



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS DE PORTO NACIONAL  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**JULIA SOARES FIGUEIREDO**

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MEIO  
AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:  
O POSICIONAMENTO BRASILEIRO DURANTE AS CONFERÊNCIAS  
AMBIENTAIS DA ONU**

Porto Nacional/TO  
2019

**JULIA SOARES FIGUEIREDO**

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MEIO  
AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL:  
O POSICIONAMENTO BRASILEIRO NAS CONFERÊNCIAS  
AMBIENTAIS DA ONU**

Monografia apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Porto Nacional, para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais sob a orientação do Prof. Ítalo Beltrão Sposito e coorientação do Prof. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda.

Orientador: Dr. Ítalo Beltrão Sposito  
Coorientador: Dr. Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

Porto Nacional/TO  
2019

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

F475p Figueiredo, Julia.  
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MEIO AMBIENTE E O  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O POSICIONAMENTO  
BRASILEIRO DURANTE AS CONFERÊNCIAS AMBIENTAIS DA ONU. /  
Julia Figueiredo. – Porto Nacional, TO, 2019.

58 f.

Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus  
Universitário de Porto Nacional - Curso de Relações Internacionais, 2019.

Orientador: Ítalo Beltrão Sposito

Coorientador: Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda

1. Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente. 2. Desenvolvimento  
Sustentável. 3. Usina Hidrelétrica de Belo Monte. 4. Meio Ambiente e  
Relações Internacionais. I. Título

**CDD 320**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer  
forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte.  
A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184  
do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

# FOLHA DE APROVAÇÃO

JULIA SOARES FIGUEIREDO

## POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

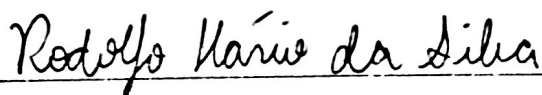
Monografia foi avaliada e apresentada à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Porto Nacional, Curso de Relações Internacionais para obtenção do título de bacharel e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 08 / 02 / 19

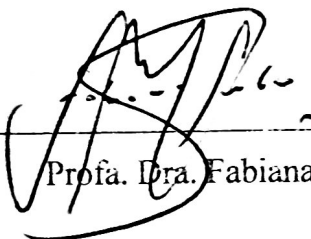
Banca Examinadora



Prof. Dr. Italo Beltrão Sposito, UFT



Prof. Dr. Rodolfo Ilário da Silva, UFT



Prof. Dra. Fabiana Scoleso, UFT

*À minha família.*

## AGRADECIMENTOS

Ao traçar o caminho para a minha vida acadêmica sempre contei com o apoio imprescindível da minha família. Todos sempre me incentivaram a seguir os meus sonhos, apesar de todos os desafios que bateram à nossa porta. Agradeço primeiramente aqueles que viveram não só a rotina da universidade, mas todos os meus passos nessa vida: Roseni Figueiredo, Marcelo Figueiredo, Marcelo Figueiredo Filho e Lucas Figueiredo. Agradeço à todos os meus familiares, que mesmo estando longe torcem por mim e ficam felizes com minhas realizações.

Os meus professores são responsáveis por meus resultados, pois confiaram seu conhecimento à mim. Eu os respeito e admiro muito por toda a paciência, amor e dedicação colocados em seu trabalho. Gostaria de agradecer dois grandes mestres do ensino fundamental: minha querida professora Cecília Leme e meu estimado professor Edson Gimenes. Muito obrigada, os senhores me ensinaram para a vida, serei eternamente grata. Faltam palavras para agradecer os meus professores da graduação. São professores que demonstraram sua paixão por ensinar, por isso deixo aqui minha eterna gratidão.

Agradeço principalmente o meu orientador Prof. Dr. Ítalo Sposito, que me acompanhou do início ao fim da graduação e não mediu esforços para que eu aprendesse e acreditasse na minha capacidade. O meu orientador me fez gostar de política externa e irei carregar isso para a vida toda. O meu coorientador me auxiliou em um período onde me encontrava muito confusa sobre meu projeto de pesquisa. Ao Prof. Dr. Jan Lacerda sou muito grata por ter aberto os horizontes e me apresentado o caso da Usina de Belo Monte. O senhor me deu esperanças para estudar temas contemporâneos de relações internacionais, como o meio ambiente.

Finalmente, agradeço os meus amigos. Vocês são muito importantes e fazem parte dessa conquista, porque são definitivamente os melhores amigos do mundo. Meus amigos são a família que eu escolhi. Nós somos a prova de que a distância não destrói laços, só os fortalece. Obrigada pelo simples fato de serem meus amigos. Estendo o agradecimento aos meus colegas da graduação, foram quatro anos de muito aprendizado. Cultivamos boas recordações e independentemente do nosso futuro carregaremos essa ligação.

## RESUMO

O Brasil já ocupou uma posição de protagonismo no regime ambiental internacional. Desde o surgimento do meio ambiente como pauta importante e definitiva na agenda política global, o Brasil participou, propôs e por vezes liderou as negociações internacionais no tema. Ainda assim, a política ambiental sempre esteve subordinada aos interesses econômicos dominantes na política nacional, como demonstram os casos da construção da usina de Belo Monte, de grandes obras de infraestrutura, da política indigenista, da legislação, tributação, e fiscalização das várias atividades de mineração, e tantos outros casos. Nesse contexto, o posicionamento externo brasileiro para o meio ambiente é estudado com base nas conferências ambientais internacionais da Organização das Nações Unidas, no período de 1972 a 2012, ao passo em que é comparado ao tratamento destas questões no âmbito doméstico. O objetivo deste trabalho é apontar se o conceito de desenvolvimento sustentável é aplicado na política doméstica com a mesma intensidade em que é defendido em sua política externa para o meio ambiente. Mediante a pesquisa é possível concluir que há diferentes posicionamentos nas políticas ambientais doméstica e externa. Para responder à pergunta de pesquisa é feita uma revisão bibliográfica dos temas de desenvolvimento sustentável e análise de política externa, além de apresentar um estudo de caso da construção da Usina de Belo Monte.

Palavras-chaves: Desenvolvimento Sustentável; Política Externa Brasileira; Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

## ABSTRACT

Brazil has already played a leading role in the international environmental regime. Since the emergence of the environment as an important and definitive agenda in the global political agenda, Brazil participated, proposed and sometimes led the international negotiations on the theme. A few years ago, however, environmental policy was clearly subordinated to the dominant economic interests in national politics, as evidenced by the construction of the Belo Monte plant, major infrastructure works, indigenous politics, legislation, taxation, and various mining activities, and many other cases. Within this context, the Brazilian external and internal positioning for the environment is studied based on the UN international environmental conventions, in the period of 1972 to 2012. The objective of this work is to indicate if the concept of sustainable development is applied in domestic politics with the same intensity in which it is defended in its foreign policy for the environment. Through the research it is possible to conclude that there are different positions in domestic and external environmental policies. To answer the research question a bibliographic review of the topics of sustainable development and foreign policy analysis is done, in addition to presenting a case study of the construction of the Belo Monte Power Plant.

**Key-words:** Sustainable Development; Brazilian Foreign Policy Analysis; Belo Monte Power Plant.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1- Evolução do Conceito de Desenvolvimento Sustentável .....	22
---	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APE	Análise de Política Externa
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIMA	Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPT	Comissão Pastoral da Terra
DEMA	Divisão do Meio Ambiente
FADESP	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
G77	Grupo dos 77
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MME	Ministério de Minas e Energia
MPF	Ministério Público Federal
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NESA	Consórcio Norte Energia
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	Partido dos Trabalhadores
Rio-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
Rio+10	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável
Rio+20	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
TRF	Tribunal Regional Federal
UHE	Usina Hidrelétrica

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA, MEIO AMBIENTE E RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1</b>	<b>Análise de Política Externa.....</b>	<b>14</b>
<b>2.2</b>	<b>Meio Ambiente nas Relações Internacionais.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3</b>	<b>Desenvolvimento Sustentável.....</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....</b>	<b>23</b>
<b>3.1</b>	<b>Conferência de Estocolmo.....</b>	<b>23</b>
<b>3.2</b>	<b>Rio-92.....</b>	<b>28</b>
<b>3.3</b>	<b>Rio +10.....</b>	<b>32</b>
<b>3.4</b>	<b>Rio+20.....</b>	<b>35</b>
<b>3.5</b>	<b>Considerações Parciais.....</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DE CASO: USINA DE BELO MONTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1</b>	<b>O caso da usina de Belo Monte.....</b>	<b>39</b>
<b>4.2</b>	<b>Processo decisório interno.....</b>	<b>43</b>
<b>4.3</b>	<b>Considerações Parciais.....</b>	<b>46</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>49</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil construiu uma política externa para o meio ambiente direcionada para o desenvolvimento sustentável ao passo que o meio ambiente foi incluído na pauta internacional como um tema prioritário. Durante as Conferências das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o Brasil liderou os países em desenvolvimento buscando um modelo de desenvolvimento que atendesse as suas necessidades e se enquadrasse no conceito de desenvolvimento sustentável. Contudo, diversas situações domésticas divergem da política ambiental defendida em sua política externa.

O presente trabalho visa analisar se o conceito de desenvolvimento sustentável é aplicado no Brasil nos termos de política doméstica da mesma maneira que é tratado na política externa. Esse tema é relevante pois o conceito de desenvolvimento sustentável é uma tentativa de desenvolvimento em três dimensões: economicamente viável, socialmente justo, e ecologicamente sustentável. Quando o conceito de desenvolvimento econômico é utilizado sem considerar esses dois elementos o meio ambiente e a sociedade sofrem um grande impacto. A hipótese para o problema apresentado é que se o Brasil agisse internamente de acordo com o discurso que defende no cenário internacional, a situação do meio ambiente no país seria diferente.

Para responder a pergunta de pesquisa é feita uma revisão bibliográfica dos temas de Desenvolvimento Sustentável e Política Externa para o Meio Ambiente, além de apresentar um estudo de caso. O estudo de caso da Usina de Belo Monte aponta que se as decisões tivessem sido tomadas conforme o conceito de desenvolvimento sustentável o resultado da política doméstica seria diferente. O objetivo geral é apontar se o Estado Brasileiro aplica o desenvolvimento sustentável domesticamente da mesma forma que defende o conceito em sua política externa. Os objetivos específicos são a) definir o que é desenvolvimento sustentável; b) analisar o posicionamento brasileiro nas Conferências da ONU sobre Meio Ambiente e c) analisar a política ambiental externa e interna do Estado brasileiro por meio de um estudo de caso.

A metodologia é qualitativa. O método qualitativo apresenta diferentes modelos de pesquisa e aspectos da realidade que não são quantificados. A metodologia qualitativa se opõe ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa baseado no modelo de estudo das ciências da natureza, com processos quantificáveis que se transformam em leis e explicações generalizadas. Dessa forma, a pesquisa não é generalizada.

O estudo de caso faz parte da metodologia escolhida, pois a partir desse método pode-se adquirir conhecimento por meio da exploração de um único caso. O estudo de caso é uma das modalidades mais utilizadas nas pesquisas qualitativas em ciências sociais. O caso escolhido para analisar a postura doméstica brasileira em relação ao desenvolvimento sustentável é o caso da Usina de Belo Monte. A pesquisa será bibliográfica, os dados serão obtidos por meio de artigos, livros, periódicos científicos, teses, dissertações, anais de encontros científicos, periódicos, bancos de dados, entre outros.

O trabalho está organizado em introdução, 3 capítulos correlacionados e considerações finais. A introdução apresentou por meio de sua contextualização o tema proposto neste trabalho. O capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica, colocação do tema de meio ambiente nas relações internacionais, o conceito de desenvolvimento sustentável e termos de análise de política externa. O capítulo 3 apresenta o posicionamento brasileiro nas Conferências Ambientais, precursoras do tema de desenvolvimento sustentável. O capítulo 4 discorre sobre o estudo de caso da usina de Belo Monte, para relacionar as contradições entre a agenda que avançou na política doméstica e a imagem projetada pelo Brasil no âmbito externo. Nas considerações finais os objetivos identificados inicialmente foram relacionados com os resultados alcançados por meio das análises realizadas.

## **2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA, MEIO AMBIENTE E RELAÇÕES INTERNACIONAIS.**

A primeira seção deste capítulo tratará da base teórica e conceitual que será utilizada como suporte para o desenvolvimento dos próximos capítulos. A fundamentação teórica deste trabalho é a Análise de Política Externa, uma subdisciplina de relações internacionais que estuda a política externa como resultado de uma dinâmica entre as esferas doméstica e internacional. É a teoria que será o alicerce para a discussão da posição brasileira nos termos de desenvolvimento sustentável, demonstrará como ocorrem as disputas domésticas para a formulação e implementação da política externa brasileira e quem são os atores envolvidos. Será de grande importância tratar da APE, que nos próximos capítulos irá direcionar o debate para o estudo de caso.

A segunda seção desse capítulo tratará do tema ambiental nas relações internacionais. A teoria será utilizada para analisar esse tema que ascendeu recentemente nessa área. É crucial compreender como esse tema surge e como se desenvolve até os dias de hoje nas relações internacionais, para mostrar que os problemas ambientais competem a todos os Estados. A Organização das Nações Unidas tem um papel extremamente relevante, pois é a pioneira nas discussões de desenvolvimento sustentável, uma política alternativa de desenvolvimento que se difere do tradicional desenvolvimento econômico e busca amenizar os impactos do desenvolvimento sob o meio ambiente.

Portanto, a terceira seção abordará o conceito de desenvolvimento sustentável o diferenciando do desenvolvimento econômico, para que o leitor consiga visualizar a evolução do conceito e como ele é visto nos dias de hoje e para apontar se a posição brasileira em política externa e doméstica se enquadra nos padrões do desenvolvimento sustentável. A partir da aplicação da APE no segundo capítulo e da análise por meio do estudo de caso será levantada qual é a posição brasileira, utilizando o conceito de desenvolvimento sustentável.

### **2.1 Análise de Política Externa**

Nesta pesquisa será utilizada a Análise de Política Externa (APE), para obter uma compreensão do objeto de estudo. A Análise de Política Externa é uma subdisciplina de relações internacionais que apresenta a política externa como resultado da dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional. A APE aponta a necessidade de investigar os processos de tomada de decisão, os atores mais importantes em decisões de política externa, a possível influência do líder político, além das disputas entre grupos e coalizões políticas. Figueira (2009)

afirma que este tipo de análise visa complementar as tradicionais, que dão maior peso ao nível sistêmico, ou internacional, e a posição do Estado dentro deste, desconsiderando a influência das variáveis domésticas nos resultados das negociações internacionais.

Portanto, se faz necessário compreender o papel dos atores que influenciam a formação e implementação da política externa brasileira para o meio ambiente. Segundo Salomón e Pinheiro (2013), por ser uma política pública, a política externa apresenta demandas e disputas de variados grupos domésticos em seu processo de elaboração. Para compreender melhor o papel desses atores e as disputas domésticas serão discutidos três modelos da literatura teórica: múltiplos atores autônomos (HERMANN E HERMANN,1989), nível individual (HERMANN, 1980) e política externa e burocracias (FIGUEIRA,2009).

Hermann e Hermann (1989) definem unidade decisória única como o conjunto de autoridade que possui a capacidade de tomar uma decisão que não pode ser prontamente revertida. Pinheiro (2000) complementa ao dizer que são atores que, enquanto funcionários do governo detêm essa autoridade para comprometer os recursos do Estado e da sociedade com vistas à tomada de uma decisão que não pode ser facilmente revertida. Essa decisão geralmente é tomada por um indivíduo, um grupo de indivíduos ou múltiplos atores que são denominados unidade decisória única por deterem autoridade para impedir que outras entidades dentro do governo revertam sua decisão sem custos. Esse trabalho irá utilizar a classificação de múltiplos atores autônomos, que são indivíduos, grupos ou coalizões que, apenas em conjunto e mediante acordo, podem atuar como unidade decisória única para discorrer sobre as disputas domésticas.

O estudo de Hermann (1980) aponta que as características pessoais dos líderes políticos se relacionam com o comportamento de política externa. Essas características são separadas em crenças, motivos, estilo de decisão e estilo interpessoal. Com base nessas características a autora caracteriza dois tipos de líder: o líder independente e o líder participatório. O líder independente é um líder nacionalista, influente, preocupado com sua capacidade de poder ou influência sob os outros e suspeita dos motivos e ações dos outros. O líder participatório tem preocupação em estabelecer, manter ou restaurar relacionamentos amigáveis e demonstra um grau de diferenciação quando descreve ou discute sobre pessoas, lugares, políticas, ideias ou coisas. Essa diferenciação será utilizada para mostrar a importância do papel do presidente na política externa, que por meio de suas características afetam tanto o estilo quanto o conteúdo da política externa.

Segundo Figueira (2009), as burocracias também possuem um papel importante na tomada de decisão de política externa, pois são atores de grande influência, possuem capacitação técnica e podem ocupar muitas posições no governo. Esses atores possuem

estabilidade e permanência o que os difere dos políticos que são vulneráveis a pressões domésticas. Além disso, estes atuam de forma impessoal, racional e afastada da política e dos conflitos de interesse domésticos. Oliveira (2005) afirma que decisões de política são o resultado de uma intensa concorrência entre diferentes agências governamentais que agem de acordo com seus próprios interesses e burocracias. Oliveira (2005) discorre sobre o modelo de política burocrática de Allison, no qual o Estado detém o controle dos recursos internos, assegurando a implementação de resoluções no plano interno, enquanto no externo a implementação está sujeita ao caráter anárquico do Sistema Internacional e ao jogo de interesses e de poder do Estado.

Os principais atores que serão analisados no estudo de caso fazem parte do poder Executivo e do poder Legislativo brasileiro. De acordo com Pinheiro (2013), a Constituição brasileira informa que a competência para a condução da política externa é exclusiva do poder Executivo, ou seja, do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Presidente da República. Faria (2012) aponta que o MRE é responsável pela implementação da política exterior do país, mas tem assumido o encargo de formulação dessa política. Cason e Power (2009) complementam essa afirmação argumentando que o domínio tradicional do MRE na formulação de política externa diminui por conta do aumento no número de atores que estão influenciando ou tentando influenciar a formulação de política externa quanto a um aumento na diplomacia presidencial.

O Presidente da República possui um papel muito importante na condução da política externa. É considerado o detentor da responsabilidade em relação à política externa do país. O presidente possui inúmeras atribuições que constam na Constituição Federal. Para executá-las, o presidente conta com o auxílio de auxiliares, assessores, ministros de Estado, entre outros. O presidente possui poderes legislativos como o veto a leis aprovadas pelo Congresso Nacional e a elaboração de medidas provisórias. Quando o presidente conduz a política externa de maneira mais ativa sua atuação é chamada de diplomacia presidencial. A diplomacia presidencial estabelece um diálogo muito mais intenso com o Legislativo e a opinião pública do que a diplomacia tradicional.

Há uma grande discussão a respeito da relação entre Executivo e Legislativo na formulação de política externa. Segundo Spohr e Silva (2016), o poder Legislativo influencia o poder Executivo na formulação de política externa. Em seu artigo os autores apresentam os principais mecanismos de influência do Congresso Nacional, apesar de sua principal forma de atuação ser a análise e posterior deliberação sobre atos, tratados, acordos, convenções



internacional, entre outros. A conclusão desse estudo aponta que o Legislativo possui poder de influência, mas é pouco determinante na formulação da política externa.

## **2.2 Meio Ambiente e Relações Internacionais**

O meio ambiente é um tema que surge com o desenvolvimento de uma nova agenda internacional, que apesar de se manifestar no início da década de setenta, ganhou maior destaque como novo tema de relações internacionais na década de noventa. Anteriormente, havia a separação da agenda internacional entre *high politics* (alta política) e *low politics* (baixa política), sendo os primeiros temas vistos como os mais importantes, por envolverem questões estratégicas de segurança e questões militares e o segundo os temas considerados secundários como questões sociais e questões ambientais por exemplo.

Por muito tempo entendeu-se que meio ambiente seria um tema de *low politics*, mas novos temas passaram a ser destaque após a Guerra Fria, como direitos humanos, narcotráfico, meio ambiente e mudanças climáticas. O tema de meio ambiente tem conquistado o seu espaço dentro das relações internacionais, pois desde a década de 1970 os Estados reconheceram que o ecossistema é interdependente. A partir da percepção de que existe uma interdependência ecológica no planeta, há a necessidade de cooperação para manter a sustentabilidade do meio ambiente, que depende de todos para se tornar realidade. Portanto, a crise ambiental deve ser vista como um problema transnacional.

Na tentativa de demonstrar que a crise ambiental é um problema que transcende as fronteiras estatais surgem, de maneira mais efetiva, ações de organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU). A ONU é a responsável por promover a primeira Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano, em 1972, com o objetivo de buscar soluções para diversos desastres ambientais no mundo todo geralmente causados por atividades econômicas de grande porte originados da industrialização. Após a Conferência de Estocolmo, a ONU realiza a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento que trata da questão do desenvolvimento aliado ao meio ambiente. O modelo de desenvolvimento passa a ser central nas discussões ambientais desde Estocolmo, pois é a partir deste que deve se construir uma sociedade sustentável.

Portanto, a ONU coloca em pauta a questão do desenvolvimento sustentável, um modelo de desenvolvimento que promete diminuir os impactos ambientais causados em prol do desenvolvimento. Muitas vezes os Estados preferem escolher o modelo de crescimento econômico em detrimento do desenvolvimento sustentável. Tal fato prejudica o meio ambiente e alimenta a crise ambiental. O conceito de desenvolvimento sustentável é abordado nesse

capítulo para que o leitor compreenda quais são as diferenças de desenvolvimento sustentável e desenvolvimento econômico.

### 2.3 Desenvolvimento Sustentável

As primeiras discussões que deram início a construção do desenvolvimento sustentável surgem no final da década de sessenta, quando a população mundial começou a se preocupar com os efeitos indesejáveis do crescimento econômico sob o meio ambiente. Durante muito tempo o conceito de crescimento econômico foi um sinônimo de desenvolvimento econômico. Desenvolvimento econômico é o resultado da combinação de duas variáveis: crescimento econômico (aumento do PIB per capita) e melhoria do padrão de vida da população. Os Estados buscavam se industrializar para alcançar o desenvolvimento apenas por meio do crescimento econômico gerando degradação ambiental.

Em 1965, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que lança o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) para diferenciar os conceitos de desenvolvimento e crescimento econômico. Para isso, a ONU utiliza os seguintes indicadores para classificar os países segundo o grau de desenvolvimento: indicadores de educação (alfabetização), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita)<sup>1</sup>. Apesar dessa diferenciação o desenvolvimento econômico ainda é sinônimo de crescimento econômico, o que gerou e ainda gera impactos ambientais.

Segundo Kitamura (1994), a discussão que inicia a ideia do desenvolvimento sustentável pode ser demonstrada por meio de documentos divulgados neste período, como o *The Tragedy of the Commons* de Hardin (1968), *The Population Bomb* de Ehrlich (1968), *Blueprint for Survival* editado pela revista *The Ecologist* (1972) e “Os Limites do Crescimento” de Meadows et al.(1972). Os dois primeiros documentos têm foco no problema da explosão populacional que ocorria nos países em desenvolvimento, alertando o perigo da fome e recomendando o controle da população para evitar uma possível catástrofe. Os dois últimos enfatizam a questão da escassez dos recursos naturais, tratando da não sustentabilidade do crescimento econômico sem limites como causadora desta e da interdependência global quando se trata de questões ambientais.

Por conta dessa discussão, ficou clara a proposta de que, para manter uma sociedade estável seria necessário avaliar as políticas econômicas que davam suporte ao crescimento econômico, a preservação de matérias primas naturais e energia e para um equilíbrio

---

<sup>1</sup> Os elementos constitutivos do IDH se encontram no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2000.

demográfico. Apesar disso, a discussão ficou polarizada entre os países industrializados, que não queriam desacelerar ou estancar o crescimento das suas economias e os países em desenvolvimento que acreditavam que essa discussão os impedia de se desenvolver e iria contra a sua soberania em relação aos recursos naturais nacionais.

A Organização das Nações Unidas possui um papel extremamente relevante quando se trata da construção do desenvolvimento sustentável. A polarização da discussão a respeito do desenvolvimento continuou em 1972, quando a ONU convocou a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo. Esta Conferência é vista como o marco formal do início da agenda ambiental global.

A Conferência foi marcada pela dicotomia entre a posição dos países do norte e a dos países do sul. Os países desenvolvidos defendiam a tese do crescimento zero, ou seja, interromper o crescimento econômico dos países em desenvolvimento já que este processo era poluidor e devorador de recursos naturais. Os países do sul defendiam o direito ao desenvolvimento.

Nesta Conferência o Brasil liderou este último grupo de países. O Brasil defendia a posição de que o processo de desenvolvimento não deveria parar em prol de um meio ambiente mais limpo, que os países desenvolvidos deveriam se responsabilizar pelos danos causados ao meio ambiente e que a soberania do país não seria sacrificada por interesses ambientais. Contraditoriamente, as negociações na conferência deveriam se basear na ideia de que o desenvolvimento econômico é compatível com a conservação do meio ambiente, algo considerado inadequado pelos países em desenvolvimento, tendo em vista que responsabilizavam os países desenvolvidos pela degradação do meio ambiente.

Um ano após a Conferência de Estocolmo, surge um novo conceito: o Ecodesenvolvimento. Maurice Strong foi secretário-geral da Conferência de Estocolmo e responsável por apenas introduzir o conceito de Ecodesenvolvimento. Esse conceito surge como uma alternativa de política de desenvolvimento que é aprofundada por Ignacy Sachs, um economista preocupado com questões ambientais. De acordo com Brüseke, Ignacy Sachs formulou os princípios básicos desse novo conceito, que consistiam em seis premissas: a satisfação das necessidades básicas, a solidariedade com as gerações futuras, a participação da população envolvida, a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral, a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito às outras culturas (CAVALCANTI,1995).

A teoria do ecodesenvolvimento "trata-se de gerir a natureza de forma a assegurar aos homens de nossa geração e para todas as gerações futuras a possibilidade de se desenvolver"

(SACHS, 1981, p.14). De acordo com o Montibeller Filho (1993), esse conceito alia aspectos econômicos à problemática ambiental e social. O autor explica ainda que Sachs desenvolveu cinco dimensões de sustentabilidade do ecodesenvolvimento sendo elas: sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Cada uma possui um objetivo específico, apresentados abaixo:

**-Sustentabilidade Social:** Redução das desigualdades sociais.

**-Sustentabilidade Econômica:** Aumento da produção e da riqueza social sem dependência externa;

**-Sustentabilidade Ecológica:** Qualidade do meio ambiente e preservação das fontes de recursos energéticos e naturais para as próximas gerações;

**-Sustentabilidade Espacial:** Evitar excesso de aglomerações;

**-Sustentabilidade Cultural:** Respeito à cultura de cada ecossistema e de cada local.

Inicialmente, o conceito de desenvolvimento sustentável foi estabelecido pela Comissão Brundtland, em 1987, após a Conferência de Estocolmo, no relatório “Nosso Futuro Comum”. O relatório também tratou sobre a insustentabilidade dos padrões de desenvolvimento econômico em curso, que depredam os recursos naturais. A Comissão contou com vinte e um países participantes (Itália, Arábia Saudita, Zimbábue, Costa do Marfim, República Federal da Alemanha, Hungria, República Popular da China, Colômbia, Índia, Brasil, Japão, Guiana, Estados Unidos, Argélia, Indonésia, Nigéria, União Soviética, Iugoslávia e Canadá) que elaboraram um relatório final enfatizando a necessidade de uma mudança no modelo de desenvolvimento adotado pelos países. De acordo com o Relatório Brundtland da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, desenvolvimento sustentável é “um processo de transformação no qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro a fim de atender as necessidades e aspirações humanas” (BRUNDTLAND, 1991).

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, colocou mais uma vez a necessidade do desenvolvimento sustentável em pauta. Segundo do Lago (2007), a Conferência do Rio consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável e contribuiu para a mais ampla conscientização de que os danos ao meio ambiente eram majoritariamente de responsabilidade dos países desenvolvidos. Foi nessa Conferência que os construiu-se um consenso de que todos os países são responsáveis pelo meio ambiente, mas de maneiras diferentes.

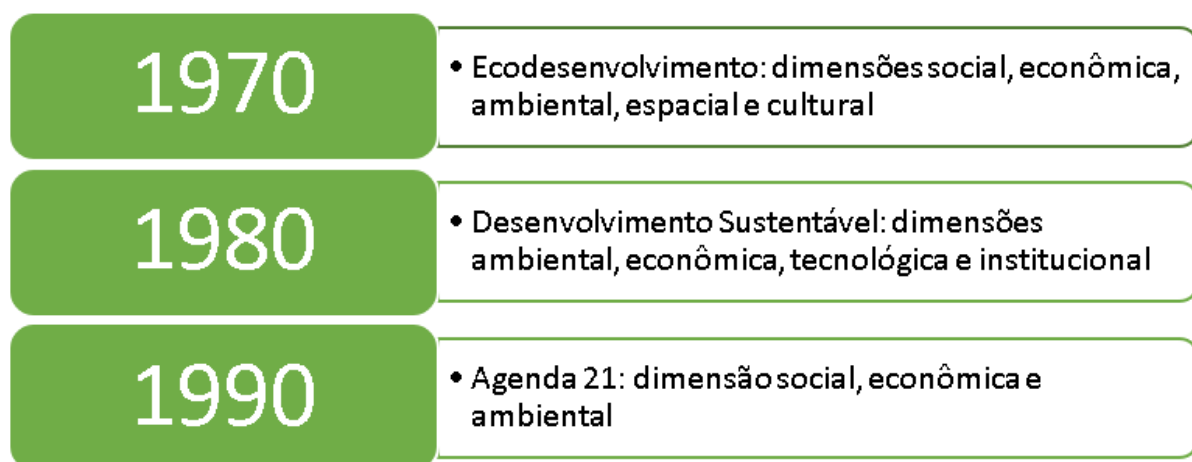
A Conferência adotou também a Agenda 21, um documento para o desenvolvimento sustentável que reuniu duas décadas de trabalho iniciados na Conferência de Estocolmo. Na Agenda 21, os países delinearam um programa detalhado para afastar o mundo do atual modelo insustentável de crescimento econômico, direcionando para atividades que protejam e renovem os recursos naturais, no qual o crescimento e desenvolvimento dependem.

É importante ressaltar que, o conceito de desenvolvimento sustentável ainda está em construção e, portanto, não há consenso quando se trata desse conceito. Segundo a Conferência de Ottawa cinco requisitos devem ser cumpridos para estabelecer um desenvolvimento sustentável, sendo eles: a integração da conservação e do desenvolvimento; a satisfação das necessidades básicas humanas; o alcance da equidade e justiça social; a provisão da autodeterminação social e da diversidade cultural e a manutenção da integração ecológica. (OMS, 1986).

De acordo com o Relatório Brundtland da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, desenvolvimento sustentável é “um processo de transformação no qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro a fim de atender as necessidades e aspirações humanas” (BRUNDTLAND,1991).

Foi estabelecido na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) que desenvolvimento sustentável seria “o modelo que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente. Em outras palavras é a noção de que o crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental”.

*Figura 1: Evolução do Conceito de Desenvolvimento Sustentável*



Fonte: (CAVALCANTI, 1995; BRUNDTLAND,1991)

Além das diversas definições, o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável são utilizados como sinônimos por diversos autores, por serem muito similares, outros autores consideram o desenvolvimento sustentável como um estágio mais avançado do ecodesenvolvimento. O importante é compreender que o desenvolvimento sustentável surge e inicia sua construção tendo como base o conceito de ecodesenvolvimento. É a partir da década de 1990, com a Rio-92 e a Agenda 21 que o conceito de desenvolvimento sustentável institui suas esferas de atuação, o chamado tripé da sustentabilidade, que envolve as esferas social, econômica e ambiental.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) estabelece essa definição definitivamente em 2012 com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os ODS fizeram parte do documento final desta Conferência, que seria uma continuação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e devem ser implementados de 2015 a 2030. Os ODS fazem parte da Agenda 2030<sup>2</sup> para o Desenvolvimento Sustentável, que são um conjunto de programas, ações e diretrizes que orientarão os trabalhos das Nações Unidas e de seus países membros rumo ao desenvolvimento sustentável.

É necessário ressaltar a importância da discussão acerca dessa forma alternativa de desenvolvimento, que desde os anos 1960 tem contribuído para instituir a sustentabilidade nas várias dimensões do desenvolvimento. Para este trabalho, o conceito de desenvolvimento sustentável adotado será a definição mais recente, ou seja, o que abrange as esferas econômica, social e ambiental.

---

<sup>2</sup> Para mais informações a respeito, consultar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>

### **3 MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Neste capítulo serão apresentados os atores políticos domésticos que participaram da formação da posição brasileira, o posicionamento defendido e a forma de atuação brasileira nas Conferências sobre Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (ONU). A Conferência das Partes (COP) é o órgão supremo decisório no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB. Trata-se de reunião de grande porte que conta com a participação de delegações oficiais dos 188 membros da Convenção sobre Diversidade Biológica (187 países e um bloco regional), 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 demais observadores. A COP não será utilizada neste trabalho pois abrange áreas específicas do meio ambiente. O objetivo de apresentar a trajetória brasileira nas Conferências é expor a evolução da Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente desde a primeira Conferência que o país participou. Também busca-se revelar qual é o posicionamento brasileiro nas questões ambientais no âmbito externo.

Para isso, o capítulo se divide em 5 seções: a primeira seção ilustra a participação brasileira na primeira Conferência para o Meio Ambiente da ONU; a segunda seção visa mostrar a participação brasileira na Rio-92, na qual o país foi sede da Conferência; a terceira seção demonstra a participação do país na Rio+10 e a quarta seção exhibe a participação brasileira na última conferência, a Rio+20. A quinta seção é destinada para a conclusão, que mostra a trajetória completa do Brasil nas quatro conferências apresentadas. É a partir desse levantamento que pode-se traçar o perfil brasileiro diante das questões ambientais no âmbito externo.

#### **3.1 Conferência de Estocolmo**

A Conferência de Estocolmo ocorreu em um momento em que o Brasil se encontrava sob um regime autoritário e, ao mesmo tempo, apresentava um crescimento econômico extraordinário, o que ficou conhecido como a época do “milagre econômico brasileiro”. A preservação das altas taxas de crescimento era necessária para que o governo autoritário obtivesse o apoio de setores da sociedade. Os militares enxergavam a Amazônia brasileira como um meio para alcançar o desenvolvimento e vantagens econômicas. Portanto sua estratégia consistia na ocupação e integração nacional. Neste período foram construídas rodovias como a Transamazônica, terras foram redistribuídas e agroindústrias foram promovidas. Vale afirmar

que foi a partir da ditadura militar que a Amazônia começou a sofrer maiores impactos da ação humana.

vários fatores concorreram para o desmatamento em larga escala sofrido pela região amazônica: a construção das grandes rodovias e das estradas vicinais; a criação de gado; a exploração de madeira; a colonização oficial e “espontânea”; a mineração e os projetos infra-estruturais associados (estrada de ferro, hidrelétrica, etc.); e a fundição de ferro gusa. Todos esses empreendimentos, estimulados pelo governo brasileiro, estão inter-relacionados e contribuíram consideravelmente para agravar o desmatamento e a degradação ambiental na região. Neste sentido, uma sensação de descrença quanto às perspectivas de se ter um desenvolvimento minimamente sustentável neste período era perfeitamente justificada, em virtude do quadro extremamente negativo delineado pelos sérios impactos sociais e ambientais adversos causados nas áreas urbana e rural. (SERRA, 2004, p. 11)

Desde o final da década de 1960, os militares temiam o avanço do movimento ambientalista, pois este era associado aos movimentos de esquerda e questionaria as políticas econômicas do regime. Além disso, o Brasil enfrentava a pressão internacional que criticava a gestão ambiental brasileira e os abusos do governo brasileiro na área de direitos humanos. Ainda assim, o país temia que as posições tomadas na Conferência fossem vistas como um atentado à democracia e aos direitos humanos. (DO LAGO, 2007)

O Brasil via a Conferência como uma ameaça à gestão do país porque era visto como um país que privilegiava o crescimento econômico, que não estava interessado em controlar o crescimento demográfico, desconsiderando a preservação da natureza.

De acordo com do Lago (2007), a preparação da Conferência de Estocolmo pelo governo brasileiro foi de responsabilidade exclusiva do Itamaraty. Isso aconteceu porque os membros da delegação brasileira tinham a consciência de que esta Conferência teria um caráter político. Portanto, o processo preparatório foi centrado no Ministério das Relações Exteriores.

Do Lago (2007) afirma que em dezembro de 1971, o Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, General João Baptista de Oliveira Figueiredo listou seis itens como proposta de linha de atuação brasileira. Os itens demonstravam a posição defensiva do país em relação aos seus interesses nacionais. Estes itens foram aceitos e utilizados pelo Ministério das Relações Exteriores. (DO LAGO, 2007)

A preocupação brasileira com a Conferência de Estocolmo se concentrava no Ministério das Relações Exteriores porque as questões a serem tratadas envolviam prioritariamente a soberania do país. Tal preocupação levou a definição da linha de atuação brasileira ao controle



do próprio Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, evidenciando o poder militar na definição da política externa do governo brasileiro. (DO LAGO, 2007)

O interesse brasileiro nessa Conferência era inseri-la em um contexto favorável aos países em desenvolvimento, ou seja, com direito ao desenvolvimento econômico e social. França (2010) designa a posição brasileira como defensiva em Estocolmo, apontando o interesse brasileiro de incluir o desenvolvimento como a solução de problemas ambientais. O principal argumento seria o de que é necessário se desenvolver primeiro para depois “pagar a conta” dos danos ambientais, como foi feito pelos países desenvolvidos.

Segundo o relatório da delegação brasileira, participaram da delegação brasileira integrantes do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério de Minas e Energia. Tais atores foram responsáveis pela formação do posicionamento brasileiro. O posicionamento defendido pela delegação era o da proteção da soberania e responsabilidade nacional sobre o uso dos recursos naturais, a necessidade do desenvolvimento econômico para solucionar problemas ambientais e uma responsabilidade maior dos países desenvolvidos em relação à degradação ambiental. Durante a Comissão Preparatória o Brasil atuou como líder dos 77 países que possuíam o mesmo posicionamento em relação ao direito de se desenvolver. Na Conferência, o país se aproximou também dos países em desenvolvimento, como a China e a Índia, devido à similaridade das pautas.

Portanto, o Brasil participou da Conferência com a intenção de se defender, de defender a soberania nacional e o direito ao desenvolvimento. A soberania nacional foi ameaçada, pois os países desenvolvidos alegavam que o Brasil não preservava a sua natureza, com a intenção de internacionalizar o território para usufruir dos recursos ali presentes e utilizá-los conforme os seus interesses. Já o direito ao desenvolvimento foi ameaçado, pois os países desenvolvidos defendiam a tese do crescimento zero para os países em desenvolvimento. O Brasil foi visto como vilão ambiental, pois estava passando por um momento em sua história em que o crescimento econômico era muito mais importante que a crise ambiental. Segundo os governantes, era preferível poluir para se desenvolver como os países desenvolvidos fizeram no passado do que frear o desenvolvimento pela causa ambiental (O RETRATO..., 1972). Apesar disso liderou diversos países com o mesmo argumento, defendendo seu posicionamento.

Para confrontar a posição dos países desenvolvidos a delegação brasileira associou a degradação ambiental à pobreza, argumentando que a pobreza gera danos ambientais, além de defender a soberania de seu território, alegando que os problemas ambientais do Brasil eram problemas brasileiros. De acordo com a posição brasileira, a responsabilidade dos países em

desenvolvimento seria de se desenvolver, pois o crescimento econômico permitiria eliminar a poluição da pobreza. (FRANÇA, 2010).

O Secretário-Geral da Conferência recomendou para os países, no que se trata de energia, tomar passos para garantir a coleta adequada, medição e análise dos dados relacionando-os aos efeitos ambientais sobre uso de energia e produção dentro de sistemas apropriados de monitoramento. A concepção e funcionamento de tais redes deveria incluir, em especial, a monitorização dos níveis ambientais resultantes da emissão de dióxido de carbono, dióxido de enxofre, oxidantes, óxidos de nitrogênio (NO<sub>x</sub>, calor e partículas), bem como das liberações de petróleo. Em cada caso, o objetivo seria aprender mais sobre as relações entre tais níveis e os efeitos no clima, saúde humana, vida vegetal e animal e valores de amenidade.

Sobre o posicionamento durante a Conferência, de acordo com o relatório da delegação, as recomendações do Secretário-Geral e o pensamento exposto pela Delegação do Brasil são compatíveis no sentido de aprofundar os conhecimentos atuais no campo da poluição ambiental, através de programas de pesquisa científica que permitam a adoção de medidas mais concretas e eficazes. Alguns dos principais resultados da Conferência foram: 1) a percepção do meio ambiente como uma problemática de todos, influenciando os países a incentivarem políticas de desenvolvimento menos degradantes; 2) despertar do senso de responsabilidade dos países de preservar suas riquezas naturais; 3) a estipulação do primeiro documento do direito internacional a reconhecer o direito humano a um meio ambiente de qualidade a “Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente”; 4) a necessidade de aliar crescimento econômico e preservação ambiental no caso dos países em desenvolvimento; 5) a reafirmação das soberanias dos Estados na exploração de seus recursos naturais; 6) a rejeição das políticas de desenvolvimento de 1960 dos países industrializados. (DE PASSOS, 2009)

Figueira (2011) aponta em seu texto que a formação do posicionamento brasileiro foi concentrada majoritariamente no Ministério das Relações Exteriores, pois o Brasil estava vivendo sob regime militar e, portanto, a opinião pública, os movimentos sociais e o Poder Legislativo não conseguiam expressar suas preferências em relação ao tema. Além disso, a autora ressalta que havia uma discordância entre as ambições domésticas e a postura externa do país. No ambiente doméstico a preocupação era promover o desenvolvimento econômico e no âmbito externo amenizar a visão de vilão ambiental adquirida na Conferência.

Além dos princípios norteadores da ação externa brasileira, outro fator de destaque foi a formação da posição para as negociações em Estocolmo que estiveram concentradas no Ministério das Relações Exteriores, pois naquele momento, o país vivia sob um regime militar totalitário o que significa que

nem a opinião pública, nem os movimentos sociais tampouco o próprio Poder Legislativo tinham efetivamente como manifestar suas preferências em relação ao tema. Além disso, como havia um grande descompasso entre as ambições domésticas, direcionadas nesse momento para o desenvolvimento econômico do país, e a postura externa, que visava amenizar a imagem negativa construída sobre o Brasil pela opinião pública mundial, a temática assumia nesse primeiro momento para o país uma característica apenas retórica, ou seja, desprovida de caráter técnico (FIGUEIRA, 2011, p. 6)

De acordo com a análise, o país apresentava uma opinião tradicional e conservadora quanto às questões ambientais, centrada e fechada no Ministério das Relações Exteriores, se aliando aos países em desenvolvimento para proteger sua soberania e garantir seu direito ao desenvolvimento econômico enquanto tentava apagar sua imagem negativa de vilão ambiental no exterior. Não foi feito um acordo que estabelecesse metas concretas a serem cumpridas pelos países, mas a Conferência resultou em muitos avanços para a política ambiental internacional. Alguns autores consideram que todas as delegações saíram derrotadas dessa Conferência por terem posições totalmente antagônicas e não terem chegado a um consenso.

Conclui-se então que a delegação brasileira foi formada pelo Ministério de Minas e Energia e pelo Ministério das Relações Exteriores, mas em virtude da situação que o país vivenciou na época, a formulação das decisões se concentrou no Ministério das Relações Exteriores. Devido à situação em que o país se encontrava, notou-se certo consenso dentro da delegação brasileira quanto ao posicionamento de defender a autonomia nacional quanto ao seu modelo de desenvolvimento econômico, de defender a soberania nacional quanto ao seu território, principalmente quanto a Amazônia brasileira e de promover pesquisas científicas para adoção de medidas contra a poluição ambiental. Para defender seu posicionamento, o país se uniu e liderou os países em desenvolvimento com seu argumento desenvolvimentista, mas os países em totalidade não chegaram a um acordo por possuírem posicionamentos divergentes.

É possível notar a influência da presidência, ocupada pelos militares, defensores do modelo de desenvolvimento industrial e econômico fechado; a participação do MME na delegação é um indicativo da importância atribuída pelos militares a este tipo de desenvolvimento. No que se refere ao MRE, a boa relação construída entre esta burocracia e os militares desde 1964 garantiu ao ministério a continuidade de sua autonomia e posição como principal formador das delegações e posições brasileiras adotadas em negociações internacionais. Desta forma, é possível defender que os atores mais importantes foram membros do poder Executivo, conforme historicamente foi o padrão brasileiro, com representantes das burocracias e dos círculos mais próximos à presidência da república.

### 3.2 Rio-92

Ao mesmo tempo em que o Brasil era apontado como vilão ambiental, a população e outros setores da sociedade, como as ONGs passaram a se organizar para definir questões como a ambiental, devido à redemocratização. Com o retorno à democracia a opinião pública pode se manifestar sobre a temática ambiental, uma manifestação que evidenciou os problemas ambientais da época.

Seixas Corrêa (2007) aponta quatro principais medidas tomadas pelo Brasil diante da situação nacional e das pressões internacionais. Primeiro, o desenvolvimento a ser adotado pelo Brasil teria que ser diferente do desenvolvimento herdado dos países industrializados, pois seu custo ambiental seria alto. A segunda medida seria ligar a pobreza à degradação ambiental, estabelecendo uma relação de causa e efeito. A terceira medida seria reconhecer a necessidade de preservar a Amazônia, abrindo diálogo com a cooperação internacional e organizações internacionais. O quarto e último passo seria adotar medidas concretas de controle do desmatamento.

A ideia de sediar a Conferência de 1992 partiu do Ministério das Relações Exteriores, por conta da imagem de vilão ambiental que o país estava refletindo para o exterior. Ao invés de ganharem uma boa fama com a redemocratização e com a nova Constituição as atenções estavam voltadas para o alto desmatamento da Amazônia, a morte do ambientalista Chico Mendes, entre outros. Corrêa do Lago expõe em seu texto o quadro em que se inseria o país no trecho abaixo.

O processo pelo que passou, dentro do Ministério das Relações Exteriores, a ideia de sediar a Conferência no Brasil merece especial registro. A deterioração da imagem do País no exterior vinha sendo acompanhada com preocupação pelo Itamaraty e, principalmente, por suas repartições na Europa e nos EUA, onde o Brasil se tornara o grande alvo de grupos ambientalistas e da imprensa. As questões ambientais, aliadas às dificuldades financeiras e à desaceleração da economia, constituíam importantes barreiras para que aspectos mais positivos da sociedade brasileira, como a redemocratização e o processo de elaboração da nova Constituição, pudessem ser percebidos no exterior. Apesar da fama de ser uma instituição avessa a decisões ousadas, foi do Itamaraty que partiu a ideia de sediar a Conferência de 1992 no Brasil. (DO LAGO, 2007, p. 151).

Com a morte do extrativista Chico Mendes, queimadas e devastação na Amazônia, o país sofre uma grande pressão da comunidade internacional. A partir de então o Brasil adota uma posição defensiva em relação às questões ambientais. Os outros países começaram a

levantar propostas de que o Brasil era patrimônio da humanidade, pulmão do mundo, com a intenção de intervir no Brasil com outros interesses.

Fernando Collor enfatizou a necessidade de preservar o meio ambiente ao assumir a presidência da República, centralizando o tema na agenda brasileira e se colocando como líder ambiental. Como foi dito, a ideia de sediar a Conferência parte do Itamaraty justamente porque os impactos ambientais geraram uma visão negativa do Brasil no exterior, impossibilitando que aspectos positivos como a redemocratização fossem percebidos.

De acordo com Correa do Lago (2007), a responsabilidade pela organização da Conferência ficou a cargo do Itamaraty e de diplomatas lotados na presidência da República. O poder executivo criou a DEMA (Divisão do Meio Ambiente) e a CIMA (Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento).

A DEMA nada mais é do que o departamento de meio ambiente do Itamaraty, então chefiada pelo Ministro Luiz Felipe de Macedo Soares que também era Secretário-Executivo da CIMA. A principal preocupação de Macedo Soares era obter informações e utilizar os Governos Municipais, Estaduais e Federal e as comunidades científicas e acadêmicas para afirmar que o Brasil teria uma base sólida para aperfeiçoar a proteção do meio ambiente em seu território.

Nesta conferência, realizada em território nacional, a posição brasileira foi formada com base na Comissão Interministerial Para a Preparação da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA) composta por integrantes do MRE, do Ministério de Meio Ambiente, de Minas e Energia, Assuntos Estratégicos, entre outros. A CIMA elaborou um relatório nacional para apresentação à conferência, intitulado O desafio do desenvolvimento sustentável. No relatório, em relação à energia hidrelétrica, um trecho menciona que as questões socioambientais não tiveram prioridade no planejamento do setor elétrico até então. Devido à falta de prioridade, usinas hidrelétricas projetadas em 1970 e 1980 são criticadas pelos impactos ambientais gerados. Para isso foi criado o “Manual de estudos de efeitos ambientais nos sistemas elétricos”, que segundo o relatório precisa ser atualizado. O relatório enfatiza a predominância da fonte hidráulica no Brasil.

O presidente Fernando Collor de Mello possuiu um papel importante, designou, para a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, o conhecido ativista ecológico, prof. José Lutzenberger, que permaneceu nesta posição até quase a véspera da Conferência do Rio. (ABREU, 2010)

O presidente Collor realizou uma visita presidencial à Suécia no âmbito da política externa para o meio ambiente. No dia 5 de junho de 1991, dia do meio ambiente, o presidente

discursou sobre a continuidade da Conferência de Estocolmo na Cúpula da Terra. A convite da primeira ministra Gro Harlem Brundtland, Collor realizou a primeira visita de um chefe de Estado brasileiro à Noruega para tratar de assuntos pertinentes às mudanças climática e à organização da Rio-92. José Francisco Rezek foi Ministro das Relações Exteriores durante uma grande parcela do governo Collor e foi o responsável por incluir a unidade básica administrativa de meio ambiente no Itamaraty. De acordo com o presidente, cabia ao Itamaraty tomar medidas diplomáticas na área de meio ambiente. Celso Lafer assumiu após Rezek e deu prioridade para o êxito da Conferência durante sua gestão. (ABREU, 2010)

Na preparação da conferência, no Brasil, atuaram, com destaque, o prof. José Goldemberg, que associava a condição de secretário da Ciência e Tecnologia e depois de secretário, interino, do Meio Ambiente da Presidência da República, à de profundo conhecedor do tema de mudanças climáticas; o embaixador Marcílio Marques Moreira, ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, que participou, em abril de 1992, no Japão, do Encontro de Personalidades Eminentíssimas sobre o Financiamento para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Mundiais; e o grupo de assessoramento da CIMA, integrado pelos embaixadores Rubens Ricupero, Luís Filipe Seixas Correia, Bernardo Pericás, Ronaldo Mota Sardenberg, Gelson Fonseca Jr. e Marcos Azambuja. Este último, na conferência, foi o representante especial, incumbido da coordenação das posições brasileiras. Durante todo o processo preparatório, teve um importante papel o hoje embaixador Luís Filipe de Macedo Soares, que, como chefe de divisão do Meio Ambiente e secretário-executivo da CIMA, supervisionou e orientou a formulação das posições brasileiras. (ABREU, 2010).

A argumentação brasileira foi a de que se os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento deveriam atuar juntos nas questões ambientais ao invés de tratá-las como problema Norte-Sul como foi abordado em Estocolmo. Foi nesta Conferência que instituiu-se o conceito de desenvolvimento sustentável, conscientizando os países de que todos são responsáveis pelo meio ambiente, mas de maneiras diferentes. Os principais temas tratados na Conferência foram: poluição, florestas, pesca, população, pobreza, biodiversidade, desertificação e seca, recursos do solo, recursos hídricos, resíduos tóxicos e emissões. De acordo com do Lago (2007), todos os temas acabavam sendo importantes para o País.

O Brasil concordou com os pontos centrais dos documentos assinados na Conferência, diferentemente do que fez na Conferência de Estocolmo. Seu posicionamento foi adotar uma posição discreta e conciliadora na condição de anfitrião da conferência, aceitando todos os pontos centrais dos documentos assinados na Conferência. Em sua atuação, ao invés de liderar os países periféricos e criticar os países centrais, procurou conciliar a posição dos países para

promover a cooperação. Diferentemente da posição tomada em Estocolmo, o Brasil assumiu uma posição de liderança, uma posição aberta, que associou o direito à soberania à cooperação internacional. O Brasil deixou de ser considerado um vilão ambiental, estabeleceu a cooperação no eixo Norte-Sul e conseguiu inserir seus interesses específicos em uma visão geral estabelecendo um consenso (OLIVEIRA, 2012).

Ao contrário do que aconteceu na Conferência de Estocolmo, na Rio-92 não houve uma divisão entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Ao invés de apontar os culpados pela degradação ambiental, buscou-se uma forma de compartilhar as responsabilidades. Mas, chegar a um consenso não foi tarefa fácil. França afirma que a Conferência foi marcada por debates intensos, chegando-se a acreditar que o evento terminaria sem acordo algum. Os debates ocorreram devido aos diferentes interesses dos países, mas sem discussão não chegariam mais próximos a um consenso.

No final da Rio-92, foram assinados os mais importantes acordos ambientais globais da história da humanidade: as Convenções do Clima, da Desertificação e da Biodiversidade, a Carta da Terra, a Agenda 21, a Declaração do Rio para Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Declaração de Princípios para Florestas.

O Brasil posicionou-se internacionalmente em consonância com os interesses governamentais, pois o processo de redemocratização do Brasil bem como as pressões mundiais que vinha sofrendo o país devido a seu posicionamento relutante em desenvolver ações convergentes à preservação ambiental e às preocupações mundiais sobre o tema levaram, nesse novo contexto, o governo brasileiro adotar uma postura pró-ativa tanto na preparação como no próprio decorrer do Encontro (Viola, 1999). Também diferentemente do que ocorrera em momento anterior, na Conferência do Rio várias pastas ministeriais participaram ativamente do processo de preparação da posição brasileira, rompendo com o modelo centralizado no Itamaraty. (Figueira, 2009) (FIGUEIRA, 2011, p. 9)

De acordo com Figueira (2011), o Brasil se posicionou diferentemente em relação à Conferência anterior com um discurso pró-ativo no âmbito interno e externo. Isso se deu pelo fato do país ser o anfitrião da Conferência e pela pressão internacional que estava sofrendo devido ao seu posicionamento em relação ao tema ambiental. A posição brasileira foi caracterizada pela participação de vários atores, o que a classifica como múltiplos atores autônomos, conceito explicado por Pinheiro (2000).

Na Cúpula da Terra, os diversos ministérios reunidos em conjunto e mediante acordo, atuaram como unidade decisória única para discorrer sobre as disputas domésticas. O presidente Collor, pressionado pela opinião pública, exerceu a diplomacia presidencial realizando visitas

à Noruega e à Suécia com o objetivo de se engajar na política ambiental internacional e passar uma imagem de “herói” ambiental. O presidente fez questão de nomear experts no assunto para integrarem a comissão interministerial.

Pode-se concluir que nesta Conferência houve uma concordância entre as pautas interna e externa. A redemocratização do Brasil ao lado da pressão internacional e a nova pauta ambiental emergente no pós-Guerra Fria levaram o Brasil a tomar um posicionamento mais aberto, que buscou reparar os erros cometidos no passado. Além disso, o cenário internacional apontava os Estados Unidos como uma hegemonia que ditava as regras do jogo em diversos setores, inclusive o econômico. A pressão para a neoliberalização era enorme, o país passava por uma grave crise econômica e esta era a única alternativa.

A estratégia utilizada pelo presidente Collor para reparar a visão negativa do Brasil no Exterior foi ter uma presença significativa com a diplomacia presidencial, incluir especialistas de meio ambiente na Comissão, entre outros. O posicionamento de Collor segue esta estratégia pois o país se encontrava pressionado pela comunidade internacional para adotar o modelo neoliberal. Em relação à comissão, diversos ministérios participaram, caracterizando os como múltiplos atores autônomos, chegando a um consenso em relação aos pontos centrais dos documentos assinados na Conferência.

### **3.3 Rio+10**

A Rio+10 ou Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável foi um fórum de discussão da Organização das Nações Unidas realizado em 2002, em Joanesburgo, África do Sul. O principal objetivo dessa Conferência era discutir o que havia sido acordado sobre a Agenda 21 anteriormente na Rio-92 para que esta fosse aplicada pelos governos e pelos cidadãos em todas as esferas. Portanto, Figueira (2011) afirma que na Conferência de Joanesburgo buscou-se priorizar temas como a erradicação da pobreza, alteração dos padrões insustentáveis de produção e consumo, os meios de implementação das ações recomendadas na Agenda 21 e o fortalecimento do princípio da governança.

O governo federal brasileiro constituiu em 2001 a Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do Brasil, com o objetivo de formar a posição brasileira para a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. Além disso, criou o Grupo de Trabalho Rio+10 Brasil, que desenvolveu uma série de atividades preparatórias à Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. O GT Rio+10 organizou o Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável: de Estocolmo a Johannesburgo – Rio+10 Brasil, em junho de 2002, envolvendo representantes dos governos da Suécia, do Brasil e da África do Sul. Como



resultado foi gerado o documento “A caminho de Johannesburgo”, uma síntese das propostas apresentadas no seminário, incluindo a que foi encaminhada pelo Brasil e que se refere à produção de energia por meios alternativos (RIBEIRO, 2002).

A “Iniciativa Brasileira de Energia” sugeria que 10% da energia consumida fosse originada de fontes renováveis até 2010. O Brasil se respaldava em diversas razões como a diminuição da pobreza pela descentralização das fontes e a diminuição do aquecimento global e da poluição transfronteiriça, um dos pontos de grande discórdia internacional. Outro aspecto levantado pela delegação brasileira era que a proposta estava ancorada no modelo aplicado no país: cerca de 70% da energia consumida no Brasil é renovável porque é gerada por hidrelétricas (RIBEIRO,2002).

No tópico referente à energia, o documento conclama para a implementação das recomendações da 9ª sessão da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável, constando, essencialmente, de ações para: desenvolver e disseminar tecnologias alternativas de energia; mesclar o aumento do uso de fontes renováveis de energia, o uso mais eficiente da energia, maior ênfase em tecnologias energéticas avançadas, incluindo tecnologias mais limpas de combustíveis fósseis, e o uso sustentável de fontes tradicionais de energia; e diversificar o suprimento de energia pelo desenvolvimento de tecnologias de energia avançadas, mais limpas, mais eficientes, disponíveis e custo-efetivas, incluindo tecnologias de combustíveis fósseis e de energia renovável, entre as quais a hidráulica. É relevante mencionar que a proposta defendida pelo Brasil, segundo a qual, até 2010, 10% da energia gerada no mundo deveria vir de fontes renováveis, não foi aceita. Em seu lugar, figura a meta genérica de aumentar substancialmente e com urgência a participação global de fontes renováveis de energia (JURAS,2002).

O Brasil argumentou que a energia gerada por hidrelétricas era renovável, o que é verdade, considerando-se que a água da chuva repõe a capacidade dos lagos usados para movimentar as turbinas. Porém, muitos países e Organizações Não-Governamentais (ONGs) apontaram os impactos ambientais associados à construção das barragens e à sua posterior ocupação com água como características não sustentáveis. Por outro lado, todos concordaram que as pequenas usinas hidrelétricas são renováveis, não causando impactos de grande escala (RIBEIRO, 2002).

As ONGs<sup>3</sup> insistiram na exclusão das grandes hidrelétricas enquanto determinados governos que apoiavam a iniciativa de renováveis exigiam sua inclusão. A solução

---

<sup>3</sup> Algumas das principais ONGs e movimentos sociais brasileiras que se posicionaram contra a construção de Belo Monte são: Movimento Xingu Vivo Para Sempre, Instituto Socioambiental, Amigos da Terra Amazônica Brasileira e Movimento dos Atingidos por Barragens.

conciliatória proposta pelo Brasil e aceita por todos foi a inclusão de recomendações ambientais de entidades internacionalmente reconhecidas, visando a redução de seus impactos. Uma vez que nomes como o da Comissão Mundial de Barragens não podem constar expressamente no texto final, foram propostas “diretrizes reconhecidas de sustentabilidade ambiental” (RIBEIRO, 2002).

O Brasil é membro do G-77, grupo de países em desenvolvimento. Tal grupo conta também com outros países de grande porte (Argentina, Índia e Filipinas, por exemplo), países membros da Opep (países árabes e Venezuela), pequenas ilhas (Santa Lúcia, Vanuatu) e nações africanas. A atuação do Brasil nas negociações da Conferências aconteciam entre os blocos de países, buscando um consenso (LUCON; COELHO, 2002).

Durante a Conferência o Brasil se opôs ao poder unilateral dos Estados Unidos. O país buscou cooperar e entrar em consenso durante a Conferência se aliando aos países da América Latina e se distanciando do posicionamento de alguns países desenvolvidos.

Ao final da Conferência, foi acordado que os países iriam contribuir para a erradicação da pobreza. Tal acordo mostrou que o principal tema abordado na Conferência nos debates de desenvolvimento sustentável, a pobreza, foi incluso na agenda ambiental global. A Rio +10 não foi considerada uma Conferência muito produtiva em relação as demais, pois os países se preocuparam mais com questões geopolíticas do que ambientais e o Brasil, mais do que nunca, buscava reafirmar o “legado do Rio” e mostrar-se como líder ambiental em relação aos demais países.

De acordo com França (2010), em 2002, o país assegura sua autonomia pela “participação”, pelo engajamento propositivo, ocupando espaços em foros multilaterais, influenciando o rumo das negociações internacionais e sendo formulador de propostas tais como mecanismos de trocas ambientais e metas de energia renovável, que se tornariam o cerne dos debates subsequentes. Portanto pode-se afirmar que a posição brasileira se direciona para o diálogo e cooperação, com uma posição protagonista em relação aos demais países.

A preparação brasileira para a Conferência ocorrida na África do Sul seguiu o padrão do evento anterior, ou seja, a construção do posicionamento foi articulada entre os Ministérios mediante a constituição de uma *Comissão Interministerial para a Preparação da Participação do Brasil na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável*. A diferença foi que nesse momento a participação de setores da sociedade civil foi maior, organizando-se em redes políticas de natureza societal, que por vezes se cruzaram com os espaços institucionalizados de articulação governamental. Dessa forma, a coordenação política envolvendo a temática ambiental adquiriu a partir das preparações para a Conferência de Joanesburgo uma característica ainda mais abrangente do que apresentada no Rio, com

a incorporação e a mobilização de atores sociais e empresariais em articulação com os setores governamentais na formulação do posicionamento brasileiro para o encontro e, mais do que isso, para a criação de mecanismos mais eficientes de implementação das políticas e preceitos propostos na Agenda 21 (FIGUEIRA, 2011, p. 12).

Nesta Conferência pode-se dizer que houve a participação de vários atores reunidos em uma Comissão Interministerial para elaboração do posicionamento brasileiro. Tais atores, mediante acordo atuaram como unidade decisória única, os caracterizando como múltiplos atores autônomos. Além dos ministérios, foi notada a participação de diversos setores da sociedade civil. Apesar de terem chegado a um consenso, é importante destacar a posição das ONGs que sugeriram uma solução para redução de impactos ambientais provenientes de usinas hidrelétricas.

Conclui-se afirmando que com a volta da democracia a política externa se tornou mais aberta, mais atores participaram das Conferências (como ONGs e outros setores da sociedade civil), o país passou a convocar comissões interministeriais dando voz a outros ministérios ao invés de centralizar as decisões no Ministério das Relações Exteriores e o país ganhou destaque como líder pró-ativo no âmbito do meio ambiente, apresentando propostas importantes durante a Conferência.

### **3.4 Rio+20**

A formação da posição brasileira foi planejada por uma Comissão Nacional co-presidida pelo Ministro das Relações Exteriores, Antônio de Aguiar Patriota, e pela ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira. Outros 28 ministérios, aliados a Prefeitura e o Governo do estado do Rio de Janeiro, representantes do Congresso Nacional, Poder Judiciário, e da sociedade civil, subdividida em diversos setores participaram da Comissão. Na qualidade de Presidente da Conferência, o Brasil atuou na coordenação das discussões e trabalhou para a formação de consensos e adoção de decisões concretas visando o objetivo do desenvolvimento sustentável (PINTO; ALVES, 2013).

Como país-membro das Nações Unidas, o Brasil apresentou ao Secretariado da Conferência sua contribuição nacional ao documento-base que deu início ao processo negociador dos documentos da Rio+20. No documento, o Brasil fala sobre a questão das energias renováveis enfatizando a necessidade de construção de usinas hidrelétricas para gerar empregos e desenvolvimento para o país. Ainda de acordo com o documento base, o uso de energias renováveis, como as hidrelétricas, contribuiria para diminuição dos gases de efeito estufa. (BRASIL,2011)

O arranjo político da época, com a emergência dos países do chamado BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) associada à crise econômica dos países europeus e norte-americanos permitiu ao Brasil um papel de protagonismo em blocos de poder internacional, como o Mercosul e a Unasul, e o G-77. Assim como ocorreu nas discussões acerca do meio ambiente, porque essa está atrelada às discussões de crescimento econômico. Portanto o posicionamento brasileiro foi se aliar aos blocos de poder.

Conclui-se então que vários atores participaram da formação do posicionamento brasileiro para a Conferência, classificando-os como múltiplos atores autônomos. O país obteve papel de protagonista ao lado de blocos de poder internacional em que participa, direcionando o debate para as questões econômicas. No âmbito energético, o país propôs a construção de mais usinas hidrelétricas para a diminuição dos gases de efeito estufa.

### **3.5 Considerações Parciais**

As quatro conferências ambientais apresentadas nesse capítulo mostram a trajetória da formação da posição brasileira, sua atuação internacional com o tema de meio ambiente e a construção e a mudança do posicionamento brasileiro a cada conferência. Essa trajetória é importantíssima para compreender como o Brasil se posiciona no âmbito externo a partir da construção do seu posicionamento no âmbito interno.

Na Conferência de Estocolmo, o Brasil contou com o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério de Minas e Energia, que decidiram consensualmente defender o direito ao desenvolvimento e a proteção da soberania liderando outros 77 países em desenvolvimento com o mesmo posicionamento; a posição estava em acordo com as políticas de desenvolvimento econômico em implantação pelos militares. O Brasil concordou com todas as recomendações do Secretário-Geral da Conferência e, consoante ao seu posicionamento centrou a formulação das decisões no Ministério das Relações Exteriores. Os países não chegaram a um consenso em relação ao desenvolvimento por grande divergência entre seus posicionamentos.

Na Cúpula da Terra (RIO – 92), o Brasil contou com a Comissão Interministerial Para a Preparação da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA) formada por integrantes do MRE, do Ministério de Meio Ambiente, de Minas e Energia, Assuntos Estratégicos, entre outros. Vários ministérios atuaram como múltiplos atores autônomos para discorrer sobre as disputas domésticas.

O presidente Collor, pressionado pela opinião pública, exerceu a diplomacia presidencial com o objetivo de se engajar na política ambiental internacional reparando os erros cometidos na área ambiental na última conferência. O presidente fez questão de nomear experts

em meio ambiente para integrarem a comissão interministerial. O cenário internacional contribuiu para o posicionamento brasileiro, como a pressão para a adoção da pauta de meio ambiente após a redemocratização e o final da Guerra Fria e, também a inserção de novos atores da sociedade civil.

A Rio+10 contou com a participação de vários atores reunidos que, mediante acordo, atuaram como unidade decisória coesa, ainda que caracterizada pela participação de múltiplos atores autônomos. Além dos ministérios, foi notada a participação de diversos setores da sociedade civil, que ganharam mais espaço e voz desde a redemocratização. A participação de mais ministérios garantiu que a formação do posicionamento brasileiro fosse descentralizada ao invés de centrada no Ministério das Relações Exteriores.

Na Rio +20, novamente vários atores participaram da formação do posicionamento brasileiro para a Conferência, sendo possível os classificar como múltiplos atores autônomos. O país obteve papel de protagonista ao lado de blocos de poder internacional em que participa, direcionando o debate para as questões econômicas. Foi estabelecido que desenvolvimento sustentável seria o modelo que prevê a integração entre economia, sociedade e meio ambiente. Em outras palavras é a noção de que o crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental. No âmbito energético, o país propôs a construção de mais usinas hidrelétricas para a diminuição dos gases de efeito estufa.

Conclui-se que o Brasil se enquadrou como líder em todas as Conferências, defendendo as suas prioridades de acordo com cada Conferência que foi participante. O Brasil se aliou aos países com argumentos parecidos aos seus e, com exceção da primeira Conferência, buscou chegar a um consenso com os outros países. Com a Cúpula da Terra, o Brasil buscou formar Comissões Interministeriais para se posicionarem em nome do Brasil nas Conferências. Com a redemocratização, o país se encontrava pressionado e com o fim da Guerra Fria, o tema de meio ambiente surge com mais força nas pautas internacionais. Foi a partir desse momento que o Brasil passou a contar com mais atores da sociedade civil nas Conferências, mais ministérios nas Comissões Interministeriais, a participação do presidente exercendo diplomacia presidencial e o fim da centralização tradicional do Ministério das Relações Exteriores nas decisões. O Brasil possui um perfil de líder nas questões ambientais, se destacando em todas as Conferências.

De modo geral, no âmbito internacional, é possível identificar um processo crescente de engajamento brasileiro com as agendas e metas estabelecidas no regime internacional de meio ambiente, com o país ascendendo gradualmente a uma posição de liderança nestas conferências. No âmbito doméstico, também é possível identificar uma crescente, com o Brasil saindo de um

regime autoritário e fechado em que as decisões se concentravam nos mais altos cargos, para uma participação mais ampla de outros atores públicos e da sociedade civil, resultado do processo de redemocratização iniciado no final do século XX.

#### **4. ANÁLISE DE CASO: USINA DE BELO MONTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

A primeira seção deste capítulo tratará do Caso da Usina de Belo Monte, contextualizando o leitor sobre a problemática e traçando um panorama de como o projeto se iniciou, incluindo as divergências dos grupos envolvidos no projeto, os embates entre estes grupos, as estratégias e os diferentes posicionamentos. O entendimento do caso de Belo Monte é fundamental para fazer uma análise de como se deu o processo decisório, quais foram os atores participantes e como isso se projetou na política externa brasileira.

A segunda seção tratará da análise de política externa a partir do caso de Belo Monte, apresentando as coalizões políticas envolvendo os atores da problemática, inserindo os conceitos de APE e apresentando como a decisão de construir a usina foi tomada e por quem, além de apontar a divisão dos atores em ambientalistas e desenvolvimentistas. A última seção tratará da conclusão deste capítulo.

##### **4.1. O caso da Usina de Belo Monte**

A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, em Altamira- PA, é estudada por muitos acadêmicos pela perspectiva dos conflitos que acontecem em torno da mesma. Fleury (2013) discorre acerca dos conflitos desde o início dos estudos para a construção da Usina até os dias de hoje. Os primeiros estudos datam de 1975, uma época marcada pela busca por alternativas mais baratas de energia. Vale lembrar que o projeto da Usina de Belo Monte se inicia na época da ditadura militar e, com o início da redemocratização, foi barrado por diversos setores da sociedade civil, dos atores transnacionais de direitos humanos e do movimento indígena, pois o projeto ameaçava tanto a natureza quanto os povos tradicionais da região (VIEIRA, 2015).

A partir desses estudos, os indígenas e os movimentos sociais se posicionam em oposição ao projeto em protestos, conflitos, entre outros. Um dos marcos nessa época foi o Encontro dos Povos Indígenas do Xingu realizado na cidade de Altamira em 1989, organizado pela liderança indígena. Participaram desse encontro os povos indígenas do Brasil e do exterior, a sociedade civil, a mídia nacional e a mídia estrangeira, movimento ambientalista e movimentos sociais. Esse encontro foi uma maneira dos indígenas protestarem por não estarem contemplados nas decisões do Complexo Hidrelétrico do Xingu (FLEURY, 2013).

A Usina que anteriormente era chamada de Kararaô foi batizada de Usina de Belo Monte, para não ofender mais os indígenas e o projeto foi temporariamente suspenso. Esse evento é tido como um marco do socio ambientalismo no Brasil. A morte de Chico Mendes em 1988, um ambientalista brasileiro que lutava na criação da Aliança dos Povos da Floresta, marca uma nova concepção de atuação socio ambientalista (FLEURY, 2013).

Na década de 2000 surge uma segunda tentativa de construção da Hidrelétrica. O projeto foi modificado, estudos antigos de viabilidade do projeto são retomados e é celebrado o Acordo de Cooperação Técnica entre a Eletrobrás e a Eletronorte visando a realização dos Estudos de Complementação e Viabilidade do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte (VIEIRA, 2015).

Em 2002, por meio da Resolução 01/2012, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado ao Ministério de Minas e Energia criou um Grupo de Trabalho (GT) para viabilizar o projeto de hidrelétricas no Rio Xingu. A ideia era encontrar soluções para todos os entraves jurídicos que pudessem surgir contra o projeto (VIEIRA, 2015).

De acordo com Fleury (2013), o GT é por representantes da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministério de Minas e Energia, do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Eletrobras, da Eletronorte, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Governo do Estado do Pará. A formação desse grupo e a criação de um novo projeto mostra o interesse federal na construção da hidrelétrica.

Segundo Vieira (2015), a empresa se torna um ente político importante na cidade de Altamira. A estratégia utilizada pelo GT era contratar especialistas para pesquisar os movimentos sociais, as Organizações Não-Governamentais (ONGS), sindicatos, povos indígenas para saber qual era a resistência ao projeto. Para isso, a empresa mapeou as lideranças locais e organizou reuniões com vereadores e prefeitos, os estimulando com promessas de royalties para os orçamentos das prefeituras.

O autor explica em seu texto que havia uma polarização política entre os que eram a favor e os que eram contra a construção da Usina. O grupo a favor era composto pelos partidários do governo do Pará e o grupo contrário reunia os povos indígenas, entidades extrativistas, trabalhadores de assentamentos rurais ligados à CPT e outras pastorais, partidários do Partido dos Trabalhadores (PT) entre outros.

Tendo em vista a polarização, foram realizadas diversas reuniões técnicas entre os grupos técnicos da Eletronorte e a sociedade civil, com o intuito de mascarar os impactos



negativos da hidrelétrica e fazer com que a sociedade se aliasse a eles, ou pelo menos não permanecessem contra a construção da hidrelétrica (VIERA, 2015).

Viera (2015) apresenta em seu texto que em 2001 a medida provisória 2.152/2001 determinou que o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estabelecesse formas de licenciamento simplificado para empreendimentos do setor energético. Soma-se a isso um contrato firmado sem licitação com a FADESP na tentativa de obter a licença apenas no âmbito estadual paraense por meio da Secretaria Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente e não do IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos). O Ministério Público Federal em Belém peticionou uma Ação Civil Pública, relacionada à Belo Monte questionando a obrigatoriedade da consulta aos povos indígenas afetados e a exigência da autorização do Congresso. O projeto foi suspenso novamente, adiando a construção para 2005. (VIERA, 2015)

Assim, o autor aponta que os conflitos jurídicos aumentaram após serem verificadas irregularidades no licenciamento da hidrelétrica e estas serem denunciadas por Ministérios Públicos Federais e Estaduais do Pará, instituições de pesquisa e movimento sociais.

De 2002 a 2010 foram registradas diversas ações de movimentos sociais, lideranças indígenas, entidades socioambientais e associações de comunidades locais para manifestar seu sentimento de desprezo em relação a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Foram realizados protestos, seminários, cartas abertas aos responsáveis, além da batalha judicial travada por conta do licenciamento ambiental da usina (FLEURY, 2013).

Em relação as irregularidades, Viera (2015) afirma que em todas as etapas do licenciamento são verificadas irregularidades que ferem os direitos previstos na Constituição e em Convenções Internacionais, como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>4</sup> que dispõe a respeito dos direitos indígenas de serem informados sobre qualquer empreendimento que possa afetar suas populações e sobre sua realização.

Em 2005, o Congresso aprovou o Decreto Legislativo 788/2005 autorizando o Poder Executivo a implantar o aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte após estudos de viabilidade realizados pela Eletrobrás. O Senado aprovou o projeto logo depois. Novamente o Congresso autorizou sem a consulta aos povos indígenas, como é previsto no artigo 231§3 da Constituição Federal Brasileira. Portanto, o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI 3573/DF) no Supremo Tribunal Federal (STF), com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade do projeto. Porém, o STF julgou a ação improcedente, postergando a consulta aos indígenas (VIERA, 2015).

---

<sup>4</sup> Mais informações podem ser conseguidas na íntegra do documento, disponível em: [http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS\\_236247/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236247/lang--pt/index.htm)

O Ministério Público Federal apresentou uma Ação Civil Pública junto a Justiça Federal para que o TRF invalidasse o decreto. Logo depois, a Eletrobrás firmou o Acordo de Cooperação Técnica (ECE-120/2005), em associação com as construtoras Camargo Correa, Odebrecht e Andrade Gutierrez que contava com cláusulas de confidencialidade e com cláusulas que permitiam a apropriação dos estudos para estas empresas privadas privilegiando-as com informações favorecedoras. Isso fez com que outra ação civil pública fosse gerada pelo Ministério Público Federal (VIEIRA, 2015).

Após o aceite dos estudos foi estipulado um prazo de 45 dias no qual a sociedade civil teria acesso aos estudos para as audiências públicas, mas os estudos só foram liberados dois dias antes das audiências, impossibilitando uma análise aprofundada, fora outras irregularidades identificadas (ZUGMAN, 2013).

O Ministério Público Federal apresentou uma nova ação civil pública para que mais 13 audiências fossem realizadas para abranger toda a comunidade. A Justiça Federal suspendeu o licenciamento e determinou novas audiências. Mas, no dia seguinte, a decisão foi derrubada pelo TRF (VIEIRA, 2015).

Vieira (2015) afirma que um grupo composto por antropólogos, sociólogos, biólogos, engenheiros elétricos e mecânicos, economistas, geógrafos, especialistas em energia, ecólogos, ectiólogos, hidrólogos, etnólogos, zoólogos, cientistas políticos, pesquisadores da área da saúde e assistência social se reuniram para construir um documento que confirmasse os riscos do projeto. Fleury (2013) aponta que o grupo publicou uma compilação de artigos intitulada “Painel de Especialistas – Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte” que ilustrou os impactos gerados pela construção da hidrelétrica. O Painel de Especialistas protocolou no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e no Ministério Público Federal o documento de análise crítica aos Estudos de Impacto Ambiental da Usina de Belo Monte.

A licença prévia foi concedida ao IBAMA em 2010, o que viabilizou a realização do Leilão. A ANEEL realizou o leilão de Belo Monte, vencido pelo Consórcio Norte Energia (NESA) empresa composta por estatais (como o grupo Eletrobrás), empresas privadas do setor elétrico, entre outros. Em razão da experiência em relação à hidrelétrica, as construtoras mencionadas anteriormente foram contratadas pelo consórcio para executar a obra (VIEIRA, 2015).

Outros artigos produzidos por pesquisadores alertavam os efeitos da construção da hidrelétrica além da publicação de livros que relacionavam também a questão dos povos indígenas. O caso foi levado até a Corte Interamericana de Direitos Humanos em uma audiência

pública; indígenas de mais de 15 etnias diferentes se reuniram para declarar guerra caso as obras se iniciassem; novas audiências agendadas para que as comunidades atingidas fossem ouvidas; a volta do IBAMA para analisar o projeto; um manifesto foi publicado para denunciar o descaso do governo federal; além de uma carta enviada à ONU para denunciar a violação do direito de consulta livre (FLEURY, 2013).

Vieira (2015) afirma que o caso também foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>5</sup> que difere da medida cautelar em 2011 requerendo ao governo brasileiro a paralização das obras até que as pendências constitucionais com os povos indígenas fossem resolvidas. O Ministério das Relações Exteriores declarou a solicitação como injustificável e precipitada e não cumpriu a medida.

Os indígenas e ONGS como o Greenpeace continuaram a se manifestar, principalmente no dia do leilão para a definição do construtor da hidrelétrica. Em 2011 se iniciam as obras, evidenciando a prevalência da visão desenvolvimentista do país e de todos os governos envolvidos, desde o governo de José Sarney até os dias de hoje (FLEURY, 2013).

Três meses após o início da construção da hidrelétrica foi realizado o Xingu +23 com a presença de pescadores, ribeirinhos, pequenos agricultores, indígenas, movimentos sociais, acadêmicos, ativistas e defensores do rio que promoveram uma ocupação de um dia no maior canteiro de obras da Usina, o Sítio Belo Monte. Um interdito proibitório emitido pela justiça estadual obrigou a retirada dos manifestantes. Em 2012 o IBAMA fez uma análise do cumprimento das medidas pela empresa, constatou irregularidades e multou a empresa 3 vezes (VIEIRA, 2015).

Atualmente, a Usina está em funcionamento e pode gerar diversos impactos ambientais para o Brasil e para o Mundo. O crescimento econômico do Brasil é um argumento utilizado para justificar a construção da hidrelétrica. Mas a questão é que não se trata de desenvolvimento, nem do Brasil e muito menos da Amazônia, já que a energia gerada não beneficia a população de Altamira (BRZEZINSKI, 2014).

#### **4.2 Processo decisório interno**

Desde 1988, momento em que o projeto da Usina é anunciado, iniciam-se disputas entre os grupos pró-usina e anti-usina, também chamados de ambientalistas e desenvolvimentistas.

---

<sup>5</sup> Para mais detalhes sobre o processo, consulte o documento na íntegra, disponível em: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>

Enquanto os povos tradicionais, indígenas, extrativistas e outros grupos buscavam proteger seu território e a natureza, partidários do governo do Pará visavam o desenvolvimento. A divergência entre esses dois grupos se faz clara com o Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em 1989, que organizado por lideranças indígenas contou com o movimento ambientalista nacional e internacional. A visibilidade proporcionada por esse encontro se estendeu para o exterior por meio da mídia que também estava presente. Com isso, muitos ficaram cientes de que os povos indígenas não estavam contemplados no projeto e o mesmo foi suspenso.

Em 2000, o projeto foi modificado e, segundo o governo federal, os impactos ambientais seriam minimizados. Em 2002 um Grupo de Trabalho é formado para viabilizar o projeto, composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministério de Minas e Energia, do Meio Ambiente, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Eletrobrás, da Eletronorte, da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Governo do Estado do Pará. Isso demonstra o grande interesse federal no empreendimento.

É importante lembrar que, em 2002, Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) assume a presidência da República. Por ser um partido reconhecido por seu apoio à massas e minorias e ser uma força política de esquerda do processo de redemocratização, as populações afetadas por Belo Monte o apoiaram nas eleições. Mas, o presidente em sua campanha apontou que seu mandato seria de conciliação, visando suprir as carências energéticas. Lula alinhou-se politicamente ao então Senador José Sarney (PMDB-AP), que tinha como projeto pessoal a construção da hidrelétrica, e convenceu a cúpula federal da importância e oportunidade do projeto Belo Monte (VIEIRA, 2015).

A empresa responsável pela construção da hidrelétrica, Eletronorte, realizou diversas reuniões técnicas para que o grupo ambientalista se aliasse ou pelo menos não ficasse contra eles. Esse esforço não adiantou muito pois em 2005 o projeto é suspenso novamente devido à uma Ação Pública que apontava falta de consulta aos povos indígenas. Segundo Araújo (2015) as discussões aumentaram em 2005 devido a inclusão do projeto ao Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) no governo de Lula da Silva. O projeto é então considerado obra prioritária do Ministério de Minas e Energia, dirigido pela ministra Dilma Rousseff.

O embate entre o Ministério Público Federal (MPF) e a Advocacia Geral da União (AGU) fica evidenciado. O MPF mostra as consequências que a obra pode trazer à populações da região, falhas no estudo de impacto ambiental e inobservância dos procedimentos previstos em lei enquanto a AGU defende a viabilidade do projeto e cumprimento dos requisitos legais. (ARAÚJO, 2015). Em 2009, após uma grande batalha judicial, um painel de especialistas é

formado para apontar os impactos negativos do projeto para a região. Apesar disso o projeto foi a leilão, sendo vencido pelo Consórcio Norte Energia (NESA) empresa composta por estatais (como o grupo Eletrobrás), empresas privadas do setor elétrico, entre outros. Além disso, as construtoras que acompanharam o projeto foram contratadas para executar a obra.

Dilma Rousseff assume a presidência em 2011 e segue a mesma linha do presidente anterior, Luís Inácio Lula da Silva. Em 2011 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos recebeu um pedido de medida cautelar de sete organizações de direitos humanos devido à condição da licença de instalação da usina e solicitou ao Brasil a suspensão da construção da Usina até que uma consulta fosse feita aos indígenas e ribeirinhos. Apesar disso, o Ministério das Relações Exteriores emitiu uma nota respondendo que considerou as recomendações da Comissão como “precipitadas e injustificáveis”. A recomendação foi discutida, e o Itamaraty demonstrou que a concretização de estudos de impacto pelo IBAMA e pela FUNAI foram suficientes para cumprir com os requisitos legais da implementação da UHE Belo Monte. A Convenção 169 da OIT foi descumprida, pois essa prevê o direito dos indígenas à consulta prévia (VIEIRA, 2015).

O Setor Elétrico, de certa forma, define o posicionamento do Poder Executivo em relação à Belo Monte, pois projeto passa a ser considerado uma necessidade prioritária para o Brasil. Com a ascensão de Lula à presidência em 2002, o Poder Executivo se coloca definitivamente no grupo pró-usina. O Ministério das Relações Exteriores, que é responsável por tratar questões de direitos humanos se posiciona favorável à construção da Usina quando afirma que a recomendação da CIDH é precipitada e injustificável (PEREIRA, 2013).

O Setor Legislativo também se enquadra neste grupo, pois apesar de ter sido empoderado pela CF/88 como ator com poder de veto nos processos decisórios de empreendimentos que afetam terras indígenas não garantiu o direito destes povos. O Poder Judiciário também se colocou a favor da construção da Usina, bem como o IBAMA e a FUNAI. Em contrapartida, a sociedade civil se mantém presente, se manifestando contra a construção da Usina junto à outros atores como Organizações Internacionais e o próprio Ministério Público Federal (PEREIRA, 2013).

O Congresso aprovou o decreto autorizando o Poder Executivo a implantar o aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte e, em seguida, o Senado aprovou o projeto. Isso ocorre pois a política desenvolvimentista do governo o torna próximo da colaboração da bancada ligada aos interesses ruralistas no Congresso Nacional (PROPIO, 2013). O Poder Legislativo delegou o poder de formulação de política externa para o Poder Executivo.

O fato de Belo Monte ser uma obra estratégica do governo Lula justifica a reação deste frente as recomendações das Organizações Internacionais, o posicionamento do Ministério das Relações Exteriores e a própria definição da política externa. Com a ascensão de Luís Inácio Lula da Silva à presidência, a cúpula federal foi convencida da importância do projeto. O projeto é incluído ao Plano de Ação de Crescimento e é imediatamente considerado como prioridade para o Ministério de Minas e Energia. O Ministério das Relações Exteriores, frente ao aumento no número de atores que influenciam a formulação da política externa neste caso, teve menor influência. A atuação deste se aproximou aos interesses das empresas transnacionais brasileiras, envolvidas na área de construção, extração, agricultura, entre outros, na execução do projeto (PROPRIO, 2013).

### **4.3 Considerações Parciais**

O capítulo buscou apresentar ao leitor o caso da Usina de Belo Monte e trazer uma breve discussão sobre as contradições entre a construção da usina e a atuação internacional brasileira. Em uma análise de Política Externa, pode-se dizer que o processo decisório em Belo Monte é composto por múltiplos atores autônomos. Atores que infelizmente não entraram em conciliação, o que pode ter acarretado em tal conflitualidade. A literatura traz que essa relação é chamada de relação de soma zero, onde os atores tentam negar um ao outro o poder por todos os meios possíveis. De acordo com a análise, pode-se afirmar que o grupo pró-usina nega poder ao grupo anti-usina, definindo a política externa neste assunto. A literatura sobre burocracias se encaixa nos diferentes setores analisados. O Setor Elétrico, Setor Ambiental, Poder Executivo, entre outros atores possuem interesses próprios, administram e implementam decisões por possuírem expertise para tratar do assunto.

A coalizão construída em torno da proposta de criação da usina se mostrou mais forte que a opositora. Para além do interesse do presidente da república, ator com poder de veto, de definição da agenda política e de aplicação de recursos em projetos de infraestrutura, os demais poderes também não se opuseram ao projeto, e os interesses econômicos envolvidos neste enorme projeto garantiram a sobreposição de outros setores mais fracos da sociedade, como organizações da sociedade civil e do terceiro setor, além de instituições internacionais, que não tiveram poder suficiente para barrar o projeto – apesar de ter conseguido postergar ou dificultar sua execução.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para atingir os objetivos do trabalho apresentados na introdução e verificar a hipótese inicial foram escritos três capítulos. O primeiro objetivo foi definir o que é desenvolvimento sustentável, que é explicado no segundo capítulo. O posicionamento brasileiro nas Conferências da ONU é apresentado no terceiro capítulo. O quarto capítulo atinge o terceiro objetivo, que seja, definir a política externa e interna brasileira por meio de um estudo de caso e analisar os atores decisórios de política externa e contradições políticas entre os dois âmbitos. Neste capítulo, apresenta-se um breve resumo dos capítulos e dos objetivos atingidos em cada um deles, assim como os resultados da pesquisa.

O segundo capítulo trata da base teórica e conceitual, que é o suporte para os demais capítulos. Para visualizar qual é a posição doméstica e externa brasileira em relação ao modelo de desenvolvimento adotado é aplicada uma subdisciplina de relações internacionais, a análise de política externa (APE), que é explicada na primeira seção deste capítulo. O primeiro capítulo também apresenta o tema de meio ambiente dentro da área de relações internacionais para que o leitor visualize a crise ambiental como um problema contemporâneo e alheio às fronteiras estatais. Dessa maneira é possível compreender a importância desse tema nas relações internacionais. Por último, o capítulo aponta a diferença dos conceitos de desenvolvimento sustentável, desenvolvimento e crescimento econômico e mostra a evolução do conceito de desenvolvimento sustentável. Lembrando que o desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento econômico ao lado da inclusão social e da proteção ambiental. A diferenciação é crucial para verificar a hipótese da pesquisa, ou seja, demonstrar se o Brasil aplica o conceito de desenvolvimento sustentável no âmbito doméstico ou apenas defende esta prática no âmbito internacional.

O terceiro capítulo apresenta os atores políticos domésticos que participaram da formação da posição brasileira, o posicionamento defendido e a forma de atuação brasileira nas Conferências sobre Meio Ambiente da Organização das Nações Unidas (ONU). A partir desse estudo pode-se traçar o perfil brasileiro diante das questões ambientais no âmbito externo. O Brasil atua, no âmbito externo, como líder ambiental, defende esta agenda e se alia à países que compartilham das mesmas posições. o processo de redemocratização abriu espaço para maior participação de atores da sociedade civil, resultando em questionamentos à políticas domésticas com impactos sociais e ambientais, como o caso da Belo Monte. Durante o período militar, o sistema autoritário garantia ao governo condições menos restritivas para definir suas políticas, sem questionamento de setores da sociedade civil.

O quarto capítulo exhibe o Caso da Usina de Belo Monte, contextualizando o leitor sobre a problemática e traçando um panorama de como o projeto se iniciou, incluindo as divergências dos grupos envolvidos no projeto, os embates entre estes grupos, as estratégias e os diferentes posicionamentos. O entendimento do caso de Belo Monte é fundamental para fazer uma análise de como se deu o processo decisório, quais foram os atores participantes e como isso se projetou na política externa brasileira. De acordo com a análise realizada, o processo decisório foi composto por múltiplos atores autônomos, que não chegaram a um consenso. Tal conflitualidade gerou uma relação de soma zero, na qual os atores tentam negar um ao outro o poder por todos os meios possíveis. Pode-se afirmar que o grupo anti-usina nega poder ao grupo pró-usina, definindo a política externa neste assunto. O caso de Belo Monte não é um caso isolado e ilustra muito bem a não aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável, pois os grupos afetados são excluídos socialmente e o meio ambiente sofre diversos impactos. Tudo isso em prol de um desenvolvimento que não trará benefício algum aos moradores da região amazônica.

O cenário doméstico em 1972 era a ditadura militar, um período no qual o Estado Brasileiro priorizou o crescimento econômico em detrimento de um modelo sustentável de desenvolvimento. No cenário internacional o Brasil defendeu seu direito ao desenvolvimento e proteção da soberania. Neste caso a política doméstica e externa brasileira estiveram em linha. Em 1992, o país se encontrava com má reputação pela conferência anterior, além de estar passando por uma grande pressão internacional e pelo processo de abertura econômica e financeira. Pode-se concluir que neste período também houve uma concordância entre as pautas interna e externa.

A partir de 2002, a política ambiental externa brasileira passa a divergir de sua política doméstica. Isso acontece mais especificamente pelo argumento utilizado pelo Estado brasileiro de que usinas hidrelétricas são fontes de energia renovável, em descompasso com os diversos impactos ambientais e sociais que sua instalação e funcionamento implicam. Em 2012, o Brasil propõe o aumento no número de usinas hidrelétricas para diminuição dos gases de efeito estufa. Mais uma vez a política externa apresenta uma imagem do Brasil como país sustentável, mas domesticamente, a busca pela expansão da capacidade energética causa danos ao meio ambiente. O caso de Belo Monte se encaixa em todos os períodos, a diferença é a de que apesar de haver uma mudança em sua política externa para o meio ambiente mais voltada para o desenvolvimento sustentável, a questão de usinas hidrelétricas sempre foi tratada como um projeto sustentável. Como analisado no estudo de caso, a construção de usinas afeta a sociedade e o meio ambiente em troca de crescimento econômico. Logo, a hipótese que a diplomacia



brasileira apresenta uma imagem internacional diferente da agenda que implementa na esfera doméstica se mostrou verdadeira em alguns dos períodos analisados.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro - Pós-1930**. Verbete Conferência do Rio. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conferencia-do-rio>> . Acesso em 31 jan 2019.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 689-718, 1969.

AURÉLIO PIMENTA DE FARIA, Carlos. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto internacional**, v. 34, n. 1, 2012.

ARAÚJO, Rhoberta Santana de. O discurso da Política Desenvolvimentista no Brasil sob a prevalência do capital: o caso da UHE de Belo Monte. In: Anais da VII Jornada Internacional Políticas Públicas, 2015, São Luís/MA. **Para Além da Crise Global: Experiências e Antecipações Concretas**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.495, 07 de junho de 2011. Cria a Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 07 de junho. 2011. Seção 1, p.1. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7495.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7495.html)>. Acesso em 26 nov. 2018.

BRASIL. **Documento de Contribuição Brasileira à RIO+20**, 1 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at\\_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf](http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf)>. Acesso em 26 nov. 2018.

BRASILIEN, org. **O desafio do desenvolvimento sustentável: relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília: Secretaria de Impr., Presidência da República, 1991.

BRUNDTLAND, Gro Harlem et al. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, p. 172-182, 1991.

BRZEZINSKI, M. L. N. L. Para entender Belo Monte: a história de uma usina hidrelétrica contada pelo jornal O Estado de S. Paulo. **Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski. Cadernos IHU/Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Instituto Humanitas Unisinos**, n. 47, 2014.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p. 117-140, 2009.

CASTELO BRANCO DE SOUZA, Elizabeth et al. **MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO**. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 8, n. 4, 2009.

CALVACANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. Cortez; Fundação Joaquim Nabuco, 1995

CIDH. **Medida Cautelar – MC 382/10** - Comunidades Indígenas da Bacia do Rio Xingu, Pará, Brasil. CIDH - Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>. Acesso em 30 de jan. de 2019.

CORADIN, Cristiane. Desenvolvimento, alternativas de/ao desenvolvimento e a questão ambiental. **RELACult - Revista Latino-Americana de Estudos em Cultura e Sociedade**, [S.l.], v. 3, dez. 2017. ISSN 2525-7870. Disponível em: <<http://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/521/297>>. Acesso em: 16 maio 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.23899/relacult.v3i3.521>.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial**: história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

DE PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon. A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, n. 6, 2009.

DO LAGO, André Aranha Corrêa. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas**. Thesaurus Editora, 2007.

ECOLOGIST, The. A blueprint for survival. **The Ecologist**, v. 2, n. 1, p. 1-43, 1972.

EHRlich, Paul R. **The population bomb: Population control or race to oblivion?**. 1968.

FIGUEIREDO, Julia Soares; DA SILVA SCHNEIDER, Márcia Sueli Pereira. As questões ambientais no Brasil: análise comparativa dos discursos de José Sarney e Fernando Collor de Mello a partir da Teoria de Análise do Discurso de Patrick Charaudeau. **Revista Urutágua**, n. 35, p. 57-74, 2017.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Atuação diplomática brasileira nas negociações internacionais do meio ambiente**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo.

FIGUEIRA, Ariane Cristine Roder. **Processo decisório em política externa no Brasil**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FLEURY, Lorena Cândido; ALMEIDA, Jalcione Pereira de. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. **Ambiente & sociedade**. São Paulo, SP. Vol. 16, n. 4 (out./dez. 2013), p. 141-158, 2013.

FRANÇA, Joan Frederick Baudet Ferreira. **A Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente: de Estocolmo a Joanesburgo**. In: Cadernos de Relações Internacionais, v. 3, n.1, 2010

GOLDEMBERG, J.; LUCON, O. **Energia e Meio Ambiente no Brasil**. Estudos Avançados.21(59), 2007

Grupo Rio+10 Brasil. **À caminho de Joanesburgo**. 2002. Disponível em: <[http://www.ecodesenvolvimento.org/biblioteca/documentos/a-caminho-de-joanesburgo/attachment\\_download/arquivo](http://www.ecodesenvolvimento.org/biblioteca/documentos/a-caminho-de-joanesburgo/attachment_download/arquivo)>. Acesso em 26 de nov. de 2018.

HARDIN, Garrett. The Tragedy of the Commons'(1968) 162. **Science**, v. 1243, p. 63, 1968.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, nº 33, pp. 361-387, 1989

HERMANN, Margaret G. (1980). Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. **International Studies Quarterly**, v. 24, n; 1, p. 7-46, 1980.

JURAS, Ilidia da A. G. Martins. **RIO +10 – Plano de Ação de Joanesburgo**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.html>>. Acesso em: 26 de nov. de 2018.

KITAMURA, Paulo Choji. **Amazônia e o desenvolvimento sustentável**. EMBRAPA-SPI, 1994.

LUCON, Oswaldo; COELHO, Suani. **Depois da Rio+ 10: as lições aprendidas em Johannesburgo**. Revista do Departamento de Geografia, v. 15, p. 11-18, 2002.

MEADOWS, Donella H. et al. The limits to growth: a report to the club of Rome (1972). **Google Scholar**, 1972.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. **Relatório da Delegação Brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente**. Brasília, 1972. Disponível em: <[https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo\\_72\\_Volume\\_I.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_I.pdf)>. Acesso em: 26 de nov. de 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Conferência das Partes**. Página inicial. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convenção-da-diversidade-biológica/conferencia-das-partes.html>. Acesso em 30 de jan. de 2019.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável; conceitos e princípios**. Textos de Economia, Florianópolis, v. 4, n. 1, p. 131-142, jan. 1993. ISSN 2175-8085. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/view/6645/6263>>. Acesso em: 06 jun. 2018. doi:<https://doi.org/10.5007/%x>.

OIT. Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais. Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: [http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS\\_236247/lang--pt/index.htm](http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236247/lang--pt/index.htm). Acesso em 30 de jan. de 2019.

OLIVEIRA, Henrique A. de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saravia, 2005. Cap. 1, p. 1-23.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. **A Conferência do Rio de Janeiro–1992 (Eco-92): reflexões sobre a geopolítica do desenvolvimento sustentável**. VI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade–ANPPAS. Belém-PA, v. 18, 2012

O RETRATO O RETRATO do Brasil por Reis Velloso. **Veja**, 19 jan. 1972. p. 56-57

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf> . Acesso em 30 de jan. de 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS); BRASIL, MINISTÉRIO DA SAÚDE, FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Carta de Ottawa. **Promoção da Saúde: Carta de Ottawa, Adelaide, Sundsvall e Santa Fé de Bogotá**, 1986.

PEREIRA, Ana Karine. **Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013.

PINHEIRO, Flávio L. **Poder Legislativo e Política Externa na América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2013, p. 9-28.

PINHEIRO, Leticia. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante o Regime Militar. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990. Prioridades, Atores e Políticas**. São Paulo: USP, v. 4, 2000, p. 449-474.

PINTO, Henrique Garcia; ALVES, Camila Gomes. **Algumas considerações sobre o papel do Brasil na Rio +20 – A geopolítica ambiental em ação!**. Revista Geonarte, Edição Especial, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório de Desenvolvimento Humano 2000: Direitos humanos e desenvolvimento humano: pela liberdade e solidariedade.

PROPIO, Pensamiento. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: elementos para compreender a crise “Belo Monte”. **Investigación**, v. 3, n. 38, 2013.

RIBEIRO, Wagner Costa. **O Brasil e a Rio+ 10**. Revista do Departamento de Geografia, v. 15, p. 37-44, 2002.

SACHS, Ignacy. **Equitable Development on a Healthy Planet**. The Hague Symposium "Sustainable Development: from concept to Action". Netherlands (mimeo - Synthesis report for discussion), 1991.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 56, n. 1, 2013.

SANDRONI, P. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 7 ed. São Paulo: Best Seller, 2001.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 1, p. 138-169, 2000.

SERRA, Maurício Aguiar et al. **Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 13, n. 2, p. 23, 2004.



SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz Reis da. A relação entre executivo e legislativo na formulação de política externa no Brasil. **Relações Internacionais (R: I)**, n. 50, p. 123-140, 2016.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2007.

UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. 1972. Disponível em: <http://www.un-documents.net/unchedec.htm>. Acesso em 30 de janeiro de 2019.

UNITED NATIONS. **Report of United Nations Conference on Environment and Development**. 1992. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-4.htm>. Acesso em 30 de jan. de 2019

UNITED NATIONS. **Report of United Nations Conference on Human Environment**. 1972. Disponível em: <http://undocs.org/a/conf.48/14/Rev.1> > Acesso em 26 de nov. de 2018.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Sustainable Development**. 2012. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=111&nr=1358&menu=35>

Acesso em: 30 de jan. de 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development**. 1987. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm> Acesso em: 30 de jan. de 2019.

UNITED NATIONS. **Report of the World Summit on Sustainable Development**. 2002. Disponível em:

[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.199/20/Corr.1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.199/20/Corr.1&Lang=E).

Acesso em: 30 de jan. de 2019.

VIEIRA, Flávia do Amaral et al. **Direitos humanos e desenvolvimento na Amazônia: Belo Monte na Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 2015. História Contemporânea do Brasil – Fundação Getúlio Vargas, 2009.

ZUGMAN, Daniel Leib. O Dever de Consulta aos Povos Indígenas e a Construção Da Usina De Belo Monte. **Revista Discente GV**. ano 02 v. 01 n. 03 jul 2013pp. 094 – 106.