

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A QUESTÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO DAS CONFERÊNCIAS DA ONU

BRAZILIAN FOREIGN POLICY AND THE ENVIRONMENTAL ISSUE IN THE CONTEXT OF THE UN CONFERENCES

André Luiz Coelho[†]
Vinicius Santos[‡]

Resumo: Este trabalho tem como principal objetivo apresentar a emergência e o aumento gradativo da importância da questão ambiental na pauta da Política Externa Brasileira (PEB). Nesse sentido, abordaremos o debate no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), demonstrando a importância das principais conferências realizadas sob os auspícios dessa instituição e sua contribuição para a análise em torno da atuação internacional brasileira no que diz respeito à questão ambiental. Sendo assim, trataremos de operar um triplo tratamento da questão. Em um primeiro momento, abordaremos as principais interpretações sobre a Política Externa Brasileira em três períodos: o contexto da Guerra fria, o Pós-Guerra-fria e a PEB “Ativa e Altiiva”, do governo Lula à administração recente de Rousseff. Em seguida, discutiremos as conferências ambientais para finalmente debater o impacto dos encontros sobre a Política Externa Brasileira, indicando as continuidades e descontinuidades do posicionamento nacional. Para tanto, acompanharemos brevemente o marco histórico sobre o tratamento da temática ambiental sob a égide do organismo nos seguintes eventos: Conferência sobre Meio Ambiente Humano - Estocolmo 1972; Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio92; Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável; e finalmente os debates da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável: Rio+20.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira. Meio Ambiente. Organização das Nações Unidas.

Abstract: The chief objective of this work is to present the emergency and the gradual increase of the importance of the environmental issue in the agenda of the Brazilian Foreign Policy (BFP). In this sense, we will approach the debate in the scope of the United Nations (UN), showing the importance of the main conferences held under the patronage of this institution and its contribution for the analysis about the Brazilian international situation concerning the environmental issue. Thus, we will deal with this issue in a three-pronged approach. In a

[†] Professor Adjunto da graduação em Ciência Política e do mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (Iesp-Uerj). E-mail: andreluizrj@gmail.com.

[‡] Graduado em Relações Internacionais (Unilasalle - RJ). Assistente de Pesquisa no GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global) UNIRIO e no Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública IESP-UERJ. E-mail: santos.vinicius18@gmail.com.

first moment, we will treat the chief interpretations on the Brazilian Foreign Policy in three periods: the Cold War context; the Post-Cold War Era; and the Lula Administration's "Active and Haughty" BFP until the recent Rousseff Administration. Afterwards, we will discuss the environmental conferences so that we can finally debate on the impact of the meetings on the Brazilian Foreign Policy, showing the continuities and discontinuities of the national position. For such, we will briefly follow the milestone on the treatment of the environmental issue supported by this body in the following events: Conference on the Human Environment – Stockholm, 1972; Conference on Environment and Development – Rio Summit, 1992; Earth Summit 2002; and finally the debates of the Conference on Sustainable Development : Rio+20.

Keywords: Brazilian Foreign Policy. Environment. United Nations.

1 Introdução

O objetivo principal desse trabalho será apresentar a emergência e o aumento gradativo da importância da questão ambiental na pauta da Política Externa Brasileira (PEB). Nesse sentido, abordaremos o debate no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), demonstrando a importância das principais conferências realizadas sob os auspícios dessa instituição e sua contribuição para a análise em torno da atuação internacional brasileira no que diz respeito à questão ambiental.

Dessa maneira, trataremos de operar um triplo tratamento da questão. Em um primeiro momento, abordaremos as principais interpretações sobre a Política Externa Brasileira em três períodos (sempre antecedendo o tratamento das conferências): o contexto da Guerra fria, o Pós-Guerra-fria e a PEB "Ativa e Alativa" de Lula à administração de Dilma Rousseff. Em seguida, discutiremos as conferências ambientais em si, para finalmente analisar o impacto dos referidos eventos sobre a Política Externa Brasileira. As conferências em destaque são: 1) a primeira, a Conferência sobre Meio Ambiente Humano realizada em Estocolmo - 1972; 2) a reafirmação do tema, por meio da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio92; 3) em sequência, delinearemos as contribuições da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – 2002; e 4) por fim, buscaremos traçar os debates da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável: Rio+20 - 2012.

Como será demonstrado, ao longo do trabalho,

a trajetória do Brasil como ator ambiental global se confunde, em parte, com a emergência da própria temática ecológica no cenário internacional e acompanha os embates entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento (DUARTE, 2003, p. 8)

No mesmo sentido, Barros-Platiau (2006) afirma:

o Brasil tem uma posição *sui generis* no tabuleiro internacional [...] é um dos Estados mais conhecidos, quando se trata de questões ambientais, e, conseqüentemente, é também um dos maiores alvos de críticas relativas à

conservação dos seus recursos naturais. Essa situação obrigou o País a adotar uma política externa robusta e decidida, a qual a linha do direito ao desenvolvimento e que está passando; principalmente do ponto de vista do discurso, do desenvolvimentismo ao direito para o desenvolvimento sustentável ao longo da evolução do debate internacional nos últimos 15 anos (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 251-252).

2 A política externa brasileira e a Guerra Fria

Nesta seção, abordaremos os autores que analisam a Política Externa Brasileira dos anos da Guerra Fria. Para tanto, o olhar será dedicado às seguintes interpretações: 1) “a tese do congelamento do poder mundial”; 2) o Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979); e 3) a Diplomacia do Universalismo (1979-1985).

A *tese do congelamento do poder mundial* foi forjada pelo Embaixador Araújo Castro quando da ocasião em que proferiu seu discurso, no ano 1971, para uma audiência formada por estagiários do Curso Superior de Guerra. Nesse encontro, Castro teve a oportunidade de externalizar suas percepções acerca da estrutura do poder mundial. Nesse sentido, recorreremos às suas palavras, ao apontar que

em várias oportunidades, no cenário das Nações Unidas, [...] o Brasil tem procurado caracterizar o que agora se delineia claramente como firme e indisfarçada tendência no sentido do congelamento do poder mundial (CASTRO, 1971, p. 40-41).

Para o embaixador, a visão ideológica do mundo, centrada no conflito bipolar, omitia demandas das nações subdesenvolvidas e via nesse contestamento espaço para uma ação internacional brasileira de maior impacto global. Nesse entendimento, indica que

a Política Internacional do Brasil, tal como se tem definido e expressado nas Nações Unidas, tem como objetivo remover quaisquer obstáculos que possam oferecer-se contra seu pleno desenvolvimento (CASTRO, 1971, p. 47-48).

Nesse contexto, dois instrumentos representavam de maneira central a tentativa do congelamento do poder mundial: o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e a Carta de São Francisco, que cria a Organização das Nações Unidas (ONU) – com especial ênfase na exclusividade de poder de veto no Conselho de Segurança para alguns países, estabelecendo uma relação de assimetria entre os Estados no âmbito daquela organização. Do mesmo modo, podemos perceber a mesma assimetria em relação aos países que possuem a tecnologia Nuclear e as nações que não tem acesso a mesma. O embaixador indica a posição do Brasil no sentido de articular reflexões em torno da maneira como esse dispositivo tende a solidificar as relações de poder. Assim,

com o apoio de um grupo importante de países latino-americanos, o Brasil tem colocado, com firmeza e determinação, o problema de revisão da

carta [de São Francisco], como o argumento de que “não podemos viver eternamente no ano de 1945” e de que, de qualquer maneira, são fúteis e irrisórias quaisquer tentativas no sentido de imobilização e congelamento da História (CASTRO, 1971, p. 48).

Segundo Souza (2014, p. 71),

a fala de Araújo Castro encontra afinidades especialmente com as linhas definidas pela política externa do Presidente Ernesto Geisel e do chanceler Azeredo da Silveira [Pragmatismo Ecumênico e Responsável], embora tenha sido proferida ainda no Governo Médici.

Ademais, a autora aponta que a avaliação de Castro em torno da “obstrução do desenvolvimento dos países periféricos” bem como o desejo do país de se constituir em uma “potência média industrializada e de universalização da política externa” seriam pontos centrais na estratégia implementada pelo período conhecido como *Pragmatismo Ecumênico e Responsável* (1974-1979) (SOUZA, 2014, p. 71).

Segundo Matias Spektor (2004, p. 196), “muito do pensamento estratégico associado à política externa do governo Geisel precedeu a posse do novo governo em março de 1974”. Nesse sentido,

alguns de seus antecedentes apareceram nos anos da Política Externa Independente (1961–1964) e nos governos dos generais Costa e Silva (1967–1969) e Médici (1969–1974). Há linhas oriundas do Estado Novo (1937–1945) e da gestão de Juscelino Kubitschek (1956–1961) (SPEKTOR, 2004, p. 196).

Ainda, segundo o autor, a natureza do pragmatismo do período Geisel foi resultante de um “movimento de crescente independência, autonomia e ‘flexibilidade’” frente aos limites e condicionantes do período da Guerra fria (SPEKTOR, 2004, p. 195).

Sendo assim, o Brasil optou pelo rompimento do alinhamento automático com os Estados Unidos tendo no pragmatismo a base para a diversificação da sua ação internacional. No que se refere às causas da adoção de uma política externa pautada no pragmatismo, Spektor (2004, p. 195) aponta que este comportamento teve como resultado um movimento multicausal, no qual podemos incluir aspectos como: 1) um maior espaço para a projeção dos países em desenvolvimento, movimento ocorrido ao longo da década de 1970; 2) em adição ao primeiro elemento, “circulavam idéias inovadoras sobre a capacidade desses países”, diretamente relacionadas com a margem de autonomia dessas nações frente às potências; e 3) a “categoria de homem de Estado”, numa referência ao papel de Geisel e Silveira na condução da política externa.

Segundo Ligiéro (2011, p. 152), “o Brasil levou avante seu objetivo de globalização das relações internacionais, independentemente de questões ideológicas. A relação com os Estados Unidos da América viu-se enfraquecida e novos parceiros surgiram”.

No que tange à *Diplomacia do Universalismo*, operada durante a gestão Figueiredo (1979-1985), Gonçalves (1993, p. 237) indica que “o que antes fora apresentado como pragmatismo

agora consolidava-se como uma estratégia articulada e coerente”. O autor aponta que o princípio do universalismo teria sido estabelecido como linha mestra pelo chanceler Saraiva Guerreiro. Em adição, por universalismo entende-se “a adaptação da política externa à irrefreável tendência à mundialização do sistema internacional” (GONÇALVES, 1993, p. 237). Nesse sentido, a inserção internacional tinha por imperativo a adaptação a esse quadro, que, no caso brasileiro, estava condicionada à ambiguidade de, por um lado, permanecer incluído entre os países de Terceiro Mundo, e, por outro, comungar dos valores e aspirações do Ocidente desenvolvido.

Dessa forma, cabia ao Brasil lidar com a dinâmica nos dois “complexos culturais”. Nesse contexto, “O Universalismo abrigava a concepção do Brasil como país vivendo entre dois mundos. [...] Por isso, Guerreiro sempre defendia que a postura do Brasil no mundo não era questão de escolha, mas imposta pela especificidade do país” (FERREIRA, 2006, p. 133). Por seu turno, Urt (2009, p. 72) indica que, embora haja escassez de literatura que verse sobre a política externa brasileira do período de 1979-1985, é possível traçar elementos de consenso:

algumas características da política externa brasileira do governo Figueiredo podem ser apontadas: 1) continuidade na ruptura 2) dupla inserção nacional 3) prioridade atribuída às relações com a América Latina 4) com relação aos Estados Unidos: manutenção de uma distância nos assuntos políticos, reaproximação das relações econômicas e comerciais; 5) relevância das transformações na estrutura e na conjuntura internacional para a definição da ação internacional brasileira.

2.1 Conferência sobre o meio ambiente humano – Estocolmo, 1972: o ponto de partida

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano teve como sede Estocolmo, no ano de 1972, tornando-se um marco histórico ao introduzir a questão ambiental na agenda da política internacional e estabelecendo um padrão ético-moral dos quais outros movimentos derivariam. Nas palavras de Ribeiro (2001, p. 73) “estava nascendo a conferência que marcou o ambientalismo internacional e que inaugurava um novo ciclo nos estudos das relações internacionais”.

A Declaração de Estocolmo tornou-se a responsável por introduzir princípios balizares nos comportamentos diplomáticos nessa área, apesar da não vinculação jurídica dos Estados. Dois temas permearam a conferência: os controles da poluição do ar e do crescimento populacional, sendo este último tema direcionado, em larga medida, aos países periféricos. Esse debate refletiu, na verdade, no estabelecimento de um conflito, que se configurou ao longo da conferência, conhecido como “clivagem norte-sul”. Nesse contexto, a polarização se daria por meio de questões que versavam sobre a necessidade do crescimento zero, a chamada vertente “neomalthusiana”, defendida pelos países do Norte. No outro polo, se encontravam os países do Sul, bradando pelo seu “direito ao acesso” ao desenvolvimento (RIBEIRO, 2001).

Segundo Pecequillo (2009), mesmo envolta na dinâmica da Guerra-Fria, a Conferência de 1972 alçou a temática ambiental ao contexto das relações internacionais e ultrapassou a rivalidade entre as duas potências do período (a saber, Estados Unidos e União Soviética),

modificando o êxito dos debates, que, até aquele momento, ocorriam fundamentalmente no eixo leste-oeste, passando a indicar um confronto entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, a já citada “clivagem Norte - Sul”. Sendo assim,

esta reunião foi o primeiro passo para que o meio ambiente passasse a ser pensado de forma sistemática no contexto das relações internacionais. Apesar do contexto político-estratégico da Guerra Fria e as divergências entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento terem marcado as discussões, Estocolmo representou um salto qualitativo no debate (PECEQUILO, 2006, p. 306).

Entre suas principais contribuições encontram-se 26 princípios importantes para o direito internacional e a elaboração de um Plano de Ação para o Meio Ambiente com 109 recomendações. Duarte (2003) afirma que “após acalorados debates, os conferencistas deliberaram também ser necessário criar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), órgão com o papel de coordenar, divulgar e discutir temas ambientais” (DUARTE, 2003, p. 22). Porém,

a criação do PNUMA não foi fácil. Os países periféricos eram contra, pois acreditavam que ele seria um instrumento utilizado para frear o desenvolvimento, impondo normas de controle ambiental adotadas pelos países centrais. Para eles, essa seria uma maneira de implementar o crescimento zero, que fora derrotado em Estocolmo (DUARTE, 2003, p. 22).

Com relação à participação das Organizações Não Governamentais no encontro, Ribeiro (2001) esclarece que “os grupos ambientalistas mais radicais usaram o fórum para protestar contra a pauta definida na reunião oficial, que restringia bastante a participação das ONGs. Elas foram proibidas de assistir às sessões, ficando à margem das discussões” (RIBEIRO, 2001, p. 80).

Na trajetória da questão ambiental, já sob a égide do PNUMA, em uma reunião realizada em Nairóbi, em 1982, na esteira das avaliações acerca dos debates em Estocolmo, foi definida a criação da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no ano seguinte. A importância dessa comissão reside no fato de ter sido nessa esfera que se produziu o relatório *Nosso Futuro Comum* em 1987. O relatório é conhecido por ter sido o objeto que difundiu mundo afora o conceito de desenvolvimento sustentável. Não obstante, foi por recomendação dessa Comissão que se discutiu a organização de uma reunião internacional para tratar dos problemas ambientais – que culminaria, anos mais tarde, com a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio-Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), que ficou conhecida como Rio 92.

2.2 O Brasil e a Conferência de Estocolmo

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano realizada em Estocolmo no ano de 1972 a diplomacia brasileira tentou preservar os planos de crescimento

e modernização do país adotada pelos governos militares, ainda que o custo representasse um confronto em relação à ideia do crescimento limitado ou zero defendido pelos países desenvolvidos (LAGO, 2006). Seguindo “fiel à sua tradição diplomática de participar ativamente de fóruns internacionais e de fomentar a cooperação internacional, o Brasil recebeu positivamente a oportunidade de expressar seus pontos de vista em Estocolmo” (DUARTE, 2003, p. 14).

A atuação brasileira na conferência vai refletir, de certa maneira, as preocupações dos países do então terceiro mundo, que se preocupavam com a forma e com o direcionamento do debate mundial no que diz respeito à condução dos temas do meio ambiente e desenvolvimento. Nesse sentido, o receio girava em torno da postura adotada pelos países desenvolvidos que caminhavam na direção de relacionar a degradação ambiental aos países pobres, responsabilizando-os principalmente pelo mau uso dos recursos naturais.

Nesse contexto, cabe evidenciar a importância do relatório conhecido como “Report on Development and Environment”, cujos resultados demonstravam a diversidade do impacto ambiental quanto ao desenvolvimento dos países do norte *vis-à-vis* aos do sul. O conteúdo do relatório relacionava a degradação ambiental dos países desenvolvidos ao modelo de desenvolvimento agressivo por eles adotado. Por seu turno, nos países considerados subdesenvolvidos, as questões da degradação ambiental seriam o resultado da pobreza e da falta de recursos para lidar com os dilemas do próprio subdesenvolvimento.

O relatório, a seu modo, se relaciona com a posição ambiental internacional brasileira, conforme explicitado nas palavras de Pecequilo (2009, p. 306), ao dizer que “o país demandava discussões mais democráticas e que levassem em conta as diferenças entre as realidades Norte-Sul apesar de sua moderação na busca destas demandas”. Sendo assim,

entre as teses brasileiras podem ser consideradas: a principal responsabilidade para com a proteção do meio ambiente é dos países desenvolvidos, e a principal responsabilidade dos subdesenvolvidos é atingir altos níveis de desenvolvimento [...] **A argumentação é importante** porque resume também a visão do Terceiro Mundo, o que colocou o Brasil em posição de **liderança dos discursos** sobre desenvolvimento (DUARTE, 2003, p. 17, grifo nosso).

Dessa forma, “a posição brasileira foi defensiva no sentido de preservar o projeto de desenvolvimento e assertiva nas discussões de temas sensíveis, de controle demográfico, conservacionismo e bens comuns” (PECEQUILO, 2009). Como aponta Duarte (2003, p. 17),

as propostas de controle do uso de recursos e da industrialização nada mais eram, para o Brasil, do que uma tentativa adicional, por parte dos países ricos, de “**congelamento de poder mundial**”, segundo conhecida expressão do embaixador Araújo Castro.

Pecequilo (2009) afirma que “a posição do país acabou sendo interpretada dentro e fora de casa como negativa, o que até a Rio-1992 foi associada à imagem do país como “vilão ambiental”. Nessa mesma perspectiva, Duarte (2003, p. 7) afirma que “tornar-se vilão ambiental aos olhos da comunidade internacional foi uma experiência dramática com impacto considerável na política externa brasileira”.

3 A política externa brasileira no pós-Guerra Fria

Nesta seção, abordaremos os autores que analisam a política externa brasileira dos anos 1990. Para tanto, o olhar será dedicado às obras dos seguintes autores: Letícia Pinheiro, Amado Luiz Cervo, Cristina Pecequilo e Gelson Fonseca.

Inicialmente, cabe ressaltar que a política externa brasileira no início do governo Collor de Mello (1990-1992) irá marcar um “novo tempo” (PINHEIRO, 2000, p. 308) no comportamento do Estado brasileiro, tanto no aspecto político quanto no econômico. A redemocratização sob os auspícios de uma nova constituição, bem como a reconfiguração do cenário internacional resultantes do pós-Guerra Fria foram responsáveis pela ampliação de temas na agenda diplomática do Estado brasileiro. De acordo com a autora (PINHEIRO, 2000), a análise da política externa do século XX foi marcada pela oscilação entre dois paradigmas que orientavam a atuação internacional do Brasil, a saber, *americanismo* e *globalismo*. Contudo, afirma Pinheiro (2003), o momento que se iniciou com o fim da guerra fria foi marcado pelo desgaste do período anterior, gerando a impossibilidade de retorno aos paradigmas tradicionais e consagrados de outrora.

Portanto, já não cabia ao Brasil adotar uma política que mantivesse os Estados Unidos como eixo base da sua política externa, nem em seu viés pragmático nem em sua dimensão ideológica (PINHEIRO, 2000, p. 308). Na mesma medida, por outro lado, a convergência pluralista entre a crítica nacionalista da postura americanista e a visão cepalina das relações centro-periferia perdeu sua validade com transformações ocasionadas pelo fim da Guerra-Fria, minando o discurso terceiro-mundista e conseqüentemente as bases da tradição globalista da política externa (PINHEIRO, 2000, p. 308).

Em seu artigo, Amado Cervo (2003) propõe uma abordagem paradigmática da política externa brasileira. Nesse contexto, o autor aborda quatro momentos: o paradigma liberal conservador (1810-1930), o Estado desenvolvimentista (1930-1889), o Estado Normal (1990-2002) e o Estado Logístico (a partir de 2002).

A década de 1990 foi palco para a ascensão de presidentes de postura neoliberal nos principais países da América Latina. Nesse sentido, o autor salienta o “triunfo do monetarismo sobre o estruturalismo no pensamento e na práxis” (CERVO, 2003, p. 15). Dessa maneira, o período vai presenciar diminuição dos aportes estatais na direção do desenvolvimento e a operacionalização da diminuição de suas funcionalidades, características latentes do período Normal de inserção internacional brasileira. Para Cervo (2003, p. 16), “as determinações externas constituem um fator de peso na gênese do Estado normal”. Dessa forma, depreende-se que o endividamento dos países latinos americanos e as instruções do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional consubstanciados no Consenso de Washington¹ foram decisivos na definição do contexto inserção internacional brasileira.

No que diz respeito ao paradigma do Estado logístico, o autor indica seu início, ainda que incipiente, na gestão Cardoso (1995-2003). Ainda, segundo Cervo (2003, p. 21), “a ideologia

¹ Segundo Pecequilo (2009, p. 40), “O Consenso de Washington, termo cunhado por John Williamson, correspondia a um conjunto de dez prescrições elaboradas a partir das discussões das principais instituições econômicas internacionais sediadas em Washington (FMI e Banco Mundial) para direcionar as reformas dos países em desenvolvimento, em particular os da América Latina, à luz de suas reformas estruturais internas e da transição do pós-Guerra Fria”.

subjacente do Estado logístico associa um elemento externo, o liberalismo, a outro interno, o desenvolvimento latino-americano”. Dessa forma, segundo o autor, o paradigma logístico é o resultado da síntese entre o modelo de inserção desenvolvimentista e o paradigma do Estado normal. Cervo (2003) assinala três possíveis fatos que motivaram a adoção de uma inserção internacional brasileira que tem por base o Estado logístico. Em primeiro lugar, as políticas neoliberais não obtiveram resultados expressivos, bem como teriam sofrido derrotas eleitorais que afastaram governos com esse perfil. Não obstante, observou-se uma contradição em relação à postura adotada pelos países do “centro do poder”, que, apesar de pressionarem os países do Sul, não aplicavam em seu próprio território as regras pulverizadas pelas instituições econômicas internacionais.

Por fim, a manutenção da influência de expoentes do pensamento crítico no cenário nacional, que significou para o autor que

o pensamento crítico não postulava o retorno puro e simples do paradigma desenvolvimentista [...], julgava conveniente, contudo para a formação nacional, transitar do paradigma logístico, e não tomar o caminho normal (CERVO, 2003, p. 21).

Por meio do estudo de Pecequilo (2009), observa-se que, no debate sobre a “evolução das Relações Internacionais do Brasil”, o período pós-Guerra Fria retratou a discussão sobre a inexistência do referencial de alinhamento que marcou o conflito bipolar. Ainda assim, salienta que a política externa brasileira no século XX estaria condicionada a duas tradições de política externa: a bilateral-hemisférica e a global multilateral, a primeira tendo o eixo vertical como referência e a segunda uma ação que priorize o eixo horizontal indicando variações de sentido estratégico e tático de agenda. Dessa forma, ao tratar da década de 1990, a autora vai identificar a polarização entre a manutenção da tradição global-multilateral ou o retorno da relação bilateral-hemisférica (PECEQUILO, 2009, p. 179).

Em relação ao início dos anos 1990, a relação “bilateral-hemisférica suplanta as propostas de correção de rumos, priorizando o eixo Norte/Vertical da política externa, com o foco nos EUA” (PECEQUILO, 2009, p. 194). No entanto, o mesmo trabalho observa limitações, a partir de 1997, com as crises financeiras internacionais, acerca da centralização dos esforços ao eixo vertical, não só por parte do Brasil, bem como nos demais países latino-americanos (PECEQUILO, 2009, p. 194).

A nação encerra a década de 1990 em uma situação político-econômico-diplomática muito diferente do imediato pós-Guerra-Fria, com a consolidação e o amadurecimento da economia e da política diminuindo o sentido de vulnerabilidade anterior. Neste contexto, observa-se o início da recuperação da tradição global multilateral (PECEQUILO, 2009, p. 202).

Por seu turno, Gelson Fonseca Jr. (1998) empreende uma análise acerca da inserção internacional do Brasil por meio do contraponto entre a dinâmica de interação no período da Guerra-Fria e o comportamento adotado com o fim do conflito bipolar. O conceito-chave para

entender a dicotomia dos períodos é a ideia de “autonomia”. Conforme caracteriza o autor, “a expressão diplomática da diferença é a autonomia. De certa forma, a busca pela autonomia é objeto para qualquer diplomacia” (FONSECA, 1998, p. 361). Tendo como ponto de partida essa afirmativa, o comportamento adotado pelo Estado brasileiro durante a Guerra-Fria será caracterizado pela “*autonomia pela distância*”, assim em contraposição, o fim da Guerra que opôs EUA e URSS dará margem para a emergência da “*autonomia pela participação*”² (FONSECA, 1998, p. 361, grifo nosso).

Se estamos diante de novos padrões de legitimidade e se os “velhos” padrões de alinhamento estão superados, uma primeira tarefa é a **de renovar as credenciais** para participarmos de forma significativa das decisões globais. Novas regras estão sendo negociadas e, mesmo que saibamos que o componente “correlação de forças” é decisivo, na formulação dos regimes internacionais o poder sempre presta homenagem aos valores. Em nenhum tema da agenda aberta, o Brasil se limita a uma posição defensiva ou retraída. O acervo de **uma participação positiva**, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado feição ao trabalho diplomático brasileiro (FONSECA, 1998, p. 357, grifo nosso).

3.1 Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente de desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992

Ao refletirmos sobre o histórico do tema do meio ambiente na Política Externa Brasileira (PEB), percebemos que autores como Duarte (2003), Lago (2006) e Saraiva (2009) indicam uma ruptura da postura da PEB no tratamento das questões ambientais a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD 92). Segundo Saraiva (2009, p. 12), o país evoluiu significativamente suas posições, antes ancoradas na visão soberana da riqueza e de seus recursos naturais, característica do comportamento na Conferência sobre o Meio Ambiente Humano 1972, para uma ativa participação do debate internacional. A mudança de comportamento, “do reativo ao ativo” (SARAIVA, 2009), tem como marco o início da década de 1990, culminando na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no ano de 1992.

[...] a política ambiental sempre foi muito próxima da política externa, uma vez que o tema ambiental tornou-se presente nas agendas multilaterais. De forma emblemática está o fato do Governo Brasileiro ter oferecido a cidade do Rio de Janeiro para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, como parte da sua estratégia de otimizar a inserção internacional do país [...] (BARROS-PLATIAU, 2006).

Pela resolução 44/228, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (em 22 de dezembro de 1989), foi aceito o **oferecimento do Governo brasileiro** para sediar a Conferência

² Para uma análise detalhada do termo, ver: Vigevanni e Cepaluni (2005).

das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD). A Conferência foi considerada o marco histórico do debate ambiental, pois contou com a participação de um número muito representativo de líderes políticos. Seguindo essa perspectiva, Lago (2006, p. 53) afirma que

a questão do meio ambiente, vinte anos após Estocolmo, havia-se tornado suficientemente importante na agenda internacional para justificar o deslocamento de um número inédito de Chefes de Estado e de Governo para uma única reunião.

A CNUMAD foi palco para o estabelecimento do marco conceitual sobre o qual é pautado o debate ambiental atual: a questão do desenvolvimento sustentável. O encontro consagrou a definição delineada no relatório elaborado antes da realização da conferência, a saber, *Nosso Futuro Comum*, mais conhecido como Relatório *Brundtland*³. Nesse sentido, a definição prevê a convergência das dimensões social, ambiental e econômica na reflexão sobre o modelo de desenvolvimento.

Para Barros-Platiau (2006, p. 251-252),

foram necessárias quase duas décadas para que o conceito de desenvolvimento sustentável fosse cunhado, com o objetivo de conciliar duas lógicas antagônicas sobre o papel do desenvolvimento em relação à proteção ambiental.

O Rio foi palco para a reafirmação dos princípios adotados na Conferência de Estocolmo e de avanços no que diz respeito a novos princípios norteadores da política ambiental internacional. Para tanto, foram assinados três documentos: a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre as Florestas e a Agenda XXI. Foi assinada também a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, que daria origem ao protocolo de Kyoto, e a Convenção sobre Diversidade Biológica (DUARTE, 2003, p. 42). Com relação à Declaração do Rio, assinada na ocasião, Figueira (2011, p. 8, grifo nosso) esclarece

[...] que além de retomar os princípios estabelecidos pela Conferência de Estocolmo, estabeleceu também novos fundamentos de cooperação entre os Estados, destacando dentre outros elementos a noção de “**responsabilidades comuns, porém diferenciadas dos Estados**”, sendo que os mesmos possuem objetivos comuns em relação ao combate a degradação ambiental, embora possuam capacidades e recursos diferenciados para alcançá-los [...].

A Conferência marcou ainda o surgimento da ideia de que os maiores custos da mudança no modelo de desenvolvimento teriam de ser arcados pelos países desenvolvidos por serem esses os maiores causadores de danos ao meio ambiente. A CNUMAD marcou inclusive uma nova

³ O documento mais importante produzido sob seu comando foi o relatório “*Nosso Futuro Comum*”, no qual se encontra a definição mais utilizada de desenvolvimento sustentável (RIBEIRO, 2001, p. 112).

dinâmica no tratamento de questões de foro internacional no que tange à esfera ambiental, uma vez que a participação assertiva das Organizações Não Governamentais (ONG's) pode ser observada no encontro. Entende-se que houve participação das ONG's na Conferência de Estocolmo 1972. No entanto, a realização do Fórum Global⁴ e o espaço que essas organizações ocuparam nos veículos de comunicação mundiais permitiram uma maior participação desses atores na CNUMAD.

3.2 O Brasil e a Rio-92

No que diz respeito ao contexto doméstico atravessado pelo país, “o Governo do Presidente José Sarney, apesar de concentrado nos inúmeros problemas internos, [...] teve de tomar medidas que transmitissem, interna e externamente, a importância que o Brasil atribuía à questão ambiental” (LAGO, 2006, p. 149). Por seu turno, Fernando Collor (1990), na ocasião do seu discurso, na reunião ordinária na Organização das Nações Unidas, no ano de 1990, defendeu que

esse encontro permitirá que a preocupação genérica com o tema do meio ambiente se defina de forma precisa, e que se firmem acordos com base no sentido de responsabilidade compartilhada entre todos os atores internacionais. Para tanto, será preciso que os governos assumam suas responsabilidades e reexaminem seus objetivos. O Brasil está disposto a fazer sua parte, certo de que os demais países farão o mesmo.

Ao tratar da posição brasileira, Maurice Strong, o Secretário-Geral das duas conferências, Estocolmo e Rio, afirma que “foi uma surpresa, pela sinceridade com relação aos problemas ambientais brasileiros, inclusive aqueles que afetam a Amazônia. De acordo com Duarte (2003, p. 10), esse processo indica que

a retórica tradicional, nacionalista, com ênfase na soberania absoluta sobre os recursos naturais, foi cedendo lugar aos apelos à cooperação, ao diálogo, à formação de parcerias para equacionar as diferentes perspectivas dos atores envolvidos em negociações internacionais.

Em seu estudo, Lago (2006) observa os benefícios que entraram no cálculo do governo brasileiro ao se oferecer para sediar a Conferência. De certa forma, tendo ciência da interpretação do cenário internacional em relação à posição adotada pelo país em Estocolmo (1972), a avaliação da gestão Sarney estaria direcionada ao fato de que “politicamente e em matéria de imagem, o País tinha mais a ganhar do que a perder ao tomar essa decisão que representava altos riscos” (LAGO, 2006, p. 147). Dessa forma, o oferecimento do Brasil como sede da reunião implicou um movimento que buscava romper com a atuação do país em relação à posição adotada na Suécia. Por sua vez, Duarte (2003, p. 10) aponta que “concomitantemente, o discurso da política externa brasileira também mudava”.

⁴ Durante a realização da CNUMAD, ocorreu simultaneamente a Conferência da Sociedade Civil Global sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Ainda que o movimento tenha sido efetuado com vistas a modificar a imagem que o cenário ambiental nutria a respeito da postura ambiental brasileira, Duarte (2003, p. 39) observa que “tratava-se da primeira conferência internacional de grande porte após o fim da Guerra Fria, portanto um momento decisivo na retomada do multilateralismo”. Ainda, segundo a autora, “A conferência ECO-92 foi o coroamento dessa estratégia e o ponto de partida para o aprimoramento do desempenho brasileiro nos fóruns ambientais internacionais” (DUARTE, 2003, p. 10).

Cabe salientar ainda o papel exercido pelo Ministério das Relações Exteriores com relação a essa decisão de tornar o país sede da Conferência ambiental, uma vez que

a deterioração da imagem do País no exterior vinha sendo acompanhada com preocupação pelo Itamaraty e, principalmente, por suas repartições na Europa e nos EUA, onde o Brasil se tornara o grande alvo de grupos ambientalistas e da imprensa (LAGO, 2006, p. 149).

Em contrapartida, a modificação da percepção do sistema internacional não poderia ser a única variável de explicação para o oferecimento do país em receber a reunião. A esse respeito a autora declara:

ao atuar como sede da negociação, o Brasil esperava capacitar-se também como articulador, negociador e ator internacional habilitado para organizar eventos complexos, além de tornar-se um mediador universalmente aceito em questões internacionais polêmicas e naquelas em que o país tivesse interesses declarados (DUARTE, 2003, p. 40).

No que tange a seus resultados, o trabalho de Lago (2006, p. 166) aponta, tendo por base a análise do Relatório da Delegação, que o Brasil “conseguiu defender na Conferência do Rio – com especial empenho, em assegurar que as negociações fluíssem da melhor maneira possível – posições cuidadosamente desenvolvidas e desempenhou suas funções de país-sede”. Cabe apontar que a declaração do Presidente Collor quanto ao desenvolvimento dialogava com a ideia de desenvolvimento sustentável que emergiria do encontro. Nas palavras do mandatário, “não podemos ter um planeta ambientalmente sadio num mundo socialmente injusto” (COLLOR, 1991). Em resumo,

o discurso brasileiro, como se viu, foi alterado em função das mudanças internas do País: a questão da soberania passara de um instrumento que assegurava ao Governo a legitimidade para fazer tudo o que quisesse dentro do território nacional, a um princípio que devia ser mantido para ser usado quando surgissem ameaças interpretadas como tal por um regime democrático. O Brasil passou a admitir que o que ocorria dentro de seu território podia ser de interesse dos outros países, mas continuava a ser de sua inteira responsabilidade (LAGO, 2006, p. 166).

Dadas as ponderações, pode-se inferir, de acordo com a literatura aqui consultada, que “para o Brasil, a Conferência do Rio permanece como um marco das relações multilaterais e um êxito diplomático que correspondeu às expectativas e objetivos” (DUARTE, 2003, p. 43).

3.3 Cúpula mundial sobre o desenvolvimento sustentável em Joanesburgo - 2002

Por meio da Resolução 55/199 da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi definida a realização da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CNMDS), também conhecida como Rio+10. O contexto internacional em que a CNMDS foi realizada era relativamente distinto da reunião do Rio. Ao contrário do impulso que o multilateralismo havia dado nos anos de 1990, período que ficou conhecido inclusive como a década das conferências, “o desejo de vislumbrar um mundo mais organizado em meio às mesas de conversação foi sendo minado paulatinamente por países importantes no cenário internacional” (RIBEIRO, 2002, p. 39).

Nesse âmbito, cabe ressaltar a recusa dos Estados Unidos da América à ratificação dos documentos acordados em foros multilaterais no que se refere à questão ambiental. Não obstante, o ano de 2001 teria sido largamente responsável pela guinada isolacionista da política externa americana em função dos fenômenos ocorridos em Nova Iorque e Washington (RIBEIRO, 2002).

Na década que decorre entre a CNUMAD 92 até a CMSDS 2002, tornou-se recorrente a ideia de que, embora a temática ambiental tenha evoluído consideravelmente no que diz respeito ao desenvolvimento de seu arcabouço jurídico, as ações não teriam obtido o sucesso desejado frente à urgência que a questão demandava. Nas palavras de Lago (2006, p. 92), um sinal desse descontentamento seria a afirmação do Secretário Geral das Nações Unidas à época de que “o registro da década desde a Cúpula da Terra [CNUMAD 92] é principalmente uma demonstração de progresso penosamente lento e de uma crise ambiental que se aprofunda”.

Sendo assim, ao operar uma análise sob o documento resultante da cúpula – *The Johannesburg Declaration* –, é possível observar que, no que diz respeito à emergência de novos princípios, o documento traria poucas novidades. Contudo, esse fato não pode obscurecer a contribuição da declaração no detalhamento dos princípios já consagrados (DINIZ, 2002). Nesse sentido, dois princípios foram reafirmados no Plano de Implementação da CNDMS: a repartição de benefícios e as responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Ao contrário do que se poderia supor tendo o quadro de renovação do multilateralismo resultante do Pós-Guerra Fria como parâmetro, a nova era de cooperação internacional tão esperada após o fim da Guerra Fria não se materializou (LAGO, 2006, p. 92).

Com relação à participação das Organizações Não Governamentais na Cúpula, Lago (2006, p. 110-111) diz que “se no Rio as ONGs conquistaram legitimidade, após terem sido vistas por muitas delegações como ‘intrusas’ em Estocolmo, em Joanesburgo tiveram seu papel ainda mais fortalecido”. Não obstante, “Joanesburgo assistiu, ainda, ao fortalecimento da participação mais efetiva e construtiva do empresariado nas discussões internacionais sobre desenvolvimento sustentável (LAGO, 2006, p. 110-111).

3.4 Brasil e a cúpula

O movimento que o Brasil adotou em preparação para a CNMDS (2002) contou com a instituição, no ano de 2001, da Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do

Brasil na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Não obstante, foi criado o Grupo de Trabalho Rio+10 Brasil, responsável pelo estabelecimento de atividades preparatórias da Conferência (RIBEIRO, 2002). No que diz respeito ao último, o GT Rio+10 foi responsável pela organização do Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável, de Estocolmo a Johannesburgo – Rio+10 Brasil, em junho de 2002, que contou com representantes dos governos da Suécia, Brasil e África do Sul. O seminário gerou como resultado o documento intitulado “A caminho de Johannesburgo”, que indicaria as posições debatidas ao longo do encontro, bem como a proposta que seria defendida pelo Brasil em torno do potencial de geração de energia oriunda de meios alternativos (RIBEIRO, 2002).

A “Iniciativa Brasileira de Energia”, como ficou conhecida, estabelecia como meta para 2010 que 10% da energia consumida fosse originada de fontes renováveis. Nesse sentido, a proposta ia ao encontro do modelo já aplicado no país onde cerca de 70% da energia consumida tem por marca ser renovável, na medida que é gerada majoritariamente por hidrelétricas (RIBEIRO, 2002). Assim, o Brasil alcançou, em 2002, o reconhecimento internacional por ser, entre os países em desenvolvimento, o Estado que obteve os maiores avanços na área ambiental nos anos que se seguiram à CNUMAD 92 (LAGO, 2006, p. 167). De acordo com Lago (2006, p. 167), o exemplo desse progresso encontra-se na conscientização interna, dada a complexidade científica e as implicações econômicas e sociais da questão ambiental. Ademais, a chamada “Agenda XXI” proposta pelo Brasil configurou-se, de acordo com os analistas do tema, como um instrumento de peso apresentado pelo país na Cúpula.

Cabe ressaltar ainda o caráter participatório da formulação da agenda, que consistiu em um trabalho com duração de cinco anos e que contou com diversas consultas à sociedade civil (LAGO, 2006, p.167). Segundo Fabio Feldmann, Representante Especial do Presidente da República para a participação da Sociedade Brasileira na Cúpula, em entrevista a Lago (2007, p. 168), “Joanesburgo foi a única das três conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente na qual o Brasil chegou de cabeça erguida”.

Como assevera Lago (2006, p. 167),

nos dez anos que separam a Conferência do Rio da Cúpula de Joanesburgo, a posição internacional do Brasil no tocante ao meio ambiente mudou de forma significativa. Por um lado, o foco das maiores críticas do ambientalismo contemporâneo concentrou-se na globalização, da qual países em desenvolvimento, como o Brasil, são vistos como vítimas ou como tendo pouco poder para mudar. Por outro, é reconhecido internacionalmente que o Brasil é um dos países em desenvolvimento que maiores progressos conseguiu realizar na área ambiental nos últimos anos.

Como ressalta Pereira Jr. (2002, p. 23),

para a delegação brasileira, foi especialmente frustrante a rejeição dos termos da proposta do Brasil de estabelecer a meta de 10% de energia renovável nas matrizes energéticas de todos os países do mundo até 2010.

Embora não tenha alcançado o êxito esperado, a iniciativa brasileira cumpriu o papel de pôr a temática em pauta (PEREIRA JR, 2002).

4 Política externa brasileira: da PEB ativa e ativa⁵ ao governo Dilma Rousseff

Nesta seção, abordaremos os autores que analisam a política externa dos anos 2000. Sendo assim, recorreremos novamente ao trabalho de Pecequillo (2009) e, em seguida, dedicamos atenção ao trabalho de Hirst, Lima e Pinheiro (2010). Por fim, trataremos das contribuições de Coelho e Santos (2014).

Resgatando a contribuição de Pecequillo, no que se refere à “Política Externa do século XXI”, tendo como recorte histórico os anos de 2003-2009, a autora vai apontar que esse período tem por característica uma política de eixos combinados. Nessa perspectiva, a autora aponta que “a dimensão do orgulho da inserção autônoma no sistema internacional por meio da retomada da tradição multilateral global e o reequilíbrio dos eixos Norte-Sul (Vertical/Horizontal) são peças chaves” (PECEQUILO, 2009, p. 203). Cabe ressaltar que “o eixo horizontal de parcerias Sul-Sul, ligadas à tradição global multilateral, surge no topo da agenda” (PECEQUILO, 2009, p. 204). Em resumo, “os eixos não somente se combinam, como se complementam, agregando assertividade e confiança à diplomacia, que amplia suas alternativas e possibilidades de ação internacional” (PECEQUILO, 2009, p. 205).

Hirst et al. (2010) apontam no trabalho intitulado “A política externa brasileira em tempos e novos horizontes e desafios” que, embora o Brasil tenha sido beneficiado pelas mudanças ocorridas na economia política global, bem como na conjuntura favorável aos países emergentes, a política externa no período anterior (anos 1990 e início de 2000) tinha por característica a instrumentalização da agenda com vista à estabilidade macroeconômica, funcionando como aporte à estratégia de reforço a credibilidade internacional do país. Em contrapartida, a gestão Lula da Silva seria responsável por adotar uma política externa “pró-ativa e pragmática”.

De acordo com as autoras, “A fórmula adotada pelo governo Lula tem sido vincular um novo acervo de políticas sociais que atacam a pobreza e a desigualdade no plano doméstico com uma ativa diplomacia presidencial” (HIRST et al., 2010, p. 28) Dessa maneira, o estudo indica que o presidente Lula conduziu a questão social ao palco da política externa.⁶ Não obstante, o trabalho indica duas inovações promovidas pela gestão do Presidente Lula: 1) a participação nos fóruns de governança global; e 2) a prioridade concedida às relações Sul-Sul. Com relação à primeira, cabe ressaltar a “agenda demandante” afastando-se de “posições defensivas que caracterizavam a ação do Brasil nessa esfera no pós-Segunda Guerra” (HIRST et al., 2010, p. 29).

Por seu turno, Coelho e Santos (2014), em trabalho intitulado “A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU”, indicam em seus resultados que a Política Externa da primeira gestão da presidenta demonstrou uma continuidade significativa em relação à defesa das diretrizes relacionadas à agenda econômica e social adotadas pelo governo Lula (COELHO; SANTOS, 2014). Assim, em relação ao aspecto

⁵ O termo faz referência à definição da política externa do período sob a luz da afirmação do Chanceler Celso Amorim, repetia diversas vezes ao longo de seu período como titular do Ministério das Relações Exteriores.

⁶ Para observar a presença da questão social no discurso diplomático brasileiro: ver Coelho e Santos (2013).

econômico, há evidências de que a retórica salientou o desenvolvimento econômico associado à responsabilidade social, o que quer dizer, em outras palavras, “crescimento com distribuição de renda” (ROUSSEFF apud COELHO; SANTOS, 2014).

Por outro lado, a Política Externa durante a gestão da Presidente Dilma Rousseff trilhou caminhos próprios como:

gênero, Segurança Internacional (em especial a Primavera Árabe) e as relações com os Estados Unidos, marcadas por uma breve reaproximação interrompida pela descoberta das operações de espionagem praticadas por esse país em relação aos interesses brasileiros (COELHO; SANTOS, 2014).

4.1 Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável, no Rio de Janeiro, em 2012

A Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, como ficou conhecida, foi aprovada em 24 de dezembro de 2009 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio de uma resolução que previu sua realização no ano de 2012. A reunião foi realizada no Rio de Janeiro, o mesmo palco que 20 anos atrás recebeu a CNUMAD.

A Resolução da Assembléia Geral da ONU que convoca a Conferência mostra a evolução substantiva. A ênfase agora é **erradicação da pobreza** e a instauração de padrões de consumo e de produção sustentáveis. O título também é novo. **Ele não justapõe** ‘meio ambiente’ e ‘desenvolvimento’ e, sim, **funde-os** (SOARES, 2012, p. 20, grifo nosso).

A Conferência teve por objetivo a reafirmação e a busca da implementação dos compromissos já assumidos pela comunidade internacional. E ainda

não se pode perder a perspectiva de que a Rio+20 foi, antes de mais nada, uma conferência essencialmente diplomática, que complementou o processo iniciado em 1972 com a Conferência de Estocolmo sobre meio Ambiente Humano (LAGO, 2012, p. 9).

Já, segundo Soares (2012, p. 23), “A Rio+20, diferentemente de suas antecessoras, focalizou toda a temática de meio ambiente e desenvolvimento através de três tópicos: economia verde, erradicação da pobreza e quadro institucional”.

A Conferência foi responsável por promover o debate em torno do conceito “economia verde”. Embora o referido conceito ainda seja objeto de debates e, de certa forma, ainda necessite de uma definição mais apurada, a Rio+20 buscou na ideia de “economia verde” o instrumento de alcance do desenvolvimento sustentável e que, nesse quadro conceitual, teria incluído o tema da eliminação da pobreza.

O conceito foi alvo de análise em fevereiro de 2012 sob forma de relatório intitulado *Rumo da economia verde: caminhos do desenvolvimento sustentável e erradicação da pobreza*, sob

a égide do PNUMA⁷. Assim, a Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento Sustentável teve por objetivo promover o debate sobre os meios de transição da matriz energética, que, no contexto do desenvolvimento sustentável, significa não só prudência ambiental, mas também a inclusão da esfera social.

Quanto ao ceticismo em relação aos resultados do encontro, Lago (2012, p. 10) chama a atenção ao fato que “Ao tentarmos fazer uma avaliação preliminar da Rio+20, é primordial compreender que seus principais objetivos são de longo prazo e que seus resultados não pretendem apenas cobrir a agenda de um ano, até a conferência”. Diferentemente dessa proposta, “as decisões de Estocolmo, Rio e Joanesburgo têm impacto muito mais abrangente e direto sobre as mais diversas agências e estruturas das Nações Unidas” (LAGO, 2012, p. 10).

Em seu trabalho, Lago (2012) classifica os resultados da Conferência entre os de escopo de curto, médio e longo prazo. Em relação ao de curto prazo, pode-se obter três objetivos a serem alcançados. Nesse contexto, cabe apontar o fato de “ter-se conseguido consenso em torno de um documento importante dentro dos prazos e do escopo da Conferência” (LAGO, 2012, p. 11). Sua importância está presente na declaração de que “Isto pode parecer pouco, mas tem grande importância para o fortalecimento do multilateralismo e para a consciência da diferença que pode fazer uma presidência de conferência mais efetiva e preparada” (LAGO, 2012, p. 11).

Dando sequência, o segundo resultado de curto prazo foi o lançamento de processos. Por processos entende-se o lançamento de temas e articulações que, de certa forma, encontraram repercussões no médio e longo prazo. No entanto, iniciar esse caminho por meio de documento pactuado por 193 países representaria um salto significativo na formulação e implementação da agenda para os próximos anos.

Por fim, sobre o terceiro resultado imediato, o autor identifica tudo aquilo que pode ser evitado, ou seja, temas e questionamentos que poderiam subverter e tornar difusa a agenda de desenvolvimento sustentável dos próximos dez anos. À guisa de exemplificação, o impedimento de “diluição dos princípios de 1992” (LAGO, 2012, p. 11) é saudado com entusiasmo pelo estudo. Em concordância com tal afirmação, Chiaretti (2012, p. 47) defende que

a comparação dos resultados da Rio+20 com a conferência-mãe, a Rio 92, feita por alguns analistas, é inapropriada. As famosas convenções do Clima e da Biodiversidade, produzidas na Rio 92, foram negociadas muita antes do evento e o processo foi apenas concluído no Riocentro. Aquela, de 20 anos atrás, era o que diplomatas chamam de “conferência de chegada” e tinha por obrigação entregar as convenções, foi feita para tanto. A Rio+20, por seu turno, seria uma “conferência de partida”, um evento para abrir processos.

4.2 O Brasil e a Conferência

A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, ingressou na trajetória da questão ambiental no sentido de fortalecimento do tema do desen-

⁷ O Programa define como economia verde “aquela que resulta na melhoria do bem-estar humano e da igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente os riscos ambientais e as carências ecológicas” (PNUMA, 2011).

volvimento sustentável no arco da agenda da política externa ambiental brasileira. O encontro ocorreu sobre o que se convencionou tratar como o “espírito do Rio” na medida em que as conversações aconteceram sobre o legado “histórico e temático” da CNUMAD (FREITAS, 2012). Cabe adicionar a esse elemento o fato de a cidade do Rio de Janeiro sediar pela segunda vez um evento daquela natureza. Nesse sentido, a conferência tinha por objetivo

que todos os 193 Estados membros das Nações Unidas pudessem se reunir, mais uma vez, vinte anos mais tarde, na mesma cidade, para discutir os rumos do desenvolvimento sustentável para as próximas duas décadas (FREITAS, 2012).

De maneira não contrária ao que ocorreu em 1992, os questionamentos em torno dos porquês da organização e convocação da Conferência pelo Brasil, a Rio+20, também foram objeto de investigação. Entre as possíveis explicações encontram-se “o fortalecimento de seu status emergente” num movimento de busca na mediação entre desenvolvidos e em desenvolvimento (LAGO, 2012, p. 15). O referido autor sinaliza ainda a intenção de demonstrar sua excepcionalidade frente aos outros países que conformam os BRICS. A esse respeito, o trabalho observa características com a democracia e sua localização no eixo ocidental e inclui a busca por “**reafirmar suas credenciais de líder equilibrado, decidido a fortalecer o multilateralismo**” (LAGO, 2012, p. 15, grifo nosso). Não obstante, a Rio+20 representaria a possibilidade de

reiterar o acerto do diagnóstico de 1992 de equilibrar os pilares econômico, social e ambiental e de manter a liderança do Brasil nessa área. Ao mesmo tempo, o país poderia mostrar o quanto era diferente daquele que havia organizado a Rio 92” (LAGO, 2012, p. 15).

Em relação às diferentes circunstâncias enfrentadas pelo país nas duas ocasiões, Lago (2012, p. 15) menciona que

enquanto, à época, enfrentava graves obstáculos nos três pilares [...] o Brasil de hoje destaca-se por progressos nesses mesmos três pilares: diminuição da desigualdade, crescimento e estabilidade econômicos, e diminuição notável do desmatamento da Amazônia.

No que diz respeito ao contexto internacional em que se operou a articulação para a realização da Conferência, ao iniciar seu discurso na ONU, no ano de 2009, o Presidente Lula identificou as principais questões que afligem o mundo, da perspectiva brasileira: “Quero abordar aqui três questões cruciais, [...] três ameaças que pairam sobre nosso planeta: a persistência da crise econômica, a ausência de uma governança mundial estável e democrática e os riscos que a mudança climática traz para todos nós” (LULA, 2009, p. 945).

Na relação entre política externa ambiental brasileira, no diálogo com os conceitos de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, cabe ressaltar o papel desempenhado pela construção conceitual em torno do que representaria a “economia verde inclusiva”. A importância

desse contexto para a PEB reside na abertura de espaço proporcionado pela conjunção do elemento ambiental ao econômico e social.

Como apontam Coelho e Santos (2013; 2014), o discurso brasileiro encontrou nas políticas de inclusão social, dado o contexto nacional de grandes mudanças sociais, o ponto de contato para o tratamento da questão ambiental. Dessa forma, à guisa de ilustração, e recorrendo novamente ao discurso na ONU ao tratar de medidas de redução de impacto sobre o meio ambiente e questionar o atual modelo de desenvolvimento, o presidente Lula identifica a equidade social como base da qual a mudança deveria surgir aliada à responsabilidade ambiental. À sua voz, “A equidade social é a melhor arma contra a degradação do Planeta” (LULA, 2006, p. 916).

O mundo, porém, não modificará a sua relação irresponsável com a natureza sem modificar a natureza das relações entre o desenvolvimento e a justiça social. Se queremos salvar o patrimônio comum, impõe-se uma nova e mais equilibrada repartição das riquezas, tanto no interior de cada país como na esfera internacional (LULA, 2006, p. 916).

Segundo Chiaretti (2012, p. 43), “a Rio+20 cumpriu o que prometeu, encontrou consensos e viabilizou um texto possível, argumentam os diplomatas. Mas fez pouco para salvar o planeta, divergem cientistas e ambientalistas”. O consenso obtido na adoção do documento “O Futuro que Queremos” é salientado pelo referido autor como resultado de uma atuação diplomática segura do anfitrião, uma vez que qualquer país poderia indicar suas divergências quanto ao seu conteúdo. Assim,

o documento foi aprovado porque reflete resultado consistente e equilibrado e constitui guia seguro e ambicioso para a agenda de integração nas áreas econômica, social e ambiental nos próximos anos (LAGO, 2012, p. 15).

Ao dar conta dos resultados obtidos com a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, a Presidente Dilma afirmou que

o documento final que aprovamos por consenso no Rio de Janeiro não só preserva o legado de 1992, como constitui ponto de partida para uma agenda de desenvolvimento sustentável para o século XXI (ROUSSEFF, 2012, grifo nosso).

Segundo Coelho e Santos (2014), a mandatária indicou um movimento implícito à defesa da força diplomática brasileira em articular e obter ganhos no campo da negociação (COELHO; SANTOS, 2014).

5 Considerações finais

O principal propósito deste artigo foi empreender uma breve trajetória da política externa ambiental brasileira nas últimas cinco décadas, relacionando o contexto político e

econômico de cada período à atuação brasileira nas quatro principais conferências ambientais realizadas desde então: Estocolmo (1972), Rio de Janeiro (1992), Joanesburgo (2002) e Rio de Janeiro (2012).

Como demonstrado ao longo do texto, a posição brasileira se modificou consideravelmente ao longo dos anos, passando de “vilão mundial” a um dos países líderes do discurso da temática da preservação do meio ambiente. Um dos principais motivos para essa mudança encontra-se na organização da chamada Rio92, a primeira e mais importante conferência mundial realizada após o momento-chave do fim da Guerra Fria. A disputa pela posição de liderança realizada pela diplomacia brasileira conseguiu nova vitória e a reafirmação de suas diretrizes duas décadas depois, com a organização da Rio+20.

Nesse contexto, cabe ressaltar o pioneirismo da Conferência de Estocolmo (1972), que se destacou como o ponto de partida responsável por incluir a questão ambiental no âmbito da política internacional. Quanto ao papel das Nações Unidas nesse cenário, cabe indicar a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

A posição soberanista adotada pelo Brasil naquele primeiro momento significou o questionamento da estrutura do poder mundial (ou em outras palavras, ao chamado “congelamento” do cenário geopolítico realizado pelas duas principais potências no âmbito bipolar). O país buscou adotar uma posição considerada “pragmática e reativa” a esse domínio mundial no tocante ao tema do meio ambiente, buscando defender sua soberania e seu patrimônio natural das críticas dos países ricos do Norte. Ademais, acreditava-se, naquele momento, que a disputa da questão ambiental rompia à lógica Leste-Oeste, característica fundamental da Guerra Fria, para uma conformação de caráter Norte-Sul, abrindo espaço para articulações brasileiras com países do então “Terceiro Mundo” em vista de um tratamento diferenciado da temática em discussão.

Tal postura vai encontrar ressonância no conceito das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, ratificada no encontro que daria sequência no presente itinerário da problemática ambiental: a Rio92. Assim, observou-se que as mudanças ocorridas, em larga medida, na ruptura da posição do país a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, podem ser melhor explicadas quando lançamos nosso olhar para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano ocorrida em Estocolmo em 1972.

Nesse trajeto, o país se dispôs a ser sede do encontro que se seguiu e que se tornou o momento de redefinições de suas posições com relação ao tema. O Rio foi palco para a reafirmação dos princípios adotados na Conferência de Estocolmo e avanços no que diz respeito a novos princípios norteadores da política ambiental internacional. Não obstante, A CNUMAD foi o palco para o estabelecimento do marco conceitual no qual é pautado o debate ambiental atual: a questão que trata do desenvolvimento sustentável.

A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo) ocorreu em meio a descrenças sobre a capacidade de o concerto das Nações implementarem os acordos firmados ao longo do tratamento multilateral. O conceito de desenvolvimento sustentável foi capaz de criar uma sólida base, embora ainda fossem necessárias reflexões em torno de ações que pusessem em prática as recomendações da chamada Agenda 21. Cabe ressaltar ainda a ocorrência dos

atentados de “11 de setembro”, no ano anterior, que fizeram com que as questões de segurança, e consequentemente as que diziam respeito ao combate ao terrorismo, monopolizassem a agenda internacional, reduzindo a ascendência do debate ambiental.

O percurso tem por ponto de chegada a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, que, assim como os outros encontros, teve seu escopo dependente das interferências políticas e econômicas de âmbito internacional. Naquele momento, o ano de 2012 ainda enfrentava os reflexos da crise mundial ocorrida em 2008. A política externa ambiental brasileira, na ocasião da realização da Rio+20, buscou fazer uso do conceito de “economia verde inclusiva”. Dessa maneira, a referida reflexão conceitual tentou abrir espaço para evidenciar o esforço brasileiro em relação à questão social no contexto doméstico, unindo esta ação à conjunção do elemento ambiental ao econômico-social, na busca da ampliação do prestígio internacional do país, diretriz clássica de nossa política externa.

Referências

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, n. 2, dez. 2004.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006, 1. ed., v. 2.

CASTRO, João Augusto de Araújo. O congelamento do Poder Mundial. *Revista de informação legislativa*, v. 8, n. 31, p. 37-52, jul./set. 1971

CERVO, Amado L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 1, 2003.

_____. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHIARETTI, Daniela. Futuro da Rio+20 está no campo das promessas. *Revista Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra, 2012.

COELHO, André Luiz; SANTOS, Vinicius. Política Externa Brasileira e discurso: as gestões Lula da Silva numa análise duplo-espelhada. *Observador on-line*, v. 8, p. 1-22, 2013.

_____. A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.unirio.br/ccjp/cienciapolitica/arquivos-1/discursos-de-dilma>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

DUARTE, Lílian Cristina Burlamaqui. *Política externa e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

Conexão Política, Teresina v. 3, n. 2, 85 – 108, ago./dez. 2014

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 49, n. 2, p. 119-136, 2006.

FONSECA JR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GONÇALVES, Williams da Silva. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Revista Estudos Históricos*, v. 6, n. 12, 1993.

HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, “Luzes e sombras do Brasil atual”, número especial em português, dezembro de 2010, p. 22-41.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 2007.

_____. Rio+20: uma agenda equilibrada, consistente e ambiciosa para o desenvolvimento sustentável. *Revista Política Externa*, São Paulo: v. 21, n. 2, set./out./nov. 2012.

LIGIERO, Luiz Fernando. *A autonomia na política externa brasileira: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes?* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LULA, Luiz Inácio. Discurso no Debate Geral da 66ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2007.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: Um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2. *Contexto Internacional*, 2000.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Manual do candidato: política internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PEREIRA JR., José de Sena. Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável, realizada em Johannesburg, na África do Sul. Relatório Especial, Brasília: *Consultoria Legislativa*, 2002.

PNUMA. *Rumo a uma economia verde: caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza - Síntese para Tomadores de Decisão*, 2011.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental internacional*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

_____. O Brasil e a Rio+10. *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, v. 15, p. 37-44, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Livro na Rua. O Brasil e o meio ambiente*. Brasília: Thesaurus Editora, 2009.

SOARES, Luiz Filipe de Macedo. Estocolmo+40, Rio+20 - Guia básico. *Revista Política Externa*. São Paulo, v. 23, n. 4, 2012.

LIMA, Maria Regina Soares. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Ano XIX. v. 82, jan./mar., 2005.

SOUZA, Ismara Izepe de. O resgate da discussão sobre o “congelamento do poder mundial” nos governos Lula e Dilma (2003-2014). *Revista Conjuntura Austral*, v. 5, n. 26, out./nov. 2014.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do pragmatismo ecumênico e responsável (1974-1979), *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 47, n. 2, dec. 2004.