

Lucas José Galvão Garcia de Freitas

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL NA AGENDA  
INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Brasília, julho de 2012

Lucas José Galvão Garcia de Freitas

# **A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL NA AGENDA INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Área: Relações Internacionais – História das Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa

Brasília, julho de 2012

Lucas José Galvão Garcia de Freitas

# **A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL NA AGENDA INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

Área: Relações Internacionais – História das Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa

Brasília, 7 de agosto de 2012.

## **Banca Examinadora**

---

Prof. Antônio Carlos Lessa, Dr.  
Orientador

---

Profa. Cristina Inoue, Dra.  
Examinador

---

Prof. Virgílio Arraes, Dr.  
Examinador

---

Prof. Pio Penna Filho, Dr.  
Examinador Suplente

*À minha mãe, que junto ao meu pai, me deram a vida.*

## AGRADECIMENTOS

Não se faz nada sozinho. Com esta dissertação não foi diferente. Sem a contribuição de todos e de todas que me ajudaram, cada um a seu modo, este trabalho não seria possível. Gostaria portanto de prestar meus sinceros e singelos agradecimentos:

Ao meu orientador, o Prof. Antônio Carlos Lessa, pelo apoio e exemplo de docência que em um momento de dificuldade me orientou para além da academia; um gesto de humanidade pelo qual serei sempre grato.

Aos professores Cristina Inoue e Eduardo Viola pela oportunidade de conhecer a Amazônia e os Grandes Lagos, além de trocar experiências e adquirir informações e conhecimento valiosos.

Aos professores Danielly Becard e Pio Penna Filho pelas correções e considerações feitas no Exame de Qualificação.

Aos meus colegas de mestrado que em diversas ocasiões muito me ensinaram, além de me renderem companhia e amizade.

Aos meus colegas da Unesp, da Universidade de Viena e da UnB que fizeram parte da minha trajetória acadêmica e que contribuíram para me formar como profissional e como pessoa.

Aos meus amigos e amigas de Brasília, de Franca, Campinas, São Paulo, de Vorarlberg, Wien, de todos os lados e cantos do mundo; pessoas maravilhosas que conheci em minhas andanças e que moram no meu coração. Obrigado por tudo. *Danke für Alles.*

À minha querida companheira Alice Vieira dos Santos pela revisão do texto, ajuda com informações, esclarecimento de ideais, conversas e sobretudo pela dedicação e companheirismo.

Às minhas irmãs Christiana Freitas e Marianna Freitas. À primeira e mais velha por sempre me ajudar ser minha maior amiga e à segunda e mais nova por ser sangue do meu sangue e me despertar sentimentos paternais.

*Last but not least.*

Aos meus pais, José Garcia de Freitas Junior e Maria Christina Galvão Ferreira de Freitas, por tudo, pela vida e pelo amor, hoje e sempre eu os agradeço.

I

[...]

*BRASIL, UM SONHO INTENSO, UM RAIO VÍVIDO* □  
*DE AMOR E DE ESPERANÇA À TERRA DESCE,* □  
*SE EM TEU FORMOSO CÉU, RISONHO E LÍMPIDO,* □  
*A IMAGEM DO CRUZEIRO RESPLANDECE.* □  
*GIGANTE PELA PRÓPRIA NATUREZA,* □  
*ÉS BELO, ÉS FORTE, IMPÁVIDO COLOSSO,* □  
*E O TEU FUTURO ESPELHA ESSA GRANDEZA.* □

[...]

II □

*DEITADO ETERNAMENTE EM BERÇO ESPLÊNDIDO,* □  
*AO SOM DO MAR E À LUZ DO CÉU PROFUNDO,* □  
*FULGURAS, Ó BRASIL, FLORÃO DA AMÉRICA,* □  
*ILUMINADO AO SOL DO NOVO MUNDO!* □  
*DO QUE A TERRA MAIS GARRIDA,* □  
*TEUS RISONHOS, LINDOS CAMPOS TÊM MAIS FLORES;* □  
*"NOSSOS BOSQUES TEM MAIS VIDA,"*  
□ *"NOSSA VIDA" NO TEU SEIO "MAIS AMORES".* □ □  
*Ó PÁTRIA AMADA,* □  
*IDOLATRADA,* □  
*SALVE! SALVE!*

Hino Nacional Brasileiro

*"O que foi é o que há de ser; e o que se fez, isso se tornará a fazer;  
nada há, pois, novo debaixo do Sol"*

(Eclesiastes 1:9).

## **A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO BRASIL NA AGENDA INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

### **RESUMO**

Esta dissertação apresenta um panorama da evolução histórica da Política Externa Brasileira (PEB) sobre as mudanças climáticas. Com o objetivo de identificar as origens da posição brasileira na arena internacional da mudança do clima foi feita uma reconstituição da participação do Brasil nas principais conferências ambientais. Apesar de contar com apenas duas décadas de existência, o trabalho argumenta que a PEB sobre os assuntos climáticos se beneficia de um acumulado histórico sobre a temática ambiental que remonta ao início da agenda internacional de proteção ao meio ambiente. É enfatizado o aspecto fundacional das primeiras formulações sobre o meio ambiente que em grande medida ainda pautam o comportamento brasileiro em relação à mudança do clima. Dessa forma, a diplomacia tem um papel de destaque por ter sido a principal responsável pelo posicionamento do Brasil frente a essas questões. Outros atores, em especial a comunidade científica e os movimentos ambientalistas, foram considerados na medida em que influenciaram o processo decisório. Foi demonstrada a importância das relações interburocráticas para a atualização da posição brasileira, com destaque para atuação do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Ainda assim, esta dissertação considera que as inovações do posicionamento brasileiro em relação às mudanças climáticas não são totalmente novas, uma vez que já eram consideradas pelas primeiras formulações sobre o meio ambiente. Estas servem como linhas mestras que são sempre consultadas para atualizar as posições do Brasil de acordo com a conjuntura interna e internacional. O resgate da experiência brasileira prove um instrumento de análise importante para compreender a comportamento atual do País.

**PALAVRAS-CHAVE:** História da Política Externa Brasileira; Mudanças Climáticas; Meio Ambiente; Relações Internacionais; Diplomacia.

## **THE HISTORICAL EVOLUTION OF BRAZIL IN THE INTERNATIONAL AGENDA OF CLIMATE CHANGE**

### **ABSTRACT**

This dissertation presents an overview of the historical evolution of Brazilian foreign policy on climate change. With the purpose to identify the origins of Brazilian stance on the international climate change arena, a reconstitution of Brazil's participation on the main environmental conferences was made. Though counting with only two decades of existence, this work argues that Brazilian foreign policy on climate issues benefits itself from an historical accumulated on environmental issues that date back to the beginning of the international environmental protection agenda. It is emphasized the foundational aspect of the first formulations on environment which in a great extent still guide Brazil's behavior on climate change. Thus, diplomacy has a prominent role for have being the mainly responsible for positioning Brazil in regard of those issues. Other actors, in particular the scientific community and the environmental movements, have been considered as they have influenced the decision making process. The importance of the inter-bureaucratic relations was demonstrated, with special emphasis to the performance of the Ministry of Environment. Still, this dissertation considers that the innovations in the Brazilian position on climate change are not entirely new, since they were already considered in the first environmental formulations. These formulations serve as guideline that are always consulted in order to update Brazil's stance according to the intern and international conjecture. The resume of Brazilian experience provides an important tool of analysis to comprehend Brazil's current behavior.

**KEY-WORDS:** History of Brazilian Foreign Policy; Climate Change; Environment; International Relations; Diplomacy.

## **LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS**

- Gráfico 1 - Evolução da participação brasileira nas COPs.....p.82
- Gráfico 2 – Composição das delegações brasileiras nas COPs pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia (MCT), do Meio Ambiente (MMA) e das Relações Exteriores (MRE).....p.84
- Tabela 1 - Tema 1: Economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza.....p.93
- Tabela 2 - Propostas à Estrutura Institucional do Desenvolvimento Sustentável (Proposta 8 – subitens).....p.95

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Agência Intergovernamental da Francofonia (AIF)

Aliança dos Pequenos Estados Insulares (*Alliance of Small Island States – AOSIS*)

Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)

BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China)

Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA)

Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)

Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD*)

Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos (*United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources – UNSCCUR*)

Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUMDS)

Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)

Conferência Técnica Internacional sobre a Proteção da Natureza (*International Technical Conference for the Protection of Nature – ITC*)

Conselho Econômico e Social (ECOSOC)

Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq)

Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Silvestres Ameaçadas de Extinção (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora – CITES*)

Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNUMDS)

Divisão do Meio Ambiente (DEMA)

Diodos Emissores de Luz (*Light Emitting Diodes – LEDs*)

Estados Unidos da América (EUA)

Grupo de Países da Ásia Central, Cáucaso, Albânia e Moldávia (*Central Asia, Caucasus, Albania and Moldova – CACAM*)

Grupo para Integridade Ambiental (*Environmental Integrity Group – EIG*)

Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO)

Instituto Nacional de Pesquisas na Amazônia (INPA)  
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)

*Massachusetts Institute of Technology* (MIT)  
Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)  
Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)  
Ministério do Meio Ambiente (MMA)  
Ministério de Minas e Energia (MME)  
Ministério das Relações Exteriores (MRE)

Organização dos Estados Americanos (OEA)  
Organização Internacional do Trabalho (OIT)  
Organização Marítima Internacional (OMI)  
Organização Meteorológica Mundial (OMM)  
Organização Mundial da Saúde (OMS)  
Organização das Nações Unidas (ONU)  
Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agriculture Organization* – FAO)  
Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)  
Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (*United Nations Industrial Development Organization* – UNIDO)  
Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP)

1ª Conferência da Partes (COP-1)  
2ª Conferência das Partes (COP-2)  
3ª Conferência das Partes (COP-3)  
4ª Conferência das Partes (COP-4)  
5ª Conferência das Partes (COP-5)  
6ª Conferência das Partes (COP-6)  
7ª Conferência das Partes (COP-7)  
8ª Conferência das Partes (COP-8)  
9ª Conferência das Partes (COP-9)  
10ª Conferência das Partes (COP-10)  
11ª Conferência das Partes (COP-11)  
12ª Conferência das Partes (COP-12)  
13ª Conferência das Partes (COP-13)  
14ª Conferência das Partes (COP-14)  
15ª Conferência das Partes (COP-15)  
17ª Conferência das Partes (COP-17)

Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*International Panel on Climate Change - IPCC*)  
Países de Menor Desenvolvimento Relativo (*Least Developed Countries – LDCs*)  
Países Desenvolvidos (PDs)  
Países em Desenvolvimento (PEDs)  
Plano Nacional de Habitação (PlanHab)  
Plano Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC)  
Política Externa Brasileira (PEB)  
Política Externa Independente (PEI)  
Programa Biológico Internacional (*International Biological Programme - IBP*)  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)  
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)

República Federal da Alemanha (RFA)  
Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REED)

Secretariado Técnico de Análise de Planejamento (STAP)

Serviço de Imigração, Reflorestamento e Colonização (SIRC)  
Serviço de Proteção aos Índios (SPI)  
Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)  
Supremo Tribunal Federal (STF)

União Europeia (UE)  
União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (*International Union for Conservation of Nature* - IUCN)  
União Internacional para a Proteção da Natureza (*International Union for the Protection of Nature* – IUPN)  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)  
Universidade de São Paulo (USP)

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo I – As origens da política externa brasileira sobre as mudanças climáticas: O Brasil na construção global para o meio ambiente.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 – Mudanças climáticas e meio ambiente: antecedentes históricos da     proteção internacional do meio     ambiente.....</b>	<b>17</b>
<b>1.2 – Notas sobre os primeiros passos do Brasil na agenda internacional de     proteção ao meio ambiente.....</b>	<b>29</b>
<b>Capítulo 2 – O Brasil na consolidação da agenda internacional de proteção ao meio ambiente: a participação brasileira nas principais conferências e o surgimento das questões climáticas.....</b>	<b>31</b>
<b>2.1 – A Conferência da Biosfera.....</b>	<b>31</b>
<b>2.2 – O Relatório Founex sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente.....</b>	<b>39</b>
<b>2.3 – A contribuição brasileira para o Relatório Founex.....</b>	<b>45</b>
<b>2.4 – A Conferência de Estocolmo.....</b>	<b>55</b>
<b>2.5 – O Brasil rumo à Rio 92.....</b>	<b>67</b>

<b>Capítulo 3 – O Brasil na arena internacional das mudanças climáticas.....</b>	<b>69</b>
<b>3.1 – A arena internacional das mudanças climáticas.....</b>	<b>69</b>
<b>3.2 – O Brasil na construção da agenda global sobre as mudanças climáticas...75</b>	<b>75</b>
<b>3.3 – Avaliação da trajetória do Brasil na agenda internacional das mudanças climáticas: a evolução do perfil brasileiro e as relações interburocráticas.....82</b>	<b>82</b>
<b>3.4 – A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20).....86</b>	<b>86</b>
<b>3.5 – A organização da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável e a participação do Brasil.....88</b>	<b>88</b>
<b>3.6 – O Documento de Contribuição Brasileira à Rio+20.....91</b>	<b>91</b>
<b>3.7 – As propostas do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.....93</b>	<b>93</b>
<b>3.8 – O Relatório Final da Rio+20: <i>The Future We Want</i>.....97</b>	<b>97</b>
<b>3.9 – Notas sobre o posicionamento brasileiro.....98</b>	<b>98</b>
<b>Conclusão.....</b>	<b>99</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>103</b>



## INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado tem como objetivo resgatar o acumulado histórico da política externa brasileira em relação à temática das mudanças climáticas. Apesar de ser um tema relativamente novo - tendo como marco inaugural das negociações a Convenção-Quadro das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), assinada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro -, a mudança do clima adquiriu crescente importância e tornou-se assunto da ordem do dia da agenda da política internacional do País.

Se, por um lado, a difusão dos meios de comunicação ajudaram a popularizar a temática, por outro, a falta de qualidade das informações e imprecisão com que o assunto foi tratado gerou incompreensão, quando não espalhou temor e contribuiu desnecessariamente para a radicalização do debate. Houve uma simplificação da complexa dinâmica internacional, seja na moralização da conduta dos países, pela qual passaram a ser classificados e divididos entre destruidores e salvadores do planeta, seja na busca de soluções quixotescas para livrar a humanidade do eminente apocalipse. A arena das mudanças climáticas tornou-se propícia à “política-espetáculo” (LAFER, 2009). A 15ª Conferência das Partes (COP-15), realizada em Copenhague em 2009, representou o ápice desse tipo de política nas relações internacionais contemporâneas. O capital diplomático empreendido, as promessas feitas e as expectativas criadas foram inversamente proporcionais aos resultados alcançados.

Diante dessas dificuldades, a história, e mais precisamente o acumulado histórico da diplomacia brasileira, oferece uma ferramenta de análise preciosa que permite ao estudioso identificar os padrões de conduta do Brasil, bem como entender sua trajetória ao longo do surgimento, do desenvolvimento e da consolidação da agenda internacional para as mudanças climáticas.

Desse modo, eventos que parecem isolados ou que aparentemente representam mudanças bruscas de comportamento – a exemplo da nova postura brasileira sobre a assunção de metas voluntárias de redução das emissões de carbono anunciada na COP-15 em 2009 -, escondem muitas vezes linhas mestras antigas que são apenas retomadas e renovadas ou mesmo representam muito mais um *continuum* do que a clássica dicotomia entre mudança e continuidade. Dessa forma, o presente trabalho buscará resgatar as origens da diplomacia e da política externa brasileira sobre a temática, estas que até hoje servem como guia da ação internacional do País.

Com o objetivo de analisar o desenvolvimento da Política Externa Brasileira (PEB) em relação ao clima, a pesquisa teve como cerne o estudo dos paradigmas, conceitos e princípios adotados na formulação da PEB, das teses defendidas e do comportamento do Brasil nos principais

foros internacionais sobre as mudanças climáticas.

Para tal, foi feita uma reconstituição histórica da participação brasileira desde a Convenção-Quadro das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, que deu início à agenda global sobre o clima, até a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), a Rio+20, realizada em junho deste ano. Por ser uma agenda que advém da temática ambiental, foi necessário identificar as raízes do pensamento diplomático brasileiro em relação ao meio ambiente, tendo como principais referências a atuação do País na Conferência da Biosfera em 1968, o Relatório Founex de 1971, e a Conferência de Estocolmo em 1972. A análise de conteúdo dos documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores (MRE) permitiu a identificação de certos padrões, continuidades e discontinuidades da PEB relacionada ao clima. Também foram avaliadas as iniciativas brasileiras mais importantes, como a realização da CNUMAD, a tese das responsabilidades comuns mas diferenciadas, a doutrina das emissões históricas, a diplomacia do etanol, a assunção de compromissos voluntários quanto à redução do desmatamento da Amazônia e de metas de redução das emissões de gases de efeito estufa.

Para isso, foi necessário analisar como ocorre o processo de formulação conceitual da política externa no âmbito do MRE, o funcionamento desse setor burocratizado, bem como avaliar os setores sociais capazes de influenciar a formulação da PEB. Nesse ponto, foi considerada a relação entre as três categorias de agentes que compreendem as relações internacionais: “*a diplomacia, o governo com sua política e a sociedade com suas forças*” (CERVO, 2008, p.11).

O processo decisório em política externa é entendido como um fenômeno complexo dependente do grau de organização e da capacidade das forças sociais em influenciarem os dirigentes, da psicologia, do caráter e do temperamento do homem de Estado, dos fatos nacionais e internacionais que produzam impactos, da conduta diplomática, dos valores, costumes, papéis, ideologia, regime político e identidade nacional. Para tanto, diante da complexidade e da dimensão da sociedade brasileira e da própria questão climática, analisou-se a formulação da política externa para além da atuação do MRE, levando em conta a penetração de outros agentes no processo decisório e nas negociações (CERVO, 2008, p.11).

Dessa forma, os principais atores estudados foram: o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), que juntos compõem o chamado “G3”, grupo interministerial incumbido de tratar das questões sobre o clima. Outros atores, como o setor empresarial, os movimentos ambientais nacionais e internacionais de maior relevância, a opinião pública nacional e a internacional, os acadêmicos e cientistas também foram considerados. Ainda assim, por seu aspecto fundacional do posicionamento brasileiro em relações às questões ambientais e climáticas, coube à diplomacia o papel de destaque e o objeto central de estudo desta dissertação. Dessa forma, o trabalho baseou-se

largamente nos documentos oficiais das delegações brasileiras e nas obras, discursos e depoimentos de nossos diplomatas.

Em resumo, a pesquisa buscou analisar a conjuntura nacional de modo a entender o embasamento dos conceitos e paradigmas adotados na formulação da PEB, seus objetivos, sua eficácia, e sua adequação ao contexto político internacional e ao interesse nacional, tomando como base obras de renome que têm contribuído para essa reflexão, principalmente da comunidade científica brasileira que trata sobre a questão ambiental e climática e dos diplomatas que desde o início comandaram a formulação da posição do Brasil a respeito.

A fim de registrar a trajetória brasileira ao longo da agenda ambiental e climática, a dissertação foi dividida em três capítulos, que seguiram a ordem cronológica dos acontecimentos.

O primeiro capítulo apresenta uma reconstituição do surgimento das preocupações ambientais e da participação do Brasil nas primeiras conferências, a saber: a Convenção do Hemisfério Ocidental sobre Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem (1940), a Conferência de Fontainebleau (1948), a Conferência Interamericana sobre a Conservação de Recursos Naturais Renováveis (1948), a Conferência das Nações Unidas para Conservação e Utilização dos Recursos (1949) e a Conferência Técnica Internacional sobre a Proteção da Natureza (1949). O objetivo dessa primeira parte foi introduzir a temática ambiental e resgatar as origens das formulações brasileiras sobre meio ambiente bem como seus principais representantes à época.

O segundo capítulo versa sobre a consolidação da agenda ambiental internacional, que se inicia em 1968, com a Conferência da Biosfera, e se estende até o início dos anos 1990 com os preparativos da Rio 92. Desse período, destaca-se a contribuição brasileira para a elaboração do Relatório Founex, que foi a primeira manifestação do pensamento diplomático brasileiro sobre as questões ambientais. Outro momento de extrema relevância foi a participação brasileira na Conferência de Estocolmo em 1972 que serviu para delinear a estrutura das negociações sobre o meio ambiente e imprimir um padrão que posteriormente se perpetuou quando da emergência da arena internacional da mudança do clima. O capítulo se dedicou a recuperar a primeiras teses brasileiras sobre o meio ambiente, bem como elucidar em que medida elas serviram de base para pautar o comportamento brasileiro desde então.

O terceiro capítulo discorre sobre a participação brasileira na agenda internacional sobre as mudanças climáticas desde a sua origem, na CNUMAD em 1992, até a 17ª Conferência das Partes (COP-17), realizada em Durban, na África do Sul, em 2011. Diante da extensão da agenda, foi dada prioridade aos movimentos mais importantes para o Brasil, como a Proposta Brasileira ao Mandato de Berlim, o Protocolo de Quioto, a adoção do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), a promoção dos biocombustíveis, o reconhecimento do desmatamento como fonte de emissões de gases de efeito estufa, o compromisso voluntário com a redução do desmatamento e a adoção

voluntária de metas nacionais de redução das emissões. Além de registrar as principais posições e iniciativas brasileiras, o capítulo buscou identificar a evolução da participação do Brasil na agenda internacional das mudanças climáticas e a relação interburocrática, entre o MRE, o MCT e o MMA na formulação da PEB. Para isso, foi feito um levantamento de dados sobre as delegações do País em todas as Conferências, que, por meio da execução de dois gráficos, buscou demonstrar a evolução da presença brasileira e de sua constituição ao longo do tempo.

O terceiro capítulo ainda tratou da Rio+20, em especial da Proposta Brasileira submetida à Conferência. Além de destacar seus pontos principais, essa parte iniciou, através de uma avaliação sobre a participação do Brasil na CNUDS, as reflexões que serão aprofundadas na conclusão sobre a trajetória do País na agenda global das mudanças climáticas.

Esta dissertação não pretende, de modo algum, encerrar o debate sobre um tema tão vasto e complexo como o do meio ambiente e o da mudança do clima. O maior objetivo foi apenas contribuir, recorrendo-se ao acumulado histórico brasileiro, com as reflexões sobre a PEB a fim de melhor compreendê-la.

Como em qualquer trabalho histórico, as inferências realizaram-se na medida em que os documentos as tornaram possíveis. Não se tentou preencher lacunas que diante da falta de informações e documentação foram inevitáveis.

Os destaques que foram dados revelam a interpretação do pesquisador sobre quais seriam os pontos mais importantes desta longa trajetória, o que por si só carrega diversas limitações que são de sua inteira responsabilidade. Em um tema com tantos detalhes científicos, buscou-se entendê-los e explicá-los na medida do possível, mas sobretudo foram os aspectos políticos o objeto de interesse desta dissertação.

Não houve partidarismos sobre a pertinência da preservação ambiental e do combate às mudanças climáticas, o trabalho se limitou apenas a compreender e relatar o ponto de vista brasileiro sobre a temática. Resgatar a história da Política Externa Brasileira e demonstrar sua evolução ao longo do tempo foi a tarefa a que essa primeira incursão na temática se propôs.

## **Capítulo I – As origens da política externa brasileira sobre as mudanças climáticas: O Brasil na construção da agenda global para o meio ambiente**

### **1.1. Mudanças climáticas e meio ambiente: antecedentes históricos da proteção internacional do meio ambiente**

As questões sobre a mudança do clima estão inseridas em um contexto maior: o ambiental. O meio ambiente, em sua variedade, tem sido objeto de tratados internacionais desde o início do século XX. A princípio, os arranjos ambientais eram muito específicos, geralmente setoriais e delimitados geograficamente, a exemplo do primeiro acordo ambiental de que se tem conhecimento no mundo: a Convenção para Preservação dos Animais Selvagens, Pássaros e Peixes na África, assinada em 1900 em Londres pela Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Portugal e pelo Congo Belga (atual República Democrática do Congo).

Ao longo do tempo, constituiu-se um abundante e diversificado acervo de instrumentos internacionais sobre o meio ambiente, que tratavam desde a preservação e a conservação da fauna e da flora, dos recursos marítimos, do controle da qualidade do ar, da emissão de resíduos perigosos e substâncias tóxicas até sobre a restrição das armas e dos experimentos nucleares. Paulatinamente, houve uma transição no tratamento das questões ambientais do nível particular para o geral, sendo esta uma tendência característica do processo de globalização, na medida em que se buscou institucionalizar os diversos campos de negociação em torno de uma agenda globalmente constituída. Dessa forma, tornaram-se prioridade acordos mais abrangentes, em que houvesse maior participação dos países e que pudessem, portanto, ter maior alcance e eficácia (MCCORMICK, 1992).

Tal iniciativa foi dada pelos protecionistas europeus que se reuniram em 1909, em Paris, no Congresso Internacional para a Proteção da Natureza. Sob a liderança do Conselho Federal Suíço, que endossou a ideia do naturalista Paul Sarasin<sup>1</sup>, foram convidados os governos europeus da Áustria, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Holanda, Hungria, Itália, Noruega, Portugal, Romênia, Rússia e Suécia. De outras regiões, apenas os Estados Unidos, a Argentina e o Japão foram contatados. Somente japoneses e romenos recusaram-se a participar do evento (MCCORMICK, 1992).

O principal objetivo do Congresso era criar uma organização internacional responsável pela

---

<sup>1</sup> Paul Benedict Sarasin (1856-1929) foi um naturalista suíço responsável pela criação do Parque Nacional Suíço em 1914. Ele foi presidente do Comitê provisório, formado no Oitavo Congresso Internacional de Zoologia, realizado em Graz em 1910, com o intuito de propor ao governo suíço a realização de um Congresso Internacional para a Proteção da Natureza, que acabou sendo acatado pelo Conselho Federal Suíço. Disponível em: <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/NS-SP-008.pdf>. Último acesso em 9 de junho de 2012.

preservação da natureza, o que se concretizou em 1913 por meio da fundação da Comissão Consultiva para a Proteção Internacional da Natureza<sup>2</sup>, cuja função era coletar, classificar e publicar informações relevantes ao meio ambiente. Para tanto, foram programadas Conferências sobre a pesca das baleias, o comércio internacional de peles e de plumagens e a proteção dos pássaros migratórios. A eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), no entanto, não só impossibilitou a realização das conferências, como também encerrou as atividades da Comissão. Ainda assim, esta serviu de esboço para a posterior criação da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), em 1948.

Em relação ao Brasil, apesar de não ter sido convidado a participar do Congresso de 1909, o país tomou medidas importantes no plano doméstico referentes à preservação ambiental, como a concessão de direitos aos povos indígenas e a criação da primeira reserva florestal em seu território. Em 1910, por meio da instituição do Serviço de Proteção aos Índios (SPI), órgão criado pelo Marechal Cândido Rondon<sup>3</sup>, foi resguardado, entre outros direitos, a garantia da posse coletiva das terras indígenas em caráter inalienável e a proibição do desmembramento de suas famílias. Um ano depois, foi instituída, ainda que não efetivamente implantada, a primeira reserva florestal brasileira, pelo Decreto nº 8.843 de 26 de junho de 1911, que seria localizada no antigo território do Acre, entre as vertentes do Alto-Acre e seus afluentes, Xapuri e Antimari (BURSZTYN & PERSEGONA, 2008).

Com o fim da I Guerra Mundial, a tentativa de criação de uma organização internacional para preservação da natureza foi retomada. Em 1923, novamente em Paris, houve um outro congresso internacional, que reivindicou para si o título de marco inaugural do movimento ambientalista. Há portanto uma confusão quanto ao início da agenda internacional de proteção da natureza, pois ambos os congressos realizados em Paris, em 1909 e em 1923, possuem o mesmo nome (I Congresso Internacional de Proteção da Natureza), apresentam a mesma temática e o mesmo caráter preservacionista, como também objetivavam o estabelecimento de uma agência internacional. No entanto, diferentemente do Congresso de 1909, o de 1923 tinha caráter não governamental. Ainda assim, ambos tinham a finalidade de congregar forças para lançar um programa internacional de proteção, mas não atingiram maiores resultados. O mesmo se pode dizer do II Congresso Internacional de Proteção da Natureza, realizado também em Paris, em 1932. Em geral, faltava-lhes capacidade de atuação global, que foi possível somente no contexto do pós-guerra, com a intensificação do processo de globalização, o estabelecimento da Organização das

---

<sup>2</sup> Todos os 17 países participantes assinaram o Ato de Fundação. No entanto, Argentina, França, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos não o ratificaram. Austrália e Nova Zelândia, mesmo não tendo participado, ratificaram-no posteriormente (MCCORMICK, 1992).

<sup>3</sup> Cândido Mariano da Silva Rondon, Marechal Rondon (1865-1958), foi um militar e sertanista brasileiro responsável por diversas expedições à Amazônia, tendo sido organizador e primeiro diretor do Serviço de Proteção aos Índios (SPI) (N. do A.).

Nações Unidas (ONU) e a revolução dos meios de comunicação<sup>4</sup> (MCCORMICK, 1992).

Apesar disso, algumas convenções no período entre-guerras foram importantes. A primeira delas foi a Convenção para a Regulamentação da Pesca da Baleia, assinada em 1931, em Genebra, sob os auspícios da Liga das Nações. Foi um dos primeiros eventos internacionais ambientais do qual o Brasil tomou parte, tendo assinado e ratificado o documento final que foi promulgado pelo Decreto nº 23.456 em 1933 (SOARES, 1993). Outras convenções que merecem ser destacadas são: a Convenção Internacional para a Preservação da Flora e da Fauna, aprovada na Conferência de Londres em 1933<sup>5</sup>; o Tratado sobre Pássaros Migratórios assinado pelo México, Canadá e Estados Unidos em 1937 e, a mais notável delas, a Convenção do Hemisfério Ocidental sobre Proteção da Natureza e Preservação da Vida Selvagem<sup>6</sup> (MCCORMICK, 1992).

Essa última foi concluída em 12 de outubro de 1940, no âmbito da União Pan-Americana<sup>7</sup> em Washington, entrando em vigor em 1º de maio de 1942, após ser ratificada pelos Estados Unidos, Guatemala, Venezuela, El Salvador e Haiti. Posteriormente, aderiram à Convenção os seguintes países: República Dominicana, México, Equador, Argentina, Nicarágua, Peru e Brasil. Na ocasião, a delegação brasileira foi chefiada pelo diplomata Arno Konder<sup>8</sup>, considerado um dos pioneiros da diplomacia comercial moderna (VIANNA, 1942). O Brasil ratificou essa Convenção em 1965, que foi promulgada pelo Decreto nº 58.054, de 23 de março de 1966, com o nome de Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América.

Em seu preâmbulo, é evidente o desejo dos Estados Partes de proteger e de preservar exemplares de todas as espécies e gêneros da flora e da fauna nativas em seus ambientes naturais, defendendo a criação de parques e reservas e o controle do comércio de animais ameaçados de extinção. Além disso, destaca-se a preocupação em relação às paisagens de grande beleza e às formações geológicas extraordinárias. No primeiro artigo, o conceito de “parques nacionais” é

---

<sup>4</sup> Especificamente, o Congresso de 1909 teve êxito na criação de uma Comissão Consultiva para a Proteção da Natureza, estabelecida em 1913. A Primeira Guerra foi responsável pelo fim dessa Comissão. O Congresso de 1923, por sua vez, tentou reavivar os trabalhos da Comissão, mas não prosperou. Segundo o documento final da Conferência para o Estabelecimento da União Internacional de Proteção da Natureza (Conferência de Fontainebleau) de 1948, o Congresso de 1923 falhou por ter incorporado ex-inimigos de guerra e por governos importantes não o terem ratificado. Infelizmente, o documento não discrimina quais governos e ex-inimigos seriam esses. Cf, UNESCO, 1948.

<sup>5</sup> Todavia, a eclosão da Segunda Guerra Mundial interrompeu a sua implementação, a qual só seria retomada após o término do conflito com a Conferência de Basiléia para a Proteção da Natureza, em 1946 (ACOT, 1990).

<sup>6</sup> *Convention on Nature Protection and Wild Life Preservation in the Western Hemisphere*. United Nations Treaty Series, no 485, 1953, p. 192 – 204.

<sup>7</sup> A União Pan-Americana foi antecessora da atual Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948. Seu então Diretor-Geral, o diplomata colombiano Alberto Lleras Camargo (1906-1990), tornou-se o primeiro Secretário-Geral da Organização (N. do A.).

<sup>8</sup> Arno Konder iniciou a carreira diplomática no Escritório de Informações do Brasil, em Paris, como Adido Comercial. Posteriormente foi Cônsul-Geral no Canadá, Alemanha e Ministro Conselheiro da Embaixada brasileira em Washington. Konder prestou serviços importantes à Oswaldo Aranha nas negociações para o estabelecimento de um novo Tratado Comercial com os Estados Unidos, que resultou na construção da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941 (VIANNA, 1942).

definido como sendo áreas acessíveis ao público em geral, estabelecidas para a proteção e a preservação da flora e da fauna e que se encontram sob o domínio público. No mesmo dispositivo, encontra-se a definição de “reservas nacionais” como sendo regiões estabelecidas para a conservação e a utilização de recursos naturais sob o controle governamental, nas quais a preservação é determinada conforme os objetivos primários atribuídos a essas reservas. No artigo 2º, os países membros se comprometem a estabelecer em seus territórios parques e reservas nacionais e monumentos naturais (ALEMAR, 2006).

A Convenção do Hemisfério Ocidental foi a primeira a tratar da preservação da natureza a partir de uma perspectiva hemisférica, tendo como principal objetivo a criação de parques e reservas nacionais. Esse modelo de conservação baseou-se em experiências já existentes como o Parque Nacional de *Yellowstone* nos Estados Unidos, criado em 1872, e o *Parc Albert* (atual Parque Nacional Virunga) na República do Congo, fundado em 1925. Apesar do programa abrangente e ambicioso e da contribuição no aumento do número de parques e reservas, a Convenção caiu em desuso e teve pouco valor prático (MCCORMICK, 1992).

Em relação ao Brasil, houve importantes avanços relacionados à questão ambiental entre as décadas de 1920 e 1940. Em 1921, foi criado o Serviço Florestal do Brasil, por meio do Decreto nº 4.421, com o objetivo de promover a conservação e o aproveitamento dos recursos florestais. Além disso, em 1923, o Decreto nº 16.300 foi um dos primeiros a regulamentar o controle da poluição, proibindo o estabelecimento de indústrias nocivas próximas a áreas residenciais.

Mas foi na década de 1930 que o país regulamentou as principais questões relacionadas ao meio ambiente. Em 2 de janeiro de 1934, o Decreto nº 23.672 estabeleceu o Código de Caça e Pesca. No mesmo ano, em 23 de janeiro, o Decreto nº 23.777 regulamentou o despejo de resíduos industriais das usinas açucareiras nas redes fluviais. Na mesma data, o Decreto nº 23.793 criou o Código Florestal, por meio do qual as florestas foram tipificadas de acordo com a função que exerciam: as protetoras, as responsáveis pela conservação das águas, solos, dunas, assim como pela qualidade da saúde pública, e pela manutenção das belezas naturais e das espécies raras; as remanescentes, localizadas em parques nacionais, estaduais e municipais a serem instituídos; as modelos, compostas por reflorestamento para fins comerciais; e as produtivas, destinadas à exploração comercial e que representavam a maior parcela da cobertura vegetal em matéria de florestas. Em 10 de julho de 1934, o Decreto nº 24.643 promulgou o Código das Águas, definindo os direitos de propriedade e de uso dos recursos hídricos para o abastecimento, irrigação, navegação, uso industrial e produção de energia, assim como as normas para a fiscalização e proteção da quantidade e da qualidade das águas territoriais. Com o Decreto nº 24.114 foi estabelecida a Defesa Sanitária Vegetal. O Decreto nº 24.654, de 10 de julho de 1934, fundou o Serviço de Saúde Animal, responsável pelas medidas de proteção aos animais. Também foi criado o

Serviço de Imigração, Reflorestamento e Colonização (SIRC), a fim de organizar a colonização em toda sua amplitude, na orientação dos fluxos migratórios, mediação, demarcação, legitimação e distribuição das terras devolutas aos agricultores (BURSZTYN & PERSEGONA, 2008).

Foi também em 1934, entre os dias 8 e 15 de abril, que se realizou a Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza, organizada pela Sociedade dos Amigos da Árvore<sup>9</sup> e patrocinada pelo Governo Provisório (1930-1934) chefiado por Getúlio Vargas. Tal evento se deu pela existência de um grupo organizado de cientistas, intelectuais e funcionários preocupados com a proteção do patrimônio natural brasileiro que encontrou ressonância em parte da opinião pública nacional. Ao relacionar a proteção da natureza com a própria defesa da identidade nacional, marcada pela exuberância e abundância de seus recursos naturais, a Conferência teve impacto significativo no deslanchar do movimento ambientalista brasileiro (FRANCO, 2002).

A Constituição Brasileira<sup>10</sup> de 1934, por sua vez, passou a conter dispositivos relacionados às questões ambientais. Em seu art. 5º, inciso XIX, alínea “j”, expressou-se que “*compete privativamente à União: [...] XIX - legislar sobre [...] j) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração*” (BRASIL, CF 1934). Já a Constituição Federal de 1937 apenas repetiu o que dispunha as anteriores em relação à competência da União para legislar e à exploração econômica das águas (BRASIL, CF 1937). A Constituição de 1946, por sua vez, incorporou ao artigo 34, em que definiu como pertencentes à União:

os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos do seu domínio ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limite com outros países ou se estendam a território estrangeiro, e bem assim as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países (BRASIL, CF 1946).

O artigo 35, por sua vez, definiu como bens do Estado “*os lagos e rios em terrenos do seu domínio e os que têm nascente e foz no território estadual.*” (BRASIL, CF 1946).

Não havia nessas alterações constitucionais propriamente a intenção de proteger o meio ambiente, mas sim a preocupação em regulamentar a exploração econômica dos recursos naturais. Dessa forma, faltava ao direito brasileiro disposições legais que amparassem a preservação ambiental. O Código Penal de 1940 buscou preencher essa lacuna ao associar a proteção aos recursos hídricos com o direito à saúde, definindo no artigo 271 como crime:

[...] corromper ou poluir água potável de uso comum ou particular, tornando-a imprópria para o consumo ou nociva à saúde. Pena: reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos. Se o crime é culposo – pena: detenção de 2 (dois) meses a 1 (um) ano (BRASIL, Decreto-Lei 2.848/1940).

---

<sup>9</sup> Fundada em 1931 pelo conservacionista Alberto José de Sampaio (1881-1946), diretor do Museu Nacional (FRANCO, 2002).

<sup>10</sup> As Constituições Brasileiras estão disponíveis do site do Supremo Tribunal Federal (STF): <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaGuiaDC&pagina=constituicaoanterior1988>. Último acesso em 18 de junho de 2012.

Posteriormente, em 1938, foi criada a Lei de Proteção à Fauna que declara pertencentes ao domínio público todos os animais e vegetais das águas territoriais brasileiras e regulamenta a pesca e a exploração dos recursos biológicos da água. No mesmo ano, o Decreto-lei nº 794, de 19 de outubro de 1938, depois substituído pelo Decreto nº 221/67, criou o Código de Pesca.

Em relação aos parques nacionais, o Decreto Federal nº 1.713, de 14 de junho de 1937 instituiu a primeira área protegida no Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia, que se estende por 30 mil hectares na Serra da Mantiqueira, localizado entre os municípios de Itatiaia e Resende, no estado do Rio de Janeiro, e Itamonte, Alagoa e Bocaina de Minas, em Minas Gerais. Um ano depois, o Decreto-lei nº 1.035, de 10 de janeiro, criou o Parque Nacional de Iguaçu. Esse foi o segundo parque nacional brasileiro e conta atualmente com uma área total de 185.262,2 mil hectares, abrangendo áreas dos municípios de Foz do Iguaçu, Medianeira, Matelândia, Céu Azul e São Miguel do Iguaçu, no estado do Paraná. Em 1986, o parque foi agraciado com o título de Patrimônio Natural da Humanidade, concedido pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Além de abrigar uma das maiores cataratas do mundo, o Parque Nacional de Iguaçu também possui a maior e mais importante área de Mata Atlântica do Interior<sup>11</sup> do Brasil, chamada de Floresta Atlântica do Alto Paraná. Ainda em 1939, o Decreto Federal nº 1.822, de 30 de novembro, criou o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, localizado entre os municípios de Teresópolis, Petrópolis, Guapumirim e Majé, no estado do Rio de Janeiro (BURSZTYN & PERSEGONA, 2008).

O fim da Segunda Guerra Mundial inaugurou um novo período nas relações internacionais, marcado pelo estreitamento de laços entre os países e pela implementação de planos de reconstrução e de assistência econômica. Tal contexto foi propício para realização de duas iniciativas ambientalistas datadas de antes da Primeira Guerra Mundial: a realização de uma conferência internacional sobre a conservação de recursos naturais e o estabelecimento de uma organização internacional para a proteção da natureza.

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, favoreceu o surgimento de agências especializadas em determinados temas da agenda internacional, formando, ao longo do tempo, o que veio a ser chamado de Sistema ONU. Dentre elas, as primeiras a tratarem do meio ambiente foram a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture Organization* – FAO), instituída em 1945; a Organização das Nações Unidas para a

---

<sup>11</sup> A Mata Atlântica do Interior é uma das ecorregiões do bioma da Mata Atlântica que se encontra em pior estado de conservação, restando apenas 2,7% da cobertura original (cerca de 7.716 km<sup>2</sup>). A maior parte da vegetação remanescente está bem conservada devido à existência de três parques: o Parque Nacional de Iguaçu, o Parque Estadual Morro do Diabo (SP) e o Parque Estadual do Turvo (RS). Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros.html> Último acesso em 10 de junho de 2012.

Educação, Ciência e Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO*), fundada em 1946; e a Organização Mundial da Saúde (OMS), criada em 1948.

A essa época, a ideia de preservação ambiental era ainda incipiente e o próprio conceito de meio ambiente não estava claramente definido. Era um período marcado também pelo debate entre as principais vertentes do ambientalismo: o conservacionismo, adepto do uso racional e cauteloso dos recursos naturais por meio do conhecimento científico e tecnológico, e o preservacionismo, que defendia a intocabilidade dos sistemas naturais (RIBEIRO, 2010). Diante desse quadro, cada agência do Sistema ONU tratou do tema a seu modo, de forma tangencial, pouco integrada e circunscrita a sua área de atuação. Nesse sentido, a FAO dedicou-se à conservação dos recursos naturais dos solos, em especial os tropicais e os das áreas desmatadas. Além disso, outra linha de ação foi a definição de planos de manejo florestal com o objetivo de explorar os recursos vegetais sem degradar o solo e ameaçar a reprodução das espécies. A OMS, por sua vez, ocupou-se da relação entre meio ambiente e saúde pública, tendo sido a pioneira em estudos sobre as consequências da poluição e da degradação ambiental para a saúde humana. Entretanto, a agência que mais se engajou nos assuntos ambientais foi a UNESCO, que por seu enfoque em educação, ciência e cultura, contribuiu significativamente para a produção de conhecimento sobre o meio ambiente. Até a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1972, a UNESCO, além de ter sido a agência da ONU que mais contribuiu para a realização da Conferência de Estocolmo, foi a principal organizadora das reuniões internacionais mais relevantes sobre a questão ambiental até então, a saber: a Conferência de Fontainebleau, de 1948; a Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos (*United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources – UNSCCUR*), de 1949; a Conferência da Biosfera<sup>12</sup>, de 1968; e a Convenção de Ramsar<sup>13</sup>, de 1971.

A Conferência de Fontainebleau<sup>14</sup>, realizada na França entre os dias 30 de setembro e 7 de outubro de 1948, sob os auspícios da UNESCO, teve como principal resultado a criação da União Internacional para a Proteção da Natureza (*International Union for the Protection of Nature – IUPN*), uma organização internacional híbrida que congrega governos, organizações não governamentais nacionais e internacionais. O Brasil fez-se representar por apenas um delegado, o zoólogo Candido Firmino de Mello Leitão (1886-1948), cientista de renome, considerado o fundador da Aracnologia. A única organização não governamental brasileira a participar foi o Conselho pela Proteção da Fauna Sul-Americana. Assinaram o ato constitutivo da IUPN 18

---

<sup>12</sup> Oficialmente denominada de Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera (N. do A.).

<sup>13</sup> Oficialmente denominada de Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional (N. do A.).

<sup>14</sup> Oficialmente denominada de Conferência para o Estabelecimento da União Internacional de Proteção à Natureza (N. do A.).

governos<sup>15</sup>, sete organizações internacionais e 107 organizações não governamentais (IUPN, 1948) Por trás desse formato inovador, antecipando o que hoje é mais conhecido como um modelo *multi-stakeholder*<sup>16</sup> havia a ideia de que uma instituição capaz de tratar de um tema tão transversal e complexo, como o meio ambiente, deveria ser o mais descentralizada e aberta possível a fim de incorporar as dimensões regionais e locais. Dessa forma, houve a inclusão da ainda incipiente sociedade civil organizada na pauta da agenda internacional sobre o meio ambiente. Os Estados também se beneficiaram desse modelo, pois não tiveram que se comprometer com uma instituição hierarquicamente superior, ou seja, a forma como se tratou o meio ambiente até a Conferência de Estocolmo de 1972 não representou nenhuma ameaça à soberania estatal (IVANOVA, 2009).

Com o passar do tempo, a IUPN tornou-se uma mera organização não governamental e não conseguiu estabelecer seu mandato sobre os assuntos ambientais. A criação do PNUMA foi uma tentativa de preencher essa lacuna na governança global sobre o meio ambiente, que ainda permanece em aberto, o que se reflete atualmente nas discussões sobre o fortalecimento do programa ou mesmo a necessidade de sua transformação em uma agência especializada. As origens desse debate, que esteve em pauta na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, realizada na cidade do Rio de Janeiro, entre os dias 20 e 22 de junho de 2012, encontram-se na Conferência de Fontainebleau. As incertezas quanto à melhor forma de lidar com as questões ambientais em nível global e o embate entre os interesses estatais e os das diferentes organizações ambientais são heranças que permanecem até os dias de hoje.

Em relação às Conferências, a primeira a tratar das questões ambientais em escala internacional, sob os auspícios das agências especializadas das Nações Unidas, a FAO, a OMS, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e, especialmente, a UNESCO, foi a Conferência Científica das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos (UNSCCUR), realizada entre 17 de agosto e 6 de setembro 1949, no estado de Nova Iorque, em Lake Success, nos Estados Unidos. Para sua preparação foi utilizada uma importante conferência regional sobre conservação: a Conferência Interamericana sobre a Conservação de Recursos Naturais Renováveis, de setembro de 1948, em Denver, nos Estados Unidos. A pedido da União Pan-Americana, a Conferência de Denver foi organizada pelo governo estadunidense com o objetivo de promover a cooperação entre os países americanos na conservação de seus recursos naturais. O Brasil foi representando pelo engenheiro agrônomo Paulo Ferreira de Souza (1898-1973), considerado o

---

<sup>15</sup> Os países que assinaram o ato constitutivo da IUPN foram: Argentina, Áustria, Bélgica, Brasil, República Dominicana, Egito, França, Índia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Panamá, Polônia, Ceilão (atual Tailândia), Suíça, Síria e Venezuela (IUPN, 1948).

<sup>16</sup> Formato que foi consagrado pelo Fórum de Governança da Internet (*Internet Governance Forum – IGF*) criado em 2006, sob os auspícios das Nações Unidas, e que reúne representantes dos governos, do setor privado, da sociedade civil e da comunidade técnica e científica. A ideia é de todos os participantes, os diferentes *stakeholders*, possuam condições iguais de negociação e que façam da Governança da Internet um processo o mais inclusivo possível. Disponível em: <http://www.intgovforum.org/cms/about-the-igf> Último acesso em 15 de junho de 2012.

patrono da Engenharia Florestal brasileira. A maior colaboração de Denver foi urgir aos 21 países participantes a criação de órgãos nacionais de conservação e a ratificação da Convenção do Hemisfério Ocidental.

Para McCormick (1992, p.54.), “inquestionavelmente, a UNSCCUR foi o primeiro marco importante na ascensão do movimento ambientalista internacional”. Participaram da Conferência em Lake Success mais de 530 delegados de 49 países<sup>17</sup>. Das grandes potências, apenas a União Soviética não marcou presença, reflexo da Guerra Fria que já havia se iniciado. O Brasil, por sua vez, enviou uma delegação composta unicamente por cientistas, ao todo nove, a maioria de renome, que ocupavam cargos importantes nas instituições públicas de pesquisa e que ajudaram a desenvolver a ciência, a pesquisa e a tecnologia no Brasil. Os integrantes da equipe brasileira na UNSCCUR foram: Sylvio Fróes Abreu (1902-1972), diretor da Seção de Indústrias Químicas e Minerais do Instituto Nacional de Tecnologia; Aníbal Alves Bastos, geólogo membro do Departamento Nacional de Produção Mineral; Felisberto Cardoso de Camargo, diretor do Instituto Agrônomo do Norte ligado ao Ministério da Agricultura; Rubem Descartes de Garcia Paula, diretor de divisão do Instituto Nacional de Tecnologia; Luiz Alves de Mattos, Professor de Pedagogia da Universidade do Brasil; Jesuíno Felicíssimo Junior, chefe do Serviço de Geologia Econômica do Estado de São Paulo; Jorge Franklin Gross, chefe da Seção de Química do Instituto de Tecnologia do Rio Grande do Sul; Jayme da Nóbrega Santa Rosa, consultor químico e José Setzer, Professor do Departamento de Geologia da Universidade de São Paulo. Dentre eles, a figura que mais se destaca é a de Sylvio de Abreu, químico e geólogo, pioneiro na questão da conservação dos recursos naturais e na utilização eficiente das jazidas minerais e das reservas de petróleo. Sylvio foi diretor do Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO), um dos fundadores do Conselho Nacional de Geografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e um dos mais importantes colaboradores da Revista Brasileira de Geografia. Ele foi o único da delegação brasileira a fazer uma intervenção na plenária sobre combustíveis e energia, no dia 22 de agosto de 1949, após a apresentação do Prof. Levorsen, da Universidade de Stanford, intitulada de *Estimates of Undiscovered Petroleum Reserves*. Apesar de sua ligação com as entidades públicas, Abreu expressou uma preocupação com a estatização dos recursos naturais e energéticos na América do Sul, considerando que tal situação política, marcada por um “*narrow nationalism*” impediria a descoberta de novas jazidas na região. Para ele, a solução seria buscar um marco regulatório mais

---

<sup>17</sup> Os seguintes países participaram da UNSCCUR: Argentina, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Equador, Egito, Filipinas, Finlândia, França, Grécia, Haiti, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Israel, Itália, Iugoslávia, Japão, Coreia, Líbano, Libéria, Mianmar, México, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Países Baixos, Paquistão, Panamá, Peru, Portugal, Suécia, Suíça, Tailândia, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos, União Sul-Africana (atual África do Sul), Uruguai e Venezuela (UNSCCUR, 1949). Disponível em: [http://www.archive.org/stream/proceedingsofthe029855mbp/proceedingsofthe029855mbp\\_djvu.txt](http://www.archive.org/stream/proceedingsofthe029855mbp/proceedingsofthe029855mbp_djvu.txt) Último acesso em 15 de junho de 2012.

liberal à exploração dos recursos naturais que favorecesse a participação da iniciativa privada.

Assim expressou seu pensamento:

*Dr. Levorsen attributes the success of the oil industry in this country [USA] to "its laws of mineral ownership", and this is just the reverse of the general feeling in South America, where an intensive movement towards nationalization, full state control, and so on, are considered the best ways of developing the unknown mineral resources. I suppose that most of us will agree with Dr. Levorsen in considering that failure of discovery is more often the result of failure to provide a healthy political and economic climate than it is a failure of technology. At least, with regard to South America, that is my feeling (UNSCCUR, 1949, p.99).*

De fato, havia uma ampla campanha a favor do monopólio estatal dos recursos naturais, em especial a do “Petróleo é nosso”, que resultou posteriormente na criação da Petrobras, em 1953. Era um contexto marcado pela polarização ideológica entre nacionalistas e liberais em que o controle dos recursos naturais, bem como a participação do capital estrangeiro na economia ocupavam um lugar central no debate político. Ao que tudo indica, o pensamento de Sylvio de Abreu estava consonante com o Governo Dutra (1936-1945), que defendeu uma política econômica liberal, de abertura ao capital estrangeiro e que permitia sua participação nas atividades de exploração mineral e petrolífera. As vertentes clássicas da política externa brasileira, nacionalista e liberal-conservadora, também produzirão efeitos no comportamento internacional do país em relação às questões climáticas e ambientais, mas de maneira peculiar, como veremos mais adiante. A arena internacional do meio ambiente e das mudanças climáticas será permeada pela tensão e disputa entre forças mais nacionalistas e forças mais internacionalistas.

Vale de exemplo uma das primeiras propostas internacionalistas brasileira: a criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica. O responsável pela ideia, o químico industrial e embaixador brasileiro junto à UNESCO, Paulo Estevão Berredo Carneiro (1901-1982), contou com o apoio do Diretor-Geral, Sir Julien Huxley FRS<sup>18</sup> (1887-1975), mas o projeto não prosperou. Ainda assim, a ideia foi utilizada como embrião do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), criado em 1952 para se tornar o mais importante órgão de pesquisas amazônicas (MAIO e SÁ, 2000).

Ainda que questões políticas tenham sido levantadas, o principal objetivo em Lake Success era discutir unicamente os aspectos científicos relacionados às técnicas de conservação e utilização de recursos e, com isso, prover um fórum para o intercâmbio de ideias e experiências. A Conferência não tinha poderes e nem ambição de impor compromissos aos Estados e nem de promover algum tipo de acordo internacional.

Quase simultaneamente à UNSCCUR, a IUPN realizou a Conferência Técnica Internacional sobre a Proteção da Natureza (*International Technical Conference for the Protection of Nature – ITC*) entre os 22 e 29 de agosto de 1949, na mesma cidade de Lake Success, para também discutir

---

<sup>18</sup> *Fellow of the Royal Society*. Sir Julien também foi membro fundador da *World Wildlife Fund* (WWF) (N. do A.).

sobre a conservação de recursos naturais. Entretanto, a Conferência da IUPN concentrou-se mormente na educação e na ecologia humana. O objetivo era complementar as discussões da ONU tanto que a Conferência foi feita em parceria com a UNESCO. A IUPN focou-se então em assuntos correlatos e não menos importantes, como o estudo da ecologia humana, recomendando às agências a promovê-lo para tornar mais eficazes os projetos de assistência técnica a países menos desenvolvidos. A ITC produziu um total de 23 recomendações que foram muito além da proteção da natureza e que se revelaram conservacionistas, inaugurando, ainda que de forma bastante incipiente, o debate sobre a relação entre meio ambiente e desenvolvimento. A resolução número sete exemplifica esse pioneirismo, ao sugerir a possibilidade da IUPN em promover, junto aos órgãos de ajuda ao desenvolvimento, estudos detalhados sobre o impacto ecológico de projetos de desenvolvimento de grande escala. Outras cláusulas afirmaram a necessidade de um estudo minucioso sobre a ecologia humana e da promoção da educação para a conservação (MCCORMICK, 1992).

Participaram oficialmente da ITC representantes de 31 países<sup>19</sup> e 11 organizações internacionais, inclusive a FAO, a OMS e a Organização dos Estados Americanos (OEA). O Brasil não estava entre esses países. Entretanto, o ornitólogo Olivério Mário de Oliveira Pinto (1896-1981), diretor do Departamento de Zoologia da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado de São Paulo, apresentou um trabalho sobre as espécies animais em vias de extinção no Brasil, intitulado de *Quelques considérations sur le problème posé par les espèces animales en voie d'extinction au Brésil*. Em sua exposição, Olivério Pinto relaciona a degradação ambiental ao progresso material da humanidade e antecipa em mais de 30 anos o debate sobre o desenvolvimento sustentável. De acordo com o ornitólogo,

[...] *Cette règle cependant est actuellement à la base d'un problème, étant donné le pouvoir presque absolu que l'homme a conquis sur le reste du monde organisé et le soin qu'il a toujours mis à en exploiter les richesses pour son profit immédiat sans s'inquiéter des conséquences désastreuses qui pouvaient rejaillir sur les générations futures* (ITC, IUPN, 1949, p.528-530.).

---

<sup>19</sup> Os países participantes da ITC foram os seguintes: Argentina, Austrália, Bélgica, Camboja, Canadá, Coreia, Cuba, Dinamarca, Estados Unidos, Fiji, Finlândia, França, Grécia, Índia, Itália, Quênia, Líbano, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Peru, Portugal, República Dominicana, Rodésia do Sul (atual Zimbábue), Reino Unido, El Salvador, Suécia, Suíça, União Sul-Africana (atual África do Sul), Venezuela (ITC, IUPN, 1949). Disponível em: [http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=133578&set=4BC216E4\\_1\\_52&gp=1&lin=1&ll=1](http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=133578&set=4BC216E4_1_52&gp=1&lin=1&ll=1) Último acesso em 15 de junho de 2012.

## **1.2. Notas sobre os primeiros passos do Brasil na agenda internacional de proteção ao meio ambiente**

O Brasil marcou presença nos principais eventos sobre proteção e conservação da natureza. O país apoiou a criação da IUPN e assinou a Convenção do Hemisfério Ocidental, mas somente a ratificou na década de 1960. Obviamente, devido à novidade da temática, não havia uma diplomacia especializada em questões ambientais. Esse papel foi assumido por diplomatas afeitos à assuntos econômicos e comerciais, como o ministro Arno Konder, o que de certa forma contribuiu para imprimir um padrão de conduta no Itamaraty em relação à temática, marcado por um viés econômico-comercial e posteriormente pautado pelas necessidades do desenvolvimento. Esse foi um período em que os assuntos comerciais e econômicos ganharam relevo no Ministério das Relações Exteriores (MRE), tendo sido um dos marcos da gestão de Otávio Mangabeira (1886-1960) como chanceler do governo de Washington Luís (1926-1930). A diplomacia buscou promover as exportações, a imigração e a obtenção de crédito externo. Para isso, foram criados os Serviços Econômicos e Comerciais que, por meio da centralização e divulgação de informações, serviram de plataforma para a melhoria da eficiência da ação diplomática na realização de seus interesses comerciais e econômicos (CERVO, 2002).

Outro grupo que preencheu a falta de expertise do Brasil em assuntos ambientais nos foros internacionais foram os cientistas e acadêmicos de notório saber. Em sua maioria, os cientistas brasileiros demonstraram uma preocupação genuína com as questões ambientais e defendiam posições de cunho mais liberal e internacionalista para as soluções aos problemas em relação ao meio ambiente. Essa atitude mudou com o emergir de uma ciência mais engajada no desenvolvimento nacional. Constante será o espaço privilegiado que o meio científico terá nas

discussões, negociações e formulação das posições internacionais do Brasil.

A partir de 1930, o Brasil criou uma série de regulamentações ambientais, que mesmo imbuídas pela lógica da exploração comercial e pela preocupação com a saúde pública, também refletiram a emergência de uma opinião pública, de intelectuais e acadêmicos afeitos à proteção e conservação do meio ambiente. Na medida em que a pressão sobre o assunto cresceu e que propostas internacionalistas foram postas à mesa, o Brasil buscou participar sem se comprometer internacionalmente, criando soluções próprias que resguardassem sua soberania. A instituição do INPA é emblemática dessa estratégia nacional.

Em relação às dicotomias clássicas da diplomacia - como continuidade e mudança, liberal-conservadorismo e nacional-desenvolvimentismo -, estas ainda não são perceptíveis nesta fase inicial, mas marcarão, ainda que de forma peculiar, o comportamento do Brasil na agenda internacional do meio ambiente e das mudanças climáticas.

## **Capítulo 2 – O Brasil na consolidação da agenda internacional de proteção ao meio ambiente: a participação brasileira nas principais conferências e o surgimento das questões climáticas**

### **2.1. A Conferência da Biosfera**

Entre os dias 4 e 13 de setembro de 1968, foi realizada em Paris, sob os auspícios da UNESCO, em colaboração com a FAO e a OMS, a Conferência da Biosfera, denominada oficialmente de Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera. Pela primeira vez, a atmosfera foi considerada um objeto de preocupação internacional por fazer parte da biosfera, conceito que foi definido no item três da introdução do Relatório Final da Conferência como “*part of the world in which life can exist; it therefore includes **certain parts** of the lithosphere, hydrosphere, and **atmosphere.***” (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, UNESCO, 1968, p.1, grifo nosso).

Na tentativa de delimitar um objeto novo<sup>20</sup> e extremamente complexo, como a biosfera, a Conferência excluiu da definição os recursos marítimos, que já eram objeto de outras convenções, sob mandato da então Organização Consultiva Intergovernamental Marítima<sup>21</sup>, considerando apenas

---

<sup>20</sup> O conceito de biosfera foi primeiramente introduzido pelo geólogo austríaco Eduard Suess (1831-1914) em sua obra *A face da Terra (Das Antlitz der Erde)*, publicada em três volumes entre os anos de 1883 e 1909, que foi por muito tempo considerada uma obra-prima da Geologia. Posteriormente, o conceito foi desenvolvido pelo intelectual francês Marie-Joseph Pierre Teilhard de Chardin (1881-1955) e, em especial, pelo geoquímico russo Vladimir Ivanovitch Vernadski (1863-1945) que publicou *A Biosfera (Biosfera)* em 1926, em Moscou. Entretanto, foi somente em 1968 que o conceito de biosfera foi internacionalmente definido e reconhecido para os propósitos da Conferência da Biosfera (N. do A.).

<sup>21</sup> Atual Organização Marítima Internacional (OMI) (N. do A.).

os outros recursos biológicos. Os elementos inorgânicos, como o gás carbônico (CO<sub>2</sub>), foram somente incluídos na medida em que contribuíssem para a vida animal e vegetal. Mesmo que não tenha sido o alvo principal da Conferência, a atmosfera tornou-se parte das preocupações ambientais. Ainda que tratada de forma incipiente e fragmentada, a Conferência da Biosfera foi responsável por inaugurar, mesmo de forma tangencial, as discussões e negociações sobre a importância da atmosfera na agenda internacional do meio ambiente. Paulatinamente, as questões sobre a atmosfera e conseqüentemente sobre o clima foram ganhando relevo nas discussões ambientais, tornando-se, posteriormente, um ramo específico da agenda ambiental.

A Conferência contou com a participação de 63 Estados<sup>22</sup>, mais a Santa Sé como observadora, bem como de representantes de três agências da ONU: do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização Meteorológica Mundial (OMM). Também contribuíram para os trabalhos da Conferência a União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais<sup>23</sup> e o Programa Biológico Internacional<sup>24</sup>.

Mesmo com apenas dois delegados, o embaixador brasileiro junto à UNESCO, Prof. Carlos Chagas Filho, e o assistente-geral do Ministério de Minas e Energia (MME), o geólogo Edson Suszcynski<sup>25</sup>, o Brasil teve um papel relevante na Conferência da Biosfera. Além de ter sido o chefe da delegação, Chagas Filho foi escolhido, ao lado do representante da União Soviética, o Prof. Gerasimov<sup>26</sup>, para ser um dos Vice-Presidentes da Conferência. Esta produziu um total de 20 recomendações sobre os pontos a seguir: 1) Programa internacional de pesquisa sobre o Homem e a Biosfera; 2) Pesquisas sobre os ecossistemas; 3) Pesquisas sobre Ecologia Humana; 4) Inventário e

---

<sup>22</sup> Participaram da Conferência da Biosfera os seguintes países: Arábia Saudita, Argélia, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Burundi, Camboja, Canadá, Ceilão (atual Sri Lanka), Chile, China, Costa do Marfim, Dinamarca, Equador, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Gabão, Guatemala, Honduras, Hungria, Índia, Indonésia, Iraque, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Líbano, Madagascar, Mali, Marrocos, Mônaco, Nova Zelândia, Nicarágua, Noruega, Países Baixos, Peru, Polônia, Quênia, Reino Unido, República do Alto Volta (atual Burkina Faso), República Federal da Alemanha (RFA), República Socialista Soviética da Bielorrússia (atual Bielorrússia), República Socialista Soviética da Ucrânia (atual Ucrânia), República Democrática do Congo (RDC), República Dominicana, República do Vietnã (Vietnã do Sul), Romênia, Senegal, Somália, Suécia, Suíça, Tailândia, Tchecoslováquia, Togo, Turquia, Uruguai, União Soviética, Venezuela (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, UNESCO, 1968).

<sup>23</sup> Mais conhecida pelo nome em inglês *International Union for Conservation of Nature* (IUCN). É a sucessora da União Internacional para a Proteção da Natureza (*International Union for the Protection of Nature – IUPN*) que teve seu nome mudado em 1956 por conta de uma gradual mudança de foco da organização que passou a abranger cada vez mais o conceito de conservação em vez de somente o de proteção (MCCORMICK, 1992).

<sup>24</sup> Mais conhecido pelo nome em inglês *International Biological Programme* (IBP). O Programa funcionou entre 1964 e 1974 e seu objetivo era promover e coordenar em larga escala estudos internacionais sobre ecologia e meio ambiente. Sua maior contribuição foi a produção de conhecimento sobre os principais biomas da Terra e a parceria feita com a UNESCO para implementação do programa *O Homem e a Biosfera*, um dos resultados da Conferência da Biosfera. Grã-Bretanha e Estados Unidos foram os países que mais contribuíram, mas a falta de estrutura e de recursos levou à extinção do IBP (MCCORMICK, 1992).

<sup>25</sup> Foi presidente da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), criada pelo Decreto-Lei Nº 764, de 15 de agosto de 1969. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/> Último acesso em 20 de junho de 2012.

<sup>26</sup> Yakov Ivanovich Gerasimov (1903-1983) foi membro da Academia de Ciências da União Soviética, responsável pelo desenvolvimento da físico-química e da química termodinâmica (RUSSIAN JOURNAL OF APPLIED CHEMISTRY, 2003).

monitoramento de recursos; 5) Metodologia e coordenação de pesquisa; 6) Pesquisa e monitoramento da poluição; 7) Utilização e preservação dos recursos genéticos; 8) Uso racional dos recursos naturais; 9) Treinamento nos níveis escolares primário e secundário; 10) Ensino de Ecologia no nível superior; 11) Centros de treinamento e pesquisa no uso racional e na conservação dos recursos da biosfera; 12) Educação ambiental extracurricular para jovens e adultos; 13) Coordenação interagências para a educação ambiental; 14) Política em Ciência e Recursos; 15) Preservação das áreas naturais e de espécies ameaçadas; 16) Pesquisa multidisciplinar e centros de treinamento para avaliação e inventariamento de recursos; 17) Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano; 18) Assistência técnica para estudos básicos e aplicados sobre os recursos da biosfera; 19) Uso racional e conservação em projetos de assistência aos países em desenvolvimento; 10) Preparação para um Programa intergovernamental interdisciplinar (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, 1968).

A primeira recomendação abriu passagem para a discussão sobre as alterações climáticas causadas pela ação antropogênica, em especial pelo crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico, ao afirmar que:

*[...] the technological developments of man as shown by his achievements in industry transport, communications and urbanization, all of which are essential aspects of human welfare, have nevertheless resulted in major problems of pollution: the carbon dioxide balance in the atmosphere is being altered and a variety of pollutants, including radioactive materials and a wide range of toxic chemicals, is being added to the biosphere (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, UNESCO, 1968, p.14).*

Nesse primeiro ponto, a Conferência também reconheceu a difícil condição dos países em desenvolvimento para atender suas demandas sociais e a necessidade da ajuda dos países desenvolvidos, enfatizando que:

*[...] there are very special problems associated with developing countries where there are urgent and rapidly increasing demands to utilize the natural resources to the fullest extent, to provide an adequate standard of living for all inhabitants, and where, because modern technologies will have to be applied on a major scale, it is important to plan carefully, so as to maximize the benefits and to avoid the deleterious effects that have been produced in the past (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, UNESCO, 1968, p.14).*

Para evitar os erros cometidos no passado, deveria ser utilizada a tecnologia mais moderna à disposição para dar conta dos desafios do desenvolvimento. Dessa forma, a Conferência também reconheceu que as mudanças produzidas pelo homem afetam a biosfera como um todo e não estão confinadas às fronteiras nacionais ou regionais. Em outras palavras, para resolver um problema de dimensões globais, as soluções deveriam ser também globais. Além disso, o Relatório Final acentuou o caráter de urgência, revelando certo teor apocalíptico que será característico das Conferências ambientais e climáticas a partir de então, afirmando que:

*[...] these factor have created a situation which is becoming increasingly perilous, and which, if allowed to continue, may produce an extremely critical situation that could seriously harm the present and future welfare of mankind, and become irreversible unless appropriate actions be taken in due time (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE,*

Além disso, outras características do regime ambiental foram reforçadas, como a promoção de uma estrutura de negociação *multi-stakeholder* e a necessidade da pesquisa para suprir a falta de conhecimento científico e para dirimir as incertezas. Somava-se a isso a valorização da multidisciplinariedade para dar conta de um tema tão amplo e complexo.

Na recomendação número seis, sobre a pesquisa e o monitoramento da poluição, foi reconhecido que certos poluentes podem ser transportados por largas distâncias e que por isso são capazes de produzir efeitos deletérios em outros lugares, mesmo que distantes das fontes de emissão. Mais uma vez, reafirmou-se o caráter global da dinâmica dos poluentes, que transcendem as fronteiras nacionais. Ademais, o Relatório Final reconheceu que “*some long-lasting pollutants may persist in the biosphere in time and space, far from their point of origin, gradually accumulating to the point where they reach dangerous levels*” (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, UNESCO, 1968, p.18).

Dessa forma, admitiu-se a existência de uma acumulação histórica de poluentes, o que será de fundamental importância para embasar a tese brasileira “das responsabilidades comuns mas diferenciadas” que divide os países desenvolvidos dos em desenvolvimento e é até hoje um dos pilares das negociações sobre meio ambiente, desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas. Outra contribuição da sexta recomendação foi sugerir o modelo em que os programas de pesquisa deveriam se pautar. Entre as diversas sugestões, as mais notáveis encontram-se nos itens quatro e cinco que respectivamente apelam pela determinação do nível de concentração dos poluentes, inserindo a ideia de contabilidade que depois pautará as discussões sobre a redução de emissões; e pela realização das pesquisas de acordo com o seguinte método: (a) prevenir, controlar e evitar a introdução dessas substâncias nocivas no meio ambiente, (b) analisar sua dispersão e acumulação; (c) reduzir seu nível de concentração e (d) mitigar seus impactos negativos (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, UNESCO, 1968, p.19 ítem 4 e 5). Eis o esqueleto do programa de combate às mudanças climáticas.

A oitava recomendação, sobre o uso racional dos recursos naturais, foi particularmente sensível ao Brasil. Ela aludia à destruição e à degradação dos recursos naturais causada pela crescente pressão do desenvolvimento e do crescimento populacional. Junto a isso, ressaltou-se a falta de planejamento e de estudos de impactos ambientais dos projetos de desenvolvimento. Em especial, foram expostos os problemas causados pela agricultura intensiva, principalmente a deterioração do solo e o aumento da erosão em zonas tropicais, ocasionado por práticas predatórias, como as queimadas e o desmatamento (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, UNESCO, 1968, p. 20).

Em relação à coordenação entre as agências para a educação ambiental, contida na

recomendação número 13, foi acordado entre os participantes a inexistência de uma fórmula única para solucionar todos os problemas, devido aos diferentes níveis de desenvolvimento de cada país. Foi reconhecida a necessidade de levar-se em conta as instituições já existentes e muitas delegações afirmaram que as estruturas nacionais eram satisfatórias. Ainda assim, em relação à legislação nacional, o texto final convidou os países desenvolvidos a disponibilizar suas leis aos países em desenvolvimento, como fonte de informação. Ficou evidente a tensão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no sentido em que os primeiros buscavam ser tomados como exemplo e os segundos, por sua vez, queriam resguardar sua autonomia. Assim sendo, alguns países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, em especial, ainda que dispostos e desejosos em relação à cooperação científica internacional, manterão uma postura favorável à soberania e ao desenvolvimento de uma ciência nacional. Isso também aplicou-se à criação de parques e reservas, que ficou definida como uma decisão soberana relacionada à pertinência ou não dessas áreas à luz dos interesses nacionais.

Da mesma forma, a recomendação 19 também tratou de assuntos estratégicos para o Brasil. Ao abordar o uso racional e a conservação em projetos de assistência ao desenvolvimento, o texto final da Conferência legitimou os interesses e reconheceu as necessidades dos países em desenvolvimento. Ainda que referências aos danos ambientais causados pela industrialização tenham sido feitas, foi levado em consideração a importância do desenvolvimento para atender às demandas sociais. Ademais, o Brasil teve confirmado o direito de fazer grandes empreendimentos para o desenvolvimento, que foi expresso da seguinte maneira no Relatório Final:

*[...]Considering also the great hopes raised in many of these countries by regional associations for the common use of resources or river basins where the integrated management through dam constructions should develop irrigated agriculture, assure the needs of navigation and supply energy to industrial complexes (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, UNESCO, 1968, p.32).*

Para o Brasil, esse reconhecimento será de particular importância pois servirá de anteparo para as grandes obras que serão realizadas pelo Regime Militar (1964-1985). A maior dificuldade brasileira será equacionar o contencioso com a Argentina para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu. É importante lembrar que foi na década de 1960 que se iniciaram as negociações entre Paraguai e Brasil para o aproveitamento dos recursos hídricos dos dois países, que culminaram na assinatura da Ata do Iguazu em 22 de julho de 1966, dois anos antes da Conferência da Biosfera. Os argentinos posteriormente levantariam questões jurídicas e ambientais contra o projeto brasileiro em diversas frentes, como na própria Conferência de Estocolmo de 1972. O Brasil, entretanto, conseguiu levar a cabo a construção da usina, em parte pela autonomia que gozava, mas também pela força de seus argumentos.

Os anos de 1960 foram um conturbado período que marcaram profundamente a sociedade

brasileira e a transformaram em diversos aspectos. Politicamente, o Brasil assistiu à consolidação do Regime Militar, iniciado em 1964 com a tomada do poder pelos militares. Economicamente, passado anos de instabilidade e baixo crescimento, o país iniciava uma era de prosperidade nunca antes vivenciada. Socialmente, o Brasil tornava-se urbano e foi palco de um dos maiores êxodos rurais da história (PRADO & EARP, 2003).

No que concerne à política externa, a década de 1960 também trouxe mudanças. A mudança de regime coincidiu com o retorno do paradigma liberal-conservador a frente do MRE e, como um “passo fora da cadência”, representou um interregno na política nacional-desenvolvimentista que era empreendida desde Getúlio Vargas (1930-1945; 1951-1954), com breves interrupções durante o Governo Dutra (1946-1951) e o de Café Filho (1954-1955). O general Castello Branco (1964-1967) realinhou o Brasil aos Estados Unidos e submeteu o País a uma política econômica liberal ortodoxa, favorável ao capital estrangeiro e às multinacionais. Também implementou uma doutrina de segurança baseada em círculos concêntricos, segundo a qual era dever do Brasil preocupar-se com o seu entorno e defendê-lo junto ao Ocidente da ameaça comunista, abandonando o universalismo e não intervencionismo pregados anteriormente pela Política Externa Independente (PEI). O auge dessa política de segurança externa foi a participação na Força Interamericana de Paz que ajudou os Estados Unidos a ter êxito na invasão da República Dominicana, em 1966. A ascensão de Costa e Silva (1967-1969) ao poder pôs fim ao alinhamento automático e corrigiu novamente os rumos da política externa, retomando gradualmente os princípios da PEI e do paradigma nacional-desenvolvimentista (CERVO, 2002).

Foi nesse contexto de transições que se deu a atuação do Prof. Carlos Chagas Filho como embaixador do Brasil junto à UNESCO, tendo sido um dos principais responsáveis pela política externa em questões ambientais na época. Chagas Filho fora convidado pessoalmente por Castello Branco para assumir o posto em 1966 (CHAGAS FILHO, 2002). Antes disso, ele já havia ocupado cargos nacionais e internacionais de importância, tendo representado o Brasil em algumas ocasiões. A primeira delas foi a participação no Comitê de Estudo da Ação das Radiações Ionizantes, na ONU, que veio a presidir em 1956. Posteriormente, foi designado por U Thant<sup>27</sup>, em 1963, para Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas para a Aplicação da Ciência e da Tecnologia ao Desenvolvimento. Sobre os resultados da Conferência, Chagas Filho disse:

Creio que posso dizer que a conferência foi extremamente proveitosa para muitos países emergentes, os quais souberam aproveitar o que de importante ali se apresentou, pois não deixei que ela se transformasse apenas em um balcão de venda de tecnologia aos países subdesenvolvidos, com ideias e material científico as mais das vezes superados, o que era desejo das grandes potências. Mas, ao lado dessa pirataria científica, certamente muito foi aproveitado para a construção de uma base científica e tecnológica, em nações que apenas começavam a se estruturar. Acho que os vários volumes em que foram condensadas todas

---

<sup>27</sup> Maha Thray U Thant (1909-1974) foi um diplomata birmânes e Secretário-Geral da Nações Unidas, tendo exercido dois mandatos entre 1962 e 1971 (N. do A.).

as ideias, ainda hoje, passado quase trinta anos, têm o seu lugar na mesa dos ordenadores da política científica de cada país (CHAGAS FILHO, 2000, p.155).

A preocupação de Chagas Filho com o desenvolvimento científico nacional foi uma constante em sua vida e um dos principais objetivos de sua carreira. Tendo um dos mais renomados cientistas e médico-sanitaristas brasileiros como pai, Chagas Filho não herdou somente o nome de seu progenitor, mas também o gosto pelas ciências. Entretanto, ao contrário de seu pai, Chagas Filho interessou-se mais pelas ciências básicas do que pelas mazelas tropicais. Mesmo tendo seguido a Medicina, enveredou-se pelo núcleo duro da pesquisa científica, realizando estágios nos centros mais conceituados da época, na França, Inglaterra e nos Estados Unidos. Foi responsável pela criação do Instituto de Biofísica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que impulsionou as pesquisas científicas no Brasil. Também participou do Conselho Deliberativo do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) como chefe do Setor de Pesquisas Biológicas, dentro da Divisão Técnico-Científica desse órgão.

O pensamento de Carlos Chagas Filho combinava ao mesmo tempo a preocupação com o desenvolvimento nacional, principalmente o científico, a um caráter cosmopolita, uma vez que estava em constante contato com as principais tendências científicas mundiais. Por meio do intercâmbio e da cooperação, ele buscava elevar a ciência brasileira aos patamares de excelência. Em relação ao meio ambiente, Chagas Filho passaria a adotar uma postura mais internacionalista, como registra claramente nesta passagem:

Durante os últimos anos de sua existência, tive ocasião de presidir o comitê, tendo suas reuniões sido realizadas no meu escritório da delegação do Brasil, na Unesco. Foi aí que traçamos as linhas mestras do que deveria ser a Conferência do Meio Ambiente<sup>28</sup> que se realizou em 1969. Foi este o momento em que sem exageros, porém com uma vontade firme, tornei-me ambientalista, não no sentido profissional, mas naquele em que o ambiente vem a ser uma preocupação preciosa (CHAGAS FILHO, 2002, p.156).

Essa ambiguidade, entre nacionalismo científico e cosmopolitismo ambiental, não interessava ao projeto Brasil Potência. Carlos Chagas foi substituído, segundo ele próprio “abruptamente”, em 21 de novembro de 1969 (CHAGAS FILHO, 2002, p.162). Foi posteriormente nomeado Presidente da Pontifícia Academia das Ciências pelo Papa Dom João VI, cargo que exerceu durante 16 anos.

Como se pode notar, a Conferência tratou dos recursos da biosfera de forma extensiva, englobando educação, treinamento, pesquisa, políticas públicas, entre outras questões. Para o Brasil, os pontos que mais interessavam eram os relacionados ao uso racional dos recursos naturais, a assistência para os países em desenvolvimento e a preservação das áreas naturais e de espécies ameaçadas. Não só por recomendar a realização da Conferência sobre o Meio Ambiente Humano,

---

<sup>28</sup> Não houve nenhuma Conferência Ambiental em 1969. Chagas Filho estava se referindo à Conferência da Biosfera de 1968, da qual foi Vice-Presidente (N. do A.).

mas sobretudo por conta dos diversos temas que abordou e das conclusões feitas, a Conferência da Biosfera guarda as linhas mestras do debate contemporâneo sobre o meio ambiente e mudanças climáticas.

Os trechos selecionados abaixo resumem as principais características que configuram o dilema da agenda internacional do meio ambiente e posteriormente das mudanças climáticas: a necessidade de uma ação conjunta em um mundo marcado pela divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

*In the place of single-purpose actions in disregard of their associated consequences, both public and private, there is need to substitute planned programmes for the management of resources if past degradation of the environment and deterioration of ecosystems are to be corrected, if the biosphere's productivity is to be maintained and even enhanced, and if aesthetic appreciation is given opportunity to flower. The approach to these goals has an essential political ingredient. It is clear, however, that solutions are possible under several political, economic and social systems (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, UNESCO, 1968, p.34).*

*Disappearance of traditions and customary rights, as well as changes in the mode of life, bring about very important disturbances in developing countries of the Conference as human needs multiply and resource productions to meet them seem more difficult to accomplish in developed as well as developing countries (CONFERENCE ON THE BIOSPHERE, UNESCO, 1968, p.34).*

Houve muita disposição do Brasil em participar, mas sempre resguardando os princípios de soberania e desenvolvimento. Chagas Filho fazia parte da linha de frente de pesquisadores e cientistas brasileiros que participaram ativamente na política de desenvolvimento nacional do país. Desde o início das discussões ambientais e posteriormente climáticas houve sempre a participação da ciência nacional na definição dos rumos políticos a serem tomados. Posteriormente, ao adotar um ponto de vista mais internacionalista e ambientalista que se chocava com alguns pontos da estratégia nacional de desenvolvimento, Chagas Filho acabou sendo afastado das suas funções diplomáticas. A condução dos trabalhos, por parte dele, da primeira Conferência que tratou sobre a atmosfera inaugurou o comportamento brasileiro, de um país favorável às discussões e à colaboração internacional, mas extremamente cioso de sua soberania e dos desígnios de seu desenvolvimento.

Entretanto, somente a partir do Relatório Founex de 1971, feito para os preparativos da Conferência de Estocolmo, que a política externa brasileira em relação ao meio ambiente tomará corpo e gozará de um consenso quase inabalável por mais de 30 anos, que ainda informa o comportamento do Brasil nos dias de hoje, graças, em grande parte, ao trabalho do Embaixador Miguel Ozorio de Almeida que sedimentou com maestria a relação entre meio ambiente e desenvolvimento.

## **2.2. O Relatório Founex sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente**

Entre os dias 4 e 12 de junho de 1971, o Painel de Especialistas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, convocado pelo Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, encontrou-se na cidade de Founex, na Suíça, e produziu um relatório que segundo Maurice F. Strong<sup>29</sup> (1971) foi “*a major contribution to the preparations for the Conference, and a historic turning point in the “development-environment” dialogue.*”

O painel foi composto por 27 especialistas<sup>30</sup>, oriundos de diferentes países e dotados de profundo conhecimento em áreas relacionadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Eles não estavam representando seus Estados, uma vez que foram convocados apenas para discutir conceitualmente a relação entre meio ambiente e desenvolvimento e fazer propostas, sem qualquer efeito vinculante, para a harmonização de ambos na implementação de políticas. Ainda assim, predominou a presença de economistas de países em desenvolvimento (PEDs) ou que mesmo sendo de países desenvolvidos (PDs) tinham forte relação com as questões do “Terceiro Mundo”, como Ignacy Sachs<sup>31</sup>. Isso contribuiu para que o Relatório fosse, em grande parte, favorável aos interesses dos PEDs. O Brasil foi o único país a contar com um representante oficial, o Embaixador Miguel Ozorio de Almeida, que teve grande influência nos trabalhos em Founex, tendo apresentando um documento importante, intitulado de *The confrontation between problems of development and environment*. Outras contribuições importantes foram as de Ignacy Sachs com o artigo *Environmental concern and development planning*, Gamani Corea<sup>32</sup> com *Development strategy and environment issue*, Wilfried Beckerman<sup>33</sup> com *Economic development and the environment: a false*

---

<sup>29</sup>Maurice Frederick Strong foi um empresário canadense de sucesso no setor petrolífero. Posteriormente foi Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972 em Estocolmo. Strong foi também o primeiro Diretor-Executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e é atualmente reconhecido como um dos líderes do movimento ambientalista internacional (N. do A.).

<sup>30</sup>Os especialistas que participaram do Encontro de Founex foram os seguintes: Milan Adamovic (Iugoslávia), Martin Alexander (EUA), Samir Amim (Egito), Serge Antoine (França), Wilfred Beckerman (Reino Unido), Belai Abbai (Etiópia), Nora Castañeda (Venezuela), Gamani Correa (Ceilão), F. Van Dam (Países Baixos), Mahbub ul Haq (Paquistão), Felipe Herrera (Chile), Jan Tinbergen (Países Baixos), Shigeto Tsuru (Japão), Ulf Himmelstrand (Suécia), Enrique Iglesias (Uruguai), Cheikh Hamidou Kane (Senegal), Karl William Kapp (Alemanha/EUA), Jan Kulig (Polônia), Helmut Erich Landsberg (Alemanha), José Antonio Mayobre (Venezuela), H. M. A. Onitiri (Nigéria), Miguel Ozório de Almeida (Brasil), Pitambar Pant (Índia), Ignacy Sachs (França), M. Z. Shafei (Egito), Hans Singer (Reino Unido), Puey Ungphakorn (Tailândia) (FOUNEX REPORT, 1971).

<sup>31</sup>Ignacy Sachs é um economista naturalizado francês, professor da *Ecole Pratique des Hautes Etudes* em Paris (Paris XII), desde 1968. Foi consultor das Nações Unidas em diversas ocasiões e participou ativamente nas preparações da Conferência de Estocolmo. Sachs viveu no Brasil entre 1941 e 1953 como refugiado de guerra e hoje é pesquisador do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP). É mundialmente conhecido por defender a ecosocioeconomia, uma visão de desenvolvimento que combina crescimento econômico, distribuição igualitária do bem estar social e preservação ambiental. Dentre suas inúmeras obras, destaca-se *La découverte du Tiers Monde* de 1971 (N. do A.).

<sup>32</sup>Gamani Corea presidiu o Painel de Especialistas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. Corea é economista e diplomata do Sri Lanka. Foi consultor sênior do Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo e posteriormente foi Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD*) entre 1974 e 1984 (N. do A.).

<sup>33</sup>Wilfred Beckerman é um economista britânico, professor emérito do Balliol College, em Oxford, e professor visitante honorário de economia na *University College of London* (UCL) onde ocupou a cátedra de Economia Política entre 1969 e 1975. Foi membro da Comissão Real sobre a Poluição Ambiental entre 1970 e 1973. Publicou em 2002 *A*

*dilemma.*

Ainda que favorável aos PEDs, Founex consolidou a inserção da temática ambiental no processo de desenvolvimento desses países. Admitiu-se que os problemas ambientais estão relacionados à pobreza e ao subdesenvolvimento e que não havia outro meio de enfrentá-los que não fosse pela via do desenvolvimento. Não somente a poluição industrial, mas sobretudo a falta de condições adequadas, como saneamento básico, acesso à água potável, habitação, saúde e alimentação passaram a ser considerados como os principais responsáveis aos impactos ambientais negativos nos PEDs. Em síntese, os problemas ambientais nesses países eram resultados da pobreza, ou seja, da falta de desenvolvimento e do processo de desenvolvimento em si.

Dessa forma, ao contrário dos argumentos preservacionistas e neomalthusianos, a solução para resguardar o meio ambiente nesses países não era menos desenvolvimento, mas exatamente o oposto. Founex fez uma distinção importante entre a situação dos PEDs e a do PDs. Ao inserir a perspectiva dos primeiros, revelou que a problemática ambiental era mais complexa e que não bastaria a implementação de programas de conservação sem incorporar as necessidades desenvolvimentistas. Segundo o Relatório:

*It is evident that, in large measure, the kind of environmental problems that are of importance in developing countries are those that can be overcome by the process of development itself. In advanced countries, it is appropriate to view development as a cause of environmental problems. Badly planned and unregulated development can have a similar result in developing countries as well. But, for the greater part, developing countries must view the relationship between development and environment in a different perspective. In their context, development becomes essentially a cure for their major environmental problems. For these reasons, concern for environment must not and need not detract from the commitment of the world community – developing and more industrialized nations alike – to the overriding task of development of the developing regions of the world (FOUNEX REPORT, 1971).*

Dessa forma, Founex reforçou o compromisso global com o desenvolvimento e defendeu a soberania dos PEDs para lidar com os assuntos ambientais de acordo com suas prioridades. Ainda assim, não mais se negava o impacto das estratégias nacionais de desenvolvimento para o meio ambiente global e, portanto, recomendou-se aos PEDs que incluíssem as preocupações ambientais por meio de planejamento adequado para evitar ou diminuir os conflitos entre meio ambiente e desenvolvimento. No entanto, em situações em que o *trade off* entre ambos fosse inevitável, caberia apenas aos PEDs determinar o que seria prioridade. Segundo o Painel de Especialistas:

*[...] where conflicts are involved, particularly in the short or medium run, more difficult choices would have to be made regarding the “trade off” between these and the narrower growth objectives. These choices can only be made by the countries themselves in the light of their own situations and development strategies and cannot be determined by any rules (FOUNEX REPORT, 1971).*

---

*poverty of reason: sustainable development and economic growth* em que questiona o conceito de desenvolvimento sustentável. Beckerman se opõe ao radicalismo dos movimentos ambientalistas e defende a necessidade do crescimento econômico (N. do A.).

À medida que as economias crescem, elas passam a sofrer dos mesmos problemas ambientais das nações mais industrializadas, que se não forem combatidos a tempo podem levar a situações extremas que coloquem o próprio desenvolvimento em risco. Em matéria de planejamento e regulação ambiental, os PEDs poderiam, portanto, se aproveitarem da experiência dos PDs, tanto daquilo que foi implementado e que teve bons resultados, mas também do que não deve ser feito ou do que não pode ser negligenciado. O fato de estar “atrás” tem o aspecto positivo de se poder evitar cometer os mesmos erros, além de poder se inspirar nos acertos.

Segundo Founex, a crescente preocupação com o meio ambiente nos países industrializados impunham riscos e oportunidades aos países em desenvolvimento. Em relação ao comércio, algumas medidas ambientais tomadas pelos PDs poderiam ter impacto negativo no crescimento econômico dos PEDs, em especial nas exportações e nos termos de troca, por meio da restrição de importações e do uso de certas *commodities*, da imposição de legislações ambientais, padrões e outras barreiras não tarifárias que aumentassem os custos de produção e, conseqüentemente, os preços dos produtos de exportação. Além disso, receava-se que a avaliação de ajuda a projetos poderiam ser distorcida pelos novos padrões ambientais dos países desenvolvidos e de que a tecnologia limpa poderia ser cara e inapropriada. As oportunidades, por outro lado, encontravam-se na possibilidade de aumento dos fluxos de capital externo, para financiar projetos ambientais, e na criação de novas indústrias. Uma opção dada foi a importação de indústrias poluentes proibidas de operarem nos PDs, o que foi controverso na medida em que a ideia geral seria minimizar os efeitos ambientais como um todo e não simplesmente exportá-los.

Além disso, cogitou-se também a criação de um Fundo Especial para financiar projetos ambientais. De qualquer forma, Founex defendeu que qualquer acordo entre PDs e PEDs em matéria ambiental deveria assegurar os seguintes aspectos: a) investimento estrangeiro em termos e condições favoráveis; b) deveria somar à transferência total de recursos; c) e ser conforme os padrões do país receptor de acordo como ele deseja impor os padrões ambientais à luz de seu próprio estágio de desenvolvimento e de seus objetivos culturais e sociais (FOUNEX REPORT, 1971)

Ainda assim, a principal questão que dividia a comunidade internacional, e até hoje é fonte de controvérsia, era a de quem deveria pagar a conta do aumento dos custos do desenvolvimento imposto pela inclusão das preocupações ambientais. Os PEDs não consideravam a existência de oportunidades advindas de um maior controle ambiental, apenas de prejuízos ao projeto desenvolvimentista. De acordo com o Relatório, o aumento dos custos do desenvolvimento, causado pela maior atenção aos problemas ambientais, deveria ser acompanhado pelo provimento de maior assistência dos PDs, seja por meio do incremento das relações comerciais, ou pela transferência de capital e tecnologia. A proteção ao meio ambiente, em hipótese alguma, deveria

contribuir para o aumento do protecionismo econômico. Dessa forma, via-se como necessário estabelecer uma tríade entre desenvolvimento, meio ambiente e ajuda internacional, em que o reforço de um aspecto contribuiria para o sucesso dos outros.

Em suma, os objetos de discussão e análise do Relatório Founex foram: os problemas ambientais ligados à pobreza, as medidas a serem tomadas para remediá-los e o compromisso com o desenvolvimento. Também foi dada atenção aos efeitos colaterais do desenvolvimento, como a deterioração de recursos, a poluição biológica, a poluição química, a instabilidade social e física. Por representarem desafios futuros ao desenvolvimento, esses impactos negativos deveriam ser equacionados mais urgentemente. Dentre eles, a poluição química antecipou o que seria futuramente discutido pelas questões climáticas, ao considerar a poluição do ar atmosférico, principalmente nas grandes cidades.

O Painel de Especialistas avaliou os efeitos colaterais do desenvolvimento nas seguintes áreas: agricultura tradicional e moderna, desenvolvimento das bacias hidrográficas, indústria, transporte, área rural e urbana. Em relação à agricultura tradicional, atentou-se para os problemas causados pela mudança do solo, pelo desmatamento e as queimadas – assuntos que ainda são muito sensíveis a países como o Brasil. Em relação à agricultura moderna, ressaltou-se os perigos do uso de pesticidas. No tocante às bacias hidrográficas, as preocupações foram expressas em relação ao alagamento de grandes áreas e ao deslocamento de pessoas. Também esse ponto era sensível ao Brasil, uma vez que o país tinha como objetivo a construção da Usina de Itaipu. A indústria, por sua vez, não passava por nenhum risco nos países em desenvolvimento por ainda estar em estágio de implementação, mas valia adaptar-se as exigências ambientais a fim de não correr riscos no futuro. Em relação ao transporte, a maioria dos PEDs deveria evitar a locomoção pessoal em favor do deslocamento público. Por sua vez, a área rural sofria com o abandono e a migração enquanto os centros urbanos presenciavam o aumento vertiginoso da população.

O Relatório expôs as dificuldades dos países em desenvolvimento. Mesmo que fosse possível antecipar problemas ambientais por meio do planejamento, o aumento dos custos do desenvolvimento e o possível *trade off* entre desenvolvimento e meio ambiente apresentavam-se como grandes desafios. Segundo Founex, o importante era que as soluções ambientais fossem pautadas em pesquisas e que não contribuíssem para reforçar os gargalos nas já combatidas economias periféricas. Nesse sentido, foi reconhecido que os efeitos ambientais negativos ainda eram mínimos nos PEDs e que esses não deveriam empreender seus escassos recursos em algo que pudesse desviar suas estratégias desenvolvimentistas. A saída, portanto, seria integrar as preocupações ambientais nas estruturas já existentes para o planejamento e o desenvolvimento. Junto a isso, o Relatório afirmou que cada país deveria experimentar e criar modelos de acordo com suas realidades.

O Painel de Especialistas ainda conclamou para que os países em desenvolvimento não tomassem atitudes unilaterais sob o risco de perderem as oportunidades que o novo momento apresentava. Foi exatamente o que o Brasil fez, tendo participado das discussões, buscando pragmaticamente atender seus interesses.

Por fim, Founex não fez propostas específicas, pois entendeu que estas deveriam ser feitas pelos próprios PEDs segundo suas diferentes condições e realidades. Entretanto, algumas recomendações foram feitas, dentre as quais destaca-se as mais importantes. De acordo com a recomendação número dois sobre a estratégia de desenvolvimento:

*The developing countries should include environmental improvement as one of the multiple goals in development plan and define its priority and dimensions in the light of their own cultural and social values and their own stage of economic development (FOUNEX REPORT, 1971).*

Essa recomendação representa a síntese do que foi proposto pelo Relatório Founex, que assegurou um consenso mínimo entre PDs e PEDs para que a Conferência de Estocolmo pudesse ser realizada. Por sua vez, a recomendação número quatro foi crucial para angariar o apoio dos países em desenvolvimento e garantir a participação deles em Estocolmo, na medida em que reforçou a soberania dos PEDs ao afirmar que:

*Each country must find its own solutions in the light of its own problems and within the framework of its own political, social, and cultural values. The formulation of environmental goals, as indeed the formulation of economic and social policies in general, falls entirely and exclusively within the sovereign competence of the developing countries (FOUNEX REPORT, 1971).*

Em relação à ação internacional, entre PDs e PEDs, a recomendação número 22 buscou mais uma vez amparar os países em desenvolvimento ao enfatizar que o aumento das preocupações ambientais nas nações industrializadas não deveria causar impactos negativos nas economias em industrialização. Segundo essa recomendação:

*The developed countries should ensure that their growing environmental concern will not hurt the continued development of the developing countries, or result in a reduction of resource transfers, or distortion of aid priorities, or adoption of more protectionist policies, or insistence on unrealistic environmental standards in the appraisal of development projects (FOUNEX REPORT, 1971).*

No tocante à ajuda internacional, a recomendação número 23 reforçou a necessidade dos países desenvolvidos em disponibilizar mais recursos aos países em desenvolvimento para que estes conseguissem enfrentar os desafios econômicos oriundos de um maior controle ambiental. Nos termos dessa recomendação:

*Additional aid funds will be required to subsidize research on environmental problems for the developing countries; to compensate for major dislocations in the exports of the developing countries; to cover major increases in the cost of development projects owing to higher environmental standards; and to finance restructuring of investment, production, or export patterns necessitated by the environmental concern of the developed countries. A suitable mechanism for the channeling of these funds should be devised (FOUNEX*

As três recomendações mencionadas acima sintetizam os objetivos do Relatório que buscou resguardar a soberania dos PEDs, o compromisso global não só com o meio ambiente, mas sobretudo com o desenvolvimento e a necessidade da ajuda internacional para tornar possível a relação harmoniosa entre ambas esferas. A tríade – desenvolvimento, meio ambiente e ajuda internacional – inaugurada em Founex comporá a estrutura de negociações sobre a proteção internacional ao meio ambiente e posteriormente sobre o combate às mudanças climáticas.

### **2.3. A contribuição brasileira para o Relatório Founex**

A contribuição do Embaixador Miguel Ozorio de Almeida foi crucial para que os interesses brasileiros e os dos países em desenvolvimento fossem contemplados, ainda que parcialmente, pelo Relatório Founex e, conseqüentemente, pela Conferência de Estocolmo. Intitulado de *The confrontation between problems of development and environment*, o documento submetido ao Painel de Especialistas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente é uma peça-chave para compreender o posicionamento brasileiro nas questões ambientais e climáticas. Ele apresenta a primeira formulação concreta do pensamento diplomático brasileiro sobre os assuntos do meio ambiente e, devido a sua consistência, guarda as linhas mestras do comportamento do Brasil em relação às questões ambientais e climáticas.

Segundo o Embaixador Sérgio Paulo Rouanet:

[...] é bom que se diga e repita que a inspiração teórica para a atuação do Brasil, nessas áreas e outras conexas, veio das primeiras formulações de Miguel Ozorio sobre a relação entre comércio internacional e desenvolvimento (ROUANET, 2009).

Ozorio de Almeida é considerado um dos fundadores da diplomacia econômica brasileira. Chefiou o Setor de Política Monetária e Fiscal, precursor do Departamento Econômico no Itamaraty, e foi o primeiro a presidir o Secretariado Técnico de Análise de Planejamento (STAP), repartição que introduziu o uso de métodos quantitativos na análise e no planejamento da política externa. Sua carreira diplomática esteve intimamente ligada à defesa do desenvolvimento industrial como forma de combater os efeitos negativos da excessiva especialização em produtos primários e da conseqüente deterioração dos termos de troca.

Adepto das ideias cepalinas, Ozorio de Almeida dedicou-se à alteração das regras do comércio internacional a fim de lograr uma ordem econômica menos assimétrica. Por isso, participou ativamente da criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), da Conferência de Estocolmo e trabalhou na Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (*United Nations Industrial Development Organization* – UNIDO).

De acordo com Celso Amorim (2009), Ozorio de Almeida “*contribuiu para sedimentar o entendimento de que a diplomacia brasileira deveria estar a serviço do desenvolvimento nacional*”. Além disso, Amorim considera que a geração de Miguel no Itamaraty foi responsável por “*renovar a cultura do serviço diplomático em benefício da formulação de uma política externa mais genuinamente brasileira*”.

Em *A Confrontação entre os Problemas do Desenvolvimento e do Meio Ambiente*, Ozorio de Almeida definiu desenvolvimento como desenvolvimento econômico, enquanto o meio ambiente foi apenas considerado em seu aspecto físico. Para o embaixador, era essencial que os países em desenvolvimento crescessem em um ritmo capaz de diminuir ou eliminar a distância em relação aos países desenvolvidos.

Baseado em uma visão economicista, o diplomata considerava o crescimento econômico como o principal indicador do desenvolvimento de um país. A fim de traçar uma comparação entre os PEDs e PDs, utilizou-se da Paridade do Poder de Compra (*Power Purchasing Parity – PPP*) no montante de 700 dólares americanos como linha divisória, a partir da qual qualquer país que estivesse abaixo deveria ser considerado subdesenvolvido e acima desenvolvido. Outros indicadores também foram considerados, como os níveis de produção e emprego no setor industrial, o índice de escolaridade e os investimentos de longo prazo em educação e cultura. Dessa forma, o fato de um país possuir mais de 700 US\$ em PPP não o colocava automaticamente na lista dos países desenvolvidos. O caso da Líbia é dado como exemplo, pois apesar de possuir um PPP alto, não apresentava bons resultados nos outros indicadores, e que portanto não poderia ser considerado um Estado totalmente desenvolvido. Ainda assim, o crescimento econômico e o poder de compra foram considerados os principais requisitos para o desenvolvimento de um país. Entretanto, crescimento econômico por si só não era o bastante, pois caso ele se desse em ritmo lento que não fosse capaz de alcançar os PDs, haveria apenas o “crescimento do subdesenvolvimento”. Portanto, o desenvolvimento deveria ser entendido em seu sentido relativo e não absoluto. Assim, era necessário comparar as condições dos PDs e dos PEDs e levar em conta suas assimetrias.

No caso dos países em desenvolvimento, verificava-se uma tendência de relativa estagnação da renda per capita. O setor agrícola era o que dispunha de mais potencial para aumentar o nível de produtividade e para criar empregos, mesmo com baixos níveis de investimento. Nesses países, a utilização de capital intensivo e a introdução do maquinário industrial criou sérias dificuldades, como aumento do custo para criar mão de obra adicional, a falta de sucesso em estabelecer um mercado interno de consumo, a baixa utilização e diluição do capital fixo e o conseqüente alto custo de produtividade e baixos níveis de competitividade, além do desemprego, da extrema desigualdade na distribuição de renda e de toda uma gama de problemas sociais e políticos advindos dessas disparidades.

Para que as questões ambientais não aumentassem os obstáculos enfrentados pelos PEDs, fazia-se mister identificar o que era realmente válido para o desenvolvimento e em que áreas as preocupações ambientais e as necessidades desenvolvimentistas se complementariam e em quais seriam mutuamente contraditórias. Também foi questionado o critério que definiria o estado ideal do meio ambiente e a serviço de quem ou do que a natureza deveria se submeter. De forma bastante irônica, o embaixador revelou da seguinte maneira a sua visão antropocêntrica de mundo:

*If the subject were an anaconda, and if the anaconda had a mind capable of value judgements, it would probably suggest that the world should be a swampy forest; a dromedary would wish it to be a desert. But what should be for the human race? Certainly not all desert or all swamp. A first assumption of this study will be that environment is supposed to serve human rather than reptilian, pachydermic, or any other interests (OZORIO DE ALMEIDA, 1971).*

Uma vez que o meio ambiente estaria a serviço do ser humano, o objetivo deixou de ser a busca do equilíbrio ecológico por si só, mas sim de formas mais eficientes de alcançar e manter um desequilíbrio ecológico que se sustentasse o máximo possível. Dessa forma, os habitantes dos PEDs, por serem iguais aos dos PDs na condição de seres humanos, possuíam o direito de ascender ao mesmo nível de renda e não deveriam aceitar, portanto, que o fardo do subdesenvolvimento lhes fosse imposto. Assim sintetizou o embaixador o seu entendimento acerca da problemática ambiental e da fundamentação errônea dos que advogavam limites ao crescimento por conta dos impactos negativos ao meio ambiente:

*The problem to be solved in fact is not achieving an “ecological balance”, but, on the contrary, obtaining the most eficiente forms of “long-term ecological **imbalance**”. The problem is not exterminate mankind now, in the name of ecological equilibrium, but to prolong our ability to use natural resources for as long as possible. A basic misunderstanding of this reality – and the consequent striving for ecological balance – has led to many ill-founded conclusions, both explicit and implicit. Some suggest that mankind reduce its numbers, or be content with consuming less, or both. The most interesting aspect of these conclusions is that the “concluders” generally tend to **shift the burden** of reducing numbers or of consuming less to some community other than their own (OZORIO DE ALMEIDA, 1971, grifo nosso).*

Para Ozorio de Almeida (1971), o equilíbrio ecológico seria um estado ideal de coisas incapaz de suprir as necessidades do homem, sendo portanto não simplesmente irrealizável, mas também indesejável. Os únicos meios de alcançar esse equilíbrio se dariam através do extermínio da humanidade ou da involução ao estágio pré utilização do fogo, antes mesmo da existência dos homens da caverna. Em suas palavras, “[...] *nothing short of a chimpanzee society could be considered as fully integrated into ecological equilibrium*”.

A partir do postulado de que o homem deve estar no centro do debate sobre o meio ambiente, o argumento direcionou-se para duas questões: o nível do conhecimento humano sobre os processos ambientais e a possibilidade de obter novas fontes de energia ou de utilizar de forma mais eficiente as que já existiam para prolongar ao máximo a capacidade humana de se aproveitar da

natureza.

Em relação ao conhecimento, Ozorio de Almeida demonstrou extrema cautela e certa desconfiança sobre o acumulado científico de sua época<sup>34</sup>, que em seu julgamento ainda tinha muito por evoluir e era insuficiente para dar conta das ambições da Conferência de Estocolmo. Assim expressou sua opinião sobre o assunto:

*I think this to be a very reasonable judgement, well-documented opinion of scientists, historians, and other wise men and women – **highly probable** that we do not yet know enough. In other words, I believe that science is still going to evolve and that in the future mankind will know more about nature than it knows today or, let us say, than it is going to know from 5 to 16 June 1972, when the Stockholm Conference on the human environment will be meeting (OZORIO DE ALMEIDA, 1971, grifo do autor).*

A crítica do diplomata brasileiro era pertinente, uma vez que não havia estudos científicos suficientes que provassem os cenários apocalípticos divulgados por alguns meios para chocar a opinião pública. Era a época dos chamados “profetas do apocalipse”, um conjunto de teóricos e filósofos<sup>35</sup> ambientais que lançaram diversas obras de tom alarmista sobre os perigos da poluição e do crescimento populacional e a necessidade do controle e da imposição de limites ao desenvolvimento (MCCORMICK, 1992).

Atualmente, mesmo havendo consenso<sup>36</sup> entre a comunidade científica sobre a existência do fenômeno das mudanças climáticas, ainda existem grandes incertezas sobre a extensão dos impactos negativos bem como o tempo que resta antes de eles tornarem-se irreversíveis e definitivamente catastróficos. Ao ressaltar a falta de conhecimento científico da Conferência sobre os processos ambientais, Ozorio de Almeida buscou deslegitimar a ambição de se tomar medidas concretas sobre o meio ambiente em Estocolmo. A incerteza científica e a dificuldade de previsão serão constantemente alegadas pelos países que se sentem ameaçados pela tentativa de regulação ambiental e climática internacional.

O documento apontou para a relação entre *homo sapiens* e *homo oeconomicus* e a necessidade do meio ambiente ser adequado para ambos. Mesmo buscando equacionar meio ambiente e desenvolvimento, como foi proposto pelo conceito de desenvolvimento sustentável, entendia-se que havia um conflito entre as condições ideias ecológicas e as econômicas. O meio

---

<sup>34</sup> Miguel Ozorio de Almeida era afeito aos assuntos científicos e tecnológicos. Era filho de Miguel Ozorio de Almeida (1890-1952) e sobrinho de Álvaro Ozorio de Almeida (1882-1952), ambos considerados os pais da fisiologia moderna brasileira. Miguel teria seguido a carreira de cientista, mas foi dissuadido pelo pai (OZORIO DE ALMEIDA, 2009).

<sup>35</sup> Dentre eles, destacou-se Paul Ehrlich, biólogo norte-americano, que publicou *The Population Bomb*, em 1968. O livro tornou-se um sucesso de vendas e contribuiu para a histeria dos anos 1970 sobre as catástrofes que decorreriam do crescimento populacional (N. do A.).

<sup>36</sup> O consenso atual diz respeito a existência do fenômeno das mudanças climática. A controvérsia reside na diferença de entendimento sobre as causas do aquecimento global acelerado que a Terra vem presenciando há mais de um século. A maioria da comunidade científica suporta a tese de que a intensificação do efeito estufa é resultado da ação antropogênica por meio da emissão de poluentes, em especial o gás carbônico. Um grupo menor de cientistas sustenta a tese de que o aquecimento atual faz parte de um processo natural em que as causas principais são de ordem astronômica, como o aumento da radiação solar, entre outras ainda não completamente conhecidas (N. do A.).

ambiente tenderia a impor restrições ao meio econômico e vice-versa. Havia portanto pontos de conflitos inevitáveis e insuperáveis, em que a relação entre meio ambiente e desenvolvimento adquiria características de um jogo de soma zero.

Para Ozorio de Almeida, os poluentes eram considerados os verdadeiros problemas ambientais. Assim sendo, os perigos do dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e da mudança do clima foram reconhecidos. A cooperação internacional nessa área foi enfatizada, pois tratava-se de um fenômeno de alcance global capaz de afetar as condições de vida de todos. Nesse sentido, ressaltou-se a importância de se adotar medidas corretivas de caráter internacional que poderiam ser acordadas em Estocolmo. Foi a primeira vez que a diplomacia brasileira abordou de maneira sistemática a questão da poluição e antecipou ideias e princípios sobre as mudanças climáticas. O Brasil se mostrou disposto a contribuir para uma ordem internacional que controlasse a poluição<sup>37</sup>. Ozorio de Almeida (1971) fez um inventário de todos poluentes e demonstrou ciência dos efeitos negativos do CO<sub>2</sub>, tendo mencionado que “[...] *the accumulation of this gas, which is proceeding at the rate of 0.2 per cent per year, could significantly increase the earth's surface temperature, with possibility of geochemical and ecological disasters*”. Ressalta-se que, nos anos de 1970, já se falava de aquecimento global.

Uma vez reconhecida as ameaças da poluição e a importância da cooperação internacional, era necessário qualificar a diferença da contribuição dos países em desenvolvimento e dos países industrializados para o fenômeno da contaminação do ar. Dessa forma, como parte dos problemas ambientais, a relevância da emissão de poluentes também deveria ser considerada em termos relativos e não absolutos. Segundo o embaixador brasileiro:

*[...] it could be said that if all pollution generated by the developed countries could be withdrawn from the earth, there would be no pollution of worldwide significance; conversely, if all pollution directly imputable to activities in underdeveloped countries could be withdrawn from the world today, all dangers linked to pollution would continue to exist in practically the same densities.* (OZORIO DE ALMEIDA, 1971, grifo do autor).

Novamente foram destacadas as diferenças entre PDs e PEDs, reforçando a responsabilidade dos primeiros em relação à poluição. Tal argumento foi incorporado à Proposta Brasileira às negociações das mudanças climáticas, quando o Brasil defendeu, entre outras questões, a ideia de que os poluidores deveriam ser os principais a arcar com os efeitos negativos, consagrando o princípio base das negociações das mudanças climáticas, em pauta até hoje, cunhado de “responsabilidades comuns mas diferenciadas”.

---

<sup>37</sup> Essa consideração não passou do discurso e não se traduziu na prática até a 14ª Conferência das Partes (COP-14) em Poznań, em 2008, quando finalmente o Brasil assumiu metas nacionais voluntárias de redução das emissões de gases de efeito estufa a partir de um plano para conter o desmatamento. O Brasil recusou-se a assinar a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance de 1979 que entrou em vigor 1983. Vale lembrar o lendário cartaz brasileiro em Estocolmo com os dizeres: “*Bem vindos à poluição, estamos abertos para ela. O Brasil é um país que não tem restrições. Temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque o que nós queremos são empregos, são dólares para o nosso desenvolvimento*” (N. do A.).

Sobre as implicações da poluição mundial, é curioso perceber que o tom apocalíptico das previsões nos anos 1970 sobre os impactos negativos das mudanças climáticas é muito similar aos dos dias atuais. De acordo com o diplomata brasileiro:

*The threat of pollution is an area in which there has been a lot of pseudoscientific extrapolation of the doomsday variety: We are threatened with the melting of the polar ice-caps, the consequent rise in sea levels, and the wholesale drowning of some of the largest cities and capitals in the world. [...] We are also told that the Brazilian occupation and utilization of the Amazon forest will eliminate its ability to compensate for American oxygen voracity (OZORIO DE ALMEIDA, 1971).*

Naquela época, o Regime Militar (1964-1985) já havia iniciado sua política de colonização e desenvolvimento da Amazônia, empreendendo grandes obras de infraestrutura na região, o que gerou críticas por parte dos ambientalistas. Diante do temor em relação à internacionalização da Amazônia, o presidente Castello Branco havia lançado o lema "Integrar para não Entregar", que deu início ao projeto militar para a ocupação da floresta. Em 1966, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que ofereceu uma série de incentivos aos interessados em produzir na região. Os anos 1970 foram marcados pelo desmatamento e a degradação do bioma. A Transamazônica foi inaugurada em 1972 e, dois anos depois, foi a vez da Belém-Brasília. Seis anos depois, em 1978, a área desmatada havia atingido o recorde de 14 milhões de hectares e a população da Amazônia Legal chegou aos sete milhões de habitantes, o que aumentou as críticas internacionais (IMAZON, 2009).

Miguel Ozorio de Almeida também questionou a factibilidade das previsões bem como enfatizou a importância da quantidade de tempo que a humanidade tinha até que as catástrofes anunciadas acontecessem. Utilizou-se de uma teoria segundo a qual o aumento da temperatura é um processo natural em que a Terra reveza períodos de resfriamento e de aquecimento. Por mais que essa teoria continue sendo válida, há certo consenso<sup>38</sup> de que o aumento da temperatura está relacionado à ação antropogênica, principalmente por meio das emissões de poluentes, em especial o gás carbônico. Sobre a questão do tempo, Ozorio de Almeida não demonstrou preocupação com as próximas gerações, o que seria incluído no conceito de desenvolvimento sustentável, uma vez que para ele, se o prazo para que os efeitos perversos da poluição se tornassem factíveis fosse demasiado longo, não haveria motivos para tomar qualquer atitude no presente.

O embaixador brasileiro considerava a Ecologia incipiente e colocou-se contra os ecologistas que faziam alarde para arregimentar a opinião pública. Para ele, era um exagero colocar a questão ambiental não só como um risco aos países desenvolvidos, mas à vida como um todo. Em sua opinião, muitos aproveitavam-se da falta de rigor desse campo de estudo para introjetar crenças pessoais, ideologias e interesses escusos.

---

<sup>38</sup>

Ver nota 17.

Para ele, era preciso tomar atitudes concretas que fossem baseadas empiricamente. O primeiro a ser feito era identificar os poluentes internacionais mais importantes e, posteriormente, reduzir emissões das maiores fontes de poluição, onde a capacidade de absorver os poluentes já estivesse esgotada. Em suas palavras, revelou-se uma “feliz coincidência”, uma vez que os maiores emissores eram os países desenvolvidos, que por possuírem uma economia maior e mais recursos tecnológicos eram os mais aptos a combater os problemas ambientais, dos quais eram, por sua vez, os maiores contribuidores (OZÓRIO DE ALMEIDA, 1971). Eis, portanto, a origem do princípio das “responsabilidades comuns mas diferenciadas” que dividiu os PEDs e os PDs em relação aos deveres para com o combate das mudanças climáticas de acordo com sua contribuição para o problema. Por último, atentou-se para a necessidade de estabelecer um programa de pesquisa em todas as áreas do meio ambiente que fossem consideradas de importância mundial.

Dessa forma, Miguel Ozorio avaliou que a Conferência de Estocolmo seria o momento propício para que os países desenvolvidos se comprometessem com metas de redução ou neutralização da emissão de poluentes. De acordo com ele:

*The whole world and, certainly, the underdeveloped countries, are looking to the 1972 Stockholm Conference as the appropriate place and time for developed countries to commit themselves to taking all the required steps to reduce or neutralize the emission of pollutants of broad international significance. This commitment should entail all the necessary national measures, but also the financing of research in areas of worldwide significance (OZÓRIO DE ALMEIDA, 1971).*

Ali o Brasil mostrou a sua vertente participativa e disposta a engajar-se em medidas internacionais, uma vez que reconheceu a necessidade de reduzir emissões e da possibilidade de adotar medidas nacionais. A adoção de metas de redução das emissões, por mais que tenha sido um ponto de inflexão no comportamento brasileiro, que se deu Poznán na 14<sup>a</sup> Conferência das Partes em 2008, foi aventada desde as primeiras formulações<sup>39</sup>. Eis a estrutura da posição brasileira:

*In more specific areas, there should be a commitment by the great polluters of worldwide significance to take measures to reduce pollution at the source, or to compensate or neutralize its effects wherever they are felt, and measures should be formulated to accelerate development of underdeveloped countries so as to reduce the environmental degradation consequent to poverty and help in the creation of additional resources for environmental restoration alongside the development process. Furthermore, an effort should be made to prevent the transfer of part of the costs of environmental improvement in developed countries to the underdeveloped peoples, through trade or financial or technological manipulations (OZORIO DE ALMEIDA, 1971).*

Sobre a degradação ambiental rural e urbana, foi ressaltada a relevância da tecnologia na criação de novos recursos e manifestou-se que a ameaça de exaustão dos recursos naturais era algo sobrevalorizado. Em relação à proteção dos recursos naturais, o Brasil se mostrou a favor da cooperação internacional para salvar espécies animais e vegetais ameaçadas e mencionou a

---

<sup>39</sup> Ver nota 18.

esperança de tal acordo ser discutido e alcançado em Estocolmo<sup>40</sup>. No entanto, o diplomata foi enfático ao afirmar que os recursos naturais constituíam a soberania de um país e que não estariam sujeitos a pressões e nem regulações externas.

No tocante à poluição como consequência do subdesenvolvimento, Ozorio de Almeida (1971) afirmou que “[...] *the squalor of poverty itself is one of the ugliest faces environment may acquire*”. A poluição relacionada à pobreza tem um caráter majoritariamente local e biodegradável. Além disso, ela tenderia a acabar à medida que houvesse desenvolvimento. Por isso, seria extremamente inapropriado discutir esses problemas, rurais e urbanos, fora da perspectiva do desenvolvimento econômico. Não se poderia confundir as consequências com as causas, pois tal abordagem além de não resolver os problemas ambientais, poderia inclusive agravá-los. Além disso, acabava-se desviando recursos do desenvolvimento. Por isso, a Conferência de Estocolmo deveria discutir a pobreza e os problemas ambientais dentro da perspectiva do desenvolvimento econômico.

*If the Stockholm Conference is to tackle this problem, then it must also become an **economic development** conference. If the powers that called this Conference into being do not want to tackle economic development problems, they should leave this entire range of problems without the scope of the Conference. It is not possible to take to Stockholm problems that are an integral part of the poverty and development equation and attempt to deal with them outside their basic framework. A lot more harm than good would be the inescapable result (OZORIO DE ALMEIDA, 1971, grifo do autor).*

Sobre outros problemas ambientais relacionados à pobreza, enquanto no campo a causa estava relacionada a falta de recursos econômicos, nas áreas urbanas, a maioria dos problemas ambientais decorriam da inadequação da produtividade do trabalho na indústria.

No tocante ao controle populacional, as medidas propostas pelos PDs revelavam os seguintes objetivos: o controle populacional nos países subdesenvolvidos, a imposição de um teto para o desenvolvimento nesses países, tendo como única concessão por parte dos PDs a redução de suas emissões de poluentes. No entanto, países desenvolvidos e populosos, como os Estados Unidos, não tinham nenhuma intenção em reduzir seus números e nem a voracidade de suas indústrias para que se pudesse diminuir a pressão sobre os recursos naturais dos países subdesenvolvidos. Dessa forma, os PEDs não aceitariam limites para seu crescimento econômico e nem populacional. Em relação à população, Ozorio de Almeida defendeu ser este um assunto soberano, intimamente ligado à capacidade de um país crescer economicamente. Segundo o diplomata, essa abordagem dos PDs em relação ao controle populacional e ao limite do

---

<sup>40</sup> Também não passou da retórica, uma vez que o Brasil não assinou as principais convenções de proteção e conservação da natureza dos anos 1970: a Convenção sobre as Zonas Húmidas de Importância Internacional, especialmente enquanto *Habitat* de Aves Aquáticas de 1971 (Convenção de Ramsar) e a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Silvestres Ameaçadas de Extinção de 1973 (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* – CITES). O Brasil só foi assinar a Convenção de Ramsar em 24 de setembro de 1993, que entrou em vigor em 16 de maio de 1996 com a publicação do Decreto nº 1.905. A CITES, por sua vez, foi assinada em 3 de junho 1980 e entrou em vigor 23 de julho do mesmo ano por meio do Decreto nº 50/80 (N. do A.).

desenvolvimento denotavam uma atitude calvinista dos países desenvolvidos, no sentido de que por eles terem demonstrado a capacidade de se desenvolver, tinham portanto o direito especial à salvação e à perpetuação por sobre os povos dos países em desenvolvimento. Tal pensamento serviu de base para os planos iniciais da Conferência de Estocolmo. Para os PEDs, a ênfase no crescimento populacional sem estar relacionada ao fato de que a população compõe um recurso natural base para um país foi considerada inadequada e inaceitável.

Sobre o direito universal aos recursos naturais, a abordagem de Estocolmo partia do pressuposto da existência de um direito universal sobre os recursos naturais da Terra. Ideias bonitas, mas consideradas irrealistas, uma vez que não havia possibilidade do estabelecimento de um governo mundial. Dessa forma, enquanto não se internacionalizasse todos os benefícios, tampouco aceitava-se a internacionalização dos malefícios. Eis a síntese do pensamento brasileiro e da divisão entre os interesses nacionais e as aspirações internacionais:

*It should be understood that what is necessary is either one universal framework for all sectors, or a national framework for all sectors. If resources are shared in trust by all peoples, then economic power, industrial productivity, and financial control should be also shared. Since the latter is considered unthinkable by developed countries, the former should be unthinkable by underdeveloped countries (OZORIO DE ALMEIDA, 1971, grifo nosso).*

Diante do exposto acima, a estratégia dos PDs era entendida da seguinte forma pelo representante brasileiro: prevenir o crescimento populacional na áreas ainda não populosas, colocar limites ao desenvolvimento industrial dessas áreas e garantir a preservação dos recursos naturais onde fossem encontrados.

A saída para os PEDs era direcionar abordagem ambientalista a fim de torná-la mais sensível a seus interesses desenvolvimentistas. Nesse sentido, Ozorio de Almeida recomendou que as seguintes medidas fossem tomadas: estabelecer condições para mais pesquisas em áreas críticas ao meio ambiente, incentivar países a tomar iniciativas nacionais e internacionais para prevenir a perda desnecessária de recursos não-renováveis e prover uma melhor disseminação do conhecimento sobre o meio ambiente.

Segundo o embaixador, os PEDs não poderiam aceitar a imposição de uma agenda contencionista que em nada lhe beneficiavam e que representava uma ameaça a seu desenvolvimento. Assim sendo:

*[...] And the most important point I can make is that now, more than ever, we must not allow ourselves to be cheated of our opportunities, to be swept into a period of unnecessary panic, impelled by a lamentably short-sighted interpretation of trends. We must not meet unjustifiable fears with dreary solutions, scarcity for all, reduction of population, masochistic castigation of present and future generations through economizing on resources that are far from exhausted (OZORIO DE ALMEIDA, 1971).*

Por fim, Miguel Ozorio de Almeida (2009) definiu da seguinte forma sua estratégia para a

Conferência de Estocolmo: “*Nunca convoque uma reunião sem uma assunto para discutir*’. *Eu usei muito esse pensamento quando se convocou a reunião de Estocolmo sobre meio-ambiente [sic] Era como se eu visse o pensamento 104 de Mao Tsé-Tung [...]*”. O assunto introduzido foi o desenvolvimento econômico.

## 2.4. A Conferência de Estocolmo

A Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, entre os dias 5 e 16 de junho de 1972, contou com a participação de 113 Estados<sup>41</sup>, tendo sido uma das maiores conferências até então, que representou um marco fundamental no crescimento do ambientalismo internacional.

Naquele contexto, o avanço dos movimentos ambientalistas nos países desenvolvidos aliado a publicações<sup>42</sup> como *The Limits to Growth* (1972) e *A Blue Print for Survival* (1972) deram o tom

---

<sup>41</sup> Os países que participaram foram os seguintes: Afeganistão, África do Sul, Argélia, Argentina, Austrália, Áustria, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Bolívia, Botsuana, Brasil, Burundi, Camarões, Canadá, Ceilão (atual Sri Lanka), Chade, Chile, China, Chipre, Cingapura, Colômbia, Congo, Costa do Marfim, Costa Rica, Daomé (atual Benin), Dinamarca, Equador, Egito, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Espanha, Estados Unidos da América, Etiópia, Fiji, Filipinas, Finlândia, França, Gabão, Gana, Grécia, Guatemala, Guiné, Guiana, Haiti, Honduras, Iêmen, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Iugoslávia, Jamaica, Japão, Jordânia, Kuwait, Líbano, Lesoto, Libéria, Líbia, Liechtenstein, Luxemburgo, Madagascar, Malaui, Malásia, Malta, Maurítânia, Maurício, Marrocos, México, Mônaco, Nepal, Nova Zelândia, Nicarágua, Níger, Nigéria, Noruega, Países Baixos, Paquistão, Panamá, Peru, Portugal, Quênia, Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, República da Coreia (Coreia do Sul), República Centro-Africana, República Dominicana, República Federal da Alemanha (RFA), República do Vietnã (ex-Vietnã do Sul), Romênia, San Marino, Santa Sé, Senegal, Sudão, Suazilândia, Suécia, Suíça, Síria, Tailândia, Tanzânia, Togo, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turquia, Uganda, Uruguai, Venezuela, Zaire (atual República Democrática do Congo) e Zâmbia (REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972).

<sup>42</sup> As publicações sobre as ameaças à humanidade advindas da degradação ambiental tiveram início com a obra *The Silent Spring* da bióloga marinha norte-americana Rachel Carson (1907-1964), que em 1962 detalhou os efeitos negativos da utilização de pesticidas e de inseticidas químicos sintéticos. Mas foi no período de 1968 a 1972 que os livros “apocalípticos” se proliferaram. Dessa safra, destacam-se *The Population Bomb* (1968) de Paul Erlich sobre o crescimento populacional, *The Closing Circle* (1971) do biólogo americano Barry Commoner sobre os riscos da tecnologia, a tese do também biólogo estadunidense Garret Hardin (1915-2003) sobre a “tragédia dos comuns” que

alarmista às preocupações ambientais e aos drásticos mecanismos necessários para conter a anunciada catástrofe: o crescimento da população, ao reproduzir e intensificar o desenvolvimento predatório, elevaria o nível de poluição e resultaria no esgotamento dos recursos naturais, o que, por sua vez, colocaria a própria existência da humanidade em risco. Em outras palavras, era necessário reconhecer os limites do crescimento e controlá-lo. Neste sentido, população, poluição e recursos naturais foram os temas da Conferência, imprimida pelos países desenvolvidos.

Desde o início, os países em desenvolvimento enxergaram com receio a internacionalização da questão ambiental. As propostas iniciais, carregadas de um pessimismo contencioso, buscavam tratar o meio ambiente de forma isolada, uma vez que os países que as propunham já haviam alcançado um patamar considerável de desenvolvimento. E, somente por isso, devido à degradação ambiental que tal processo havia causado, estavam em condições de refletir e propor medidas sobre a questão. Com razão, aos outros países, dentre eles os Brasil - em franco processo de crescimento econômico e populacional e ainda distante de alcançar patamares razoáveis de desenvolvimento -, esta agenda não só não lhes interessava, como representava uma clara ameaça a suas ambições.

A ideia de impor limites ao desenvolvimento, mesmo sob a ótica salvacionista da preservação à vida, foi extremamente criticada pela diplomacia brasileira, vista como sendo mais um mecanismo de congelamento do poder mundial. Assim como em relação ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), o Brasil denunciava iniciativas, que encobertas de princípios louváveis como o pacifismo ou a preservação ambiental, serviam no fundo para cristalizar as assimetrias entre os países. De acordo com o Ministro Gibson Barboza (2007), “*O que não aceitamos, desde o princípio, foi a discriminação imposta pelo TNP, nem assinar um cheque em branco contra o nosso desenvolvimento*”. Neste sentido, em um contexto de crescimento vertiginoso, o País recusava-se, de todos os modos, a aderir arranjos multilaterais que impedissem a sua realização enquanto potência. Nas palavras de Araújo Castro:

O que parece indispensável é que essas medidas não sejam tomadas em abstrato, sem que se levem em consideração as necessidades vitais do desenvolvimento econômico. **Os países em desenvolvimento só podem ver com apreensão uma tendência para a política de estabilização do poder** que coloca toda ênfase no desarmamento regional, controle de população, desestímulo ao uso da energia nuclear para fins pacíficos e desestímulo a um rápido processo de industrialização (ARAÚJO CASTRO, 1982, grifo nosso).

Neste contexto, os países em desenvolvimento resistiram e articularam-se para adaptar as exigências dos países centrais aos seus interesses. Aproveitaram-se, portanto, de seus ativos

---

afirmou a inevitabilidade da destruição dos recursos de propriedade comum, *The Limits to Growth* (1972) do Clube de Roma em parceria com *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) sob organização do Professor de Administração do MIT, Dennis Lynn Meadows, que defendeu a imposição de limites ao crescimento econômico e populacional, *A Blueprint for Survival* (1972) organizada pelo editor da revista *The Ecologist*, o britânico Edward Goldsmith (1928-2009), que fez uma receita para salvar o meio ambiente a humanidade e *Small is Beautiful* (1973) do economista britânico Ernst Friedrich Schumacher (1911-1977) sobre as vantagens do não-crescimento e de uma economia voltada para as necessidades básicas do ser humano (MCCORMICK, 1992).

diplomáticos, tendo em vista que seu apoio era condição *sine qua non* para a realização da Conferência sob os auspícios da Organização das Nações Unidas. Vale lembrar que a convocação do Painel de Especialistas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, que se reuniu na cidade de Founex, na Suíça, em 1971, serviu como um mecanismo de barganha, pois, ao incluir as demandas dos periféricos, fez com que houvesse suficiente suporte para a implementação da Conferência de Estocolmo. Como já mencionado no item anterior, esta reunião contou com a presença de especialistas de todo o mundo, principalmente de países em desenvolvimento, dos quais, destacou-se a atuação do Embaixador brasileiro Miguel Ozório de Almeida, que se figuraria como o principal formulador das posições brasileiras e de suas coalizões sobre as negociações ambientais. O Relatório Founex foi determinante para definição de *como* seria tratada a temática do meio ambiente em Estocolmo. Em suma, o Relatório teve como principal conquista a inserção do desenvolvimento à pauta ambiental, a partir do reconhecimento de que as ameaças ao meio ambiente nos países periféricos advinham, em sua maioria, do subdesenvolvimento e da pobreza. O preâmbulo da Declaração de Estocolmo firmou essa perspectiva:

*4. In the developing countries most of the environmental problems are caused by under-development. [...] Therefore, the developing countries must direct their efforts to the development, bearing in mind their priorities and the need to safeguard and improve the environment. For the same purpose, the industrialized countries should make efforts to reduce the gap themselves and the developing countries. In the industrialized countries, environmental problems are generally related to industrialization and technological development* (DECLARATION OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972, grifo nosso).

Desde então, a agenda internacional deixou de considerar o desenvolvimento somente como obstáculo à preservação ambiental e passou a reconhecer seu potencial e sua necessidade, principalmente para os países periféricos, para assegurar a conservação dos recursos naturais. Este argumento tornou-se clássico e serviu de embasamento das posições brasileiras e dos países do Terceiro Mundo, condicionando portanto, em grande medida, as negociações ambientais desde então.

Em relação à Conferência de Estocolmo, o Itamaraty gozou de uma autonomia absoluta para formular a posição brasileira. Em razão do contexto ditatorial em que o País se encontrava, não houve praticamente participação da sociedade civil. Em relação a outros órgãos da burocracia estatal, o prestígio e a considerável liberdade que o MRE gozava permitiu e facilitou a centralização das decisões sobre política externa nas mãos dos diplomatas. A frente do MRE na época, o Embaixador Gibson Barboza (2007) atestou da seguinte maneira a primazia do Itamaraty sobre os assuntos de política externa: “*Servi ao governo lealmente, mas gozei sempre de absoluta autonomia, não só no planejamento e execução de nossa política externa como nos menores atos administrativos [...]*”.

Como já foi mencionado no capítulo anterior, o principal arquiteto da representação

brasileira na Conferência foi o Embaixador Miguel Ozório de Almeida, que já havia sido, ao emprestar suas teses à confecção do Relatório Founex, responsável pela inserção do desenvolvimento econômico na pauta de negociações. Também contribuíram para a formulação do posicionamento brasileiro os embaixadores Bernardo de Azevedo Britto, Carlos Calero Rodrigues, João Augusto de Araújo Castro, Sérgio Armando Frazão e o Ministro das Relações Exteriores, o Embaixador Mario Gibson Barboza. O discurso brasileiro estava bastante afinado e a diplomacia mobilizou todos os seus recursos para defender os interesses nacionais. O Brasil participou ativamente do Comitê Preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano e também utilizou outras tribunas, como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

Araújo Castro esteve presente na primeira sessão do Comitê Preparatório, na 49ª sessão do ECOSOC e na 25ª sessão da AGNU. Em todas elas, fez intervenções incisivas e afirmou o posicionamento brasileiro. Na 1ª reunião do Comitê, opôs-se à filosofia preservacionista, reafirmou a indiciossabilidade ente meio ambiente e desenvolvimento e reiterou a definição do subdesenvolvimento como uma das formas da degradação ambiental, tendo expressado que:

*It is important to recognize that any meaningful programme for the improvement of the human environment must take into account the basic needs of the great majority of mankind in terms of economical and social development. **We are certainly no prepared to see in the late XXth century a revival of the eighteenth century philosophy of the “happy savage”.** If we are going to make good progress, we should be well advised to keep Rousseau out of and far away from this committee-room. We are thankful we can be sure that it is not his philosophy which inspires and activates this Preparatory Committee. **The preservation of the environment and promotion of development should be effected at one and the same time. Underdevelopment is in itself a pollution of the environment** (ARAÚJO CASTRO, FIRST SESSION OF THE PREPARATORY COMMITTEE, 1970, grifo nosso).*

Na 49ª sessão do ECOSOC, por sua vez, Araújo Castro denunciou o caráter contencionista das propostas dos países desenvolvidos que pareciam se utilizar da retórica ambientalista para impor uma “política de não-proliferação industrial”.

*The blueprint that emerges now from the work of the Preparatory Committee is far too much identified with the problems and preferences of developed countries and does not take into full account the needs and conditions of developing countries, to which it would appear, is suggested a **policy of stagnation**, now “justified” in terms of the preservation of the environment. Such policy reflects the unacceptable philosophy of world environmental equilibrium through measures by which certain areas and regions would become preserves of unspoiled nature, capable of compensating pollution factors lavishly created in the developed countries. [...] It is consequently with some concern that my Delegation observes what it considers a hasty trend to define conventions and other legally binding instruments when developing countries are still in the process of formulating their own priorities. (ARAÚJO CASTRO, FORTY-NINTH SESSION OF THE ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, 1970, grifo do autor).*

Na 25ª AGNU, o embaixador alertou para os riscos de uma abordagem excessivamente técnica e conservacionista por parte da Conferência de Estocolmo. Segundo Araújo Castro, essa despolitização das Nações Unidas serviria unicamente aos propósitos dos países desenvolvidos.

*The Conference of Stockholm has undoubtedly raised many hopes. We are certain,*

*moreover, that it can in fact accomplish extraordinary work. To do so, however, it will be necessary that we not reduce it to the status of an academic forum where, guided by a purely “conservationist” approach, detached from economic, social and political realities, geographers and naturalists will discuss how better to remedy the accumulated evils that excessive industrialization has produced in some parts of the world. For such an exercise the global approach of the United Nations would not be necessary and the initiative could be restricted to the minority “club” of the rich and developed nations (ARAÚJO CASTRO, XXV SESSION OF THE GENERAL ASSEMBLY, 1970, grifo nosso).*

O Embaixador Carlos Calero Rodrigues, por sua vez, participou da segunda e da quarta sessão do Comitê Preparatório e expôs as reivindicações brasileiras para Estocolmo. Na 2ª reunião do Comitê, o diplomata manifestou o desejo brasileiro de que a declaração da Conferência contivesse apenas princípios gerais e não dispositivos vinculantes, uma vez que esses só poderiam ser objeto de legislações nacionais.

*As far as the proposed Declaration is concerned I can be very brief in my comments [...]. My Delegation envisages such a document as an inspiration for action, containing only **general principles**. It would be wrong to speak of rights and duties of Man and of States in such document. Rights and duties of Man are matters to be dealt with by NATIONAL legislation, and the obligations of the States can only be defined in the more precise context of Treaties and Conventions (CALERO RODRIGUES, SECOND SESSION OF THE PREPARATORY COMMITTEE, 1971, grifo do autor).*

Além disso, Calero Rodrigues também urgiu a necessidade do reconhecimento do desenvolvimento como um direito fundamental para que o meio ambiente também fosse reconhecido como tal.

*The idea has been conveyed that “environmental rights” constitute an essential part of “human rights”. Before accepting such a concept I would like to see the international community accepting also, as a basic and fundamental “human right”, economic development (CALERO RODRIGUES, SECOND SESSION OF THE PREPARATORY COMMITTEE, 1971, grifo nosso).*

Já na 4ª sessão do Comitê Preparatório, Calero Rodrigues discursou sobre a questão do financiamento aos países em desenvolvimento para que estes incorporassem as práticas pró meio ambiente em seus projetos de desenvolvimento. Havia a proposta, por parte dos PDs, de criação de um Fundo Especial que serviria para financiar atividades da ONU em relação ao meio ambiente. Apesar de ser considerada válida, tal proposta era insuficiente para os PEDs que necessitavam de recursos adicionais não só para cobrir o aumento dos custos causados pelo maior controle ambiental, mas sobretudo para financiar os esforços desenvolvimentistas. Assim sendo, como expôs o diplomata, *“In all cases, the money available for developing countries should be additional to the amount of resources for development purposes”* (CALERO RODRIGUES, FORTH SESSION OF THE PREPARATORY COMMITTEE, 1971).

Bernardo de Azevedo Brito, representante do Brasil no ECOSOC, fez um longo discurso no qual endossou os principais pontos da posição brasileira e manifestou a insatisfação dos países em desenvolvimento com o documento que estava sendo elaborado para Estocolmo. Mais uma vez, a

diplomacia brasileira reiterou a necessidade de se reconhecer o desenvolvimento como um direito fundamental. Em suas palavras:

*The entire draft in its present form seems to be based on the concept that a “hands-off” policy should be followed wherever nature has not yet been transformed by the creative power of Man. We are told what should not be done, instead of what should be done, and we are not offered clear and feasible suggestions for action. We speak of a common responsibility for the protection of the environment, when this responsibility – unfortunately – is not recognized in the domain of development or is recognized only as a non-operative principle. We speak of the right to have adequate environmental standards, although the right to development and development assistance has not yet acquired the status of acceptable currency in international relations (AZEVEDO BRITTO, FIFTY-FIRST SESSION OF THE ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, 1971, grifo nosso).*

Na 26<sup>a</sup> sessão da AGNU, o Embaixador Sérgio Armando Frazão fez uma apresentação sobre o conceito de segurança econômica coletiva. Na ocasião, os argumentos desenvolvimentistas brasileiros foram mais um vez reforçados:

*The concept of one earth should be something more than a slogan focused on ecological interdependency: it should also stress that the thesis of global management of earth's resources makes it mandatory for the world economy as a whole to function evenly. Serious as it may be for some regions of the world, the pollution of air and water is less disturbing to us than the pollution of poverty and misery. And since I am invoking the “ecological clause”, let me make it clear that I do not share the opinion of those who hint that the limitation of the biological capital of the world justifies the argument for ceiling on global development. In point of fact, with respect to either pollution phenomena or to an alleged curtailment or exhaustion of world resources, nothing really convincing in the present of scientific knowledge would seem to support or endorse the gloomy predictions of those who believe that it is impossible to expand our consumer society in such manner as to benefit all the peoples of the world (FRAZÃO, XXVI SESSION OF THE GENERAL ASSEMBLY, 1971, grifo nosso).*

O Embaixador Miguel Ozorio de Almeida reforçou as teses que levantou em Founex ao discusar na 27<sup>a</sup> AGNU, na terceira sessão do Comitê Preparatório e no Seminário Regional Latino-Americano sobre os Problemas do Meio Ambiente Humano e do Desenvolvimento, realizado na Cidade do México em 1971. Este último, em comparação com o Seminário Africano e o Asiático, foi o que produziu o documento mais assertivo e incisivo, demonstrando a capacidade de coordenação e a liderança do Brasil.

O Ministro Gibson Barboza esteve presente na II Reunião do Grupo dos 77<sup>43</sup> em Lima, em

---

<sup>43</sup> Os países em desenvolvimento, em sua maioria, formam o G-77, organização intergovernamental que objetiva a articulação e a promoção de seus interesses comuns no Sistema da Organização das Nações Unidas. O Grupo dos 77 foi criado em 1964 no contexto da primeira UNCTAD. Os membros fundadores foram: Afeganistão, Arábia Saudita, Argélia, Argentina, Benim, Bolívia, Brasil, Camboja, Camarões, Ceilão (atual Sri Lanka), Chade, Chile, Chipre, Colômbia, Congo, Costa Rica, Cuba, Daomé (atual Benim), Equador, Egito, El Salvador, Etiópia, Filipinas, Gabão, Gana, Guatamela, Guiné, Haiti, Honduras, Iêmen, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Iugoslávia, Jamaica, Jordânia, Kuwait, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Madagascar, Malásia, Mali, Marrocos, Maurítânia, México, Mianmar, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Quênia, República do Alto Volta (atual Burkina Faso), República Árabe Unida, República Centro-Africana, República da Coreia (Coreia do Sul), República Democrática do Congo, República Dominicana, República do Vietnã (Vietnã do Sul), Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Síria, Tailândia, Tanzânia, Togo, Trinidad e Tobago, Tunísia, Uganda, Uruguai, Venezuela (JOINT DECLARATION OF THE SEVENTY-SEVEN DEVELOPING COUNTRIES, 1964).

Dentre os fundadores, México, Coreia do Sul, Iugoslávia e Chipre não fazem mais parte do G-77. Atualmente, embora o Grupo conte com 132 membros, mantém-se a mesma nomenclatura. Somam-se aos 73 membros originários, os seguintes Estados: África do Sul, Angola, Antígua e Barbuda, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belize,

1971, conclamando a união dos países em desenvolvimento contra as exigências dos países desenvolvidos, tendo afirmado que:

Participamos plenamente das preocupações com a poluição ambiental que, em última análise, afeta nosso planeta como um todo, e portanto, a todo nós. **O que não podemos aceitar, entretanto, são terapêuticas fundadas numa visão unilateral do problema, que deixam de considerar os interesses especiais dos países em desenvolvimento e suas responsabilidades apenas residual no processo poluidor** (GIBSON BARBOZA, II REUNIÃO MINISTERIAL DO GRUPO DOS 77, 1971, grifo nosso).

Em Estocolmo, portanto, o comportamento brasileiro foi extremamente defensivo, resultando em um certo truncamento da agenda ambiental. O principal receio do Brasil era a criação de instrumentos que legitimassem a diminuição de sua soberania e que, conseqüentemente, ameaçasse seu desenvolvimento. Portanto, o País buscou demonstrar que a poluição era problema dos países ricos e que as soluções não deveriam, em hipótese alguma, recair sobre os países em desenvolvimento.

Diante da alegação dos países desenvolvidos da necessidade do controle populacional e do uso racional dos recursos naturais, o Brasil contra-argumentou que o meio ambiente não seria preservado em função das necessidades dos países ricos e recorreu ao princípio da soberania, no sentido de que a utilização dos recursos naturais era uma questão interna que dependia única e exclusivamente das prioridades nacionais. Neste sentido, a diplomacia brasileira recusou a ideia proferida pelos países desenvolvidos em estabelecer bens públicos globais, considerando-a como ilegítima por ser extremamente parcial. Assim sendo, o melhor caminho para a preservação ambiental era o desenvolvimento econômico, com a cooperação dos países ricos, no que se refere a recursos financeiros e transferência tecnológica. De fato, a diplomacia brasileira buscou cumprir seu objetivo primordial: *“a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional”* (ARAÚJO CASTRO, 1982).

A Conferência do Meio Ambiente Humano foi organizada em três comitês e um Grupo de Trabalho sobre a Declaração de Estocolmo. Os comitês foram criados para discutir e recomendar a adoção de propostas, relacionadas a três grandes áreas do meio ambiente, divididas da seguinte maneira: 1) planejamento e gestão dos assentos humanos visando à qualidade ambiental, 2) aspectos ambientais sobre a gestão de recursos naturais e 3) identificação e controle de poluentes de amplo impacto internacional. Vale destacar a atuação deste último Comitê, por sua proximidade com o assunto das mudanças climáticas, sua relevância para o Brasil e por ter sido presidido pelo Embaixador brasileiro Carlos Calero Rodrigues. O Comitê chegou a um consenso de 25 propostas

---

Butão, Bósnia-Hezergovina, Botsuana, Brunei, Burundi, Cabo Verde, Catar, China, Cingapura, Comores, Costa do Marfim, Djibuti, Dominica, Emirados Árabes Unidos, Eritreia, Fiji, Gâmbia, Granada, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Guiana, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Lesoto, Malauí, Maldivas, Maurício, Micronésia, Mongólia, Moçambique, Namíbia, Nauru, Omã, Palestina, Papua Nova Guiné, República Democrática Popular da Coreia (Coreia do Norte), Santa Lúcia, Samoa, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Seychelles, Suriname, Tadjiquistão, Timor-Leste, Tonga, Turcomenistão, Vanuatu, Zâmbia e Zimbábue. Disponível em [www.g77.org](http://www.g77.org). Último acesso em 20 de junho de 2012.

recomendadas para serem adotadas pela Conferência. Além disso, foi considerada uma Declaração Conjunta sobre Testes Nucleares submetida pelas delegações do Canadá, Equador, Filipinas, Fiji, Nova Zelândia e Peru. Também foi aprovada a submissão de uma resolução sobre testes nucleares, por iniciativa dos neozelandeses e peruanos. Em ambas houve divergências entre os participantes, sendo que China e França se colocaram contrárias à declaração e à resolução sobre os testes nucleares. O Brasil, por sua vez, posicionou-se a favor de ambas.

Sobre as recomendações feitas pelo Terceiro Comitê em relação ao controle dos poluentes, destacam-se as de número 70, 71, 72, 73, 74 e 79. Foi pedido aos governos que levassem em consideração os efeitos climáticos, que avaliassem os impactos de suas atividades, disseminassem as possíveis alterações negativas e que consultassem antes os países que fossem afetados (REC. 70). Urgiu-se também a minimização da emissão de gases tóxicos e substâncias perigosas (REC. 72). Os países foram instados a estabelecer padrões sobre os poluentes de acordo com organizações internacionais competentes e a facilitar o trabalho dessas organizações, contribuindo com estudos e informações sobre as fontes, a movimentação e os riscos dos gases emitidos (REC. 72 e 73). A recomendação 74, delineou um programa de ação para as Nações Unidas em relação ao controle da poluição que serviu posteriormente de base para outras estruturas, como a da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (CQNUMC):

- (a) Increase the capability of the United Nations system to provide awareness and advance warning of deleterious effects to human health and well-being from man-made pollutants;
- (b) Provide this information in a form which is useful to policy-makers at the national level;
- (c) Assist those Governments which desire to incorporate these and other environmental factors into national planning processes;
- (d) Improve the international acceptability of procedures for testing pollutants and contaminants by:
  - (i) International division of labour carrying out the large-scale testing programmes needed;
  - (ii) Development of international schedules of tests for evaluation of the environmental impact potential of specific contaminants or products. Such a schedule of tests should include consideration of both short-term and long-term effects of all kinds and should be reviewed and brought up to date from time to time to take into account new knowledge and techniques;
  - (iii) Development and implementation of an international intercalibration programme for sampling and analytical techniques to permit more meaningful comparisons of national data;
- (e) Develop plans for an International Registry of Data on Chemicals based on a collection of available scientific data on the environmental behaviour of the most important man-made chemicals and containing production figures of the potentially most harmful chemicals, together with their pathways from factory via utilization to ultimate disposal or recirculation (REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972).

Por sua vez, a recomendação 79 reforçou as pesquisas sobre a atmosfera e o clima, sugerindo aos Estados a construção de dez bases de monitoramento em áreas remotas para acompanhar as tendências globais de longo prazo e o estabelecimento de uma rede de no mínimo

100 bases para monitorar as mudanças na distribuição e concentração de poluentes. Além disso, foi considerada a possibilidade de “*establish new programmes to understand better the general circulation of the atmosphere and the causes of climatic changes whether these causes are natural or the result of man’s activities*” (REC. 80, grifo nosso). Portanto, o controle da poluição e do aquecimento da Terra foi um dos temas da Conferência, tendo sido contemplado no Sexto Princípio da Declaração da seguinte maneira:

*The discharge of toxic substances or of other substances and the release of heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render them harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems. The just struggle of the peoples of all countries against pollution must be supported* (DECLARATION OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972, grifo nosso).

O Terceiro Comitê também discutiu as implicações do Plano de Ação para a constituição de uma organização internacional, de acordo com cinco tópicos principais: o tamanho do Conselho Diretor, a localização da sede do secretariado ambiental, a possibilidade de realização de uma segunda Conferência sobre o Meio Ambiente Humano e o papel das agência da ONU em relação ao meio ambiente. Os países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, expressaram a necessidade de dar priorizar o desenvolvimento econômico e social nos programas ambientais, bem como insistiram que a sede do novo secretariado sobre meio ambiente e a segunda conferência sobre o tema fossem realizadas em um país em desenvolvimento. Obtiveram sucesso em seus esforços, uma vez que a sede do PNUMA foi estabelecida em Nairóbi, no Quênia e o desenvolvimento tornou-se pauta da conferência ambiental seguinte que também foi realizada em um PED, no caso, o Brasil.

Em relação ao Grupo de Trabalho sobre a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, 21 das 23 recomendações feitas pelo Comitê Preparatório da Conferência foram aceitas. Quatro novos princípios foram incluídos e não houve consenso sobre os princípios número 20 e 21. No esboço da Declaração o Princípio 20, sobre a obrigação dos Estados em fornecer informações sobre os impactos ambientais de seus projetos de desenvolvimento, o texto afirmava o seguinte:

*Relevant information must be supplied by States on activities or developments within their jurisdiction or under their control whenever they believe, or have reason to believe, that such information is needed to avoid the risk or significant adverse effects on the environment in areas beyond their national jurisdiction* (PREPARATORY COMMITTEE ON THE CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972).

De acordo com seus interesses nacionais, no contexto da construção da Usina de Itaipu e de outras grandes obras de infraestrutura, além das disputas com Argentina, o Brasil propôs a seguinte emenda: “*No State is obliged to supply information under conditions that, in its founded judgement, may jeopardize its national security, economic development or its national efforts to improve the environment.*” (REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972). O 20º Princípio com a alteração brasileira foi levado à Plenária da Conferência para ser

avaliado, mas não foi adotado. Em relação ao Princípio 21, “*Man and his environment must be spared the serious effects of further testing or use in hostilities of weapons, particularly those of mass destruction.*”, apesar das controvérsias, ele foi adotado como o princípio número 26 com a seguinte emenda: “*States must strive to reach prompt agreement, in the relevant international organs, on the elimination and complete destruction of such weapons*” (DECLARATION OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972).

Ao fim da Conferência, pode-se afirmar que a diplomacia brasileira foi, ainda que parcialmente, bem-sucedida. Dos 26 princípios afirmados, muitos contemplaram os interesses dos países em desenvolvimento, mas em geral houve um equilíbrio entre as demandas dos PEDs e dos PDs. O Preâmbulo da Declaração de Estocolmo representa bem esse equilíbrio. O Ponto número dois firmou a responsabilidade dos Estados para com a proteção do meio ambiente enquanto o Ponto número quatro garantiu as aspirações desenvolvimentistas dos PEDs. Esse equilíbrio de demandas resultou em alguns casos em uma ambiguidade por parte do texto, em especial sobre a questão populacional. O Ponto número cinco exemplifica bem a tentativa de compor um meio-termo para posições opostas:

*The natural growth of population continuously presents problems for the preservation of the environment and adequate policies and measures should be adopted, as appropriate, to face these problems. Of all things in the world, people are the most precious* (DECLARATION OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972, grifo nosso).

Como se pode perceber, a Declaração de Estocolmo ao mesmo tempo que advogou a necessidade do controle populacional, ressaltou que as pessoas eram primordiais nos assuntos ambientais. Da mesma forma, outros princípios, a exemplo do 21º e do 24º, também buscaram equacionar essa dualidade, no caso destes, entre internacionalismo e soberania nacional. Em ambos, afirmou-se simultaneamente as obrigações internacionais dos Estados mas também o respeito às soberanias. A título de exemplo, estão reproduzidos abaixo os princípios 21 e 24, respectivamente:

*States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction* (DECLARATION OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972, grifo nosso).

*International matters concerning the protection and improvement of the environment should be handled in a co-operative spirit by all countries, big and small, on a equal footing. Co-operation through multilateral means is essential to effectively control, prevent, reduce and eliminate adverse environmental effects from activities in all spheres, in such a way that due account is taken of the sovereignty and interests of all States* (DECLARATION OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972, grifo nosso).

Os mais favoráveis aos PEDs foram os princípios 8, 9, 10, 20 e 23, relacionados, respectivamente, à necessidade do desenvolvimento para melhorar as condições ambientais, à

defesa do desenvolvimento acelerado para alçar os PEDs a um patamar satisfatório e à necessidade da transferência de recursos e de tecnologia, à estabilidade dos preços das commodities, à garantia de que a proteção ambiental não representasse ameaças ao desenvolvimento econômico, à disponibilização de tecnologias limpas que não impusessem um aumento dos custos para os PEDs e à aplicação de padrões ambientais de acordo com a realidade e as prioridades dos países em desenvolvimento. A título de exemplo, segue abaixo o 10º Princípio que defendeu o desenvolvimento dos PEDs em relação às políticas ambientais:

*The environment policies of all States should enhance and not adversely affect the present or future development potential of developing countries, nor should they hamper the attainment of better living conditions for all, and appropriate steps should be taken by States and international organizations with a view to reaching agreement on meeting the possible national and international economic consequences resulting from the application of environmental measures* (DECLARATION OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972, grifo nosso).

Por outro lado, os princípios 2, 4, 5, 13 e 16 contemplaram mais as demandas dos PDs, ao afirmar, respectivamente, a necessidade de conservar os recursos naturais, de incorporar a conservação da natureza nos planejamentos econômicos, de impedir a exaustão dos recursos não renováveis e de garantir que todos se beneficiassem de sua utilização, de compatibilizar desenvolvimento com à conservação ambiental e de implementar políticas demográficas para impedir o aumento excessivo da população. O 5º Princípio foi de muita valia aos PDs, assemelhando-se muito a ideia do direito universal ao recursos naturais ao expressar que: *“The non-renewable resources of the earth must be employed in such a way to guard against the danger of their future exhaustion and and to ensure that benefits from such employment are shared by all mankind”* (DECLARATION OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972, grifo nosso).

Portanto, houve um equilíbrio entre as demandas dos PDs e dos PEDs e, conseqüentemente, um equacionamento entre as questões ambientais e desenvolvimentistas. O sucesso dos PEDs se deu na medida em que conseguiram incluir o desenvolvimento na pauta da Conferência e com isso diluir as intenções contencionistas dos PDs. Entretanto, os impactos negativos ao meio ambiente advindos do crescimento econômico e considerações sobre os perigos do crescimento populacional foram contemplados pela Declaração, indo de encontro aos interesses dos países em desenvolvimento. Ao todo, foram aprovadas 109 recomendações, a maioria contendo dispositivos de proteção ao meio ambiente ainda que sempre reforçando o compromisso com o desenvolvimento (REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972).

Em uma época que a pressão internacional aumentava sobre o Brasil, seja em relação aos direitos humanos e de maneira crescente sobre a questão ambiental, o País soube neutralizar essas pressões, baseando-se em um dos vetores mais caros à política brasileira: o desenvolvimento. O

empreendimento intelectual de reconciliar a ideia do desenvolvimento à preservação ambiental foi um “golpe de mestre” que resguardou a autonomia brasileira e de seu modelo econômico. Além disso, os esforços brasileiros, em grande medida, foram responsáveis pela união do mundo em desenvolvimento, por meio do G77, em torno de uma reação à visão restritiva proposta pelos países desenvolvidos. Esta concertação permeou e todavia permeia as negociações ambientais e climáticas.

#### **2.4. O Brasil rumo à Rio 92**

Ao final dos anos 80, o Brasil vivia uma outra realidade econômica, política e ambiental em relação ao período da Conferência de Estocolmo. As crises do petróleo e a do endividamento externo expuseram os limites do nacional-desenvolvimentismo. A redemocratização, por sua vez, conferiu uma maior pluralidade à cena política e contribuiu para o surgimento e fortalecimento de uma sociedade civil organizada. Em relação ao meio ambiente, o País, industrializado ao longo de décadas de implementação de um modelo predatório, começara a sentir os efeitos da degradação ambiental, não somente pelas queimadas na Amazônia e outros biomas, mas principalmente pela falta de qualidade de vida nas grandes e médias cidades. Neste sentido, assistiu-se ao surgimento de uma opinião pública interna, engajada nos assuntos ambientais, por meio da criação das Organizações Não Governamentais (ONGs).

No âmbito internacional, o Relatório de Brundtland, publicado em 1987, representou um *aggiornamento* da agenda ambiental, incluindo duas novas preocupações dos países desenvolvidos: a mudança do clima e a perda de biodiversidade. Ambas referiam-se a temas sensíveis ao Brasil, como a floresta amazônica, que voltou a ser destaque no cenário global. As notícias sobre o desmatamento desenfreado na Amazônia e sobre o assassinato do ativista Chico Mendes, veiculadas pela mídia internacional, alcançaram considerável repercussão interna e externa, colocando em cheque a capacidade brasileira de defender seu patrimônio ambiental.

Em resposta, o Governo Sarney (1985-1990) tomou uma série de medidas institucionais para

mudar a imagem que se fazia à época sobre o Brasil, a de um país fraco e caótico, imerso em uma crise econômica e financeira sem precedentes. Estes problemas, por sua vez, acabavam retirando o foco internacional sobre atuações muito positivas, como a redemocratização e a Constituição de 1988. Dessa forma, neste mesmo ano, o Governo lançou o Programa Nossa Natureza e criou o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

No tocante à dimensão externa, a diplomacia brasileira, preocupada com a deterioração da imagem do país, em especial nos Estados Unidos e na Europa, teve a iniciativa de lançar a candidatura do Brasil para a realização da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. A proposta surgiu de dentro do Itamaraty, sob a figura do então Secretário-Geral das Relações Exteriores, o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima e foi prontamente endossada pelo Presidente Sarney, demonstrando a prioridade que o Governo passou a conferir à temática ambiental. Neste sentido, ainda que houvesse setores do MRE que advogassem pela manutenção de uma postura defensiva e de baixo perfil, fez-se uma nova leitura da situação internacional, que passou a enxergar a questão ambiental não só como um estorvo, mas também como uma oportunidade. Desta forma, o País não mais limitou-se ao recorrente argumento da clivagem Norte-Sul, investindo, portanto, em uma participação mais propositiva, no sentido de assumir certas responsabilidades (DO LAGO, 2006).

Em razão da participação ativa em Estocolmo, da capacidade de aglutinar a maioria dos países em desenvolvimento e do destaque em relação às questões ambientais, a candidatura brasileira fora aceita e oficializada, em 1990, pelo recém empossado Presidente Fernando Collor de Mello.

## Capítulo 3 – O Brasil na arena internacional das mudanças climáticas

### 3.1.A arena internacional das mudanças climáticas

A questão climática é um tema relativamente recente, cada vez mais importante e central para as relações internacionais. O que se pensava ser mais uma “moda” das RI, acabou circunscrevendo-se, ao longo das duas últimas décadas, na centralidade do sistema. Foram criados instrumentos internacionais importantes, com destaque para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC)<sup>44</sup>, que possibilitou, a partir de 1992, a existência de um foro internacional permanente, que realiza todos os anos uma Conferência das Partes.

Por contar com 194 membros<sup>45</sup> e um observador, a instituição que abarca as negociações

---

<sup>44</sup> Mais conhecida em inglês pela sigla *UNFCCC*, *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

<sup>45</sup> Os Estados Membros da UNFCCC são os seguintes: Afeganistão, África do Sul, Albânia, Alemanha, Andorra, Angola, Antígua e Barbuda, Arábia Saudita, Argélia, Armênia, Austrália, Áustria, Azerbaijão, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Belize, Benim, Bielorrússia, Bolívia, Bósnia-Herzegovina, Botsuana, Brasil, Brunei, Bulgária, Burkina Faso, Burundi, Butão, Cabo Verde, Camboja, Camarões, Canadá, Catar, Cazaquistão, Chade, Chile, China, Chipre, Cingapura, Colômbia, Comores, Congo, Costa do Marfim, Costa Rica, Croácia, Cuba, Dinamarca, Djibuti, Dominica, Egito, El Salvador, Emirados Árabes Unidos, Equador, Eritreia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Etiópia, Estados Unidos da América, Estônia, Fiji, Filipinas, Finlândia, França, Gabão, Gana, Gâmbia, Geórgia, Granada, Grécia, Guatemala, Guiana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Haiti, Honduras, Hungria, Iêmen, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Irlanda, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Jordânia, Kiribati, Kuwait, Laos, Letônia, Libéria, Líbia, Lituânia, Liechtenstein, Luxemburgo, Macedônia, Madagascar, Malásia, Malauí, Maldivas, Mali, Malta, Mauritânia, Maurício, México, Myanmar, Micronésia, Moçambique, Moldávia, Mônaco, Mongólia, Montenegro, Namíbia, Nauru, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Niue, Noruega, Nova Zelândia, Omã, Países Baixos, Palau, Panamá, Papua Nova Guiné, Paquistão, Paraguai, Peru, Polónia, Portugal, Quênia, Quirguistão, Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, República Centro-Africana, República da Coreia (Coreia do Sul), República Democrática do Congo, República Dominicana, República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte), Romênia, Ruanda, Rússia, Santa Lucia, San Marino, São Cristóvão e Névis, São Tomé e

sobre a mudança climática pode ser considerada, em termos nominais, multilateral. Mas esta definição, no que se refere ao entendimento de Ruggie (1992) sobre o multilateralismo, é insuficiente. Para o autor austríaco, em seu artigo *Multilateralism: the anatomy of an institution*, existe uma outra dimensão, pouco valorizada pela literatura especializada, que se revela como condição *sine qua non* para que uma instituição seja de fato multilateral: a dimensão qualitativa. Assim sendo, para além do estabelecimento de relações entre três ou mais Estados sobre determinado assunto, faz-se necessário a comunhão de certos princípios e expectativas. Ou seja, o multilateral é muito mais do que uma questão burocrática, de números, estando relacionado a uma dimensão subjetiva, ideacional que ordena as relações entre as partes e influi o comportamento dos Estados. Desta definição são duas as decorrências imediatas: a indivisibilidade sobre o princípio organizador e portanto sobre o tipo de comportamento dos membros e a expectativa de reciprocidade difusa (RUGGIE, 1992, p.571).

Em relação às mudanças climáticas, por tratar da atmosfera, um bem público global, peculiar pela dificuldade de mensuração e por estar em constante movimento e mudança, as negociações em torno de um acordo climático são mais complexas e exigem, portanto, um grau de cooperação e convergência maior para que resultados positivos sejam alcançados. Neste sentido, a complexidade e a diversidade de interesses dos países dificulta o estabelecimento de um grande acordo sobre a mitigação da mudança do clima. Mesmo considerando que a vida em comum encontra-se em risco, o que faz com que os incentivos para a cooperação sejam indiscutíveis, ainda há brechas para que “caronas” e *free riders* possam tirar proveito dos resultados da cooperação, sem contribuir para tal. Além disso, há uma percepção oportunista de alguns países que acreditam ser beneficiados pelo aquecimento global (VIOLA, 2009).

Deste modo, pode-se notar dificuldades básicas que ameaçam a institucionalização de um arranjo efetivamente multilateral. De um lado, o pouco tempo de existência da agenda climática - com algo em torno de duas décadas - e contando com as mais diversas publicações, muitas em sentidos contraditórios, contribuíram para a formação de um estado de incertezas, que vem sendo paulatinamente dissipado ao longo da consolidação da instituição. Tal fenômeno pôs em risco a sobrevivência deste arranjo, uma vez que a questão da indivisibilidade não esteve bem resolvida, resultando, por exemplo, na retirada dos Estados Unidos das negociações sobre o Protocolo de Quioto em 2001. Esta dinâmica também reverbera no que tange à expectativa de reciprocidade difusa, o que faz da arena climática um terreno extremamente fragmentado, caudatário dos interesses dos países desenvolvidos, dos mais poluidores, dos em desenvolvimento, daqueles que

---

Príncipe, São Vicente e Granadinas, Senegal, Serra Leoa, Sérvia, Seychelles, Síria, Somália, Sri Lanka, Suazilândia, Suécia, Suíça, Sudão, Suriname, Tadjiquistão, Tailândia, Tanzânia, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad e Tobago, Tunísia, Turcomenistão, Turquia, Tuvalu, Ucrânia, Uganda, União Europeia, Uruguai, Uzbequistão, Vanuatu, Venezuela, Vietnã, Zâmbia e Zimbábue. A Santa Sé é a única observadora. Disponível em: [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/items/2352.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/items/2352.php)

possuem patrimônio ambiental relevante, dos países insulares, dos mais atingidos pela mudança do clima e daqueles que poderão ser beneficiados por ela.

Nas negociações das mudanças climáticas, os países estão politicamente divididos em grupos e coalizões que não espelham a tradicional organização burocrática feita pela ONU em cinco grupos regionais, como os Estados africanos, os asiáticos, os do leste europeu, os da América Latina e Caribe, os da Europa Ocidental e outros Estados<sup>46</sup>. Os países membros estão organizados da seguinte forma: G 77 + China; Aliança dos Pequenos Estados Insulares (*Alliance of Small Island States – AOSIS*)<sup>47</sup>; Países de Menor Desenvolvimento Relativo (*Least Developed Countries – LDCs*)<sup>48</sup>; União Europeia<sup>49</sup> (UE); *Umbrella Group*<sup>50</sup>; Grupo para Integridade Ambiental<sup>51</sup> (*Environmental Integrity Group – EIG*) e mais recentemente 7) o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China). Agrupamentos constituídos para outros fins também posicionam-se em relação às mudanças climáticas, como a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o Grupo de Países da Ásia Central, Cáucaso, Albânia e Moldávia (*Central Asia, Caucasus, Albania and Moldova – CACAM*), a Liga dos Estados Árabes e Agência Intergovernamental da Francofonia (AIF).

A mudança na política interna americana provocada pela ascensão de George W. Bush teve impacto direto no desencadeamento da crise das instituições multilaterais, em especial na climática. Esta, por sua vez, demonstrou ser, de fato, adaptativa e ter uma dinâmica própria, conferindo certo

---

<sup>46</sup> Os “outros Estados” correspondem aos seguintes países: Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Noruega, Suíça e Estados Unidos (N. do A.). Disponível em [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/negotiating\\_groups/items/2714.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/2714.php). Último acesso em 10 de julho de 2012.

<sup>47</sup> A Aliança dos Pequenos Estados Insulares é por países vulneráveis às mudanças climáticas, principalmente ao aumento do nível do mar. Esses Estados são os seguintes: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cabo Verde, Cingapura, Comores, Cuba, Dominica, Fiji, Granada, Guiana, Guiné-Bissau, Haiti, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Jamaica, Kiribati, Maldivas, Maurício, Micronésia, Nauru, Niue, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Tomé e Príncipe, São Vicente e Granadinas, Seychelles, Suriname, República Dominicana, Timor-Leste, Tonga, Trinidad e Tobago, Tuvalu e Vanuatu. Disponível em <http://www.sidsnet.org/aosis/index.html>. Último acesso em 10 de julho de 2012.

<sup>48</sup> Os Países de Menor Desenvolvimento Relativo têm *status* especial na Convenção, não sendo alvo de pressões para diminuir emissões, e estão no centro do debate sobre adaptação e vulnerabilidade. Os *LDCs* são os seguintes países: Afeganistão, Angola, Bangladesh, Benim, Burkina Faso, Burundi, Butão, Camboja, Chade, Comores, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Haiti, Iêmen, Ilhas Salomão, Kiribati, Laos, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malauí, Mali, Mauritânia, Mianmar, Moçambique, Nepal, Níger, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Ruanda, Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanzânia, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu e Zâmbia. Disponível em <http://www.unohrrls.org/en/ldc/25/>. Último acesso em 10 de julho de 2012.

<sup>49</sup> A UE é composta por 27 Estados membros, a saber: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca e Suécia.

<sup>50</sup> O *Umbrella Group* é uma coalizão informal composta por países desenvolvidos como Austrália, Canadá, Estados Unidos, Japão, Noruega, além da Rússia e da Ucrânia. Disponível em [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/negotiating\\_groups/items/2714.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/2714.php). Último acesso em 10 de julho de 2012.

<sup>51</sup> O Grupo para a Integridade Ambiental foi formado em 2000 e é extremamente engajado na consolidação de um acordo mais vinculante sobre as mudanças climáticas. O Grupo é formado pela Coreia do Sul, o México e a Suíça. Disponível em [http://unfccc.int/parties\\_and\\_observers/parties/negotiating\\_groups/items/2714.php](http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/2714.php). Último acesso em 10 de julho de 2012.

limite à postura unilateral norte-americana. Neste caso, a União Europeia assumiu a liderança das negociações, certificando-se, juntamente aos esforços de outros países, como o Brasil, do andamento da agenda. Ainda assim, a participação dos EUA, e de outros países importantes na equação climática, como a China, é imprescindível para que o regime de mudanças climáticas tenha efetividade, afinal estes são os países mais poluidores do mundo.

Neste sentido, ao situar o papel dos Estados Unidos, Ruggie (1992) atenta para o peso da dinâmica da contradição histórica, entre o isolacionismo e o universalismo, nesse país para a conformação das relações internacionais. Os acontecimentos mais recentes parecem corroborar esta tese levantada pelo autor. A escolha de Barack Obama como presidente demonstrou o retorno e a força da permissividade de parte da sociedade americana. Desta forma, o multilateralismo, que esteve na berlinda durante Era Bush (2001-2009), parece estar se recuperando. Deste modo, ao inserir a esfera doméstica e o elemento ideacional, Ruggie abre o escopo interpretativo da disciplina de Relações Internacionais e oferece instrumentos interessantes que permitem melhor compreender as novas *driving forces* do mundo contemporâneo (RUGGIE, 1992). De tal maneira, que a partir de novembro de 2008, a ascensão de Obama e a maior convergência da China criaram um ambiente favorável à cooperação climática. Ademais, a posição do G-20, de incorporar a transição para uma economia de baixo carbono à estratégia de recuperação da economia global, foi um marco que consolidou, de fato, as políticas de combate à mudança climática no cerne da agenda internacional (G-20 LEADERS' STATEMENT, 2009).

Diante da proporção da crise econômica de 2008 e da atual, era esperado que a questão climática fosse relegada a um segundo plano ou, até mesmo, abandonada. É fato que nos países mais afetados pela crise, principalmente os centrais, como EUA, União Europeia e Japão, houve uma perda de sensibilidade para a questão, em especial entre os setores econômicos e populacionais mais prejudicados. Ainda assim, o debate sobre o clima permaneceu na centralidade da agenda e foi integrado às estratégias de recuperação da economia. Ou seja, houve esforços em aliar os incentivos de revigoramento econômico aos de transição para uma economia de baixo carbono. Neste sentido, parte substancial dos pacotes de estímulo econômico de países-chave para a equação climática foi destinada a tal fim, a exemplo dos 35% investidos pelos chineses e dos 15% pelos EUA. No entanto, outros países importantes, como Brasil, Índia e Rússia pouco ou nada fizeram para incorporar práticas sustentáveis aos pacotes de recuperação econômica (VIOLA, 2010). Ainda que haja dissonâncias, o fato do arranjo sobre as mudanças climáticas ter sobrevivido à retirada dos EUA em 2001 das negociações e também à crise econômica de 2008 demonstra a consolidação desta instituição, dotada de uma dinâmica e uma força própria, de um princípio organizador comum e indivisível e de expectativas de reciprocidade difusa, ou seja, de uma dimensão qualitativa, que a caracteriza portanto de multilateral.

Desta forma, ainda que insuficiente, diante da necessidade de reduzir as emissões globais em 80% até 2050 (IPCC, 2007), a cooperação avançou nos últimos anos, se comparada ao impasse que sofria anteriormente. Este, como já mencionado anteriormente, configurava-se pela posição pouco cooperativa do Governo Bush (2001-2009) e a discordância entre os países membros e os não membros do Anexo I do Protocolo de Quioto. Entretanto, apesar dos avanços desde 2008, a cooperação estagnou-se novamente em dezembro de 2009, quando da realização da 15ª Conferência das Partes em Copenhague. Dessa vez, ainda que alguns motivos da paralisação da agenda tenham sido os mesmos de antes - como a resistência interna estadunidense, em adotar uma postura mais propositiva, e a recusa chinesa, em assumir compromissos relacionados a um pico de emissões e a um ano de estabilização anterior a 2020 - houve mudanças importantes no rearranjo de forças das negociações climáticas. A clivagem principal na arena climática, marcada pela divisão entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos, foi flexibilizada a partir da assunção de metas voluntária de redução das emissões por certos países, como Brasil e África do Sul (VIOLA, 2010). Ainda assim, as alianças tradicionais foram mantidas, por meio de novas roupagens, a exemplo da formação do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), o que reflete o caráter ambíguo e inusitado dessa nova arquitetura política sobre as mudanças climáticas.

Na questão climática, em razão de seus atributos e peculiaridades, o Brasil é um país-chave. Recorrendo às palavras do Embaixador Rubens Ricupero (2007): "Nenhum acordo decisivo sobre o ambiente pode ser alcançado sem nós. Temos a maior floresta tropical, um dos principais reservatórios de água doce, biodiversidade, energia limpa e biocombustíveis." O Brasil é o país que possui a matriz energética mais diversificada do mundo, sendo que 44% de sua demanda energética é obtida a partir de fontes renováveis, tendo o álcool combustível um papel importantíssimo nesta equação: 80% dos automóveis atualmente vendidos no país são *flex fuel* e a gasolina contém 23% de álcool anidro em todo o território nacional (IAEA, 2006). De fato, o Brasil detém uma posição de extrema relevância no debate sobre a questão climática: é um dos países com o maior patrimônio ambiental, tem experiência consistente em energias renováveis, como o etanol, além de contar com uma matriz energética muito bem diversificada.

Com 4% do total das emissões globais, o Brasil é o sétimo maior poluidor do mundo. Apesar deste índice ser baixo, se comparado ao da China e dos EUA - cada qual na casa dos 20% para cima -, o País tem um peso crescente na contribuição ao aquecimento do planeta. Cerca de 75% (IDS, 2010) das emissões brasileiras são decorrentes do desmatamento ilegal da Amazônia e do Cerrado, o que exige do país uma política eficaz de preservação e controle destes biomas para

reduzir as emissões. Ao contrário dos outros países, o fato das emissões brasileiras<sup>52</sup> não estarem relacionadas majoritariamente ao sistema produtivo faz com que a transição para uma economia de baixo carbono não represente um custo muito alto (VIOLA, 2009).

A nomeação de Carlos Minc para o Ministério do Meio Ambiente (MMA), em maio de 2008, deu fôlego para as políticas de combate à mudança climática no Brasil. Pela primeira vez no País, ainda que de forma tímida, a questão do clima foi ampliada e tornou-se alvo de políticas públicas. Para dirimir a polêmica em relação ao uso do etanol, foi iniciado o Zoneamento Ambiental da cana-de-açúcar, a fim de garantir uma expansão sustentável da produção que não comprometa o meio ambiente e, conseqüentemente, a imagem do produto no mercado internacional. Em agosto do mesmo ano, foi criado o Fundo Amazônico, com o objetivo de captar recursos para combater o desmatamento na Amazônia, como parte da estratégia brasileira de reduzir as emissões de carbono. Em setembro do mesmo ano, a Noruega anunciou a primeira doação internacional no montante de 1 bilhão de dólares, a serem depositados até 2015.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE), por sua vez, cedeu mais espaço a atores secundários ao processo decisório, como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que muito contribuiu para a reformulação do posicionamento brasileiro. O Ministro Minc estabeleceu metas e prazos para o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e os apresentou na 14ª Conferência das Partes em 2008, o que lhe rendeu consideráveis elogios, advindos, por exemplo, de Al Gore, ex-vice-presidente e ativista ambiental norte-americano. (VIOLA, 2009) O combate ao desmatamento tornou-se um imperativo do Governo Federal e de organizações não governamentais, como o Greenpeace, que juntaram esforços em torno da campanha “Desmatamento Zero”. Foram obtidos resultados bastante positivos, como a redução<sup>53</sup> de 75% no desmatamento da Amazônia Legal, comparando-se o índice de junho de 2009 com o mesmo período de 2008 (IMAZON, 2009).

No entanto, apesar destes avanços, a questão da Amazônia permanece problemática, como demonstra a polêmica entre ambientalistas, produtivistas e setores do governo no que concerne à medida provisória 458 sobre a regularização fundiária na floresta e a questão da reformulação do Código Florestal, ainda em tramitação no Congresso. Além disso, comparado a outros países importantes, como China e EUA, o pacote brasileiro de estímulo à economia foi completamente alheio à questão climática. Ainda que a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) tenha incentivado a troca de automóveis e eletrodomésticos usados por mais novos e eficientes, a única medida de sustentabilidade de fato adotada foi a incorporação de cisternas às casas construídas pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Tal medida é bastante limitada se

---

<sup>52</sup> A partir de 2011 apresentou-se uma tendência de mudança no perfil emissor brasileiro. O desmatamento ainda tem um percentual muito significativo, mas o aumento do número de automóveis em circulação e o uso mais intensivo de carroviarias contribuiu para o aumento de emissões do setor produtivo (VIOLA, 2011).

<sup>53</sup> De lá para cá o desmatamento voltou a aumentar e diversos assassinatos de líderes ambientalistas ocorreram, principalmente no Estado do Pará (N. do A.).

comparada aos milhares de painéis solares instalados pela China, ou à troca de todas as lâmpadas incandescentes e à instalação de LEDs (*Light Emmiting Diodes* - diodos emissores de luz) para a iluminação pública na Coreia do Sul (WORLDCHANGING, 2009). Nestes pontos, o Brasil parece ir à contramão da comunidade internacional.

As consequências em ignorar os efeitos do aquecimento global, a partir da ausência de políticas de combate às mudanças climáticas, serão as mais nefastas possíveis: como a perda da capacidade agrícola, a estigmatização do etanol pela falta de coerência no combate ao clima, o risco de securitização da Amazônia, entre outras. Portanto, é imperativo que o Brasil atue com precisão em temas tão sensíveis, como o é a questão sobre a mudança do clima (NOBRE, 2008).

Diante do exposto acima, a temática sobre o clima envolve uma variedade de atores e perpassa também diversos temas. Dentre eles, a diplomacia e a política externa ocupam um lugar central. É importante pois, analisar o desenvolvimento da política externa brasileira que, desde o início da agenda ambiental e climática, teve e ainda têm um papel muito importante na definição da posição oficial do Brasil em relação às negociações sobre a mudança climática. Tal análise permitirá uma reflexão acerca das possibilidades da inserção internacional do país frente às questões climáticas e ambientais do planeta.

### **3.2. O Brasil na construção da agenda global sobre as mudanças climáticas**

A Conferência sobre a Mudança na Atmosfera, realizada em Toronto em 1988, foi o marco inaugural da construção de uma agenda global sobre as mudanças climáticas e teve como resultado principal a criação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), no âmbito do Programa da Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em conjunto com a Organização Mundial de Meteorologia (OMM). Principalmente a partir do alerta de ambientalistas e cientistas de países desenvolvidos, esta temática tornou-se alvo da comunidade internacional, que passou a realizar desde então conferências no sentido de unir esforços para a formação de um regime internacional. Foi assim que, em 1990, o *Intergovernmental Panel on Climate Change's First Assessment Report*<sup>54</sup> lançou as bases para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (CQNUMC)<sup>55</sup>, assinada durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como a “Cúpula da Terra” ou “Rio 92”, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992.

---

<sup>54</sup> Primeiro Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas (IPCC, 1990). Disponível em [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch). Último acesso em 10 de maio de 2002.

<sup>55</sup> A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (CQNUMC) foi ratificada por 192 países e entrou em vigor em março de 1994. Disponível em [unfccc.int](http://unfccc.int). Último acesso em 15 de maio de 2012.

O Primeiro Relatório do IPCC identificou o gás carbônico como sendo responsável por mais da metade do efeito estufa e atentou para o fato que sua concentração na atmosfera vinha crescendo, em decorrência do aumento da atividade humana e industrial (IPCC, 1990). O diagnóstico apontava para a necessidade de conter as emissões de gases que contribuem para o efeito estufa, a fim de dirimir um cenário aterrador no futuro próximo. Diante dessa problemática, a Rio 92 foi a resposta política, por parte da comunidade internacional, na tentativa de criar, por meio da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática, um arcabouço de regras a serem seguidas pelos países, para conter o avanço do aquecimento global.

A Rio 92 tornou-se um engajamento da política externa do Governo Collor (1990-1992) (LAFER, 2007). A realização da Conferência ficou a cargo do Itamaraty, que se organizou por meio da criação da Divisão do Meio Ambiente (DEMA) e da Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA). Por meio desta, a sociedade civil organizada pode interagir com o MRE, o que constituiu uma experiência totalmente nova para a diplomacia (DO LAGO, 2006). Desde Estocolmo, a postura brasileira vinha se modificando no que se refere a reconhecer a existência dos problemas ambientais e da necessidade de discuti-los, passando a cogitar, até mesmo, a assunção de certas responsabilidades, para resolver conjuntamente determinadas questões. Ou seja, o Brasil aumentou seu perfil cooperativo na CNUMAD, também em razão do fato de que por ser o anfitrião, estava intimamente interessado no êxito da Conferência, buscando de forma mais esforçada a arquitetura de soluções consensuais. No entanto, o conteúdo, tanto das novas questões, a exemplo da mudança do clima, como da posição brasileira eram basicamente os mesmos. De um lado, os países desenvolvidos exigiram medidas contencionistas e os em desenvolvimento, conseqüentemente, reforçaram posturas autonomistas.

Da mesma forma que na Conferência de Estocolmo, o Brasil exerceu um papel diplomático decisivo ao inserir a questão do desenvolvimento no debate sobre a mudança do clima. A engenharia em torno do conceito de desenvolvimento sustentável contemplava a preocupação dos países em desenvolvimento, garantindo-lhes, especialmente ao Brasil, a defesa de seus interesses em relação à exigência contencionista dos países desenvolvidos.

Reiniciou-se o embate de Estocolmo, mormente entre países desenvolvidos e emergentes, tendo agora como alvo da celeuma as metas de redução das emissões de carbono. Receosos de que o estabelecimento de metas prejudicaria seu desenvolvimento, países emergentes, dentre eles o Brasil, passaram a reivindicar um tratamento diferenciado, que não previsse o estabelecimento de nenhum compromisso externo de reduções. O Brasil defendia, basicamente, o direito dos países em desenvolvimento de “poluir” face aos desafios a serem enfrentados, como construção de infraestrutura, redução da pobreza e industrialização. Neste sentido, foi denunciado que o

aquecimento global era resultado, principalmente, das emissões causadas pelos países ricos em seu processo histórico de desenvolvimento, que, além disso, mantinham na atualidade os maiores índices de poluição, em decorrência do consumo supérfluo e do desperdício. Desta forma, os países emergentes reconheciam o problema da mudança climática, mas por não serem os principais responsáveis, recusavam-se a assumir qualquer compromisso externo de redução das emissões.

Em seu preâmbulo, o texto final da Convenção-Quadro registrou o sucesso da diplomacia brasileira ao observar que:

[...] a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos, que as emissões per capita dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento (UNFCCC, 1992).

Dessa forma, foi consagrado o princípio “das responsabilidades comuns mas diferenciadas”, pelo o qual os países foram divididos em dois grupos, dos quais, somente àqueles pertencentes ao Anexo I - membros da OCDE mais Rússia, Belarus, Ucrânia, Estônia, Letônia e Lituânia - foi estabelecido o compromisso de que as emissões, até o ano 2000, não poderiam ser superiores à quantidade emitida em 1990 (ano base). Aos países em desenvolvimento não coube nenhuma meta de redução, apenas a implementação de programas nacionais de mitigação (UNFCCC, 1992). Desde então, este princípio permeia as negociações sobre a questão climática, conferindo e assegurando um *status* especial aos países que não pertencem ao Anexo 1. A Rio 92 foi um sucesso da diplomacia brasileira, não somente por ter incorporado as posições defendidas pelo Brasil, mas também por provar a capacidade organizativa do País e resgatar sua imagem no cenário internacional.

Em 1997, foi adotado o Protocolo de Quioto, com o intuito de estabelecer metas e medidas de implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática, que resultou no compromisso, por parte de 37 países industrializados e da União Europeia, em reduzir as emissões, para o período entre 2008 e 2012, em pelo menos 5,2% em relação aos níveis de 1990 (KYOTO PROTOCOL, 1997). Além de configurar um maior comprometimento dos países desenvolvidos, ao consagrar o princípio das “responsabilidades comuns mas diferenciadas”, o Protocolo também previu a criação de novos mecanismos para incluir os países emergentes, como cotas de carbono e mercados de carbono, Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, inclusão do ciclo do carbono vegetal, sumidouros de carbono, recompensas para desmatamento evitado, sanções no caso de descumprimento e compromissos voluntários de redução por parte dos países fora do Anexo 1 (KYOTO PROTOCOL, 1997).

Gozando de um maior prestígio internacional e ávido por retomar um papel de liderança, o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) aumentou o perfil da participação do

Brasil, apoiando a versão mais abrangente do acordo, defendido pela União Europeia em contraposição ao dos Estados Unidos (VIOLA, 2002). No entanto, a posição no que diz respeito ao compromisso externo de redução das emissões foi radicalizada pela formulação da tese histórica. Segundo essa tese, as emissões de carbono deveriam ser contabilizadas não a partir do ano base de 1990, mas sim desde os fins do século XVIII. Assim, o Brasil reafirmava dois pilares clássicos de sua política externa: o direito ao desenvolvimento e o princípio da não ingerência (CERVO, 2008 – p.27-31). No caso, as emissões de carbono eram entendidas como uma questão de soberania nacional, por estarem, em razão do perfil emissor brasileiro, intimamente relacionadas às queimadas e ao desmatamento, especialmente da floresta amazônica (VIOLA, 2002).

Por outro lado, em áreas que contemplavam seu interesse comercial e desenvolvimentista, como a transferência de tecnologia limpa e a promoção de energias renováveis, o Brasil agiu de forma pragmática, demonstrando engajamento e esforço cooperativo (VIOLA, 2002). A exemplo, uma das medidas mais exploradas no Protocolo foi a necessidade de reduzir as emissões de gás carbônico através do uso de fontes renováveis de energia (KYOTO PROTOCOL, 1997). Esta mesma medida foi amplamente trabalhada, quando da preparação e das negociações da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (CNMDS), também conhecida como Rio + 10, realizada em Johannesburgo, em 2002. O Brasil exerceu importante protagonismo que resultou na criação da Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC). Esta iniciativa incorporou a Proposta Brasileira de Energia, de autoria do Professor José Goldemberg, que visava a adoção de pelo menos 10% de energias renováveis até 2010. O País articulou-se com a União Europeia para que essa proposta energética também fosse adotada em Johannesburgo, mas acabou sendo barrada pela resistência dos Estados Unidos. Ainda assim, referências importantes constaram na declaração final e os esforços renderam dividendos (DO LAGO, 2006).

Neste sentido, a União Europeia, maior defensora do Protocolo de Quioto, estabeleceu em março de 2007, por meio de seu programa de políticas ambientais e energéticas “*Climate Action – Energia para um Mundo em Mudança*”, a meta de substituição de 10% da energia fóssil por “biocombustíveis” até 2020, a fim de cumprir com as metas de redução de emissões de gases do efeito estufa, acordada pelo Protocolo. No mesmo ano, foi anunciada, sob a presidência portuguesa, a Parceria Estratégica entre a União Europeia e o Brasil, contendo um ponto específico sobre a cooperação energética (COMISSÃO EUROPÉIA, 2007).

Devido ao sucesso de sua experiência pioneira na produção de energia alternativa em larga escala, o Brasil tornou-se, diante desta nova demanda global, o centro das atenções no cenário internacional. Abria-se um horizonte favorável e promissor para a indústria sucroalcooleira do país. À primeira vista, o Brasil parecia oferecer uma solução consistente para o dilema do século XXI: o

de aliar a demanda crescente por energia ao combate ao aquecimento global, a partir do uso de fontes alternativas e renováveis de energia que pudessem manter o padrão de consumo atual.

Dez anos depois da CNUMAD, o Brasil era outro país. Dotado de uma comunidade científica consistente, em especial pelo trabalho do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o País tornara-se capaz de produzir dados importantíssimos sobre o desmatamento e sobre outros indicadores relevantes. Desta forma, o Governo não só podia fazer frente às pesquisas internacionais a partir de uma base interna, bem como demonstrava que conhecia e que era capaz de controlar seu território. Além disso, o Plano Real havia controlado a inflação e, com isso, estabilizado a economia, sendo um marco sem precedentes no desenvolvimento do País.

O Governo Lula (2003-2010) aproveitou a situação favorável para lançar a diplomacia do biocombustível, mais especificamente do etanol, visitando diversos países com o objetivo de divulgar e internacionalizar o produto. Resistente a adotar compromissos externos de redução das emissões de carbono, o Governo justificou no etanol os esforços brasileiros para a mitigação das mudanças climáticas, bem como uma oportunidade de desenvolvimento para os países pobres e emergentes:

O uso crescente de biocombustíveis será uma contribuição inestimável para a geração de renda, inclusão social e redução da pobreza em muitos países pobres do mundo. Queremos ver as biomassas gerarem desenvolvimento sustentável, sobretudo na América do Sul, na América Central, no Caribe e na África (Informação verbal)<sup>56</sup>.

Tal declaração coaduna-se com a estratégia da diplomacia do Governo Lula de manter o princípio soberanista e desenvolvimentista mas, simultaneamente, articulá-lo com o paradigma do Estado logístico, reforçando a ideia de *global player* e de carro-chefe dos países em desenvolvimento, sob a nova égide das parcerias Sul-Sul (CERVO, 2008 – p.82-90).

Em razão de seu destaque, o etanol foi objeto de diversas pesquisas que revelaram seus aspectos negativos, como as queimadas, o desmatamento, as condições precárias de trabalho dos cortadores de cana-de-açúcar, o risco à segurança alimentar, o uso intensivo de agrotóxicos e a contaminação dos lençóis freáticos, expondo a contradição do álcool combustível brasileiro: um produto que, apesar de renovável, ainda não pode ser considerado social e ambientalmente sustentável (ABRAMOVAY, 2008). Essa incoerência abriu precedente para o questionamento, por parte da comunidade internacional, sobre a política brasileira de mitigação das mudanças climáticas, especialmente em relação à manutenção da floresta amazônica, visto que cerca de 75% das emissões brasileiras derivam das queimadas e principalmente do desmatamento.

Nesse sentido, o Brasil aderiu ao *Road Map* e ao *Action Plan* de Bali (COP-13, 2007), que teve como umas das principais resoluções o entendimento acerca da necessidade de redução de

---

<sup>56</sup> Declaração à imprensa do Presidente Lula após visita à Transpetro com o Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush. Guarulhos, SP, 9 de março de 2007.

emissões causadas por desmatamento de florestas tropicais. Mas foi somente na 14ª Conferência das Partes, realizada em Poznan, em 2008, que a posição brasileira representou uma inflexão na política externa do País em relação às mudanças climáticas. Pela primeira vez, sob a figura do ministro do meio ambiente Carlos Minc, o Brasil estabeleceu e assumiu publicamente, diante da comunidade internacional, a meta de redução voluntária de 70% do desflorestamento da Amazônia até 2018, como parte do Plano Nacional de Mudança do Clima (PNMC, 2007).

A Conferência de Copenhague (COP-15), realizada em dezembro de 2009, não resultou em um aprofundamento do Protocolo de Quioto, como era esperado. A atuação pouco propositiva dos EUA e a intransigência da China levaram, em grande medida, ao bloqueamento das negociações. Pela primeira vez, na arena climática, houve o surgimento de uma clivagem que se somou à tradicional divisão Norte-sul. De um lado, União Europeia, Japão, Coreia do Sul e México formaram o campo reformista, sendo defensores tanto da assunção de metas de redução das emissões de carbono, quanto do estabelecimento de um tratado vinculante, ou seja, de um aprofundamento do Protocolo de Quioto. De outro, países como os EUA, Canadá, China, Índia, Rússia, Indonésia e África do Sul compuseram o campo conservador, contrário, tanto à assunção de metas de redução obrigatórias, quanto à assinatura de um tratado vinculante.

O Brasil, por sua vez, adotou uma posição que o situa no meio desses campos. Do ponto de vista de suas metas de redução de emissões, o País assumiu o compromisso de reduzir entre 36% e 39%, o que o coloca no campo dos reformistas. No entanto, na medida em que manteve a sua aliança com China, Índia e África do Sul, na conformação do BASIC, o Brasil fez parte do campo conservador no que se refere à posição de negociação (VIOLA, 2010). Esta ambiguidade encontra ressonâncias, tanto na sociedade, como na política e na burocracia estatal brasileira. Setores empresariais mais progressistas formaram diversas coalizões para pressionar uma mudança da posição oficial brasileira, como a Aliança de Empresas Brasileiras pelo Clima, a Carta Aberta ao Brasil sobre as Mudanças Climáticas e a Coalizão de Empresas pelo Clima. O mesmo fizeram os governos dos estados amazônicos, em torno da constituição do Fórum da Amazônia, pedindo mudanças sobre a questão das florestas para que o desmatamento evitado fizesse parte de algum mecanismo de recompensa, seja o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ou o REED (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) (VIOLA, 2010).

Diante destas pressões, o Ministério do Meio Ambiente ganhou peso nas negociações sobre a formulação da posição brasileira e conseguiu imprimir a assunção de metas voluntárias de redução das emissões de carbono, o que foi considerado como uma vitória sobre os dois outros órgãos que praticamente monopolizavam a definição do comportamento brasileiro sobre a questão, o Ministério da Ciência e Tecnologia e, obviamente, o Ministério das Relações Exteriores. No que se refere à atuação do Itamaraty, parece que a diplomacia brasileira, por mais ávida que esteja em recuperar e

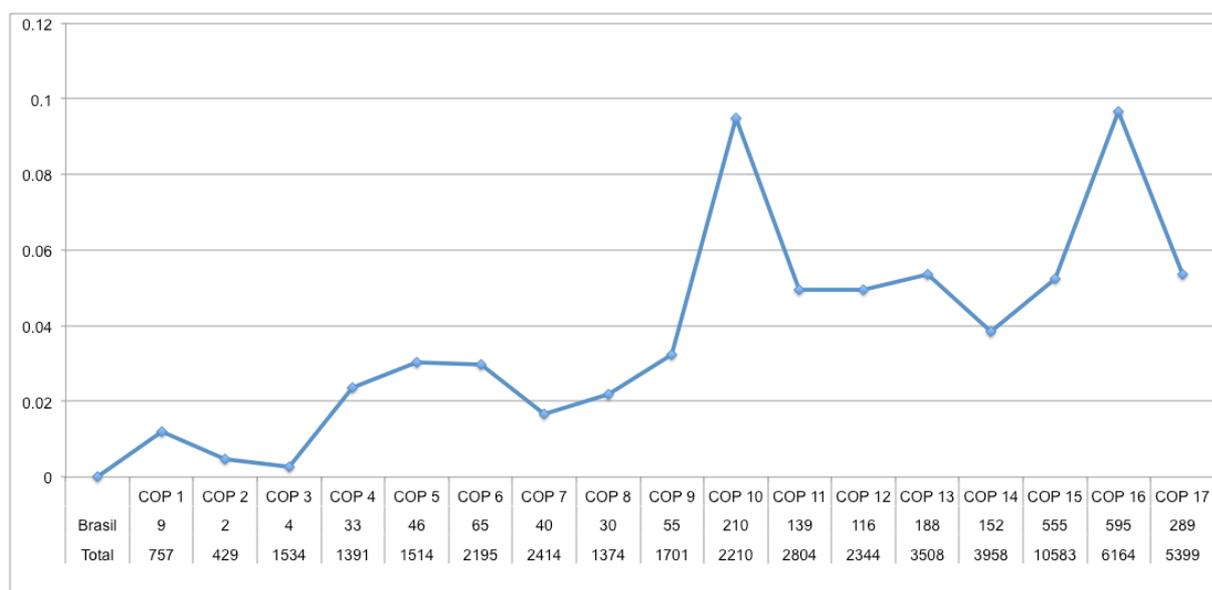
consolidar a liderança brasileira na questão ambiental, ainda se encontra dividida, tributária das parcerias tradicionais nesta questão e portanto receosa a uma maior cooperação em relação aos temas ambientais e climáticos.

### **3.3. Avaliação da trajetória do Brasil na agenda internacional das mudanças climáticas: a evolução do perfil brasileiro e as relações interburocráticas**

Para avaliar a trajetória do Brasil ao longo da agenda climática foram considerados dois aspectos principais: a evolução do perfil participativo brasileiro e as relações interburocráticas na formulação das posições defendidas pelo País nas diferentes negociações. Em relação ao primeiro aspecto, foi utilizado como indicador da participação brasileira o tamanho da delegação enviada pelo País nas diversas COPs. Sabe-se que este indicador não é suficiente para medir o nível de engajamento de um Estado, mas ainda assim ele fornece uma preciosa informação sobre a importância do tema para a política externa de um país.

Deve-se levar em conta a geografia das negociações que influi no número de participantes, uma vez que caso o país seja a sede do evento é natural que a quantidade de participantes oriundos desse Estado seja maior. Entretanto, a revolução dos meios de transporte garantiu, ainda que nos lugares mais distantes, a participação dos mais interessados e dos que possuem mais recursos para se fazer presente. Feitas essas ressalvas, o Gráfico 1 demonstra a evolução da participação brasileira ao longo da agenda internacional das mudanças climáticas, desde a 1ª Conferência das Partes (COP-1), realizada em Berlim, em 1995, até a 17ª Conferência das Partes, realizada em 2011, em Durban, na África do Sul.

#### **Gráfico 1 - Evolução da participação brasileira nas COPs**



Fonte: Dados compilados pelo autor com base nas Listas de Participantes das COPs. Disponível em: <http://unfccc.int/2860.php>

O Gráfico 1 representa a proporção da delegação brasileira em relação ao total de participantes. Somente os representantes oficiais dos Estados membros, que constam nas Listas de Participantes das COPs, foram contabilizados. Representantes de Organizações Não Governamentais, de Organizações Internacionais e Intergovernamentais e de Estados observadores ficaram de fora do cálculo. A ideia principal foi registrar a participação da delegação oficial, responsável em última instância pela representação da política de Estado. Ainda assim, pôde-se perceber ao longo da evolução da participação brasileira a inclusão de setores da sociedade civil e empresarial nas delegações.

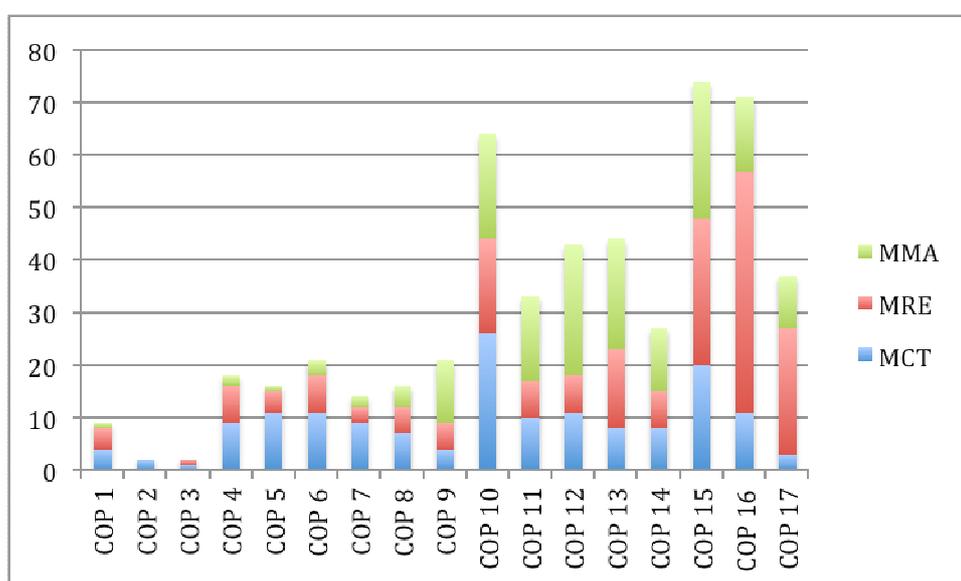
Desde a COP-2 até a COP-16 houve um crescimento contínuo da delegação brasileira em números absolutos. Proporcionalmente, apesar das variações apresentadas, em especial na COP-3, na COP-7, na COP-11, na COP-14 e na COP-16, a tendência geral foi de crescimento positivo. Pode-se afirmar, portanto que a participação brasileira nas Conferências foi se intensificando ao longo do tempo, o que pode representar um maior interesse e atenção por parte do Brasil em relação ao tema.

Em números absolutos, as maiores delegações do Brasil foram na COP-15 e na COP-16, respectivamente, com 555 e 595 representantes. A Conferência de Copenhague foi a que teve o maior número total de participantes, 10583, o que fez com que a delegação brasileira, apesar de muito numerosa, representasse apenas algo em torno de 5% do total de participantes. Na Conferência de Cancun, por sua vez, o Brasil levou o maior número de representantes de sua história, 595, e quase atingiu 10% do total. Além da proximidade geográfica, Cancun foi importante pois já estava na agenda dos preparativos da Rio+20. Outro ponto alto da participação brasileira foi a 10ª Conferência das Partes, realizada em Buenos Aires, em que o Brasil também quase alcançou

10% do total. Nesta ocasião, o motivo da numerosa delegação reside na proximidade geográfica, mas também no aniversário de dez anos da entrada em vigor da Convenção-Quadro para as Mudanças Climáticas.

O segundo Gráfico demonstra a composição da delegação brasileira entre os principais atores da burocracia na formulação da política externa brasileira sobre as mudanças climática: o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). A fim de identificar a dinâmica das relações interburocráticas foram contabilizados os representantes de cada Ministério nas delegações oficiais do País desde a COP-1 até a COP-17. A quantidade de representantes não define totalmente a preponderância de um ator sobre outro, pois depende também a que burocracia cabe a chefia da delegação. Ainda assim, o número de participantes oficiais revela o peso relativo de cada Ministério.

**Gráfico 2 – Composição das delegações brasileiras nas COPs pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia (MCT), do Meio Ambiente (MMA) e das Relações Exteriores (MRE)**



Fonte: Dados compilados pelo autor a partir das Listas de Participantes das COPs.  
Disponível em <http://unfccc.int/2860.php>

Percebe-se claramente a preponderância do MCT e, em menor escala, do MRE até a 8ª Conferência das Partes (COP-8), realizada em Nova Délhi, em 2002. Tal composição se deve à tradição, inaugurada nas primeiras conferências ambientais e reforçadas ao longo das décadas de 60 e 70, dos assuntos ambientais serem tratados por cientistas e diplomatas.

A partir da COP-9, realizada em Milão em 2003, até a COP-15 o MMA passou a ter um peso

crescente enquanto o MCT diminui sua participação e o MRE praticamente manteve sua presença inalterada. É interessante ressaltar que esse período de 2003 até 2008 e de 2008 até 2010 coincidem respectivamente com as gestões de Marina Silva e Carlos Minc à frente do Ministério do Meio Ambiente. Ambas foram marcadas por uma postura ativa na redução do desmatamento e na implementação de políticas públicas em relação às mudanças climáticas. Fica claro que houve uma maior participação do MMA nesse período que foi responsável por influenciar a posição brasileira, em especial sobre a assunção de metas de redução do desmatamento, realizada na COP-14, e de metas nacionais voluntárias de redução das emissões de gases de efeito estufa, anunciada em Copenhague.

A partir da COP-15, o MMA perdeu força para o MRE e o MCT teve seu peso ainda mais diminuído. Essa nova tendência coincide com a substituição de Carlos Minc, por Izabella Teixeira, como Ministro do Meio Ambiente e pela ascensão de Dilma Rousseff à Presidência. Por conta do fracasso diplomático da Conferência de Copenhague e diante da persistência da crise econômica estadunidense e da crise da Zona do Euro houve um arrefecimento das atenções voltadas para as mudanças climáticas.

### **3.4. A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)**

Com o fim de renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação dos avanços e dificuldades na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o tema do desenvolvimento sustentável e assuntos afins, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, estabelecida<sup>57</sup> pela Resolução 64/236, realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, ficou conhecida como Rio+20 por ter marcado os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92)<sup>58</sup>.

A Rio+20 abrangeu debates sobre dois temas principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável. O evento foi composto por três momentos: i. III Reunião do Comitê

---

<sup>57</sup> A Resolução 64/236 da Assembleia-Geral das Nações Unidas determinou a realização da Conferência, seu objetivo e seus temas, além de estabelecer a programação das reuniões do Comitê Preparatório (conhecidas como “PrepComs”). Vale ressaltar que o Comitê realizou sessões anuais desde 2010, além de “reuniões intersessionais”, importantes para dar encaminhamento às negociações durante a Conferência. (N. A.). Resolução 64/236 da AGNU disponível em <http://www.rio20.gov.br/documentos/resolucao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-no64-236>. Último acesso em 12 de julho de 2012.

<sup>58</sup> A proposta brasileira de sediar a Rio+20 foi aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em sua 64ª Sessão, em 2009. Para mais informações, vide [http://www.rio20.gov.br/sobre\\_a\\_rio\\_mais\\_20](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20). Último acesso em 11 de julho de 2012.

Preparatório, no qual se reuniram representantes governamentais para negociações dos documentos adotados na Conferência (13 a 15 de junho); ii. Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável (16 a 19 de junho); iii. Segmento de Alto Nível da Conferência, que contou com a participação de diversos Chefes de Estado e de Governo dos países-membros das Nações (20 a 22 de junho). Assim, a Rio+20 consistiu em uma Conferência internacional dirigida pelos Estados membros das Nações Unidas, com forte engajamento do sistema ONU e participação de diversos setores da sociedade civil internacional.

O processo preparatório da Rio+20 foi conduzido pelo Subsecretário-Geral da ONU para Assuntos Econômicos e Sociais e Secretário-Geral da Conferência, o Embaixador chinês Sha Zukang, da China. O Secretariado da Conferência contou ainda com dois Coordenadores-Executivos: a Senhora Elizabeth Thompson, ex-Ministra de Energia e Meio Ambiente de Barbados, e o Senhor Brice Lalonde, ex-Ministro do Meio Ambiente da França.

Os preparativos do evento foram complementados pela Mesa Diretora da Rio+20, que se reuniu anteriormente à Conferência e com regularidade em Nova York para decidir sobre questões relativas à organização do evento. Fizeram parte da Mesa Diretora representantes dos cinco grupos regionais da ONU, com a co-presidência do Embaixador Kim Sook, da Coreia do Sul, e do Embaixador John Ashe, de Antígua e Barbuda. Na qualidade de país-sede da Conferência, o Brasil também esteve representado na Mesa Diretora.

Durante essa fase preparatória, entre os anos de 2010 e 2011, os Estados-membros, representantes da sociedade civil e organizações internacionais puderam enviar propostas ao Secretariado da Conferência. A partir dessas contribuições, o Secretariado preparou uma minuta de texto-base para a Rio+20, o qual foi negociado em reuniões ao longo do primeiro semestre de 2012.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20 contou com representantes dos 193 Estados membros das Nações Unidas e com milhares de participantes dos diversos setores da sociedade civil no âmbito internacional.

A participação brasileira no evento esteve sob a coordenação da Comissão Nacional Brasileira para a Rio+20, criada pelo Decreto 7.495, de 7 de junho de 2011<sup>59</sup>, o qual será abordado de forma detalhada em tópico seguinte.

Já a participação da sociedade civil internacional se deu de acordo com os chamados “grupos principais“, credenciados com *status* consultivo no Conselho Econômico Social das Nações Unidas (ECOSOC), tais como: organizações não governamentais ligados à defesa e à promoção dos direitos humanos, da igualdade de gênero e do meio ambiente, dentre outras, além de grupos empresariais, comunidades indígenas e tradicionais, autoridades locais, trabalhadores e sindicatos, e a comunidade científica e tecnológica. Indivíduos puderam participar em eventos paralelos à agenda

---

<sup>59</sup>Disponível em <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-do-brasil/decreto-7.495-de-7-de-junho-de-2011>. Último acesso em 11 de julho de 2012.

intergovernamental que ocorreram no período de realização da Conferência, a exemplo da Cúpula dos Povos.

Sob o título “O Futuro que Queremos”<sup>60</sup>, o documento final da Rio+20 constitui uma compilação das discussões e das contribuições dos países durante a Conferência, bem como apresenta um conteúdo programático sobre o desenvolvimento sustentável.

### **3.5. A organização da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável e a participação do Brasil**

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente realizada em 1992, no Rio de Janeiro, que ficou conhecida como Rio-92, o tema do desenvolvimento sustentável ocupa lugar central na agenda da política externa brasileira. A Declaração do Rio, a Agenda 21, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica - estiveram associados à intensa participação da sociedade civil nos debates da CNUMAD, gerando o que se chamou de “espírito do Rio”, que por sua vez, deixou um legado histórico e temático à Rio+20.

Considerando essa prioridade temática somada ao fato de que a cidade do Rio de Janeiro já havia sido sede daquela Conferência, surgiu a proposta de o Estado Brasileiro sediar a Rio+20, a fim de 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 os próximas duas décadas.

Na qualidade de Presidente da Conferência, o Brasil foi responsável pela coordenação das discussões e trabalhou para a formação de consensos e adoção de decisões concretas visando o objetivo do desenvolvimento sustentável. Como país sede do evento, o Brasil apresentou ao Secretariado da Conferência, em novembro de 2011, o Documento de Contribuição Brasileira a Rio

---

<sup>60</sup>*The Future We Want*. Disponível em <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/>. Último acesso em 12 de julho de 2012.

+ 20<sup>61</sup> para somá-lo ao processo negociador junto aos outros documentos da Conferência.

Para fins de organização da CUNDS foram criados, pelo Decreto 7.495, de 7 de junho de 2011, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, a Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável e o Comitê Nacional de Organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Além disso, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, foi criada a Assessoria Extraordinária para a Conferência.

A Comissão Nacional, co-presidida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, o Embaixador Antônio Aguiar Patriota, e pela Ministra de Estado do Meio Ambiente, a Senhora Izabella Teixeira, foi responsável por promover a articulação dos eixos da participação brasileira entre os órgãos e entidades federais, estaduais, distrital e municipais e da sociedade civil. Também fizeram parte da Comissão Nacional os vinte e oito ministros titulares<sup>62</sup> da Casa Civil da Presidência da República. No âmbito estadual, a Comissão foi integrada por um representante dos órgãos estaduais de meio ambiente e um representante dos órgãos ambientais municipais.

No que diz respeito à participação da sociedade civil, a Comissão contou ainda com a participação de dois representantes da comunidade acadêmica; dois representantes dos povos indígenas; dois representantes dos povos e comunidades tradicionais; dois representantes dos setores empresariais; dois representantes dos trabalhadores; dois representantes das organizações não governamentais; e dois representantes dos movimentos sociais, indicados conforme diretriz da Portaria Interministerial 217, de 17 de junho de 2011<sup>63</sup>. Foram ainda convidados a integrar a Comissão Nacional representantes do Congresso Nacional, do Poder Judiciário, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro, com respectivos suplentes.

A Comissão Nacional contou com uma Secretaria-Executiva, presidida por um representante do Ministério das Relações Exteriores, e integrada por um representante do Ministério da Fazenda, responsável pela coordenação dos temas econômicos; um representante do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que coordenou os temas sociais; e um representante do Ministério do Meio Ambiente, coordenador dos temas ambientais.

---

<sup>61</sup>BRASIL, Documento de Contribuição Brasileira à Rio + 20. Disponível em <http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20>. Último acesso em 12 de julho de 2012.

<sup>62</sup>A saber: dos Ministérios da Justiça; da Defesa; da Fazenda; da Agricultura Pecuária e Abastecimento; da Educação; da Cultura; do Trabalho e Emprego; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Saúde; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; de Minas e Energia; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Ciência e Tecnologia; do Turismo; da Integração Nacional; do Desenvolvimento Agrário; das Cidades; da Secretaria-Geral da Presidência da República; do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; do Ministério da Pesca e Aquicultura; e da Secretaria de Portos da Presidência da República.

<sup>63</sup>Portaria Interministerial 217, de 17 de junho de 2011. Disponível em <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-do-brasil/portaria-interministerial-212>. Último acesso em 11 de julho de 2012.

O Comitê Nacional de Organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável ficou responsável pelo planejamento e pela execução das medidas necessárias à realização da Conferência, inclusive a gestão dos recursos e contratos afetos aos eventos oficiais realizados sob a égide da ONU e a execução das atividades referentes à administração de material, obras, transportes, patrimônio, recursos humanos, orçamentários e financeiros, à comunicação, ao protocolo, à segurança e à conservação dos imóveis e do mobiliário utilizados<sup>64</sup>.

O Comitê Nacional de Organização, órgão executivo, vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, foi presidido pelo seu Secretário Nacional, pelo Secretário Nacional Adjunto e, ainda, por representantes dos seguintes Ministérios da Justiça; da Defesa; das Relações Exteriores; da Fazenda; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Saúde; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; do Turismo; da Secretaria-Geral da Presidência da República; do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; da Advocacia-Geral da União; da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; da Secretaria de Portos da Presidência da República; e da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. Foram convidados a indicar um representante para integrar o Comitê Nacional de Organização o Ministério Público Federal, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro. O Comitê foi composto pelas Diretorias de Administração e Arquitetura e de Cerimonial e Apoio a Autoridades.

Dentre as competências do Secretário Nacional do Comitê Nacional de Organização, cumpre ressaltar as seguintes: I - coordenação e supervisão da participação dos órgãos e entidades federais, civis e militares, no planejamento e execução das medidas de organização e logística indispensáveis à realização da Conferência Rio+20; II – articulação da participação dos órgãos e entidades estaduais e municipais, civis e militares, no planejamento e execução das medidas de organização e logística indispensáveis à realização da Conferência Rio+20; III - atuação como interlocutor com as Nações Unidas para efeitos de organização logística da Conferência Rio+20 e negociação do Acordo de Sede; IV - auxílio no desenvolvimento de atividades de eventos relacionados à Conferência Rio+20, inclusive aqueles promovidos por entidades privadas e da sociedade civil; V – instituição de áreas de trabalho de acordo com as necessidades logísticas de organização da Conferência Rio+20<sup>65</sup>.

A Assessoria Extraordinária para a Conferência, órgão de assistência direta ao Ministro de Estado do Meio Ambiente, foi responsável pelas seguintes funções, dentre outras: I - presidir a Comissão Preparatória do Ministério do Meio Ambiente para a Conferência; II - coordenar a

---

<sup>64</sup> Art. 5º do Decreto 7.475 de 07 de junho de 2011. Disponível em <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-do-brasil/decreto-7.495-de-7-de-junho-de-2011>. Último acesso em 11 de julho de 2012

<sup>65</sup> Para mais informações, vide art. 9º do Decreto 7.475 de 07 de junho de 2011.

elaboração de estudos voltados à formação das posições brasileiras nos principais temas da Conferência Rio+20, com ênfase na economia verde e na governança internacional para o desenvolvimento sustentável; III - coordenar o tratamento dos temas ambientais da Conferência, em articulação com os demais órgãos federais, estaduais e municipais, bem como com os diversos setores da sociedade civil; IV - apoiar a Comissão Nacional e o Comitê Nacional de Organização do evento; V - promover reuniões com representantes de setores da sociedade civil a fim de subsidiar a participação brasileira na Conferência; VI - apoiar iniciativas da sociedade civil, dos estados e dos municípios relacionadas à discussão dos temas ambientais da Rio+20<sup>66</sup>.

### **3.6. O Documento de Contribuição Brasileira à Rio+20**

O Documento de Contribuição Brasileira à Conferência Rio +20, apresentado em novembro de 2011 ao Secretariado da Conferência, consistiu na contribuição do Brasil para o processo preparatório da CNUDS. Elaborado com base nos trabalhos da Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, e considerando consultas à sociedade e a órgãos do Governo, o documento contemplou percepções e propostas iniciais brasileiras sobre os temas e objetivos da Conferência.

O documento contempla uma introdução acerca da temática do desenvolvimento sustentável no mundo e no Brasil nos últimos vinte anos e é dividido em quatro capítulos, além da conclusão. O primeiro capítulo trata dos novos e emergentes desafios ao desenvolvimento sustentável, dentre eles, a saber: a erradicação da pobreza extrema, a segurança alimentar e nutricional, a equidade, o acesso à saúde, o trabalho decente, emprego e responsabilidade social das empresas, a educação, a cultura, as questões de gênero e o empoderamento das mulheres, a promoção da igualdade racial, o reforço do multilateralismo com a participação da sociedade civil, a questão energética, a produção e o consumo sustentáveis, as cidades e o desenvolvimento urbano, os meios de transporte, a agropecuária e o desenvolvimento rural, a promoção da inovação e acesso à tecnologia, o financiamento para o desenvolvimento sustentável, as mudanças climáticas, o combate à desertificação e à devastação das florestas e os seus efeitos sobre a biodiversidade, a escassez da água no mundo, os oceanos, mares e zonas costeiras, a pesca e aquicultura e o papel do Estado frente a tudo isso.

O segundo e o terceiro capítulos tratam dos temas específicos da Conferência, respectivamente: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e; a estrutura institucional do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>66</sup> Para mais informações, vide art. 13º do Decreto 7.475 de 07 de junho de 2011.

No que diz respeito à economia verde, o documento considera que a Rio+20 deveria buscar renovar o compromisso dos líderes mundiais com o desenvolvimento sustentável com o objetivo integrador, capaz de conciliar as preocupações ambientais com as necessidades sociais, sem perder de vista o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, afirma-se que *“para o Brasil, o tema da Conferência [...] significa catalisar a ligação das intenções e objetivos gerais expressos no conceito de desenvolvimento sustentável com a realidade da operação da economia e, portanto, ser instrumento de implementação da Agenda 21”*<sup>67</sup>.

Para tanto, o documento aponta a necessidade de fortalecer o vínculo entre os conceitos de “economia verde” e “desenvolvimento sustentável” a fim de evitar uma leitura equivocada do primeiro. Ao evitar a oposição entre o crescimento econômico e a sustentabilidade, o Documento defende o termo “economia verde inclusiva” como um programa para o desenvolvimento sustentável, ou seja, *“um conjunto de iniciativas, políticas e projetos concretos que contribuam para a transformação das economias, de forma a integrar desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental”*. Neste sentido o Documento expressa que:

O conceito de “economia verde inclusiva” criaria espaço para a inserção direta de políticas sociais de forma mais ampla na discussão da Rio+20, ao passo que lhe conferiria uma marca distintiva, proporcionando à Conferência uma temática para todos os países. Com este importante **ajuste conceitual**, seria dado foco num ciclo de desenvolvimento sustentável com a incorporação de bilhões de pessoas à economia, com consumo de bens e serviços em padrões sustentáveis e viáveis (BRASIL, DOCUMENTO DE CONTRIBUIÇÃO BRASILEIRA À RIO+20, 2012, grifo do autor).

No que concerne à estrutura institucional do desenvolvimento sustentável, o Brasil considera necessária a discussão de uma nova e mais efetiva moldura institucional financeira, chamando a atenção para a urgência de se avançar na implementação dos princípios acordados na Declaração de Monterrey<sup>68</sup>, especialmente no que se refere à reforma da governança e à participação efetiva dos países em desenvolvimento nos fóruns multilaterais. Além disso o Documento também defende a necessidade de:

estabelecer mecanismos concretos de coordenação e fomentar parcerias entre as diversas agências e instituições, de maneira a gerar sinergias, assegurando que a interlocução com a sociedade civil em âmbito internacional seja inclusiva, com participação adequada de representantes de países em desenvolvimento, pluralidade de visões, amplitude geográfica e envolvimento local<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup>BRASIL, Documento de Contribuição Brasileira à Rio + 20, p. 23, Disponível em <http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20>. Último acesso em 12 de julho de 2012

<sup>68</sup> A Cúpula de Monterrey, intitulada de Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento, foi realizada em março de 2002 no México e contou com a presença de cerca de 50 chefes de Estado e de governo. A Declaração de Monterrey foi o documento resultante dessa conferência que definiu as medidas necessárias para se cumprir as metas determinadas na Declaração do Milênio da ONU, como reduzir à metade a pobreza extrema até o ano de 2015 (N. do A.).

<sup>69</sup> Ibidem, p. 26.

### 3.7. As propostas do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável<sup>70</sup>

O Brasil apresentou oito propostas à Rio+20. As sete primeiras referem-se ao tema da economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza. A última proposta trata do fortalecimento da estrutura institucional do desenvolvimento sustentável e é subdividida em seis itens, conforme apresentado nas tabelas a seguir:

**Tabela 1 - Tema 1: Economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza**

<b>Propostas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Estratégias</b>
<b>1. Criação do Programa de Proteção Socioambiental Global</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantir renda para superar a pobreza extrema em todo o mundo,</li> <li>- Promover ações estruturantes que garantam qualidade ambiental, segurança alimentar, moradia adequada e acesso à água limpa para todos.</li> <li>- Facilitar o acesso a tecnologias, recursos financeiros, infraestrutura e capacitação, para que todas as pessoas tenham a quantidade e qualidade mínima de alimento, água e ambiente saudável.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantia de renda adequada às condições de cada país.</li> </ul>
<b>2. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – (ODS),</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição de “Dez Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” prioritários podendo estar associados a temas como: Erradicação da pobreza extrema; segurança alimentar e nutricional; Acesso a empregos adequados; Acesso a fontes adequadas de energia, Equidade – intrageracional, intergeracional; Gênero e empoderamento das mulheres; Microempreendedorismo e microcrédito;</li> <li>- Direcionar as políticas e ações dos países, organismos internacionais, bancos multilaterais de desenvolvimento e outros atores públicos e privados, induzindo à adoção de comportamentos mais sustentáveis, no horizonte, por exemplo, de 2030.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os ODS devem ser estabelecidos à luz e em caráter de complementaridade aos Objetivos do Milênio e não em substituição a eles.</li> <li>- Os ODS deverão ser de caráter global, voltados igualmente a países desenvolvidos e em desenvolvimento.</li> <li>- Os ODS deverão ser baseados, tanto quanto possível, em documentos já existentes e acordados.</li> </ul>
<b>3. Pacto Global para</b>	Promover mudanças nos padrões de	

<sup>70</sup>

Ibidem, pp. 28 a 35.

<p><b>Produção e Consumo Sustentáveis</b></p>	<p>produção e consumo em diversos setores. (Sugestão para serem adotadas, com caráter prioritário, iniciativas que ofereçam suporte político a:</p> <p>a. Compras Públicas Sustentáveis  b. Classificações de Consumo e Eficiência Energética  c. Financiamento de Estudos e Pesquisas para o Desenvolvimento Sustentável</p>	
<p><b>4. Repositório de Iniciativas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer veículos próprios para a disseminação de boas práticas na área.</li> <li>- Harmonizar e classificar informações sobre experiências de sucesso a serem apresentadas pelos países, de forma a facilitar sua utilização por outros países e mecanismos de cooperação internacional.</li> <li>- Examinar as condições de viabilidade e de sucesso de cada experiência, e identificar as pré-condições para sua replicação ou não.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Repositório deve ser coordenado por um secretariado internacional, formado a partir de alguma organização já existente. O repositório poderia, por meio de diálogo entre o secretariado e os Estados-membros,</li> <li>- Secretariado deve prestar assistência técnica aos países em desenvolvimento para a preparação de projetos e o desenvolvimento de estruturas de acompanhamento.</li> </ul>
<p><b>5. Protocolo Internacional para a Sustentabilidade do Setor Financeiro</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Imprimir a adoção de padrões mais responsáveis do ponto de vista ambiental e social no setor financeiro.</li> <li>- Zelar para que instituições signatárias assumam o compromisso de incluir a dimensão ambiental nos seus procedimentos de análise de risco e avaliação de projetos, bem como priorizem ações de apoio ao desenvolvimento sustentável.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguir exemplos como os Princípios do Equador (documento referencial para 72 instituições financeiras signatárias para identificação, avaliação e gestão de risco no financiamento de projetos) e o Protocolo Verde brasileiro.</li> </ul>
<p><b>6. Novos Indicadores para Mensuração do Desenvolvimento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabelecer processo para adoção de novas formas de medida do progresso, que reflitam as dimensões ambiental, social e econômica do desenvolvimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O processo deverá ser construído com base nas experiências já existentes e ter prazo para encerramento.</li> <li>- O processo de</li> </ul>

		revisão de métricas deverá ser cuidadoso, evitando a proposição de índices demasiadamente complexos.
<b>7. Pacto pela Economia Verde Inclusiva</b>	<p>A. Fomentar a elaboração de relatórios de sustentabilidade por parte de empresas estatais, bancos de fomento, patrocinadoras de entidades de previdência privada, empresas de capital aberto e empresas de grande porte para que divulguem suas atividades incluindo informações sobre suas atuações em termos sociais, ambientais e de governança corporativa.</p> <p>B) Índices de Sustentabilidade Adotar índices de sustentabilidade comparáveis para referência de investimentos em bolsas de valores.</p>	<p>B) Foco em indicadores capazes de apontar tendências estruturais, ou de longo prazo, relativas à compatibilidade de empresas ou negócios com o paradigma do desenvolvimento sustentável.</p>

**Tabela 2 - Propostas à Estrutura Institucional do Desenvolvimento Sustentável (Proposta 8 – subitens)**

<b>Propostas</b>	<b>Descrição</b>
<b>A. Adotar um Mecanismo de coordenação institucional para o desenvolvimento sustentável</b>	<p>- Criação de uma plataforma integrada de informações sobre temas de desenvolvimento sustentável e a adoção de mandatos específicos para que organismos internacionais estabeleçam programas e estratégias conjuntas para enfrentamento de problemas transversais de forma integrada.</p> <p>- Atribuição de responsabilidade pela coerência institucional aos próprios Estados-membros</p>
<b>B. Reforma do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), transformando-o em Conselho de Desenvolvimento Sustentável das</b>	Tornar o Conselho o foro central de discussão acerca do desenvolvimento sustentável, tratando com igual peso as suas dimensões ambiental, econômica e social, e com respaldo e poder político

<b>Nações Unidas</b>	para oferecer orientação e coordenação para todas as ações do sistema ONU no campo do tema.
<b>C. Aperfeiçoamento da governança ambiental internacional: estabelecimento da participação universal contribuições obrigatórias para o PNUMA</b>	
<b>D. Lançamento de processo negociador para uma convenção global sobre acesso à informação, participação pública na tomada de decisões e acesso à justiça em temas ambientais</b>	
<b>E. Participação dos atores não-governamentais nos processos Multilaterais</b>	
<b>F. Governança da Água</b>	Fortalecer o sistema de gerenciamento dos recursos hídricos da ONU, o que permitiria tratar de maneira mais integrada os diferentes aspectos relacionados ao uso sustentável da água.

### 3.8. O Relatório Final da Rio+20: *The Future We Want*<sup>71</sup>

O Relatório da Rio+20 Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável *The Future We Want*, ou O Futuro que Queremos é dividido em XX partes: i. Nossa Visão Comum, ii. Renovando Compromisso Político; iii. Economia Verde no Contexto de Desenvolvimento Sustentável e Erradicação da Pobreza; iv. Estrutura Institucional para o Desenvolvimento Sustentável; v. Estrutura de Ação e Seguimento.

Em relação às mudanças climáticas, o documento reafirmou a preocupação com a crescente emissão de gases de efeito estufa, sobretudo para os países em desenvolvimento, que se encontram em uma situação mais vulnerável e já estão sentido os impactos negativos da mudança do clima. Foi enfatizada, portanto, a urgência em se desenvolver programas de adaptação nesses países.

<sup>71</sup> UNITED NATIONS, *Rio+20 Conference on Sustainable Development, Outcome of the Conference “The Future We Want”*, Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June, 2012.

Os países reconheceram a necessidade de uma cooperação e de uma atuação internacional mais efetiva para intensificar a redução global dos poluentes. Foi reiterada a importância da UNFCCC em prover um sistema climático seguro para as gerações atuais e futuras, baseado na equidade e no princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas e de acordo com as capacidades de cada país. Também alarmou-se para o fato de que diante do ritmo atual de emissões e das promessas insuficientes em relação à mitigação das emissões haverá um aumento de temperatura da Terra acima de 1,5° C ou 2° C até 2020 em relação aos níveis pré-industriais. Portanto, os países devem mobilizar fundos, públicos e privados, bilaterais e multilaterais, incluindo outras fontes de financiamento para apoiar programas nacionais de mitigação, medidas de adaptação, desenvolvimento e transferência de tecnologias limpas e capacitação nos PEDs. Nesse sentido, elogiou-se a criação do Fundo Climático Verde.

Por fim, o documento urgi às partes do UNFCCC e do Protocolo de Quioto que cumpram plenamente seus compromissos, bem como as decisões tomadas por esses mecanismos. A 17ª Conferência das Partes (COP-17), realizada em Durban, entre os dias 28 de novembro e 9 de dezembro, foi considerada um progresso que deve ser intensificado e reforçado pelas Conferências seguintes.

### **3.9. Notas sobre o posicionamento brasileiro**

Em relação à Rio+20, pode-se afirmar que a diplomacia brasileira buscou reequilibrar a relação entre os conceitos de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, por meio do ajuste conceitual proposto pela definição de “economia verde inclusiva”. Tal medida visa garantir espaço para o crescimento econômico em um contexto nacional de grandes mudanças sociais. Tendo cedido em relação à assunção de metas nacionais voluntárias de redução das emissões a partir da COP-14 e mais claramente na COP-15, o Brasil parece querer recuperar uma margem de manobra a fim de continuar a escalada de suas emissões resultantes do esforço desenvolvimentista. A proposição do ajuste conceitual serviria para balancear e mesmo diluir os compromissos assumidos na arena internacional das mudanças climáticas.

Em relação à mudança do clima, o documento *The Future We Want* contemplou todos os pontos principais defendidos pelo Brasil ao longo de sua trajetória nas questões ambientais e climáticas: o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, o *status* especial dos PEDs, o compromisso com o desenvolvimento e a transferência de recursos e tecnologia limpa. Pode-se,

portanto, mais uma vez, afirmar que a diplomacia brasileira foi bem sucedida em defender seus interesses e em moldar a agenda internacional do meio ambiente de acordo com as suas prioridades, demonstrando capacidade organizacional e perfil de liderança, que configuram o Brasil como um dos principais atores nas questões ambientais e climáticas.

## CONCLUSÃO

O Brasil possui quase quatro décadas de experiência em negociações sobre o meio ambiente. As teses principais foram formuladas em função da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo. Em grande medida, elas serviram como um norte para as diversas negociações que se seguiram e imprimem até hoje parte considerável do pensamento brasileiro em política externa. Por ser uma agenda, de certa forma, imposta pelos países desenvolvidos e com claras exigências contencionistas, o tratamento das questões ambientais em nível multilateral foi alvo de resistência por parte dos países em desenvolvimento.

No caso do Brasil, em especial, as propostas dos países ricos para a internacionalização de uma agenda ambiental chocavam-se frontalmente com os interesses nacionais, de um país que crescia a “largas braçadas” rumo à realização de sua vocação de potência. Não para menos, a diplomacia brasileira, ao incluir a questão do desenvolvimento, articulou-se e agregou o Terceiro Mundo em torno da reformulação da agenda, colocando-os em pé de igualdade com os países desenvolvidos. Esta clivagem, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e a coalização destes últimos, principalmente em torno do G-77, definiram as negociações sobre o meio ambiente e, posteriormente, sobre o clima. Neste sentido, vale lembrar, que as posições brasileiras sobre a mudança climática derivam, assim como a própria temática, do debate inicial sobre o meio ambiente. Também faz-se necessário ressaltar que a atuação da política externa nesta temática sempre se pautou nos princípios basilares, da autonomia e do desenvolvimento.

Neste primeiro momento, de formação das teses brasileiras sobre a agenda ambiental, o Brasil ainda que tenha sido defensivo, foi extremamente participativo nos trabalhos em Estocolmo e na consolidação da agenda internacional de proteção ao meio ambiente. Segundo o Secretário-Geral da Conferência de do Meio Ambiente Humano, Maurice Strong, a participação brasileira foi essencial para o sucesso de Estocolmo. Diante da pressão internacional crescente, o País articulou-se em uma coalização com os países em desenvolvimento em reação à tentativa de imposição do

tema pelos países desenvolvidos. Portanto, nessa fase do Regime Militar, entre 1968 e 1972, a diplomacia brasileira não se pautou pela estratégia da autonomia pela distância, uma vez que o País apresentou perfil participativo, não tendo se furtado de discutir os assuntos ambientais na Conferência da Biosfera e na Conferência de Estocolmo. Eis a dificuldade de encaixar a Política Externa Brasileira em determinadas categorias, pois não se verifica empiricamente a utilização sistemática das opções de engajamento ou distanciamento pela diplomacia brasileira (LESSA, COUTO & FARIAS, 2010). Exemplo disso foi que nesse mesmo período, o Brasil se distanciou de outras questões ambientais internacionais, não tendo aderido a arranjos importantes como a Convenção de Ramsar de 1971, a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora (CITES) de 1973 e a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance de 1979. Entretanto, ainda durante o Regime Militar, o Brasil voltou a demonstrar engajamento ao assinar e ratificar a CITES em 1980. As palavras do Embaixador Araújo Castro (1982) parecem explicar melhor essa variação entre engajamento e distanciamento a fim de resguardar a autonomia do País:

No desenvolvimento de sua Política Internacional, o Brasil deve continuar a opor-se tenazmente a quaisquer tentativa de *contenção*, tanto mais quanto é certo que, no limiar de um pleno desenvolvimento econômico, o Brasil seria, dentre todos os países do mundo [...] aquele que mais seria prejudicado pela afirmação de uma Política de Contenção, ou em outras palavras, de uma política de *congelamento do poder mundial*. O Brasil não pode aceitar peias e entraves na livre arrancada para o seu desenvolvimento econômico. Nem pode aceitar limitações a qualquer aspecto de seu crescimento, econômico ou demográfico, em homenagem a um duvidoso princípio de interdependência ou de supranacionalidade. Em matéria de soberania, só podemos fazer concessões quando nos sentirmos bastante fortes e desenvolvidos para isso. Não chegou ainda para nós o momento de ceder (grifo do autor).

É importante, pois, entender que as origens do pensamento diplomático sobre o meio ambiente, que serviu posteriormente de base para as teses sobre as mudanças climáticas, resulta de um cálculo próprio à tradição diplomática brasileira: a manutenção da autonomia e a promoção do desenvolvimento. Para tanto, o Brasil transita entre o chamado Primeiro e Terceiro Mundo na arena internacional com objetivo de realizar seus próprios interesses. É daí que vem o caráter instrumental da política multilateral brasileira e que permanece até os dias de hoje. Esta acaba servindo, ao mesmo tempo, para melhorar o contato bilateral do Brasil com certos países, como também para conferir uma melhor posição e um maior peso ao País nas negociações internacionais.

A partir da redemocratização, o comportamento do Brasil em relação às questões ambientais modificou-se e foi se flexibilizando ao longo do tempo. O País assumiu a existência dos problemas ambientais e a importância e necessidade de discuti-los. Neste contexto, candidatou-se e foi sede da, até então maior, Conferência sobre o Meio Ambiente, que inaugurou a década das grandes conferências. Neste caso, o Brasil, na ausência de recursos efetivos de poder, encontra nas arenas multilaterais um meio possível para defender e realizar seus interesses. Neste sentido, a Rio 92 serviu tanto para dissipar as críticas em relação à reiterada negligência brasileira em relação aos

assuntos ambientais, bem como ajudar na atuação brasileira em outras esferas. No entanto, apesar de mais aberto ao diálogo e à cooperação, o Brasil ainda não se sentia completamente equipado para vincular-se a arranjos multilaterais, sem que isso representasse riscos a sua soberania e aos seus interesses.

Desde o final dos anos 90, o Brasil passou a gozar de um sistema político e econômico mais bem estruturado e fortalecido. O sucesso nestas dimensões, somado à existência de um corpo diplomático competente e muito experiente, alçou o País a um *status* diferenciado na arena internacional. Essas condições favoráveis foram aproveitadas e, principalmente a partir do Governo Lula (2003-2010), assistiu-se a um aumento considerável do perfil internacional e do protagonismo brasileiro. Tal dinâmica reflete-se na liderança que o Brasil passou a exercer nos mais diversos foros, servindo de exemplo a muitos países da comunidade internacional. Ao mesmo tempo, o País reforçou a sua identidade ao Sul e aprofundou suas alianças com os países em desenvolvimento. Ainda que os resultados desta nova estratégia não sejam plenamente conhecidos, os esforços em praticamente todas as arenas multilaterais representam uma clara intenção de alçar o País a um novo patamar na arena internacional. Para Norma Breda dos Santos (2002),

[...] os paradigmas prestígio/desenvolvimento são tidos como orientadores da política multilateral brasileira. O prestígio teria norteado a ação externa do Brasil até os anos 30. O desenvolvimento marcaria todo o período posterior. (...) a inserção multilateral do Brasil chega aos anos 90 marcada por uma tal complexidade que não seria mais possível separar, em nenhum fórum multilateral, a dimensão instrumental daquela que seria, aos olhos de alguns, meramente ornamental: a busca de recursos para o desenvolvimento passaria necessariamente pela obtenção de posições de liderança. O esquema prestígio versus desenvolvimento provavelmente não se prestaria para explicar a complexidade das interações multilaterais do Brasil.

Por certo, esta complexidade das interações dificulta identificar e ainda mais dividir quais seriam movimentos de prestígio e quais de efetiva promoção do desenvolvimento. No entanto, em alguns temas, como é o caso da mudança do clima, há um descompasso entre o novo *status* do País e a manutenção de certas alianças, ou seja, desvela-se cada vez mais a incompatibilidade entre realizar seus interesses nesta temática e manter alianças que poderiam servir para outras agendas, como a reforma do Conselho de Segurança. Esta dinâmica traduz-se muito bem na posição que o Brasil assumiu em Copenhague. Por um lado, a assunção de metas ambiciosas expressa o anseio do País em assumir um papel de liderança participativo e propositivo. Por outro lado, a manutenção das alianças com certos países em desenvolvimento reflete a insistência brasileira pela opção ao Sul. Uma análise histórica das coalizões Sul-Sul na área ambiental e climática claramente demonstra o que é apontado teoricamente: seu caráter defensivo.

O Embaixador Rubens Ricupero (2007), em defesa do papel de liderança do Brasil a ser assumido em relação ao meio ambiente, define o Brasil como:

Nem potência nuclear nem militar convencional, arrastando crescimento raquítico há 20

anos, o Brasil tem apenas um setor em que faz diferença em termos globais: é o ambiente, item vital que vai dominar a agenda internacional pelos próximos cem anos.

Vale lembrar que o Brasil sempre exerceu um papel importante na agenda internacional do meio ambiente e das mudanças climáticas. Além disso, as alterações atuais do comportamento do País já haviam sido consideradas nas primeiras formulações brasileiras sobre a temática, em especial as relacionadas ao Relatório Founex e à Conferência de Estocolmo.

Na medida em que as negociações avançam e que o Brasil aumenta seu perfil internacional, parece haver cada vez menos espaço para manter-se nesta posição ambígua. Dada a crescente divergência e diferenciação dos países em desenvolvimento nesta temática, revela-se cada vez mais vantajoso e necessário para o Brasil que ele assuma uma postura mais independente, que melhor aproveite suas peculiaridades e seu potencial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOT, Pascal. **História da Ecologia**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ABRAMOVAY, Ricardo. Eficiência e contestação socioambiental no caminho do etanol brasileiro. **Política Externa**, vol. 17, nº 2, 2008.

ABRANCHES, Sérgio, DA VEIGA, José Eli, VIANNA, Sérgio Besserman, A sustentabilidade do Brasil. In: Giambiagi e Barros (Orgs), **Brasil pós-crise, agenda para a próxima década**. p.305-324. Ed. Campus, 2009.

ALEMAR, Aguinaldo. **Geopolítica das águas: O Brasil e o direito internacional fluvial**. Uberlândia: UFU, 2006.

ALLEN, Robert, GOLDSMITH, Edward, **A Blueprint for Survival**, Penguin Books, 1972.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Introdução ao estudo das Relações Internacionais do Brasil. In: ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e política externa do Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

\_\_\_\_\_. O Brasil e a construção da ordem econômica internacional contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol.26, n.1, jan./jun. 2004, pp.7-63.

AMADO, Rodrigo. **Araújo Castro**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1982.

ANGELO, Claudio. Brasil arma ofensiva para o acordo de Copenhague. **Folha de S. Paulo** São Paulo, 9 ago. 2009. Caderno Ciência.

BARBOSA, Rubens Antônio. Brasil, globalização e meio ambiente. In: **Governo do Estado de São Paulo. Secretaria do Meio Ambiente/ CIEL** (US Center for International Environmental Law). Comércio e meio ambiente. Direito, economia e política, p.143-147, 1996.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia, A Política Externa Ambiental: do Desenvolvimentismo ao Desenvolvimento Sustentável, In: ALTEMANI, H. de O.; LESSA, A. C. (Orgs.), **Relações Internacionais do Brasil, Temas e Agendas**, São Paulo: Saraiva, 2006.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado L. (Org.). **O desafio internacional**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994, p. 9-58.

BURSZTYN, Marcel, PERSEGONA, Marcelo. **A Grande Transformação Ambiental: uma cronologia da dialética homem-natureza**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

DIE PRESSE – **Projekt Reporter08** - Bioethanol – Wunderwaffe gegen Klimawandel?, 2008.  
Disponível em: <<http://diepresse.com/home/reporter/reporterblog/index.do>> Acesso: 11 jan. 2011.

CERVO, Amado, BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 3. ed. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

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

\_\_\_\_\_. **O desafio internacional**: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. Multiculturalismo e política exterior do Brasil, **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 38, n. 2, 1995.

\_\_\_\_\_. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 45, n.1, 2002, p. 5-35.

\_\_\_\_\_. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46, n. 1, 2003.

CHAGAS FILHO, Carlos. **Um Aprendiz de Ciência**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira : Ed. Da Fiocruz, 2000.

CORDANI, Umberto., MARCOVITCH, Jacques, SALATI, Eneas. Avaliação das ações brasileiras após a Rio-92. **Estudos Avançados**, 11 (29), p. 399-408, 1997.

DA SILVA, José Graziano, SCHUETZ, Guilherme, TAVARES, Lucas, Em busca da produção sustentável de biocombustíveis. **Política Externa**, vol. 17, nº 2, 2008.

DO LAGO, André Aranha Côrrea. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo** – O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. FUNAG : Brasília, 2006.

EDENHOFER, Ottmar, STERN, Nicholas, **Towards a global green recovery** – recommendations for immediate G20 action, The G20 London Summit, 2009.

FONSECA JR., Gelson. Estudos sobre Política Externa no Brasil: os Tempos Recentes (1950-1980) In: FONSECA JR. Gelson; LEÃO, Valdemar Carneiro (Orgs.) **Temas de Política Externa Brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/ Editora Ática, 1989 (v. II).

FRANCO, José Luiz. A Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza e a questão da Identidade Nacional. **Varia Historia**. n. 26, 2002.

HIRST, Mônica. O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954). **Cena Internacional**, 2003.

IVANOVA, Maria. O PNUMA e a Governança Ambiental Global. **Cadernos Adenauer**: Governança Global, IX, n.3, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

Jr. TEIXEIRA, Geraldo Alves, A política externa brasileira e a amazônia nas negociações sobre mudanças climáticas. **Histórias e Perspectivas**: Uberlândia (51), pp.59-84, jul/dez 2009.

KUTAS, Lindenberg, **Biofuels – At What Cost?** Government Support for Ethanol and Biodiesel in the EU, Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development,

Geneva, 2007.

LAFER, Celso, **A Identidade Nacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado e presente**. Editora Perspectiva: São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. Lições da Rio 92, **Estado de São Paulo**, São Paulo, 17 jun. 2007. Opinião, Espaço Aberto.

LEIS, Hector. Ambientalismo: um projeto realista utópico para a política mundial. In: VIOLA E.J. et al. **Desenvolvimento e Meio Ambiente: desafios para as Ciências Sociais**, 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. (org) **Ecologia e Política Mundial**, Rio de Janeiro, Vozes, 1991.

LESSA, Antônio Carlos; [COUTO, Leandro F.](#) . Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). **Contexto Internacional** (PUCRJ. Impresso), v. 32, p. 333-365, 2010.

LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. Volumes 1. e 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 41, N. Especial, p. 29-41, 1998.

LINDGREN ALVES, José Augusto, **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília : IBRI, 2001.

LISBOA, Marjane Viera. Em busca de uma política externa brasileira para o meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. **São Paulo em Perspectiva**, vol.16, n. 2, abr./jun., São Paulo, 2002.

MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. São Paulo: DIFEL, 1982.

MARQUES, Fabrício, Cardápio energético, In: **Pesquisa FAPESP**, nº 157, 2009  
\_\_\_\_\_. Balanço Sustentável, In: **Pesquisa FAPESP**, nº 159, 2009.

MCCORMICK, John. **Rumo ao Paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Durnarã, 1992.

MEADOWS, Dornella H., MEADOWS, Dennis L., RANDERS, Jorgen., BEHRENS III, William W. **The Limits to Growth**, London: Universe Books, 1972.

MEADOWS, Dornella H., MEADOWS, Dennis L., RANDERS, Jorgen. **Limits to Growth: The 30-year update**. London: Chelsea Green Publishing Company and Earthscan, 2004.

MELLO E SILVA, Alexandra de. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU, **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 41, n. 2, 1998 (a), p. 139-158.

\_\_\_\_\_. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Revista de Estudos Históricos**, vol. 8, n. 15, 1995, p. 95-118.

MELLO, Valerie C. Globalização e Desenvolvimento Sustentável: o caso da Amazônia Brasileira. trad. Maria Luiza M. da Silva. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol.18, n.2, p.291-328,

jul/dez 1996

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 43, n. 1, 2000, p. 119-137.

MONIZ BANDEIRA, Luís Alberto. O Brasil e o continente. In: CERVO, Amado Luiz (org.) et alii. **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 aos nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 59-144

MORAES SILVA, Maria Aparecida, Trabalho e trabalhadores na região do 'mar de cana e do rio de álcool' In: **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, nº 17, 2005

MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

NOBRE, Carlos (2008); Mudanças Climáticas e o Brasil: por que devemos nos preocupar; **Anais da 60 Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)**.

OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina (Org.). **Coalizões Sul-Sul e as negociações multilaterais: os países intermediários e a coalizão IBSA**. São Paulo: Mídia Alternativa, 2007.

OZORIO DE ALMEIDA, Miguel. **The confrontation between problems of development and environment**. Founex Report, Founex, Switzerland, 1971.

\_\_\_\_\_. **Miguel Ozório de Almeida: um depoimento**. Rio de Janeiro : Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

PAIXÃO, Marcelo. Os vinte anos do proálcool: as controvérsias de um programa energético de biomassa. Rio de Janeiro: Fase, 1997. (**Série Brasil: Sustentabilidade e Democracia**, n.3).

PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, 22 (2): 305-335, jul./ dez., Rio de Janeiro, 2000.

SARAIVA, José Flavio S. (Org.), **História das Relações Internacionais Contemporâneas – da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SARAIVA, José Flávio. Is it possible to establish a causal nexus between foreign policy and political regime? In: SARAIVA, José Flávio (Dir.). **Foreign Policy and Political Regime: History and Theory**. 1. ed. Brasília: IBRI, 2003, vol. 1.

\_\_\_\_\_. Do silêncio à afirmação: Relações do Brasil com a África. In: CERVO, Amado Luiz. (Org.) et alii. **O desafio internacional: a política exterior de 1930 aos nossos dias**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994, p. 59-144.

SCHMITTER, Philippe, Comparative Politics in Joel Krieger (ed.), **The Oxford Companion to Politics of the World**. New York: Oxford Un. Press, 1993.

SELCHER, Wayne A. **Brazil's Multilateral Relations: between First and Third Worlds**. Boulder: Westview Press, 1978.

STERN, Nicholas, **Stern Review: The Economics of Climate Change**, London, UK, 2006.

\_\_\_\_\_. **Key Elements of a Global Deal on Climate Change**. The London School of Economics and Political Science, London, 2008.

RIBEIRO, Wagner. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2010.

RICUPERO, Rubens, Em Bali, um plano contra o suicídio, **Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 dez. 2007. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/suplementos/not\\_sup102462,0.htm](http://www.estadao.com.br/suplementos/not_sup102462,0.htm)> Acesso: 28 jun. 2010

RUGGIE, J. G. “Multilateralism: The Anatomy of an Institution.” In: **International Organization**, vol. 46, nº 3. Cambridge: The MIT Press, Summer/1992, p. 561-598.

VIANNA, Carlos. Os irmãos Konder. **Novas diretrizes**, Rio de Janeiro, pp.54-57, n. 49, Ano V, 1942.

\_\_\_\_\_. Ministro Arno Konder. **Novas diretrizes**, Rio de Janeiro, pp.40-42, n. 49, Ano V, 1942.

VIGEVANI, Tullo. A política externa no governo FHC: a busca de autonomia pela integração. **Revista Tempo Social**, São Paulo, vol. 15, n. 2, 2003.

\_\_\_\_\_. A política externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela diversificação, **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2007, vol.29, n.2, p. 273-335.

\_\_\_\_\_. O papel da Integração regional para o Brasil: Universalismo, Soberania e Percepção das elites, **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2008, vol.30, n.1, p. 5-27.

VIOLA, Eduardo, **O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática – 1996-2008**, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), 2009.

\_\_\_\_\_. **Impasses e perspectivas da negociação climática global e mudanças na posição brasileira**. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), 2010.

\_\_\_\_\_. Sociedade sustentável: inserção na globalização, eficiência econômica, democracia política, equidade social e proteção ao meio ambiente. In: **Caderno técnico: educação e desenvolvimento sustentável**. Brasília: SESI-DN, 1997, p. 09-16.

\_\_\_\_\_. A Evolução do Papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na Governabilidade, Brasília, **Cena Internacional**, vol. 6, n. 1, 2004.

\_\_\_\_\_. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 50, 2002.

\_\_\_\_\_. O Brasil e o Protocolo de Kyoto. **Revista Eco 21**, Ano XII, Número 66, 2002. Disponível em : <[www.eco21.com.br](http://www.eco21.com.br)> . Acesso: 25. jul. 2010

VIOLA, Eduardo. BARROS-PLATIAU, Ana Flavia. LEIS, Héctor Ricardo. Governança e Segurança Climática na América do Sul. In: Simon Schwartzman e Ignácio Walker (org.) **Uma Nova Agenda Econômica e Social para América Latina**, Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC, São Paulo) e Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN, Santiago), 2007.

VIOLA, Eduardo. LEIS, Héctor Ricardo, **O Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado**. Desafios de Brasil e Argentina. Editora Insular/San Tiago Dantas, 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relações exteriores do Brasil (1946-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2005.

WWF Germany, **Sustainability Standards for Bioenergy**, Frankfurt am Main, Germany, 2006.

WROBEL, Paulo. Aspectos da Política Externa Independente: a questão do desarmamento e o caso de Cuba. **Revista Estudos Históricos**, vol. 6, n. 12, 1993.

ZAH, Rainer, Heinz Böni, Marcel Gauch, Roland Hirschler, Martin Lehmann and Patrick Wäger, **Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen**, EMPA für die Bundesamt für Energie, die Bundesamt für Umwelt, und die Bundesamt für Landwirtschaft, Bern, 2007.

## DOCUMENTOS OFICIAIS

BRUNDTLAND, Gro Harlem et al. **Nosso Futuro Comum: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 2a ed., Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COMITE INTERMINISTERIAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**, 2007.

\_\_\_\_\_. **Contribuição do Brasil para evitar a Mudança do Clima**, 2007.

CÚPULA MUNDIAL SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: **Relatório da delegação do Brasil**. Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI, 2004.

COPENHAGUEN ACCORD, 2009, Disponível em:

<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>. Acesso: 15. fev. 2011.

EUROPEAN COMMISSION **Energy for a Changing World: An Energy Policy for Europe The Need for Action**, 2007. Disponível em:

[http://ec.europa.eu/energy/energy\\_policy/doc/2007\\_03\\_02\\_energy\\_leaflet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/2007_03_02_energy_leaflet_en.pdf). Acesso: 20. nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **Brazil country strategy paper (2007-2013)**, 2007.

G-20, **Leaders' Statement**, London Summit, 2009.

IAEA, **Brazil: a country profile on sustainable energy development**. Viena, Austria, 2006

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY - IEA, **World Energy Outlook**. Paris, France, 2008.

INSTITUTO DO HOMEM E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA - IMAZON, **Transparência Florestal da Amazônia Legal**, 2009. Disponível em: [www.imazon.org.br](http://www.imazon.org.br). Acesso: 20. dez. 2010.

INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE - IPCC, **First Assessment Report**, 1990. Disponível em: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch). Acesso em: 15. nov. 2010

\_\_\_\_\_. **Fourth Assessment Report**. Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2007. Disponível em: [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch).

INTERNATIONAL UNION FOR THE PROTECTION OF NATURE, **International Technical Conference**, Lake Success, United States of America, 1949. Disponível em: [http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=133578&set=4BC216E4\\_1\\_52&gp=1&lin=1&ll=1](http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=133578&set=4BC216E4_1_52&gp=1&lin=1&ll=1). Último acesso em 15. jun. 2012.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE / PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – **A Agenda 21 brasileira**, Comissão de Políticas de Desenvolvimento

Sustentável e da Agenda 21 Nacional, 2002.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente: o Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo** (mimeo). Brasília, 1972.

\_\_\_\_\_. **Posições Brasileiras sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento** (mimeo). Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Delegação do Brasil: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI, 1993.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Delegação do Brasil: Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável** (mimeo). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI, 2003.

UNCTAD. **The Emerging Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Implications**. Estudo preparado para a UNCTAD por Simonetta Zarrilli. Nova Iorque, Genebra, 2006

UN-Energy **Sustainable Bioenergy: A Framework for Decision Makers**, 2007. Disponível em: <<http://esa.un.org/un-energy/pdf/susdev.Biofuels.FAO.pdf>>. Acesso: 10. dez. 2010

UNEP – United Nations Environment Programme, **A Global Green New Deal**. Final report, 2009.

\_\_\_\_\_. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**, 1972

Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97>>

Acesso em 25. jan. 2011.

UNESCO – **United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization**, International Union for the Protection of Nature, Fontainebleau, France, 1948.

\_\_\_\_\_. **United Nations Scientific Conference on the Conservation and Utilization of Resources** – UNSCCUR, Lake Success, United States of America, 1949.

<[http://www.archive.org/stream/proceedingsofthe029855mbp/proceedingsofthe029855mbp\\_djvu.tx](http://www.archive.org/stream/proceedingsofthe029855mbp/proceedingsofthe029855mbp_djvu.tx)> Último acesso em 15. Jun. de 2012.

\_\_\_\_\_. **CONFERENCE ON THE BIOSPHERE**, Paris, 1968.

UNITED NATIONS – **Founex Report on Development and Environment**, Founex, Switzerland, 1971.

\_\_\_\_\_. **Conference on the Human Environment**, Stockholm, Sweden, 1972.

\_\_\_\_\_. **Rio+20 Conference on Sustainable Development**, *Outcome of the Conference “The Future We Want”*, Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June, 2012.

UNFCCC – **United Nations Framework Convention on Climate Change**, Rio de Janeiro, Brasil, 1992. Disponível em: <[unfccc.int/](http://unfccc.int/)> Acesso: 20. jan. 2011

\_\_\_\_\_. **Kyoto Protocol. Conference of the Parties at its third session**, Kyoto, Japan, 1997, Disponível em: <<http://unfccc.int/cop3/>> Acesso: 21. jan. 2011

\_\_\_\_\_. **United Nations Climate Change Conference at its thirteenth session / Twenty-seventh sessions of the Subsidiary Bodies, CMP 3 and AWG 4** Bali, Indonesia, 2007. Disponível em: <[http://unfccc.int/meetings/cop\\_13/items/4049.php](http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php)> Acesso: 02. fev. 2011

\_\_\_\_\_. **United Nations Climate Change Conference at its fourteenth session / Twenty-ninth sessions of the Subsidiary Bodies, CMP 4, AWG-LCA 3 and AWG-KP 6**, Poznam, Poland, 2008. Disponível em: <[http://unfccc.int/meetings/cop\\_14/items/4481.php](http://unfccc.int/meetings/cop_14/items/4481.php)> Acesso: 03.fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **The United Nations Climate Change Conference in Copenhagen**, 7-19 December 2009. Disponível em: <[http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/items/5257.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php)> Acesso: 05. fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **The United Nations Climate Change Conference in Cancun, COP 16 / CMP 6**, 29 November - 10 December 2010. Disponível em: <[http://unfccc.int/meetings/cop\\_16/items/5571.php](http://unfccc.int/meetings/cop_16/items/5571.php)>.

WORLD COMMISSION ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Our Common Future**. Oxford:

Oxford University Press, 1987.

## OUTRAS FONTES

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Endereço eletrônico: <<http://www.inpe.br>>  
\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. Endereço eletrônico: <<http://www.mre.gov.br>>  
\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência e Tecnologia. Endereço eletrônico: <<http://www.mct.gov.br/>>  
\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Endereço eletrônico: <<http://www.mma.gov.br/sitio/>>  
\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades, **Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**. Disponível em:  
<<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab>>. Acesso: 20. fev. 2011

Greenpeace – Endereço eletrônico: <<http://www.greenpeace.org/brasil/>>

G-77 – Endereço eletrônico: <[www.g77.org](http://www.g77.org)>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, setembro de 2010.

INSTITUTO CHICO MENDES (ICMBio). Endereço eletrônico:  
<<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros.html>>

INTERNATIONAL UNION FOR THE CONSERVANCY OF NATURE – Endereço eletrônico:  
<<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/NS-SP-008.pdf>>\_

INTERNET GOVERNANCE FORUM (IGF). Endereço eletrônico:  
<[http://www.intgovforum.org/cms/about-the-igfin/ulis.pl?catno=133578&set=4BC216E4\\_1\\_52&gp=1&lin=1&ll=1](http://www.intgovforum.org/cms/about-the-igfin/ulis.pl?catno=133578&set=4BC216E4_1_52&gp=1&lin=1&ll=1)>

Observatório do Clima – Endereço eletrônico: <<http://www.oc.org.br/>>

RUSSIAN JOURNAL OF APPLIED CHEMISTRY, Vol. 76, N. 9, 1531-1533, Moscow, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Constituições Brasileiras. Endereço Eletrônico:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=bibliotecaConsultaProdutoBibliotecaGuiaDC&pagina=constituicaoanterior1988.>>

Worldchanging – Endereço eletrônico: <<http://www.worldchanging.com>>





