

IX ENCONTRO DA ABCP

Estudos de Política Externa

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DA ORDEM
AMBIENTAL INTERNACIONAL: DESENVOLVIMENTO COM
SUSTENTABILIDADE?**

Tássia Camila de Oliveira – LABMUNDO – IESP/UERJ
Renata Albuquerque Ribeiro – LABMUNDO – IESP/UERJ

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DA ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL: DESENVOLVIMENTO COM SUSTENTABILIDADE?

Tássia Camila de Oliveira – LABMUNDO – IESP/UERJ
Renata Albuquerque Ribeiro – LABMUNDO – IESP/UERJ

Resumo do trabalho: A Inserção Internacional do Brasil tem-se constituído como tema de grande relevância acadêmica. Nesse contexto, a definição de Política Externa sofreu questionamentos nos últimos anos, tentando analisar e compreender as mudanças envolvidas nas relações Internacionais e abarcar a discussão sobre política externa como política pública. Isso engloba as ações não só do estado, mas também de outros atores influentes no processo decisório. A construção do ideal de desenvolvimento defendido pelo Brasil na construção da Ordem Ambiental Internacional é um típico exemplo de política externa que engloba outros atores, pois acabou por conjugar interesses de empresas, organizações internacionais entre outros que influenciaram na construção de um modelo de desenvolvimento que prioriza o progresso econômico em detrimento do desenvolvimento sustentável. A proposta deste trabalho é traçar a trajetória e analisar a conformação dessa ordem, destacando a atuação brasileira neste processo e, por meio do software NVIVO, explorar os discursos oficiais proferidos pelo Brasil nos debates ambientais multilaterais para identificar as contradições entre os discursos e os atores invisibilizados por trás destes processos.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Ordem Ambiental Internacional, Atores Domésticos, Desenvolvimento, Sustentabilidade.

Introdução

A Inserção Internacional do Brasil tem-se constituído como tema de grande relevância acadêmica. Se do ponto de vista realista as demandas da Política Externa Brasileira são hegemonicamente dominadas pelo Estado, a percepção da crescente influência de outros atores políticos nos processos decisórios tem aberto espaço para repensar o próprio conceito de política externa. Seguindo essa linha de raciocínio, Milani e Pinheiro (2013) ressaltam a necessidade de construção de novos marcos interpretativos e propõem deslocar a análise da política externa como política de Estado para percebê-la como política pública na medida em que se expande também o interesse por questões que transcendem o doméstico.

De acordo com Pinheiro (2010), a política externa brasileira ao longo do século XX foi marcada pela busca de poder que garantisse maior autonomia do país no plano mundial e em prol do desenvolvimento. Essas ações eram lideradas, principalmente, pelo Executivo e outras instâncias do Estado brasileiro como o MRE contando, em

alguns casos, com a presença de outros ministérios ou instituições auxiliaadoras. Pode-se afirmar que, principalmente a partir dos anos 90, houve uma abertura no processo de tomada de decisão em política externa. No caso do Brasil, apesar da posição conservadora do Itamaraty de permitir apenas participação em caráter consultivo, cabendo ao corpo diplomático os processos decisórios, é inegável a expansão da temática internacional a outras arenas de atuação. Fato notável, sobretudo, pela existência de departamentos voltados às relações internacionais nos diversos ministérios, secretarias estaduais e municipais, bem como nas empresas e Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Duarte (2003) ressalta que o Brasil tem tradicionalmente participado de fóruns internacionais e respeitado tratados e convenções (bilaterais ou multilaterais), bem como assumido uma postura pragmática na busca de ganhos materiais concretos. No caso específico da temática ambiental, a trajetória brasileira frente aos processos multilaterais de negociação sempre foi considerada conservadora cabendo, em tese, aos representantes do Estado a própria conformação daquilo que atenderia ao “interesse nacional”.

No processo de constituição de acordos multilaterais em prol do meio ambiente – esforço definido por Ribeiro (2010) como constituição de uma Ordem Ambiental Internacional – tal pragmatismo (nacional desenvolvimentista) foi responsável por produzir a imagem de vilão ambiental (DUARTE, 2003) na medida em que no debate entre “desenvolvimento” e “sustentabilidade”, o “interesse nacional” sempre esteve voltado aos ganhos econômicos. Mesmo com suas posições ambíguas, o Brasil pode ser considerado um ator muito relevante nessa arena.

Apesar do discurso ser legitimado por uma perspectiva de interesse estratégica de Estado, as análises da atuação brasileira nos espaços multilaterais (caso a caso) apontam que o pragmatismo estratégico algumas vezes entrou em visível confronto com o lobby de outros atores políticos levando o Itamaraty a defender, por algumas vezes, interesses difusos.

A proposta de artigo é analisar as posições brasileiras nas principais Conferências sobre meio ambiente realizadas pelas Nações Unidas, tentando perceber a influência do contexto doméstico, assim como fatores sistêmicos que possam ter influenciado seu posicionamento nesse eventos. Para atingir tal objetivo, pretendemos traçar a trajetória de conformação da Ordem Ambiental Internacional, destacando a atuação brasileira neste processo e, por meio do software NVIVO, explorar alguns discursos oficiais proferidos pelo Brasil nos debates ambientais

multilaterais para identificar possíveis contradições ou continuidades entre os discursos e a efetiva influência brasileira. Por ser a temática ambiental profundamente relacionada com a própria soberania nacional (sobretudo energética), defendemos que o meio ambiente sempre foi considerada pela corrente realista como estratégia de defesa do próprio território nacional, mas aos poucos tem-se notado que as pautas ambientais também passam a incorporar demandas de atores sociais e econômicos.

Política externa Brasileira: mudanças e novas perspectivas

Na definição de Hill em *The Changing Politics of Foreign Policy*, política externa seria “o conjunto das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente (usualmente um Estado) nas relações internacionais” (HILL, 2003, p.3). Ainda segundo o autor é possível destacar alguns fatores que tornaram mais complexo o entendimento da política externa conduzida pelos Estados. Dentre eles, podemos citar: o fim da Guerra Fria, a intensificação da globalização e consequente redução das barreiras que definiam externo e interno, o aumento da interdependência econômica e, finalmente, o aparecimento de novos atores transnacionais não estatais no sistema internacional. Por isso, seria necessária uma nova perspectiva que buscasse considerar a influência desses novos fenômenos globais nas políticas externas dos estados, suas agendas e seu processo decisório.

Seguindo essa lógica, atualmente vemos uma diversificação dos temas e atores que influenciam ou podem influenciar a formulação, o conteúdo e até mesmo a condução do processo de tomada de decisões da Política Externa Brasileira (PEB). Segundo Pinheiro (2009) são várias as perspectivas analíticas que podem ser utilizadas na tentativa de compreender sobre quem formula (e como se formula) a política exterior e qual o resultado dessas ações nas relações internacionais, uma vez que a natureza e o grau de institucionalização do regime, as pressões e oportunidades criadas pelo modelo econômico, a estrutura do sistema internacional, entre outros aspectos, podem ser muito relevantes. Em suas palavras: “*estos factores, unidos, tuvieron una gran influencia sobre la manera de formular y conducir la política exterior y, por lo tanto, sobre su contenido*” (PINHEIRO, 2009, p. 14).

Historicamente, a PEB se caracteriza pela busca do desenvolvimento e por maior autonomia no cenário internacional (PINHEIRO, 2010) a partir da articulação de diferentes atores/agentes como o chefe do Executivo (com destaque para a Diplomacia Presidencial em alguns momentos), o Ministério das Relações Exteriores (ambos com papel central), outros ministérios (Fazenda e Defesa), Poder Legislativo, grupos de interesse (como o empresariado e as ONGs, por exemplo) e a opinião

pública. Porém, nos últimos anos foi possível observar o aumento no número de agentes que compõem a arena de decisão em política externa. Por isso, a definição de PINHEIRO (2010, p. 7) buscou incorporar a presença desses novos atores, assim afirmando:

A política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos - tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais -, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder.

Há inúmeros esforços na tentativa de explicar o aparecimento desses novos atores no caso brasileiro. Dentre os fatores sistêmicos podemos destacar o fim do mundo bipolar e a globalização. Já na dimensão doméstica, houve a liberalização econômica e a redemocratização ocorrida no final dos anos 80 que aumentou o poder de influência do Poder Legislativo com a Constituição de 1988 (LIMA, 2005). Essas variáveis tornaram o processo de tomada de decisão em política externa mais plural, possibilitando que outras demandas fossem expressas, dando voz aos chamados atores sociais, como ONGs, sindicatos, outras agências estatais e ministérios, movimentos sociais e entidades subnacionais (estados-federados e municípios). Segundo Milani (2012, p. 41):

Outros fatores contribuíram para a politização do campo da política externa brasileira, notadamente nos últimos 20 anos, como: a) a própria abertura proporcionada pelo Itamaraty por meio de foros consultivos e da formação de delegações mistas (...); b) a midiaticização da política externa (...); c) o relativo aumento de visibilidade das agendas de política externa durante as disputas eleitorais presidenciais das décadas de 1990 e 2000; d) o aumento do interesse dos acadêmicos e especialistas pelo acompanhamento da política externa e pela ampliação dos cursos de graduação de Relações Internacionais.

A consequência da junção de todos esses fatores foi, inicialmente, a perda de exclusividade e uma necessidade de adaptação do MRE, antes centralizador das decisões juntamente com o chefe do Executivo. A partir disso, foi possível perceber o surgimento de departamentos e setores dentro do próprio Itamaraty na tentativa de organizar e verticalizar a participação desses novos atores. Outra consequência seria

a intensificação dos projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) devido à chamada “internacionalização de segmentos da estrutura estatal brasileira” (MILANI; PINHEIRO, 2012, p. 10). Assim, a política externa passou a representar mais fielmente ou de maneira mais pluralista os interesses articulados por essa variedade de novos atores no interior do Estado.

Em se tratando da PEB, podemos concluir que a finalidade das decisões ainda cabe ao Estado, porém, seu processo decisório que seguiu, por muitos anos, fechado e envolvendo um número restrito de atores, se viu forçado a mudar diante das transformações não só no seio do Estado, como na sociedade brasileira que passou a se interessar e exigir mais. Hoje, a centralidade do Itamaraty é fortemente questionada por outros setores que almejam um processo de tomada de decisão mais democrático. De acordo com Santoro (2012, p.102)

Na medida em que o Brasil torna-se mais democrático, sua sociedade civil organiza-se melhor e reforça seus vínculos transnacionais, inclusive com movimentos sociais em países autoritários ou de democracia frágil. Esses laços criam grupos de pressão sobre a política externa e a opinião pública, criando para o governo brasileiro ambiente mais conflituoso, de maior escrutínio sobre suas ações.

Portanto, é visível nos dias de hoje o aumento do que Milani e Pinheiro (2013) chamam de politização do processo de decisório em política externa brasileira, seja natural do processo democrático do estado. Em suas palavras “pretendemos reforçar o fim da crença de que o campo da política externa, por sua natureza supostamente particular, mereceria um tratamento que o retirasse da arena do embate político.” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 30). De acordo com os autores, esta abordagem de política externa como política pública é uma realidade e apresenta quatro vantagens. Primeiramente ela permitiria diferenciar a PEB das medidas e ações adotadas no cenário internacional por atores não estatais. Em segundo lugar, a criação da chancela de “autorização estatal” criaria a possibilidade de arranjo político e jurídico para conseguir abarcar a pluralidade de atores da PEB. A terceira vantagem seria a quebra do paradigma realista que defende que a política externa deve ser orientada pelo interesse nacional. Por último, os autores defendem que

Ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais auto

evidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despindo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo. (2013, p.24)

Portanto, os autores defendem a desconstrução da ideia de que o interesse nacional e a política externa estiveram baseados em políticas de estado, defendendo que essas sejam “assumidas” enquanto políticas de governo, sendo uma variável forte na A.P.E a relação entre os componentes desse governo e a sociedade. Esta nova abordagem apresentaria, inclusive, a vantagem de ser mais representativa da sociedade, uma vez que as políticas adotadas no plano exterior seriam reflexo dos debates que aconteceriam no plano externo.

A construção da Ordem Ambiental Internacional e a atuação brasileira

Sob perspectiva realista das Relações Internacionais, a esfera internacional seria um ambiente anárquico sem uma autoridade suprema na qual cada Estado é soberano perante seu povo e território. Não haveria, nessa perspectiva, nenhum poder superior capaz de resolver litígios, legislar ou impor qualquer tipo de normatividade. Nesse sentido, a adesão ou não aos acordos internacionais sempre estará submetida, em tese, às soberanias nacionais. Assim, lembrando Hans Morgenthau (1973), a paz internacional só poderia existir por meio de negociações que não ponham em risco os interesses dos Estados soberanos e qualquer tentativa de estabelecer marcos normativos internacionais passaria, em tese, pelo princípio básico da autonomia.

Dito isso, é inegável, contudo, que uma série de esforços têm sido constantemente dispendidos na criação de regras e limites para a atuação desses Estados Soberanos tanto para além da esfera geopolítica, como até mesmo dentro de seus territórios. Por sempre barrar no princípio da autonomia e da adesão espontânea, o único sentido possível de se pensar em uma “Ordem Internacional” de qualquer tipo é notando-a como processual e inacabada.

No caso da questão ambiental, a existência de certa organização

internacional pode ser melhor compreendida se levarmos em conta o fato de que os problemas ecológicos gerados pelo processo de industrialização afetam não apenas os locais onde ocorrem. Eles ultrapassam os limites territoriais impostos pela geografia humana, explicitando a necessidade de criar normas de conduta para evitar a degradação da vida. De acordo com Ribeiro, a Ordem Ambiental Internacional seria, portanto,

(...) elaborada para restringir a ação humana no ambiente, seja ele natural ou não, a nível mundial. Do mesmo modo que se afirma uma ordem ambiental é possível afirmar várias outras ordens internacionais, como a econômica, financeira, militar, etc. (RIBEIRO, 2010, p. 16).

Os primeiros passos para a preocupação ambiental em uma esfera mais globalizada coincidem com um período também determinante no cenário internacional de formação e formalização de Organismos Internacionais como a ONU, iniciados no período de rearticulação sistêmica pós Segunda Guerra Mundial. Assim, adotamos a fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, como marco institucional que possibilitou a evolução da preocupação ambiental em uma esfera global – mais amplamente vivenciada a partir da década de 1960. A partir da ONU, a temática ambiental passou a constituir uma agenda de pautas internacionais. A ONU e suas instituições são, em nossa perspectiva, o lócus político onde todos os esforços da constituição de uma ordem ambiental internacional se concentram. Inicialmente, a criação da ONU, em 1945, tinha como objetivo principal reduzir possíveis causas de conflitos entre países. No período pós-guerra, dentre tais potenciadores de conflito, destacavam-se o acesso aos recursos naturais e a falta de alimentos. A fundação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), criada no mesmo ano com o intuito de atender a uma deficiência alimentar global é considerada por Ribeiro (2010) o embrião das discussões ambientais. Segundo o autor, apesar do foco de ação na produção de alimentos e na regulação de sua distribuição pelo mundo, a FAO também tratou da conservação dos recursos naturais, em especial dos solos tropicais e das áreas desmatadas para a extração de madeira.

A pauta ecológica foi rapidamente aderida pelos Estados nacionais tanto em resposta às crescentes demandas sociais, quanto pela conscientização, por

parte de suas lideranças, dos efeitos nefastos do desenvolvimentismo. No caso brasileiro, a adesão foi, contudo, mais que um processo de conscientização, marcando também um posicionamento estratégico para projeção de poder junto à esfera internacional. Graças a sua condição naturalmente privilegiada na distribuição de recursos naturais e capacidade energética, por suas dimensões territoriais, reservas de água doce e por conter mais de 60 % da maior e mais biodiversa floresta tropical do mundo, o Brasil rapidamente tornou-se um ator de peso na Ordem Ambiental Internacional. Para Barros-Platiau (2010), a partir da década de 1980, muito antes de ser um sucesso econômico, o Brasil já era considerado uma potência ambiental.

Tradicionalmente, o Brasil tem atuado com base no seguinte tripé: pacifismo, ênfase nas soluções jurídicas e negociadas de controvérsias e promoção do desenvolvimento (Duarte, 2003). Costuma também participar ativamente de fóruns internacionais, de fomentar a cooperação internacional, de respeitar tratados e convenções (bilaterais ou multilaterais) e de ser pragmático na busca de ganhos materiais concretos juntamente com a defesa de valores políticos e ideológicos (Duarte, 2003).

Graças ao seu pragmatismo, o Brasil se posicionou contra acordos de preservação ambiental que implicassem desaceleração de seu desenvolvimentismo, tornando-se a principal liderança dos países mais pobres garantindo importantes ganhos em sua defesa como, por exemplo, no caso do princípio das responsabilidades iguais porém diferenciadas, chegando até a ser considerado um vilão ambiental por defender posicionamentos fortes e algumas vezes contraditórios. É bem verdade que, muito frequentemente, a postura defensiva se justificava com base nos interesses nem sempre transparentes das potências ocidentais em proteger o meio ambiente (dos outros e nunca o próprio...). Também sempre chamou a atenção o fato de os interesses ambientais do Norte virem dissociados da necessidade de pôr em xeque o modo de vida e os estilos de consumo dos seus indivíduos.

Análise de conteúdo: O Brasil nas Conferências de Meio Ambiente da ONU

Dentre as principais expressões da Ordem Ambiental Internacional desde sua criação, destacam-se a Conferência de Estocolmo 72, Eco 92, a Rio +10, a COP 8 (2006), COP 15 (2009) e Rio +20 em 2012. A fim de demonstrar possíveis contradições e logros da atuação brasileira na Ordem Ambiental Internacional, a parte prática desse artigo se propõe a fazer uma análise do posicionamento brasileiro e das possíveis recorrências e diferenças nos discursos proferidos pelos presidentes durante os encontros - exceto no caso de Estocolmo, no qual quem pronuncia a palavra em nome do Brasil é o Ministro José Costa Cavalcanti, chefe da delegação do Brasil. Faz-se necessário, igualmente, justificar ausência de pronunciamentos na Conferência de Basiléia e na assinatura do Protocolo de Cartagena. Não foram encontrados os discursos brasileiros em ambos os eventos. De qualquer modo, as conferências da ONU selecionadas expressam de maneira significativa o posicionamento do Brasil em relação aos temas ligados ao meio ambiente como: clima, desenvolvimento, sustentabilidade, redução de emissão de gases, etc. e outros temas de relevância como pobreza, multilateralismo, desigualdades, sistema internacional, cooperação, etc.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente (CNUMAH), em Estocolmo, 1972, representa um marco para os esforços de preservação do meio ambiente. De acordo com Neves e Dalaqua (2012) a Conferência foi um marco para a política internacional, mas as questões ali apresentadas hoje já não fazem parte dos principais debates ambientais globais: as discussões ficaram muito restritas ao problema a poluição ambiental causada pela forte industrialização.

A partir da CNUMAH, como destaca Milani (2008), é que os debates sobre meio ambiente vão ganhar um corpo mais político. Em Estocolmo foram discutidos aspectos vinculados à poluição atmosférica e foi decidida a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio ambiente (PNUMA), que passou a comandar as discussões ambientais em escala mundial. A reunião contou com a presença de 113 países, 19 órgãos intragovernamentais e outros 400 órgãos e ONG. Apesar, contudo, da ampla adesão, o número de chefes de Estados que compareceram ao evento foi bastante reduzido: apenas Olaf Palme (Suécia) e Indira Gandhi (Índia).

Na conferência, Brasil e China exerceram um papel de liderança aos demais países do Sul pelo reconhecimento de que os problemas ambientais deveriam ser diferenciados em relação às responsabilidades dos países envolvidos. O princípio das responsabilidades diferenciadas defendido pelo Brasil se tornou pauta comum nas agendas internacionais e de grande importância para a elaboração de acordos multilaterais como, por exemplo, o protocolo de Kyoto. Na realidade, o Brasil chegou a Estocolmo em certo clima hostil de desconfiança sobre as reais pretensões dos países ricos na preservação ambiental. Mas saiu de Estocolmo fortalecido enquanto liderança internacional. Duarte afirma que:

A delegação brasileira teve papel combativo e defendeu o princípio da soberania nacional absoluta, alegando que a cooperação internacional não deveria ser obstruída por mecanismos internacionais destinados a limitar a individualidade dos Estados e criticando a tentativa de subordinar a soberania aos interesses dos Estados envolvidos (DUARTE, 2003.p.18).

O Brasil liderou os demais países do Sul sobre a necessidade do crescimento econômico para solucionar os problemas ambientais. De acordo com as teses defendidas pelo Brasil, a degradação ambiental deriva da pobreza e o crescimento econômico pode corrigir a “poluição da pobreza”. Uma vez desenvolvidos, parte do lucro poderia ser utilizado para a correção da “poluição de afluência”. Ademais, o Brasil defendia que os principais culpados para a degradação ambiental eram os países ricos e que, portanto, a eles caberia a maior parte da responsabilidade.

De acordo com Ribeiro (2010), no seio deste evento que se intensificaram os debates entre aqueles que defendiam a necessidade de frear o desenvolvimento (zeristas) e os desenvolvimentistas. Ademais, com uma conjuntura política muito particular de auge da Guerra Fria, muitos debates em prol do desarmamento e contra a bomba atômica foram presenciados. Ao final, a soberania dos Estados foi preservada vencendo a tese de que os países poderiam desenvolver livremente. Apesar das divergências, os Estados participantes conseguiram chegar a um acordo e produzir um plano de ação para o meio ambiente humano e uma declaração final.

Se por um lado sua posição polêmica desagradou a muitos, a atuação brasileira foi decisiva para reforçar o princípio das soberanias nacionais e o da não-ingerência como inalienáveis que seriam mais marcadamente aceitáveis a partir da Rio-92. Ademais, a defesa de que a degradação ambiental é responsabilidade mais do Norte do que do Sul contribuiu para o princípio das responsabilidades iguais, porém diferenciadas adotado nas conferências e encontros seguintes. Apesar dos tímidos avanços desta Conferência a diplomacia brasileira saiu fortalecida com os demais

países do Sul. Já internamente, podemos afirmar que a conferência trouxe para o Brasil um maior comprometimento ambiental.

Apenas em 1992, duas décadas depois da CNUMAH, foi possível realizar outra reunião com amplas proporções internacionais. Este importante encontro internacional vai entrar também na recente história da internacionalização das pautas ambientais: a segunda Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) que também ficou conhecida como ECO 92, realizada na cidade do Rio de Janeiro. De acordo com Celso Lafer (2012),

A Rio-92 ocorreu num momento histórico distinto, que foi fruto da queda do muro de Berlim e da subsequente desagregação da União Soviética que, por sua vez, alteraram a lógica de funcionamento da "máquina do mundo". Por isso a Rio-92 não obedeceu à dinâmica das polaridades definidas prevalecentes na diplomacia do período da Guerra Fria e abriu espaço para uma cooperação internacional mais abrangente, sensível à conjectura de tornar operativamente presente uma kantiana razão abrangente da humanidade (LAFER, 2012. p. 181).

De acordo com o autor, o espaço para uma cooperação internacional mais abrangente na Rio-92 encontrou um caminho no inovador e heurístico conceito de "desenvolvimento sustentável" proposto pelo Relatório Brundtland de 1987. No relatório, *desenvolvimento sustentável* é definido como "*o desenvolvimento que supre as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras de suprir suas próprias necessidades (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1978. Apud DINIZ, 2002).*"

Para MAZZUOLI e AYALA (2012) desde o preparatório para a ECO92 no Fórum de Siena, em 1990, a cooperação internacional para o meio ambiente já apontava como tendência da conferência. O tema da cooperação ganha mais foco na ECO92 tendo no Princípio 7 estabelecido que "os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre". No que tange à participação a ECO92 foi um sucesso. A conferência contou com 172 países, 116 chefes de Estado e uma média de 10 mil participantes. A participação da mídia e da sociedade civil também foi intensa: uma média de 1.400 ONG e 9 mil jornalistas. Como produto da conferência, 5 documentos foram assinados. 1) Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e 91 Desenvolvimento; 2) Agenda 21; 3) Princípios para a Administração Sustentável das Florestas; 4) Convenção da Biodiversidade e 5) Convenção sobre Mudança do Clima. É com a CNUMAD, segundo Leff (2001), que o discurso de desenvolvimento sustentável foi sendo legitimado, oficializado e difundido amplamente.

De acordo com Spinelli e Soares (2011), a partir da Eco-92, muitos países vêm usando de práticas de cooperação internacional para a proteção de recursos naturais e no desenvolvimento de políticas para cumprir os acordos propostos nos encontros. Podemos notar também, que o Brasil tem-se destacado como ator participativo no cenário da construção das pautas ambientais pós eco-92. A Agenda 21, por exemplo, assinada por mais de 178 países, tema principal da Conferência do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, é considerada como um abrangente plano de ação para ser adotado a nível global, nacional e local por organizações do sistema da ONU.

Em 2002 ocorre a conferência de Johannesburgo na África do Sul como continuidade da CNUMAH e da ECO92. Devido ao sucesso da ECO92, tinha-se muita expectativa neste evento, mas, de acordo com JACOBI (2002) a conferência foi um fracasso. As questões mais relevantes sobre clima e energia, de acordo com o autor, não foram devidamente tratadas e poucas metas foram deliberadas. O principal resultado desta conferência foi o compromisso assinado pelos países participantes em reduzir até 2015 pela metade o número de pessoas sem acesso à água potável e ao saneamento básico.

Ainda que se reconheça o fracasso da Rio +10 em comparação com a Eco-92, Celso Lafer (2012) nos lembra que se esta ocorreu em um contexto político internacional positivo propiciado pelo fim da Guerra Fria, a Rio+10 deu-se no contraste de um momento hobbesiano da vida internacional pós 11 de setembro. Ainda assim, de acordo com o autor, o Brasil teve um papel destacado no encontro:

Articulou posições, em especial com os países da América Latina e do Caribe, com os quais trouxe para a Conferência a meta, que não foi chancelada, de que até 2010, 10% de toda a energia utilizada no mundo fosse de fontes renováveis. Propôs a criação de um Fundo para a Biodiversidade Biológica, que começaria com modestos recursos, oriundos dos países detentores de maior biodiversidade, cabendo lembrar que Johannesburgo abriu espaço para uma articulação do grupo, que o Brasil integra, dos países megadiversos. Estes colocaram como objetivos reduzir de maneira significativa a taxa de perda de biodiversidade entre os seus membros e, ao mesmo tempo, assegurar que os benefícios oriundos da conservação e uso sustentável dos recursos biológicos viessem a ser utilizados para o desenvolvimento dos países de origem e das populações locais, bem como da humanidade em geral. Isto se traduziu em iniciativas, no âmbito da OMC, de dar um enfoque mais aberto e menos individualista, dos direitos de propriedade intelectual (LAFER, 2012. pp 185-186).

A Conferência das Partes é o órgão supremo decisório no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB. A COP 8 de 2006 pedia ações mais

objetivas para a redução das emissões de gases de efeito estufa. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, MMA :

A realização de reunião da Conferência das Partes da CDB no Brasil deu ao país uma excelente oportunidade para, entre outros, a) promover maior envolvimento de representantes dos diferentes setores do governo e da sociedade civil para participar, informar-se e influenciar na tomada de decisões sobre a biodiversidade no âmbito internacional; b) promover uma maior divulgação internacional das inúmeras e exitosas experiências brasileiras de gestão da biodiversidade, muitas delas únicas no mundo; c) promover maior divulgação do potencial de uso sustentável da biodiversidade brasileira, incluindo recursos florestais, recursos pesqueiros, recursos genéticos, ecoturismo, dentre outros; d) promover o estabelecimento de parcerias internacionais adicionais em prol da biodiversidade brasileira; e) destacar a importância política da biodiversidade no país e na América do Sul em geral e; f) dar maior peso aos interesses nacionais brasileiros nas negociações internacionais sobre biodiversidade.(MMA, SITE¹)

Participaram do evento as delegações oficiais dos 188 membros da Convenção sobre Diversidade Biológica, observadores de países não-parte, representantes dos principais organismos internacionais (incluindo os órgãos das Nações Unidas), organizações acadêmicas, organizações não-governamentais, organizações empresariais, lideranças indígenas, imprensa e membros da sociedade civil. Os países entram em acordo sobre as regras do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

A Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas ou COP 15 aconteceu em Copenhague, Dinamarca, em 2009 e foi a maior cúpula de chefes de Estado e governo da história dos encontros internacionais com agenda ambiental, desde a Rio-92. Porém, a conferência foi considerada um fracasso pois os 192 países participantes não chegaram a um consenso sobre um novo instrumento legal e vinculante para limitar as emissões de gases de efeito estufa e enfrentar o aquecimento do planeta.

No âmbito da Política externa proativa de Lula, o discurso brasileiro foi fortemente aplaudido e o país se posicionou de forma mais crítica, apresentando metas ambiciosas de redução de emissões para os países mais desenvolvidos.

Entre os dias 20 e 22 de junho, os chefes de Estado mundiais se reuniram no Rio de Janeiro para a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, chamada Rio +20, numa tentativa de discutir e estabelecer compromissos políticos para a sustentabilidade. O objetivo da Conferência era trilhar os caminhos para que as

¹ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica/conferencia-das-partes> Acesso em 20/06/2014.

futuras gerações tenham a possibilidade de suprir suas necessidades a partir dos recursos naturais como fazemos hoje em dia.

As discussões da chamada “economia verde” giraram em torno de duas posições, primeiro a ideia de que o progresso tecnológico seria capaz de responder à essas necessidades e, segundo, a proposição de que há limites que não podem ser ultrapassados, sendo necessária a redução do consumo e medidas mais firmes para tentar manter o sistema econômico poupando o meio ambiente de mais desastres.

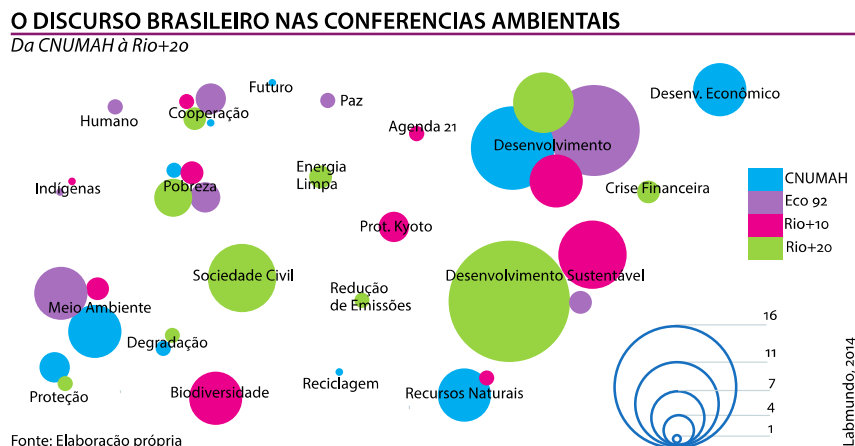
A postura da diplomacia brasileira, anfitriã responsável por dirigir as negociações, parecia estar mais preocupada em conversar sobre consensos superficiais do que apresentar um documento que, de fato, construísse uma Conferência decisiva. Além disso, os líderes mundiais se reuniam e conversavam acerca de um documento fortemente criticado como pouco ambicioso pelo próprio Secretário geral da ONU Ban Ki-Moon. A disposição dos temas mais utilizados no discurso brasileiro esta visível na tabela a seguir:

Apesar dos esforços de diálogo, o documento aprovado ao fim das reuniões despertou frustração em alguns setores da sociedade sofrendo críticas até da imprensa, pois, segundo estes setores, o documento apenas apresentava um processo burocrático de negociação sem substância, como se estivessem realizando apenas uma prestação de contas para responder à sociedade, deixando de lado uma mudança efetiva que significasse melhorias para o meio ambiente.

A partir dos temas apresentados superficialmente neste trabalho que remete a fala dos líderes ou representantes do estado brasileiro em cada uma das conferencias é possível perceber a recorrência, aumento, diferença ou diminuição das categorias associadas aos temas dominantes dos eventos, quais sejam: meio ambiente e desenvolvimento. Com base na análise dos discursos relativos às conferências aqui apresentadas, elaboramos dois quadros gráficos relativos à incidência de palavras utilizadas em cada conferência². No primeiro gráfico estão representadas as Conferências das Nações Unidas de 1972, 1992, 2002 e 2012.

² Um agradecimento especial a nossa colega Daniele Silva que nos ajudou na formulação e categorização dos dados.

Gráfico 1



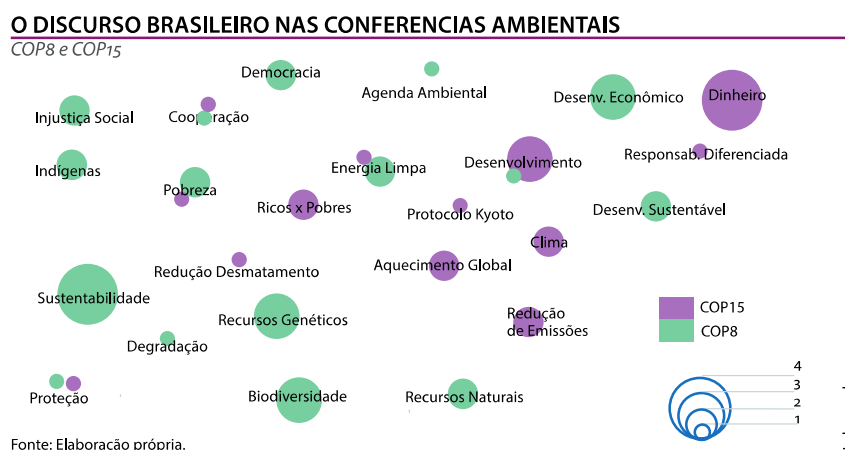
Como podemos notar nos gráficos, o posicionamento brasileiro com relação à questão ecológica se reflete de forma clara nos discursos. Na primeira conferência, por exemplo, quando o enfoque principal da pauta ambiental estava concentrada em perspectivas de cunho preservacionista, o Brasil já demonstrava em seus discursos um forte interesse por questões notadamente mais estratégicas como “desenvolvimento”, “desenvolvimento econômico”, e “recursos naturais”. Não foi possível observar nos discursos presidenciais, ao menos, a importância das responsabilidades diferenciadas, mas a forte inclinação aos temas de interesses “desenvolvimentista” em detrimento da ideia vigente de “preservacionismo” indica uma significativa virada nos encontros seguintes.

Outro fator interessante a se analisar é que na próxima conferência, a Eco-92 há uma ainda tímida iniciativa brasileira de falar em “desenvolvimento sustentável” como alternativa possível ao ideal desenvolvimentista até então bastante recorrente no discurso brasileiro. Mais uma vez o discurso brasileiro está voltado à defesa do desenvolvimento como questão central no debate ambiental. Palavras como “pobreza”, “humano”, “paz” e “cooperação” são citados como demonstração de que as questões ambientais na perspectiva do discurso brasileiro não podem ser distanciadas de questões sociais amplas. Cabe ressaltar que se atualmente as questões de cunho social fazem parte do eixo central das agendas ambientais multilaterais, isso se deve, em grande parte, ao forte embate dos países em desenvolvimento em prol da redefinição de uma agenda ambiental modelada pelos países desenvolvidos que, comumente, dissociava os debates ecológico das relações de desigualdade e pobreza.

Na Rio +10, como demonstrado anteriormente, o principal esforço do Brasil estava concentrado no tema da biodiversidade fato que é notadamente comprovado observando a forte presença do tema da biodiversidade no discurso brasileiro. É notório também que o discurso do desenvolvimento sustentável passa a figurar como tema de grande relevância junto ao tão significativo tema do desenvolvimento. O “desenvolvimento econômico” da primeira conferência cede ao “desenvolvimento sustentável” como alternativa capaz de alinhar preservação com crescimento econômico.

Por fim, na ultima conferência, a Rio + 20 outra importante mudança de discurso pode ser percebida: o discurso brasileiro passa pela primeira vez a considerar a “Sociedade Civil” como ator relevante para a construção das pautas ambientais. Se anteriormente à Rio + 20 a influência já era notada, apenas a partir de agora ela passa a ser incorporada, de fato, ao discurso. Como demonstrado nesse artigo, é notório que a mudança no discurso reflete uma conjuntura política interna na qual a política externa passa, crescentemente, a fazer parte do escopo de interesse da sociedade civil como um todo envolvendo não apenas de empresas e organizações sociais, cujo interesse nas pautas ambientais é mais diretamente vinculado, mas abarca a sociedade civil como um todo.

Gráfico 2



O Gráfico 2 refere-se às conferências das partes e, como se pode notar o discurso brasileiro nesses encontros é um pouco diferenciado em relação aos anteriores e também entre si. Enquanto no primeiro discurso (COP 8) o Brasil estava mais interessado em defender a biodiversidade e sustentabilidade e com um forte inclinação às questões sociais, na COP 15 o discurso foi mais específico e preocupado com demandas energéticas. Um aspecto interessante da análise do gráfico é que a mudança de enfoque de um encontro para o outro com uma virada

para questões energéticas reflete claramente o posicionamento estratégico do Brasil em relação a seu forte investimento em biocombustíveis.

Considerações Finais

A análise dos discursos das lideranças brasileiras nos encontros aqui avaliados proporcionaram interessantes resultados. O discurso é, sem dúvidas, uma ferramenta limitada da realidade mas analisados em seu contexto podem revelar tanto a conjuntura em que se apresenta como tendências futuras. Na análise dos discursos aqui elencados pudemos comprovar não apenas esses dois aspectos como também uma notável continuidade da posição brasileira dentro da Ordem Ambiental Internacional. A continuidade, sem dúvidas, refere-se à pragmática defesa dos ideais desenvolvimentistas e de advogar a indissociável relação das questões ambientais com questões estruturais mais amplas. De acordo com o posicionamento brasileiro, não é possível, por exemplo, dissociar o ambiental do social.

Na análise do conteúdo dos discursos também foi possível perceber que a forte referência, durante a Rio + 20, à sociedade civil reflete uma conjuntura nacional política específica de, quem sabe, ressignificação do lugar da política externa brasileira. Como abordamos de forma sucinta nos tópicos iniciais desse artigo, compartilhamos da perspectiva apresentada por Milani e Pinheiro (2012) de uma crescente politização do processo decisório da política externa brasileira. Do nosso ponto de vista, o uso exaustivo de um conceito jamais utilizado anteriormente em discursos oficiais brasileiros relativos à agenda ambiental internacional não pode ser negligenciado. No caso da Ordem Ambiental Internacional a mudança do discurso é ainda mais significativa na medida em que as questões ambientais sempre foram tratadas no Brasil como uma questão de “segurança nacional” e, nessa perspectiva, sempre visto como uma esfera de interesse estritamente de Estado.

Referências Bibliográficas

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. In: **Rev. bras. polít. int.** Dec. 2010, vol.53, p.73-90. ISSN 0034-7329.

DINIZ, Eliezer Martins. OS RESULTADOS DA RIO +10 In: **Revista do Departamento de Geografia**, v. 15. São Paulo:editora USP, 2002.

DUARTE, Lilian C. B. **Política externa e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

DUARTE, Ronaldo G. O multilateralismo foi mais uma vítima da Rio+20?. In: **Revista Eletrônica do Vestibular UERJ**, 05 nov. 2012.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. London: Palgrave, 2003.

JACOBI, P. R. O Brasil depois da Rio+10. In: **Revista do departamento de geografia**, V. 15. São Paulo: editora USP, 2002. pp. 19–29.

LAFER, Celso. O significado da Rio-92 e os desafios da Rio+20. In: **Discurso de recebimento do título de honoris causa da Universidade Lyon 3 -Jean Moulin**. Lyon, abril 2012.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

LIMA, Maria Regina Soares. *A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 48, no_2, pp. 24-59, 2005.

_____. *Instituições Democráticas e Política Exterior*. **Contexto Internacional**, vol. 22, no_2, pp. 265-303.

_____. *Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa*. In **Política Pública como Campo Disciplinar**, Eduardo César Marques e Carlos Aurélio Pimenta de Faria (orgs), Ed. Unesp. 2013, 282 p.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. **Cooperação internacional para a preservação do meio ambiente: o direito brasileiro e a convenção de Aarhus**. *Rev. direito GV* [online]. 2012, vol.8, n.1, pp. 297-327.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. *Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul*, **Caderno CRH**, Salvador, v 25, n 65, Maio/Agosto, 2012.

____ & PINHEIRO, Letícia (organizadores). **Política Externa: a prática da política e a política das práticas**. FGV, Rio de Janeiro, 2012.

____ & PINHEIRO, L. *Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública*. **Contexto Internacional (PUCRJ. Impresso)**, v. 35, p. 11-41, 2013.

MORGHENTAU, HANS. **Politics among nations: the struggle for power and peace**. New York: Alfred Knopf, 1973.

NEVES, Luiz Augusto de Castro; DALAQUA; Renata Hessmann. De Estocolmo72 à Rio+20: uma análise sobre a atuação brasileira nas principais conferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento. In: **Cadernos Adenauer XII**. MAIO, 2012.

PINHEIRO, Leticia. *Autores y actores de la política exterior brasileña*. **Foreign Affairs en Español**, v. 9, p. 14-24, 2009.

_____ **Política externa Brasileira**. Rio de Janeiro Editora Zahar, 2010, 2 ed.

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

SANTORO, Maurício. *Democracia e Política Externa no Brasil*. **Revista Estudos Políticos**, n.4- 2012/01

SPINELLI, Fabiana Figueiró; SOARES, Remi Aparecida de Araújo. **Cooperação internacional na área ambiental: uma análise comparativa entre Brasil e Canadá**. Jan, 2012.