brasileira, sugerindo a criação de um mecanismo financeiro, chamado Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), que contaria com recursos pagos em forma de multa pelos países do Anexo I que não atingissem suas metas de redução. Esta proposta representou um avanço importante, tanto para a atuação brasileira quanto para o andamento das negociações sobre mecanismos de implementação conjunta. Recusada nas negociações, a proposta original foi reformulada em conjunto com os Estados Unidos e transformou-se no MDL, sem o caráter punitivo do FDL, mas mantendo a transferência de recursos dos países do Anexo I para os não pertencentes ao mesmo, como forma de complementar os compromissos de redução dos países desenvolvidos.

Através destas negociações o Brasil superou tanto sua oposição prévia à Implementação Conjunta, que vinha desde a assinatura da Convenção em 1992, quanto sua oposição ao comércio de cotas de emissão entre os países do Anexo I, que acabou sendo introduzido como um mecanismo fundamental do Protocolo de Kyoto (VIOLA, 2004, p. 97-98). Porém, a saída das negociações do Protocolo por parte dos Estados Unidos, em 2001, abalou a viabilidade deste documento e até mesmo da Convenção sobre Mudança do Clima, já que aquele país é o maior emissor de carbono na atmosfera.

Além disso, a oposição ao Protocolo por parte da maioria dos países exportadores de petróleo mostrara que a adesão efetiva às medidas da Convenção do Clima necessitaria de mudanças reais nos padrões de produção e consumo dos países. Somava-se a estas dificuldades a falta de consenso na comunidade científica a respeito da velocidade, da extensão e das consequências das mudanças climáticas.

“A viabilidade de longo prazo do Protocolo de Kyoto depende do retorno dos Estados Unidos ao regime e da aceitação de compromissos de redução da taxa de crescimento futuro das emissões por parte dos países emergentes (as emissões poderão continuar a crescer, mas a um ritmo menor). A posição do Brasil será provavelmente decisiva a este respeito, já que, entre os países emergentes, é o melhor situado para avançar no processo de negociação” (VIOLA, 2002, p. 40).

Após esta breve contextualização do regime internacional sobre mudança climática, passemos a analisar mais especificamente a atuação brasileira no decorrer das negociações da CQNUMC e do Protocolo de Kyoto. Os principais temas nos quais se atribui destaque aos posicionamentos brasileiros são: a oposição a compromissos de redução para os países em desenvolvimento; a autoria



da proposta inicial de um dos mecanismos de implementação conjunta, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; os debates sobre o papel das florestas como sumidouros de carbono e sobre as emissões de carbono decorrentes do desflorestamento; e, o reconhecimento da importância das medidas necessárias para enfrentar as mudanças climáticas, o que resultou no engajamento brasileiro em favor da adoção e ratificação do Protocolo de Kyoto.

Da retirada americana do Protocolo, em março de 2001, até a conclusão das negociações, em novembro de 2001, o Brasil teve um desempenho formidável, tanto na crítica à posição norte-americana, quanto na promoção de negociações entre os vários blocos de países. O Brasil foi um país proeminente na articulação da aliança entre União Européia, Japão e países emergentes, o que possibilitou o sucesso nas negociações finais do Protocolo (VIOLA, 2004, p. 101).

A combinação dos fatores citados vai de encontro com a hipótese de que o Brasil, acumulando experiências e amadurecendo posicionamentos desde Estocolmo, se projeta em busca de liderança nas negociações internacionais sobre meio ambiente, com ênfase atualmente no regime sobre mudanças climáticas. Este raciocínio pode ser verificado na seguinte análise acerca da atuação do Brasil durante a negociação do Protocolo de Kyoto, que, segundo o autor, teve quatro dimensões principais:

1) afirmar o direito ao desenvolvimento como um componente fundamental da ordem mundial, dando continuidade à política externa brasileira; 2) promover uma visão do desenvolvimento associada com a sustentabilidade ambiental, em correspondência com o grande crescimento da consciência ambiental no país e sua tradução em políticas públicas nacionais e estaduais; 3) promover uma posição de liderança do Brasil no mundo, em correspondência com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo Cardoso; e 4) evitar que o uso das florestas seja objeto de regulação internacional para não correr riscos de que outros países possam questionar o uso econômico da Amazônia (VIOLA, 2002, p. 38).

O posicionamento defensivo brasileiro em relação a negociações internacionais que tenham efeitos diretos sobre florestas mantém-se rígido desde as primeiras discussões que levantaram a questão de uma possível gestão supranacional sobre a Amazônia. Esta posição da política externa brasileira se manifestou abertamente em diversas ocasiões, principalmente na oposição ao estabelecimento de uma Convenção sobre Florestas, na Rio-92 e novamente nas negociações da CQNUMC sobre a inclusão de mecanismos com atuação sobre florestas. A posição defensiva do Brasil nas negociações sobre o papel das florestas como sumidouros de carbono é um ponto que deve ser melhor trabalhado na abordagem da política externa brasileira, pois a Amazônia parece ser percebida pelo governo brasileiro mais como um ônus por causa do desmatamento do que como um trunfo devido a seu papel mundial na absorção do gás carbônico (VIOLA, 2004, p. 98).

O carbono emitido por mudança no uso do solo, essencialmente pelo desflorestamento da Amazônia<sup>7</sup>, representa aproximadamente 61% das emissões brasileiras<sup>8</sup>, que, totalizadas chegam a

7 A metade do peso seco de árvores de uma floresta tropical é carbono, e o desmatamento libera este carbono na forma de gases de efeito estufa, tais como gás carbônico (CO<sub>2</sub>) e metano (CH<sub>4</sub>), tanto no caso das árvores que sejam queimadas como na decomposição das árvores mortas deixadas no local (FEARNSHIDE, 2008:02-03).

8 Fonte: <http://www.inpa.gov.br>, dados referentes a 2005.



2,5% das emissões globais de carbono. A atenção dada à região amazônica é de extrema importância dentro das negociações da Convenção sobre Mudança do Clima porque, além de estar ligada a uma parte significativa das emissões globais de carbono, a Amazônia é diretamente vulnerável ao processo de mudança climática. Por estes motivos, a potencialidade do Brasil em assumir uma posição de liderança nas negociações e na adoção de medidas da Convenção sobre Mudança do Clima está diretamente relacionada com o potencial brasileiro em reduzir efetivamente o desflorestamento e a degradação na região amazônica.

A disposição e a capacidade limitadas de restringir o desmatamento na Amazônia demonstradas pelos governos Cardoso e Lula (e por quase todos os governos estaduais) constituem uma limitação das potencialidades da liderança brasileira no Protocolo de Quioto (VIOLA, 2004, p. 96).

Prospectos alarmantes desenvolvidos por instituições de pesquisa internacionais de diferentes países têm sido apresentados ao IPCC. Segundo (VIOLA, 2002, p. 28), o próprio Comitê Intergovernamental sobre Mudança Climática, no relatório de janeiro de 2001, estabeleceu o fim da incerteza científica prévia sobre a mudança climática ao afirmar que a temperatura média da Terra poderá subir de 1,5 grau até 6 graus, até o ano 2100” (VIOLA, 2002, p. 28). Com isso surgiu o debate sobre a definição de “mudança climática perigosa” no âmbito da CQNUMC, abordando a especificação de uma concentração máxima de CO<sub>2</sub> na atmosfera.

A diferença entre as projeções catastróficas da atualidade e as levantadas, por exemplo, em Estocolmo em 1972, está na investigação científica que dá fundamento aos estudos atuais e que, no caso das mudanças climáticas, são avaliadas pelo IPCC. De acordo com estudos de Fearnshide (2008), pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA):

O prospecto<sup>9</sup> é que áreas grandes de floresta tropical não sobreviverão às mudanças de clima projetadas sob cenários sem mitigação do efeito estufa, e portanto é importante o papel em potencial de esforços para controlar o desmatamento como parte de uma estratégia para mitigar a mudança de clima nas próximas décadas. [...] Emissões de gases do efeito estufa provocadas pela mortalidade da floresta devido à mudança de clima, fazem parte de uma relação de retroalimentação positiva em potencial que conduz a cada vez mais aquecimento e mais mortalidade (FEARNSHIDE, 2008, p. 03).

No Brasil, os estudos e avaliações sobre mudanças climáticas, que dão subsídio científico às iniciativas tomadas na política externa, estão a cargo do Ministério da Ciência e Tecnologia. Assim, as propostas e argumentações brasileiras nas negociações da Convenção sobre Mudança do Clima costumam ser dotadas de sólido fundamento científico (DUTSCHKE, 2000, p. 24).

O caso das Mudanças Climáticas permite analisar a diferença que um Ministério pode fazer na elaboração de uma política diplomática coerente e inteligente para o meio ambiente. [...] alguns altos funcionários do Ministério de Ciência e Tecnologia e de outros institutos de pesquisa vieram acompanhando as negociações para a elaboração da Convenção das Mudanças Climáticas desde o seu início, antes da Eco-92. Participando da definição dos

9 O modelo de análise das mudanças do clima desenvolvido pelo Centro Hadley do Escritório Meteorológico do Reino Unido indica uma mortalidade maciça da floresta amazônica até 2080 (FEARNSHIDE, 2008:02).



princípios básicos em que se deveria basear essa convenção, o Princípio da Preocupação e o das Responsabilidade Comuns mas Diferenciadas (LISBOA, 2002, p. 51).

Um novo mecanismo visando ações mais efetivas para se alcançar as metas de redução das emissões vem sendo negociado no âmbito da Convenção sobre Mudança do Clima. O chamado REDD+ é direcionado ao potencial das florestas em mitigar o processo de mudança climática, este mecanismo prevê a concessão de recursos financeiros aos países que certificarem Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação de acordo com diretrizes acordadas pela Convenção. No plano dos debates prevalece a idéia de que:

Evitar desmatamento pode contribuir para mitigar o efeito estufa e o valor financeiro disto oferece uma alternativa sustentável ao atual padrão destrutivo de uso da terra na região. Residentes tradicionais no interior amazônico, incluindo povos indígenas, têm um papel em potencial importante em evitar o desmatamento e devem compartilhar dos benefícios de fazer isto (FEARNSHIDE, 2008, p. 02).

Resta investigar empiricamente como este mecanismo, em vias de ser aprovado e implementado pela CQNUMC, pode ser um instrumento com efeitos positivos sobre a região amazônica. A participação ativa do Brasil nas negociações do mesmo é fundamental e uma discussão mais detalhada de tal instrumento é um excelente objeto de estudo para os pesquisadores do meio ambiente, porém abordá-lo mais profundamente ultrapassaria as delimitações deste trabalho.

O regime internacional sobre Mudança Climática ultrapassou o primeiro período de compromisso, estabelecido pelo protocolo de Kyoto, de 2008 a 2012. Com isso, novos e antigos consensos e conflitos estão vindo à tona em negociações intensas, onde os resultados apresentados pelos países do Anexo I, e a disposição dos países não pertencentes ao Anexo em também assumirem compromissos de redução de emissões, serão fundamentais para o prosseguimento e a efetividade da Convenção sobre Mudança Climática.

O Brasil apresenta vantagens comparativas reais para desempenhar sua tarefa de reduzir emissões de carbono. No plano interno destaca-se a criação, em 2000, do Fórum Brasileiro de Mudança Climática<sup>10</sup>, destinado a conscientizar e mobilizar a sociedade sobre o tema. A matriz energética do País, baseada na hidroeletricidade e na biomassa<sup>11</sup>, é essencialmente de fontes renováveis. As emissões de carbono brasileiras provêm majoritariamente da degradação da Amazônia. As políticas internacionais de meio ambiente direcionam cada vez mais recursos para evitar o desflorestamento e promover o desenvolvimento sustentável nos países emergentes.

As condições parecem favoráveis, e, se aproveitadas, podem ajudar o país a tomar iniciativas concretas e se projetar em busca de uma posição de liderança nas negociações internacionais sobre meio ambiente. A intenção brasileira em assumir esta posição influente nas negociações sobre mudanças climáticas ficou ainda mais evidente pouco antes da COP15, em Copenhague no ano

10 O Fórum pode estabelecer uma conexão entre o governo e a sociedade civil, possibilitando a discussão de temas como o Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas, com ações coordenadas entre Estado e sociedade; a criação de um Organismo Nacional de Política Climática vinculado a uma Rede Nacional de Pesquisa sobre Mudanças do Clima, entre outras políticas.

11 "Estima-se que o consumo de etanol no Brasil evite 25,8 milhões de toneladas de CO<sup>2</sup> equivalente por ano. (VARGAS, 2008:48).



de 2010, quando o país anunciou a adoção voluntária de compromisso de redução das emissões de CO<sub>2</sub> antes do início das negociações (ABRANCHES, 2010, p. 121). Mesmo sem fazer parte do Anexo I e sem terem sido estabelecidos parâmetros para o segundo período de compromissos de reduções, com ou sem obrigações para os países em desenvolvimento, o Brasil tentou se lançar a frente para influenciar as negociações. Esta postura, seja com a intenção de fazer pressão aos países desenvolvidos ou como demonstração de vontade política de alcançar os objetivos da Convenção, tornou clara a disposição do Brasil em assumir um lugar de destaque entre os líderes das negociações ambientais globais.

## Considerações Finais

A política externa brasileira para o meio ambiente foi marcada por diferentes condicionantes internas, regionais e internacionais nas três fases analisadas. Verifica-se que o Brasil atuou nas negociações internacionais sobre meio ambiente desde o marco inicial da intensificação dos debates, em Estocolmo, 1972; durante o processo de difusão e aprofundamento da temática ambiental nas relações internacionais que marcante por ocasião da Conferência do Rio de Janeiro, 1992; e no decorrer do regime ambiental internacional mais efetivo da atualidade, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. Dessa forma, o país participou ativamente dos debates ambientais nos quais surgiram os principais conflitos, consensos e conceitos da temática ambiental global.

No contexto da Conferência de Estocolmo, em 1972, a configuração interna do Brasil, nos aspectos político, econômico e social, foram os fatores mais influentes no posicionamento internacional do país. Sob o governo do regime militar, a economia do país alcançou altos níveis de crescimento, proporcionados pela atuação nacional-desenvolvimentista do Estado. A região amazônica estava entre os objetivos do projeto desenvolvimentista que passou a promover políticas de povoamento e exploração. Então, considerou-se politicamente inviável qualquer medida ecológica que pudesse frear o crescimento econômico do país, por mais que tenha sido alarmante a atuação do ambientalismo internacional.

Em sua primeira fase, a política externa brasileira atuou em defesa do direito ao desenvolvimento, com base no princípio da soberania nacional sobre a utilização dos recursos naturais, e na prioridade à busca por melhores condições sociais. Assim, atribuiu-se a responsabilidade pelos problemas ambientais aos países desenvolvidos, que já possuíam um alto nível de industrialização. Este posicionamento era compartilhado por grande parte dos países subdesenvolvidos, fazendo surgir, desde a primeira Conferência Ambiental da ONU, o conflito nas negociações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos que resultou no enfoque integrado entre meio ambiente, desenvolvimento e sociedade.

Anos depois de Estocolmo, entre os reflexos já apontados, a difusão do conceito de desenvolvimento sustentável lançou no cenário político mundial um novo desafio para os Estados. A necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico-social com a preservação ecológica construiu



relativo consenso entre países da comunidade internacional. Assim, o desenvolvimento sustentável compôs a pauta da Conferência do Rio, em 1992. No início daquela década o Brasil enfrentava dificuldades sócio-econômicas resultantes de crises internacionais, da dívida externa, e de altos índices de inflação. A imagem internacional do país com relação às questões ecológicas estava desgastada, principalmente pelos altos índices de desflorestamento da década de 1980.

Logo, as condicionantes internas e externas do contexto da Conferência do Rio, bem diferentes daquelas de Estocolmo, induziram o país a reconhecer a importância da adoção de medidas ecológicas. Assim, o Brasil incorporou a sustentabilidade como estratégia da política exterior, visando recuperar a imagem internacional do país, atrair recursos para sua economia, mas, sem abandonar a defesa do direito ao desenvolvimento. As negociações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos sobre a responsabilidade pelos problemas ambientais resultaram na adoção do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Este princípio representa a construção de mais um importante consenso nas negociações internacionais sobre meio ambiente.

Após a adoção da estratégia da sustentabilidade verifica-se um envolvimento mais direto do Brasil nas questões ecológicas globais, e no decorrer das negociações da CQNUMC podemos identificar a transição para a terceira fase da política externa brasileira. O Brasil mostrou sua disposição em assumir um papel mais influente nas negociações ao fazer propostas de mecanismos de implementação conjunta, ao se engajar na ratificação do Protocolo de Kyoto, e ao continuar a ser um articulador dos posicionamentos dos países subdesenvolvidos, representados pelo G77 mais a China.

Mesmo mantendo sua postura defensiva quanto a negociações internacionais envolvendo a gestão da região amazônica, o Brasil buscou uma posição de liderança no processo de negociação da Convenção de Mudança Climática (1990-1992), à medida que sua política externa se afastava da posição desenvolvimentista radical predominante até 1988 (VIOLA, 2002, p. 25). O engajamento da política externa brasileira nas negociações da CQNUMC foi reforçado substantivamente na preparação para a COP15 de Copenhague, em 2010, onde o país anunciou a adoção de metas voluntárias de redução das emissões de carbono mesmo sem possuir obrigações estabelecidas pela Convenção nem pelo Protocolo de Kyoto. Mesmo sem terem sido alcançados acordos efetivos durante a COP15, a diplomacia brasileira mostrou sua disposição política em se projetar à frente das negociações, buscando influenciar seu andamento, articular a construção de consensos, e propor alternativas para superação dos impasses sobre a adoção e eficiência das medidas que visam mitigar as mudanças climáticas.

Novamente podemos notar que a reorientação nos posicionamentos brasileiros configura mais um processo de aprimoramento da política exterior para o meio ambiente do que uma mudança nas suas linhas de atuação. Novos elementos, trazidos por condicionantes domésticas e internacionais, são incorporados à atuação externa do Brasil, que tem buscado desempenhar uma política coerente, posicionando-se de forma ativa no decorrer dos principais conflitos, consensos e conceitos surgidos desde a ascensão da temática ambiental internacional.

Potencialidades, avanços e limitações puderam ser identificadas na atuação política interna e externa do Brasil na área ambiental. Atualmente, têm maior evidência e efetividade no cená-



rio global as ações ligadas ao regime sobre mudança climática, que englobam aspectos políticos, econômicos, ambientais e sociais. O Brasil aparece como um importante ator neste cenário devido aos posicionamentos internacionais assumidos pelo país, que estiveram diretamente relacionados a condicionantes internas, ao contexto internacional e principalmente às suas dimensões ecológicas e potencialmente políticas.

Portanto, os princípios norteadores da política externa brasileira para o meio ambiente no decorrer das três fases analisadas foram: o direito ao desenvolvimento, com enfoque integrado entre meio ambiente, desenvolvimento e sociedade; a sustentabilidade como estratégia de atuação, representada pela valorização estratégica da região amazônica nos posicionamentos internacionais do país; e, a busca por uma posição de liderança nas negociações ambientais globais que seja coerente com a dimensão e importância do patrimônio ecológico brasileiro. Resta ao Estado e à sociedade brasileira a árdua tarefa de compatibilizar as políticas ambientais nacionais, cronicamente ameaçadas por interesses econômicos, com a retórica ambientalista defendida com eficiência no cenário internacional.

Além disso, verifica-se claramente nos estudos de relações internacionais a perspectiva de que a crescente importância das questões ambientais globais pode conferir maior peso e poder aos países com grande patrimônio ambiental, especialmente os amazônicos. Após 40 anos do surgimento significativo da temática ecológica na comunidade internacional, ainda não se verifica um aumento significativo do poder de barganha do Brasil e dos países amazônicos nas relações internacionais, inclusive nos processos de elaboração e implantação de políticas ambientais internacionais com efeito sobre a Amazônia. O momento histórico atual, de grande projeção internacional do Brasil, configura-se como uma grande oportunidade de modificar a alcunha de país do futuro para tornar-se um país do presente, responsável e consciente de seu potencial.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. (2010) "A COP15: apontamentos de campo". Estudos Avançados (24).

ALVES, Jose Augusto Lindgren. (2001) "Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências". Brasília: IBRI.

ANTIQUERA, Daniel de Campos. (2006) "A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)". Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

BECKER, Bertha. (2001) "Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?". Parcerias Estratégicas, nº 12.

CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. (2002) "História da política exterior do Brasil". 2ª. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília.



CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA CLIMÁTICA. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/doc\\_clima1.php](http://www.onu-brasil.org.br/doc_clima1.php). 1992.

DUTSCHKE, Michael. (2000) "O Brasil como ator no processo da política climática". Cadernos do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

FEARNSHIDE, Philip M. (2008) "As mudanças climáticas globais e a Floresta Amazônica". In: BUCKERIDGE, Marcos. "A biologia e as mudanças climáticas globais no Brasil." Universidade de São Paulo. Disponível em: [http://philip.inpa.gov.br/publ\\_livres/Preprints/2008/USP%20livro%20capitulo-port-7-clean.pdf](http://philip.inpa.gov.br/publ_livres/Preprints/2008/USP%20livro%20capitulo-port-7-clean.pdf).

GOLDSMITH, Edward. (1972) A Blueprint for Survival. In: The Ecologist January.

KRASNER, Stephen. (1995) "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables" In: KRASNER, S. (Ed.) "International Regimes". 8 ed. Ithaca: Cornell University Press.

LAFER, Celso. "Discurso por ocasião do Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável: De Estocolmo a Joanesburgo". In: Resenha de Política Exterior do Brasil. Ministério das Relações Exteriores, 1º Semestre, 2002.

LAGO, André Aranha C. do. (2007) "Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas". Brasília: Instituto Rio Branco; FUNAG.

LISBOA, Marijane Vieira. (2002) "Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra". São Paulo em Perspectiva, 16 (2): 44-52. São Paulo.

MARTINS, Carlos Estevam. (1975) "A evolução da política externa brasileira na década 64-74". Estudos CEBRAP (12): 53-98.

MEADOWS, Denis L. (1972) The Limits to Growth. Universe Books.

NOBRE, Carlos A; SAMPAIO, Gilvan and SALAZAR, Luis. (2007) "Mudanças climáticas e Amazônia". Cienc. Cult. [online]. v. 59, n. 3, pp. 22-27.

QUIROGA, Antonio A. (2003) "La Organización de Tratado de Cooperación Amazónica, algunas claves de su evolución histórica". Relatório de Consultoria. Secretaria Permanente OTCA. Brasília.

REGGIANI, Marcela C. P. "O posicionamento político do Brasil no regime de mudanças climáticas: uma discussão de dois níveis". Web, Disponível em: <<[http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/publicacoes/publicacoes\\_portugues/posicionamento\\_politico\\_br\\_mc.pdf](http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/publicacoes/publicacoes_portugues/posicionamento_politico_br_mc.pdf)>>.

RIBEIRO, Wagner Costa. (2005) "A ordem ambiental internacional". São Paulo: Contexto.

SANTOS, Laymert Garcia dos. (1994) "A encruzilhada da política ambiental brasileira". In: D'INCAO, Maria Angela e SILVEIRA, Isolda Maciel. "A Amazônia e a crise de modernização". Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi.



SILVA, Marcelle Ivie da Costa. (2004) "Amazônia e política de defesa no Brasil (1985-2002). Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Campinas.

VARGAS, Everton Vieira. (2008) "A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil". Interesse Nacional.

VIEIRA, Anna de Soledade.(1992) "Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: fontes para compreensão do discurso político-ambiental do governo brasileiro". Ciência da Informação, Brasília, 21 (1): 7-13.

VIOLA, Eduardo. (2004)"A evolução do papel do Brasil no regime internacional de mudança climática e na governabilidade global". Revista Cena Internacional, 6(1): 82-105.

VIOLA, Eduardo. (2002) "O regime internacional de mudança climática e o Brasil". Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, nº 50.

VIOLA, Eduardo. (1998) "A Globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998". In: O agromercado do Mercosul e sua Inserção na Economia Mundial, Foz do Iguaçu. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lasa98/Viola.pdf>.