

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e seu legado na política ambiental brasileira

Paula Gomes Moreira¹

Resumo: O presente trabalho é uma proposta de estudo dos temas da agenda de meio ambiente, em especial, as políticas de sustentabilidade ambiental, e sua evolução em um momento-chave para a política externa do Brasil: A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro. É importante considerar que após esse evento muitos são os regimes ambientais internacionais que emergem na cena internacional. O estudo pretende focar esse cenário específico considerando a política externa brasileira e a importância que a região Amazônica assume no processo de formulação de políticas no país nesse período.

Palavras-chave: Regimes ambientais internacionais, ECO-92, Amazônia, formulação de política externa

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo faz parte da pesquisa para elaboração de tese de dissertação a ser apresentada no segundo semestre do presente ano à banca de avaliação docente do mestrado em Relações Internacionais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Para uma melhor compreensão segue uma breve descrição dos principais pontos abordados na pesquisa.

O foco do estudo recai sobre a ECO-92 e de seus resultados principais para a política de meio ambiente no Brasil que foram: a tese brasileira de desenvolvimento sustentável, a Agenda 21, a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, que mais tarde evoluiu para o Protocolo de Kyoto de 1997, e a Convenção sobre Diversidade Biológica, que resguarda direitos brasileiros sobre a Amazônia.

Tais resultados para além de um esforço de cooperação entre os países do norte e os países do sul, refletem o esforço, por parte dos países em desenvolvimento, para, confrontados com uma agenda internacional cada vez mais densa, voltada para a

¹ Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ), com ênfase em Política Externa e graduada em Ciências Sociais pela mesma instituição. E-mail: paula_moreira_3@hotmail.com.

proteção em termos absolutos, do meio ambiente num sentido global do termo, de articular seus próprios interesses na matéria. Já havia a percepção de que os problemas ambientais não podiam ser dissociados dos problemas próprios do desenvolvimento.

De forma mais ampla, o espaço ocupado pelo meio ambiente na agenda contemporânea, longe de ser exclusivo, permeia como reflexo imediato de seu conteúdo ideológico, praticamente todo o resto dessa agenda: direitos humanos, população, transportes, mecanismos de integração regional, energia nuclear, mar e espaço, relações financeiras, o que lhe confere um caráter multidisciplinar.

A pesquisa objetiva em especial, analisar os esforços na área internacional em relação à construção de regimes ambientais internacionais, surgidos, principalmente, após a ECO-92 e a relação que o Brasil mantém com eles. Para tanto, serão levantados os principais aspectos históricos da evolução dos *summits* internacionais com foco nos temas ambientais, a participação do Brasil nesses foros e os principais resultados alcançados pelo país na arena internacional. Espera-se assim, aprofundar o conhecimento na área de estudos ambientais, pontuando os seus aspectos políticos em detrimento de outras abordagens.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 A década das Conferências

A década de 90 é marcada por uma série de conferências mundiais convocadas pela ONU (Quadro 1). Os chamados novos temas da agenda internacional ganhavam mais espaço nos debates entre os principais líderes mundiais e contribuíam para estabelecer articulações entre setores que antes se encontravam à margem desse processo. Porém, nenhuma teve tantos resultados quanto a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992.

Quadro 1 – Principais Conferências realizadas pela ONU em ordem cronológica – 1990 à 1996

Conferência	Local	Ano
Conferência Mundial da Criança	Nova York	1990
Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento	Rio de Janeiro	1992
II Conferência Mundial e Direitos Humanos	Viena	1993
III Conferência sobre População e Desenvolvimento	Cairo	1994
Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social	Copenhagen	1995
IV Conferência Mundial sobre as Mulheres	Beijing	1995
II Conferência sobre Assentamentos Humanos - Habitat II	Istambul	1996
Conferência Mundial sobre Alimentação	Roma	1996

Fonte: Adaptado de LINDGREEN ALVES, 2001, p. 19.

Tal conferência foi marcada pelo reconhecimento dos países de que os problemas antes considerados locais tinham agora caráter “global”. Foi a partir da queda do socialismo real e do fim da Guerra Fria, que os novos temas da agenda internacional, dentre eles o meio ambiente, passaram a ocupar o centro das atenções mundiais. Havia um consenso de que o modelo de desenvolvimento até então utilizado não era capaz de se manter no próximo século, visto que era um modelo ecologicamente predatório e socialmente perverso.

Observam-se aí duas crises que vão impulsionar a adoção de novos paradigmas sobre a questão do desenvolvimento. No primeiro caso, tem-se uma crise que é “*ecoambiental*, ou seja, *ecológica* em função do esgotamento progressivo das fontes de recursos naturais e *ambiental*, onde há a redução da capacidade de recuperação dos ecossistemas” (GUIMARÃES, 1994, p. 202). No segundo caso, instaura-se uma crise *ecopolítica*, ou seja, *político-institucional*. Por *ecopolítica*, compreendem-se as relações políticas do meio ambiente e de seus recursos. Assim, não se deve confundir “*ecopolítica*” com “*ecologia política*”, visto que a segunda expressão se refere a uma ideologia e a um programa político empenhados em influenciar as políticas públicas, ou seja, a conquistar o poder. No plano internacional ela não só faz referência ao

“Conjunto das dimensões políticas da identificação e da resolução das questões ambientais, como, mais particularmente, às tentativas dos atores de impor sua definição da segurança em face da defesa da natureza e da qualidade de vida das populações, utilizando novas carências em proveito próprio” (LE PRESTRE, 2000, p. 19).

É o momento de conscientização sobre o agravamento da degradação dos ecossistemas naturais, do aparecimento de problemas em escala global e da mobilização dos públicos ao colocar as preocupações com o meio ambiente em primeiro plano nas

preocupações das agendas dos países. Com vistas a manter o equilíbrio dos ecossistemas, e em consequência, das populações, que dependem deles, as políticas² não podem mais ser tratadas de forma tão isolada. A política ambiental na arena internacional durante esse momento histórico será simultaneamente a luta dos indivíduos e dos grupos pelo poder, que os vencedores utilizam em seu proveito, e um esforço para construir uma ordem social visando o bem de todos.

Segundo Le Prestre (2000, p. 159), pode-se definir três fases na evolução da política ambientalista internacional: a primeira, vai do fim do século XIX à Conferência da Unesco de 1968; em seguida, a irrupção das questões ambientais no cenário internacional, ao final dos anos 1960, que deu origem a um período de ativismo intenso, após o qual veio certo cansaço em um contexto internacional difícil (1968-1986). E por fim, assiste-se a uma ressurgência e a uma nova presença das questões ambientais, caracterizadas pela multiplicação, aceleração e complexificação das interações internacionais e das questões tratadas desde 1987.

Assim sendo, a partir dessa exposição vê-se que a problemática ambiental tornou-se assunto obrigatório na agenda de todos aqueles países que pretendiam adotar políticas de industrialização, crescimento econômico, educação, entre outras, voltadas para o desenvolvimento.

2.2 A dimensão Norte-Sul das Crises

Muitos antagonismos pré-existentes antes do período da Guerra Fria não se dissiparam no período que antecede a Cúpula da Terra de 1992. Ao contrário, as crises apresentaram não somente a agudização dos problemas ambientais mediante o fenômeno da globalização, como revelaram também os contrastes entre os diversos povos, manifestados na oposição entre Norte e Sul. Assim, um enfoque ecológico dessas mudanças na arena ambiental internacional deve levar em conta que nem todos os povos ocupam o mesmo espaço nesse cenário.

A Conferência de Estocolmo de 1972 teve origem, principalmente, como uma resposta ao dramático crescimento da preocupação em torno do meio ambiente na esfera internacional nos anos de 1960. Os debates nessa conferência, estabeleceram os novos temas que seriam prioridades em próximos encontros entre governantes

² Pelo termo “políticas” entendem-se as políticas públicas.

mundiais, assim como, as práticas a serem adotadas que minimizassem os efeitos perversos do tipo de desenvolvimento até aquele momento instaurado. “A ênfase em Estocolmo estava posta nos aspectos técnicos da poluição provocada pela industrialização acelerada, pela explosão demográfica e pela intensificação do processo de crescimento urbano” (GUIMARÃES, 1994, p. 212).

Nesse momento, os problemas do meio ambiente internacional se tornaram institucionalizados, junto ao princípio de responsabilidade compartilhada de cooperação entre os Estados em matéria de objetivos comuns e de redução da poluição atmosférica global. Os chamados países em desenvolvimento insistiram na ideia de que possuíam menos responsabilidade pela poluição global e escassez de recursos que os países industrializados. Soma-se a isso ainda que, as ações de promoção do meio ambiente deveriam estar ligadas aos esforços de promoção econômica e de desenvolvimento social. Estes argumentos foram aceitos, em princípio, pelos países desenvolvidos.

Em matéria ambiental, a opinião pública internacional tratava mais do desmatamento de florestas no Sul – associada à ação dos garimpeiros e ao extermínio de índios do Brasil – do que à poluição do Norte. A posição de enfrentamento das críticas internacionais por parte dos países do sul em relação aos problemas do meio ambiente pode ser resumida em três pontos principais: o primeiro, é o argumento de que embora tanto governos quanto sociedades em desenvolvimento reconheçam a existência de sérios problemas ambientais, existe um consenso de que são os países industrializados os principais responsáveis pela gravidade dos problemas em escala mundial e são estes, portanto, que devem promover e financiar a despoluição do planeta. O segundo trata da questão de que a grande maioria dos países em desenvolvimento converge no ponto de vista no qual a globalização da crise ambiental impõe uma nova interpretação das concepções tradicionais de soberania nacional e de segurança estratégica. Por último, justificam sua posição ao questionar a noção de que os recursos naturais constituem um patrimônio da humanidade, visto que não se dispõem a renunciar a soberania sobre o uso dos seus recursos naturais.

A percepção de que o assunto do meio ambiente é global e que, portanto, exige o tratamento coletivo e colaboração universal, como pode-se observar, não atenuou as desigualdades historicamente existentes entre os países. Porém, a Conferência de Estocolmo foi organizada de forma que as suas deliberações pudessem influenciar as demais conferências que se seguissem e não apenas a subsequente.

A Conferência de Estocolmo teve efeitos limitados nas esferas governamentais, como o demonstram as palavras do Itamaraty, o evento

“... teve as virtudes e os defeitos de todas as atividades pioneiras: foi visionária e profética, mas também ingênua e apocalíptica. (...) Ao alarmismo de grupos precursores de países desenvolvidos, que o Clube de Roma então expressava, contrapunha-se uma atitude extremamente desconfiada dos países então socialistas e dos principais países em desenvolvimento, que identificavam no temário ambiental mais um conjunto de entraves e condicionamentos à expansão de suas economias” (MRE, 1992 apud ALVES, 2001, p. 62).

Ainda assim, pela primeira vez o relacionamento entre meio ambiente e desenvolvimento no contexto das relações Norte-Sul foi elaborado num evento de caráter internacional. Nos anos seguintes, vários foram os acordos e programas estabelecidos nesse sentido. Nos anos de 1970 e 1980 as políticas internacionais de meio ambiente se desenvolveram e outros atores passaram a intervir na construção de políticas na área, tais como: as Organizações Não-Governamentais (ONGs), os movimentos verdes e as Organizações Internacionais Governamentais (OIGs).

A oposição entre Norte e Sul, portanto, foi muito característica dessa fase de emergência das grandes questões ambientais. O Brasil não poderia deixar de sentir os reflexos dessas mudanças em seu interior. No país, em 1978, assinou-se o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)³ que passou a incorporar essas questões com o objetivo de neutralizar as críticas que vinham do meio internacional aos países possuidores de Florestas Tropicais, sobretudo o Brasil, que segundo essa percepção estavam destruindo tais recursos naturais em nome do desenvolvimento econômico da região.

Com o fim da Guerra Fria, porém, os conflitos permaneceram a níveis “civis”. Assim observa-se que não houve a superação nem de guerras antigas e nem de disputas recentes:

“... combates arcaicos e modernos prosseguiram em territórios asiáticos e africanos, o conflito árabe-israelense continuava com idas e vindas e as tensões micronacionalistas na Europa Ocidental mantinham seus aspectos rotineiros com explosões esporádicas, por outro as limpezas étnicas nas terras da Ex-República Socialista Federativa da Iugoslávia, começando pelas das Croácia, a insurreição separatista na Tchetchênia, o morticínio fundamentalista na Argélia e o levante de Chiapas no México estabeleciam as modalidades pós-ideológicas e pós-modernas – em alguns casos, claramente antineoliberais – dos embates e conflagrações típicos da fase contemporânea.” (LINDGREEN ALVES, 2001, p. 33)

³ O Tratado de Cooperação Amazônica foi assinado em julho de 1978 por Brasil, Colômbia, Bolívia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela e reafirma a soberania dos países amazônicos, incentiva, institucionaliza e orienta o processo de cooperação regional entre os mesmos.

Em consequência de todas essas mudanças, no ano de 1988, a Assembléia Geral da ONU aprovou a realização de uma segunda Conferência Mundial que discutiria a questão do meio ambiente, não somente de um ponto de vista partidarista como predominou em Estocolmo em 1972, mas também considerando agora a questão do desenvolvimento econômico. De tal perspectiva surgiu o *Relatório Brundtland*⁴, que aproximou-se das posições dos chamados *países em via de desenvolvimento*, como o Brasil, que propunham a utilização *racional* dos recursos das florestas e a manutenção das ações de crescimento econômico que não destruíssem ou agredissem o sistema ecológico.

Com a publicação do Relatório Brundtland, em 1987, surge uma definição do conceito de desenvolvimento sustentável com ampla aceitação: “desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades” (ALMINO, João apud LAGO, André, 2006, p.56). Esta será a chave-mestra na condução das negociações no Rio de Janeiro.

Porém, se em Estocolmo a preocupação era com a busca de soluções técnicas para o problema da poluição; na conferência que se segue, ou melhor, a Rio+92, teve como objetivo examinar estratégias de desenvolvimento através de acordos específicos e compromissos dos governos e das organizações intergovernamentais, com identificação de prazos e recursos financeiros para implementar tais estratégias.

2.3 A Conferência do Rio

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – *United Nations Conference on Environment and Development* (ou simplesmente UnCED) –, inaugurou o ciclo principal das conferências da ONU nos anos 90, com agenda ampla e atores diversificados.

Convocada em meio a forte pressão internacionalista de preservação e num contexto de repreensão aos países do Terceiro Mundo, pelos países desenvolvidos, a

⁴ O Relatório Brundtland faz parte de uma série de iniciativas, que reafirmam uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, e que ressaltam os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem a correspondente consideração da capacidade de suporte dos ecossistemas.

Rio-92 tinha tudo para representar mais um capítulo do conflito entre Norte e Sul. Porém, isto não ocorreu devido esforços em grande parte do Brasil interessado em assegurar o êxito desse evento e também em função do apoio de muitos outros atores governamentais e não governamentais, desde o processo de preparação da conferência.

O enriquecimento do debate em torno da questão do meio ambiente nas duas décadas entre Estocolmo e o Rio de Janeiro deu-se em todos os níveis – governamental, não-governamental, empresarial, acadêmico e científico. Daí a multiplicação desses atores tanto dentro, quanto fora da esfera governamental, preocupados com as questões que afligem o meio ambiente.

A posição dos países desenvolvidos era a de tentativa de barrar a imposição de novas obrigações financeiras, pelas quais seriam os únicos responsáveis; a criação de novas instituições pesadas; a transformação da Conferência do Rio numa cúpula do desenvolvimento e a aprovação de medidas que pudessem vir a ter conseqüências negativas sobre as economias destes estados. Por outro lado, os países em desenvolvimento, pretendiam centrar-se nas vantagens financeiras imediatas mais do que na reforma das estruturas nacionais ou internacionais, que influenciarão a situação desses países a longo prazo.

São resultados desse embate documentos que serão guias nas ações futuras em relação ao meio ambiente e desenvolvimento. Para Coelho (1994, p. 236) “a Conferência do Rio foi demais ativa em grande estilo, ao endossar, no mais alto nível (...) a Agenda 21, um amplo programa de trabalho que traduz, em termos de ação e de cooperação, a proposta de desenvolvimento sustentável”. Aprovada na Declaração do Rio, que é um documento de consenso, a Agenda 21 é um documento que tem como objetivo prover um programa de ação para o desenvolvimento sustentável. Seus quarenta capítulos englobam uma série de tópicos, desde a promoção urbana do desenvolvimento sustentável até o combate ao desmatamento das florestas.

Acrescenta-se ainda, outros documentos aprovados: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente de Desenvolvimento, que foi pela primeira vez acolhida em instrumento multilateral acordado por consenso; a Declaração de Princípios, com Autoridade e Não Obrigatória, sobre Florestas de Todo o Tipo; a Convenção-Quadro⁵ sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica – esta resguarda

⁵ Uma Convenção-Quadro identifica princípios e objetivos gerais aos quais os Estados deveriam conformar-se num processo de negociação de acordos internacionais, mas não contém obrigações detalhadas. Diferencia-se das Convenções Autossuficientes, porque estas definem medidas e obrigações precisas que regem o comportamento das partes sobre uma questão de direito comum e são suscetíveis de incorporação rápida ao direito interno dos Estados.

direitos brasileiros sobre a Amazônia –; os dois último documentos foram negociados em separado, mas abertos à assinatura durante a conferência, e tem-se o que se poderia nomear de um novo regime para a cooperação em desenvolvimento sustentável.

O acordo sobre as florestas é de importância principal para o Brasil em função de seu território ser coberto por 49,29% do bioma Amazônico⁶, com área aproximada de 4.196.943 km² (Tabela 01). Esta declaração é um documento não impositivo sobre a gestão, a conservação e o desenvolvimento durável de todas as florestas. Representa um primeiro consenso mundial sobre as florestas, visto que os países desenvolvidos consideravam a proteção das florestas como algo concernente no essencial às florestas tropicais e esperavam que uma convenção internacional garantisse sua proteção, ao passo que para os países em desenvolvimento, contudo, esta iniciativa era uma tentativa mal disfarçada de domínio dos seus recursos florestais e de tentativa de bloqueio de seu desenvolvimento.

Tabela 01 – Área aproximada (km²) dos biomas continentais brasileiros e área total (%) sobre o território brasileiro – Biomas: Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa, Pantanal – 2007

Biomas Continentais brasileiros	Área Aproximada (km²)	Área / Total Brasil
Bioma Amazônia	4.196.943	49,29%
Bioma Cerrado	2.036.448	23,92%
Bioma Mata Atlântica	1.110.182	13,04%
Bioma Caatinga	844.453	9,92%
Bioma Pampa	176.496	2,07%
Bioma Pantanal	150.355	1,76%
Área total Brasil	8.514.877	-

Fonte: Adaptado de IBGE, 2007. Disponível em <http://www.ibge.com.br/home/presidencia>
Acesso em 05/05/2011.

Esse interesse internacional pelas florestas brasileiras e, em especial, pelas florestas da região amazônica no território brasileiro é já histórica tendo se iniciado no século XVI. Nesse tempo foi o interesse manifestado nas capitais européias, por espanhóis, ingleses, holandeses e franceses. O Estado do Amapá, por exemplo, já foi palco de litígios entre o Brasil e a França. No final do século XVI, os franceses ocuparam Macapá com o intuito de dominar a margem esquerda do rio Amazonas, cujo

⁶ Dados do Mapa de Biomas do Brasil do IBGE, 2004.

potencial em minérios (ouro, sobretudo) e madeiras até hoje tem sido explorado por empresas multinacionais (ABDALA, 2000, p. 101).

Porém, foram anos 60 e 70 que as controvérsias sobre o tema acentuaram-se, em função, principalmente, dos planos desenvolvimentistas para a região, implementados pelo regime militar. O grande objetivo a ser alcançado pelos governos militares passa a ser, transformar o Brasil numa grande potência e, para isso, o caminho seria o crescimento econômico acelerado tendo como instrumento, a expansão industrial, a subordinação da agricultura à indústria e uma política de desenvolvimento baseada na abertura para a economia mundial. A política econômica opta pelos “empréstimos externos” como caminho mais rápido ao ingresso do país no clube de economias desenvolvidas. Ao mesmo tempo, a promessa do país do futuro atrai um grande número de investimentos estrangeiros ao impulso modernizante desejado pelo governo brasileiro.

Se por um lado, tinha-se a necessidade de levantar capital para o projeto de modernização estipulado pelos militares, por outro, era necessário também que se integrasse o país, ou seja, o que não fosse “moderno” deveria ser superado. Sendo assim, a Amazônia, que sempre representou para as Forças Armadas brasileiras um grande espaço vazio e improdutivo, passa a ser a região que deveria ser integrada ao país no seu processo de industrialização acelerada e acumulação capitalista. No entender dos estrategistas militares brasileiros, uma Política Nacional bem formulada, implica no perfeito entrosamento entre Segurança e Desenvolvimento, pois só desta forma, atingiríamos os objetivos pretendidos.

A política de integração nacional visava, portanto, unificar, modernizar e expandir a economia, sendo a apropriação pelo mercado nacional, fator determinante neste processo, onde os principais atores são: o Estado Autoritário e as empresas transacionais. A partir da década de 70 e nas décadas posteriores, então, a região amazônica passa a ser vista como fronteira de recurso mundial e os formuladores de política externa do Brasil respondem a essa mudança de atitude mediante a criação de políticas que visam à garantia e manutenção da soberania nacional sobre a área.

2.4 A formulação de política externa brasileira e o meio ambiente

Como resultados práticos, a Conferência do Rio teve poucos e ainda estão em processo de constituição. Foram assinadas convenções e tratados sobre Biodiversidade, Clima e Florestas, bem como elaborada uma Declaração de Princípios, a chamada “Carta da Terra”, e o seu plano de ação, que recebeu o título de “Agenda 21”.

No plano interno do Brasil, portanto, num primeiro momento, essas pressões internacionais sobre os problemas ambientais, vão ser altamente consideradas pelo governo no que tange à formulação, principalmente, das políticas de ocupação e de defesa do território amazônico. E depois, em um novo cenário com fortes restrições ao papel desempenhado pelo Brasil na questão ambiental, que envolverá preocupações outras como a restrição de soberania, onde políticas mais vigorosas de proteção da Amazônia passaram a ser elaboradas e implementadas, ainda que carecessem de recursos financeiros adequados para atender satisfatoriamente demandas dessa magnitude, em face do quadro financeiro agudo que o país enfrentava na transição de regime político. É durante esse primeiro e segundo momentos que há o aumento das relações políticas entre os agentes nacionais e internacionais em torno da questão ambiental.

Pela observação do tema já exposto é possível perceber a importância que a Amazônia passou a ter no cenário internacional e como consequência seu espaço no plano doméstico do país também sofreu modificações. Antes restrita ao controle do Estado por meio, em especial, das Forças Armadas, a região amazônica brasileira passou a ser um tema central na agenda de outros órgãos do governo. O Itamaraty, que historicamente, tinha coordenado a resolução de litígios referentes às fronteiras nacionais e as ações de ocupação da região, passou a partir do aprofundamento das discussões em ecopolítica a ter uma visão para além do desenvolvimento da área e mais ciente de seu potencial como um bem soberano do país que naquele momento, portanto, atraía a atenção das novas organizações internacionais.

Novos atores haviam se constituído na cena internacional nos assuntos relacionados ao meio ambiente e era dever do Estado, proteger seu patrimônio invocando o princípio da soberania nacional. Assim, o processo de formulação de política externa brasileira para a região amazônica no período de 1972 à 1992 pautou-se, principalmente, a partir da influência dos novos atores envolvidos nesse processo surgidos em virtude do aumento da ecopolítica internacional e da defesa do princípio da

soberania nacional em oposição ao desejo de internacionalização da área por organizações internacionais.

O campo de estudos em formulação de política externa é muito recente no país, e teve início no final dos anos 1970. Segundo Pinheiro (2000, p.452), a análise da política externa estava condicionada a uma única visão (sistêmica) e muitos dos atores envolvidos na discussão eram considerados sob uma mesma categoria de análise, enquanto que não havia consenso acerca do que se definia por conceitos como formulação, poder de decisão ou influência.

O jogo político e o processo de decisão variam conforme a natureza do problema a ser enfrentado. Diferentes processos não darão origem à mesma decisão. Ademais, um processo de tomada de decisão mal coordenado impede ou retarda a adoção de medidas apropriadas à resolução da questão. Assim, os atores políticos buscarão, por isso, influir neste processo, num sentido que reforce as decisões por eles preferidas.

Karl Deutsch claramente estabelece para os Estados Nacionais: “a política exterior de cada país se refere, em primeiro lugar, a preservação de sua independência e segurança, e, em segundo lugar, a perseguição e proteção de seus interesses econômicos (particularmente dos grupos de interesses mais influentes)” (DEUTSCH, 1970, p. 110).

O processo necessita, ainda, pautar-se pela igualdade no momento da tomada de decisão. Ou melhor, não somente a decisão, mas o processo, inclusive, necessita ser equitativo. Assim, essas duas razões fazem com que o jogo político gire em torno da natureza da instituição em que deveriam desdobrar-se as negociações ou que teriam a responsabilidade de formular uma política, ou seja, seu decisor último (LE PRESTRE, 2000, p. 78).

Os novos atores presentes nesse período de emergência das questões ambientais no cenário internacional e envolvidos em políticas para a Amazônia são: os ambientalistas, que podem ser identificados em pelo menos três vertentes: a atuação via ONG's (nacionais e estrangeiras); os ecologistas considerados mais radicais, que teriam uma visão romântica da Natureza, e uma corrente denominada ambientalistas sociais, que entendem a Amazônia como uma área que deve ser preservada, mas que não pode ser pensada sem que se considere os interesses de seus habitantes – os seringueiros, as populações ribeirinhas, os povos indígenas, enfim a população que nunca se beneficiou dos projetos de desenvolvimento.

Em segundo lugar, temos os interesses empresariais na região, que agrega empresas estatais, empresariado nacional e multinacional. O que une esse grupo é o interesse pela exploração dos recursos naturais da Amazônia e uma tendência a relativizar o grau de destruição da floresta, ao mesmo tempo em que passaram a defender o *desenvolvimento sustentável* para a região.

Em terceiro lugar, têm-se os interesses militares, estes por sua vez, sempre tiveram lugar de destaque no processo de ocupação da região e são grandes influenciadores no processo de formulação de política externa para a área. Pelas características da região, centro estratégico para a política interna e externa, com grande número de reservas minerais, o “vazio demográfico” e, recentemente o interesse internacional em torno da preservação da Amazônia, torna-se mais fácil entender a razão do interesse militar na área.

Em quarto lugar, observa-se a atuação das esferas governamentais através da experiência de gestão das políticas, particularmente relacionadas com as questões ambientais, em um território de grande dimensão. Observa-se, em especial, a figura do Itamaraty, que por sua capacidade de articulação e interferência na área é o ator de maior relevância para o estudo e que representa o maior número de questões a serem tratadas. Na atual fase de ocupação da região, ganha destaque o conceito de fronteira nacional e novas questões são colocadas para a instituição.

2.5 Política Externa e Amazônia brasileira

A política externa pode ser definida como uma política pública, porém por mais que se identifique seu caráter público, é recorrente na literatura especializada reconhecer a especificidade da política externa quando comparada as outras políticas desenvolvidas pelos governos – econômica, social, industrial, assistencial, etc.

A política externa é o conjunto de atividades políticas mediante as quais cada Estado promove seus interesses frente a outros Estados (WILHELMY, 1988 apud LIMA, 2000, p. 148). Ela é resultado de um processo, muitas vezes demorado e conflituoso, que envolve interesses divergentes, confrontos e negociações entre várias instâncias instituídas ou arenas e entre os atores que delas fazem ou procuram fazer parte. Para Lafer

“A política externa – substância da ação diplomática – é uma política pública. É, no entanto, um tipo especial de política pública, mais qualitativa do que

quantitativa, que exige como passo prévio uma análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional.” (LAFER, 1993, p. 43).

Mesmo correspondendo a interesses nacionais de longo prazo, permanentes, não há como conceber que a política externa esteja isenta de sofrer efeitos devido a passagem do tempo. A partir desta perspectiva, deduz-se que, independentemente da abordagem teórica privilegiada, na análise da política exterior a postura do investigador deve ser tal que este reconheça que seu estudo implica um conhecimento aprofundado da política doméstica (DUROSELLE, 2000, p. 59).

Assim, ainda que a quase totalidade dos trabalhos desenvolvidos nos centros acadêmicos do país tenha seu foco no papel do Estado como ator central na formulação e execução da política externa brasileira, deve-se reconhecer que o estudo das relações internacionais e, particularmente, de política externa, comporta uma série de teorias sugestivas de novas perspectivas.

Tendo por referência a concepção de que a política externa constitui-se no esforço de realização dos interesses nacionais em plano externo, sua análise não pode desconsiderar elementos de ordem doméstica. É, portanto, “necessária a análise do papel desempenhado pelo parlamento, pelos partidos políticos, pela imprensa, sindicatos, organizações não-governamentais, meio intelectual – enfim, pela miríade de atores que asseguram sua vitalidade e legitimidade (RIBEIRO, 2006).

Sua investigação, portanto, deve levar em conta duas dimensões que apesar de distintas são complementares: as regras de funcionamento da ordem mundial em dado momento; e os interesses domésticos constituídos pelas demandas advindas do plano societário. Só então, observação conjunta destas variáveis, é possível considerar a formulação e promoção de políticas específicas de inserção do Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional.

Estudar a formulação de política externa no Brasil é considerar uma gama de variáveis que demandariam muito tempo de estudo e de dedicação por parte do pesquisador. Em virtude de tal fato, privilegiou-se uma abordagem do trabalho com um olhar específico sobre a questão do cenário internacional e sua correspondência mediante políticas para a Amazônia brasileira nos anos de 1972 à 1992, período entre as duas principais conferências de meio ambiente da ONU que alteraram o paradigma de meio ambiente.

Assim, a área foi escolhida devido seu estudo requerer um recorte teórico-metodológico diferenciado de outras regiões do país. Os atores que participam do processo ou influenciam a tomada de decisões sobre o mesmo, são bem diferenciados se comparados aos atores que participam desse processo em outras localidades, apesar de inseridos em semelhante regime e forma de governo. “Devido à inevitável escassez de tempo, energia e recurso financeiro, a análise intensiva de um pequeno número de casos pode ser mais promissora do que uma análise estatística superficial de muitos casos” (LIJPHART, 1971).

Na história da política externa do Brasil pós-colonial, a Amazônia brasileira pouca relevância teve como interesse sistemático. As razões dessa refratariedade podem ser identificadas na

“... inserção tardia da Amazônia Brasileira na história nacional; no inexpressivo aporte de agentes políticos regionais com influência na formação da agenda brasileira de política externa; na limitada assimilação pela agenda de interesses do estado nacional de suas demandas como espécie de periferia do país; no pouco êxito dos dirigentes federais em converter as singularidades regionais, em efetivo elemento estratégico do país e na pouca expressão econômica que a região possui em relação a outras regiões brasileiras” (CERVO e BUENO, 2008, p. 205).

Dessa forma, este estudo é um esforço pontual na direção de uma agenda de pesquisa que precisa ser retomada de forma mais sistemática. A pressão enfrentada desde os anos 1970 de internacionalização da área alterou a forma como as forças políticas domésticas lidam com o tema da política externa. Somente com a atualização desta agenda de pesquisa será possível uma compreensão mais sólida sobre os rumos e os fundamentos da política externa brasileira contemporânea. Deve-se ter em mente, ainda que, a Amazônia ocupa posição estratégica para o desenvolvimento dos países do norte da América do Sul, particularmente em função de seu imenso patrimônio natural, compartilhado por vários Estados.

3. CONCLUSÃO

A renovação do estudo da política internacional por meio da inserção de novos métodos e da associação a outras disciplinas, afastando-a da visão de mundo e das orientações metodológicas da comunidade científica dominante norte-americanana área de relações internacionais, permitiu a ampliação de seu campo de pesquisa. Neste sentido, o estudo das relações internacionais ambientais passar a englobar questões

variadas, que vão desde a gestão de recursos naturais e de ecossistemas à luta contra a poluição nos meios diversos, à proteção da biodiversidade e da atmosfera e à promoção da saúde pública e segurança alimentar.

No final dos anos 70 e início dos anos 80, a estrutura da cooperação internacional se complexificou a ponto de englobar todos os níveis de interações internacionais: inter e trans-estatais, transnacionais (ONGs) e intergovernamentais (Organizações Internacionais Governamentais). Surge um novo jogo político, iniciado pelos grupos locais em todas as zonas geográficas, incluindo grupos com pouco ou nenhum interesse pela política tradicional. A ecopolítica internacional, portanto, consolida-se no início dos anos 1980 caracterizando-se pela multiplicação, aceleração e complexificação progressivas das interações internacionais (LE PRESTRE, 2000, p. 128-129).

São conseqüências diretas desse processo: uma participação crescente das Organizações Internacionais Governamentais, a qual conduz uma institucionalização crescente da política ambientalista internacional; a fundação de ONGs ambientalistas militantes em oposição àquelas de caráter mais conservador. As novas ONGs tem uma filosofia que põe em causa a própria natureza da sociedade industrial. São representativos de valores pós-industriais. O desenvolvimento de instrumentos jurídicos através do estabelecimento de acordos internacionais (tratados, convenções, entre outros). O Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), por exemplo, é assinado em julho de 1978 por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, e é o instrumento jurídico que reconhece a natureza transfronteiriça da Amazônia; a criação de instituições nacionais dedicadas à proteção do meio ambiente. No Brasil vários foram os institutos criados nessa época, como por exemplo, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), criado com mega-estrutura, que mantinha a gestão das florestas. Além dele, a Superintendência de Pesca (Sudepe), que mantinha a gestão do ordenamento pesqueiro, e a Superintendência da Borracha (Sudhevea), que tinha como desafio viabilizar a produção da borracha. Todos esses órgãos encontravam-se ligados a ministérios e conselhos.

Logo, num contexto no qual as conexões se aprofundam e as diferenças também, sobretudo, as discrepâncias entre o norte e o sul, surgem problemáticas que ultrapassam as fronteiras nacionais, mas que não deixam de ser ao mesmo tempo questões de âmbito interno. Para Greene (2008), muitos problemas ambientais pelo seu caráter transnacional ultrapassam as barreiras nacionais, mesmo que sua natureza não seja inteiramente global. A soberania passa, por um lado, a ser

contestada pelos problemas que agora são locais e ao mesmo tempo globais, e por outro lado, ganha importância por constituir-se no meio pelo qual os estados se apóiam na tentativa de garantir aos olhos do exterior o controle sobre o seu território.

Em conclusão, a soberania significa independência e a posse de uma constituição, escrita ou não, que não está subordinada a nenhuma outra ordem institucional (BODIN, 1992). Somente os Estados soberanos são admitidos a participar plena e regularmente na vida internacional. Com tal, a soberania tanto pode ser vista como uma questão de poder, regime político ou riqueza (SCHMITT, 1992) como de *status* (ROSENAU, 2000; ONUF, 2002). No caso brasileiro, a política de colonização de certas partes amazônicas em meados dos anos 1970 foi em parte motivada pelo desejo de reivindicação efetiva das regiões fronteiriças em oposição ao crescimento da preocupação com os problemas ambientais, que contêm efeitos transfronteiriços, e no qual os Estados não podem explorar os recursos naturais sem ter em conta seus vizinhos.

Assim, as pressões internacionais em favor do desenvolvimento da Amazônia brasileira estimularam o papel soberano do Estado, além de lhe permitir perseguir mais ativamente objetivos tradicionais, como a demarcação de fronteiras e a proteção de seu patrimônio nacional.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, Fabio de Andrade. O poder da floresta: ecologia e política internacional na Amazônia. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. – São Paulo, 2000. Disponível em <http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000213903> Acesso em: 05/05/2011.

ALMINO, João. *Naturezas Mortas: ecofilosofia das relações internacionais*. XX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (mimeo). – Brasília, 1990.

BODIN, Jean, *Los seis libros de la república*, 2a. edición, Colección Clásicos del Pensamiento. – Tecnos, Madrid [original de 1576], 1992.

BRIGAGÃO, C.: “A Projeção Externa do Brasil: a questão da segurança”, in: *Contexto Internacional*, nº 7. – Rio de Janeiro: IRI-PUC/Rio, 1988.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. – Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2008.

DEUTSH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. – Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá: teoria das relações internacionais*. – Brasília: Editora da Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

LAFER, Celso. *Política Externa Brasileira: Três Momentos*. Papers nº 4, Konrad Adenauer-Stiftung. – São Paulo: 1993.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. – Brasília: Funag, 2006.

LE PRESTRE, Phillippe. *Ecopolítica Internacional*. Trad. Jacob Gorender. – São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional* vol.22 n.2. – Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rj, jul./dez.2000.

LINDGREEN ALVES, José Augusto. *Relações Internacionais e temas sociais*. – Brasília: Ed. UNB, 2001.

LIPJART, Arend. Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, nº 65, 1971.

GUIMARÃES, Roberto P. Da oposição entre Desenvolvimento e Meio Ambiente ao Desenvolvimento Sustentável: Uma Perspectiva do Sul In *Temas de política externa brasileira II* / Gelson Fonseca Junior, Sergio Henrique Nabuco de Castro (organizadores). – São Paulo: Paz e Terra: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1994.

GREENE, Owen. Environmental issues In BAYLIS, John et alii. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. – UK: IE-Oxford, 4ª Edição, 2008.

ONUF, Nicholas. Worlds of Our Own Making: The Strange Career of Constructivism in Puchala, ed., *Visions of International Relations* – University of South Carolina Press, 2002.

PINHEIRO, Letícia. Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar. In: J.A. Guilhom de Albuquerque, *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990) vol4. Prioridades, Atores e Políticas*. – São Paulo, Annablume/Nupri, 2000.

RIBEIRO, Claudio Oliveira. As formas do mesmo: notas sobre a formulação e execução da política externa brasileira no pós-Guerra Fria. *Revista Espaço Acadêmico*. – Paraná: nº64, Setembro de 2006.

ROSENAU, James N. *Governança sem governo*. – São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

SCHMITT, Carl. *O conceito do político* (Der Begriff des Politischen), apresentação de Hans Georg Flickinger, tradução de Alvaro L. M. Valls. – Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1992.

WILHELMY, Manfred. *Política internacional: enfoques y realidades*. – Buenos Aires: GEL, 1988.