



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XVII Curso de Especialização em Relações Internacionais

Brasil e a agenda internacional de meio ambiente no contexto pós Guerra Fria

Ingrid Costa Melo de Sousa Sampaio

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais**

Orientador: Professor Doutor Virgílio Caixeta Arraes

**Brasília
2016**

RESUMO

O presente artigo se propõe a analisar a Política Externa Brasileira (PEB) para o meio ambiente no contexto pós Guerra Fria, quando o tema se tornou objeto de maior preocupação na comunidade internacional. O período de estudo compreende o início da década de 1990 até o ano de 2015. Identificaram-se, no intervalo estabelecido, as principais conferências, acordos e eventos envolvendo a agenda ambiental para então investigar-se o comportamento do Brasil. Parte-se do pressuposto de que a postura de um país em relação à determinada temática varia conforme seus interesses, a política de cada Governo e o próprio contexto internacional. Constata-se que o Governo Sarney foi responsável pela introdução do meio ambiente na PEB, de forma mais ativa, visando principalmente mudar a imagem do país no plano internacional. Collor utilizou-se da temática em seu favor e teve como atuação central a Conferência Rio 92. Franco deu sutil continuidade à questão, vez que o meio ambiente não era uma de suas prioridades. No Governo FHC percebe-se a valorização da pauta, sobretudo como ferramenta para alcance de outros interesses nacionais. O presidente Lula atuou especialmente no tópico das mudanças climáticas, em cujas negociações o Brasil desempenha importante papel. No primeiro mandato de Rousseff, apesar do país ter sediado a Rio+20, verifica-se o enfraquecimento da agenda ambiental. Vislumbra-se, entretanto, possibilidade de seu fortalecimento no segundo mandato, tendo em vista a atuação brasileira nos últimos fóruns internacionais voltados ao desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Política externa. Meio Ambiente. Brasil.

ABSTRACT

This article aims to analyze Brazilian Foreign Policy towards the environment in the post-Cold War context, when the issue became a greater matter of concern in the international community. The study covers the beginning of the 1990s until 2015. Major conferences, agreements and events involving the environmental agenda during the period of analysis were identified to then investigate Brazil's behavior. It starts from the assumption that the conduct of a country in relation to a particular subject varies according to its interests, the policy of each government and the international context. It is noted that Sarney's administration was responsible for the introduction of environment in Brazilian Foreign Policy, more actively, with the main purpose of changing the country's image internationally. President Collor used the subject in his favor and had central role in Rio 92. Franco gave slight continuity to the matter, since the environment was not one of his priorities. Under the government of Fernando Henrique Cardoso it was noticed the valorization of the agenda, especially as a tool for achieving other national interests. President Lula acted particularly on the topic of climate change, in which negotiations Brazil plays an important role. In the first term of Rousseff, despite hosting Rio+20, there was a weakening of the environmental agenda. It is considered, however, the possibility of its strengthening in the second term, owing to Brazil's performance in recent international forums of sustainable development.

Keywords: Foreign Policy. Environment. Brazil.

Introdução

Progressivamente, a partir dos anos 1970, uma série de novos temas passa a percorrer o cenário das relações internacionais, configurando a chamada “nova agenda internacional”. Danos ao meio ambiente, violação de direitos humanos e epidemias devastadoras como a AIDS são alguns exemplos. (SARAIVA, 2007:302-303) São temas cujas consequências não afetam apenas um Estado individualmente, pelo contrário, tomaram proporções tão grandes que demandam esforços globais.

No caso do meio ambiente em específico, tem-se reconhecido que muitos, se não todos os problemas de degradação ambiental, são transfronteiriços por natureza e carecem de uma solução internacional. As medidas adotadas no plano nacional podem não ser capazes de lidar com problemas ambientais internacionais basicamente porque a fonte de poluição ou seu impacto podem não estar dentro da jurisdição de um Estado em particular. (BROWN; KÜTTING, 2008:153)

A partir do reconhecimento dessa situação, os Estados passam a articular em conjunto, mormente por meio de grandes conferências. A Conferência de Estocolmo, em 1972, é considerada um marco histórico nesse sentido. Nela foram estabelecidos princípios, instituições e programas que tiveram efeito duradouro. Nessa conferência, países em desenvolvimento ainda se mostravam resistentes, argumentando que tinham menos responsabilidade histórica pela poluição e esgotamento de recursos que os países industrializados. (GREENE, 2001:390)

Na ocasião, o Brasil defendeu o princípio da soberania nacional absoluta, alegou que a cooperação internacional não deveria ser obstruída por mecanismos internacionais com intuito de limitar a individualidade dos Estados e criticou a tentativa de subordinar a soberania aos interesses dos Estados desenvolvidos. (DUARTE, 2003:6-8) Desde então, o país tem participado intensamente dos debates envolvendo a agenda ambiental, tendo inclusive sediado a primeira conferência de grande porte após o fim da Guerra Fria (Rio 92) e também a mais recente (Rio+20).

Ao longo dos anos é natural que sua postura no plano internacional tenha sofrido alterações, conforme os interesses do país, a política de cada Governo e o próprio contexto internacional. Este trabalho visa a analisar a política externa brasileira para o meio ambiente da Conferência Rio 92 até o presente momento, compreendendo, portanto, os governos de Collor, Franco, Cardoso, Lula e Rousseff.

O Brasil e a importância da Conferência Rio 92

A Conferência do Rio foi convocada e preparada no final dos anos 80 e início dos anos 90, período marcado pelo fim da Guerra Fria. O contexto político, portanto, era favorável. Como explica Pecequillo “na ausência da premissa de confronto estratégico, da divisão do mundo em blocos, criou-se um contexto mais favorável aos debates reais de âmbito mundial e à geração de soluções de consenso” (2012:190). O encerramento pacífico da Guerra Fria gerou uma onda de otimismo que estimulou os Estados a discutirem várias questões, dentre elas a ambiental.

No pano de fundo da Conferência, há o entusiasmo oriundo do surpreendente êxito das negociações da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985) e do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987). O Relatório Brundtland é considerado outro fator decisivo para convocação de uma nova Conferência das Nações Unidas. (LAGO, 2013:79-80)

O documento “Nosso Futuro Comum”, mais conhecido como Relatório Brundtland, é fruto do trabalho da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Ele se propõe a apresentar uma agenda global para a mudança e introduz o conceito de desenvolvimento sustentável. Além de expor as preocupações e desafios ambientais, ele oferece soluções alternativas que, segundo Lago, “não excluem o desenvolvimento dos pobres e o questionamento dos padrões dos países mais ricos” (2013:83). Ele prepara, portanto, o caminho para negociações na Rio 92.

Compreendido o contexto global antecedente à conferência, resta evidenciar o cenário nacional que propiciou a realização do evento no Brasil. A proposta do Brasil de sediar a grande conferência ocorreu durante o Governo Sarney e vários são os motivos que o levaram a tomar essa decisão.

Bezerra (2013:160-161) explica que no final da década de 80 a Amazônia ganhou repercussão mundial essencialmente por dois motivos: as queimadas na floresta e a morte do líder extrativista Chico Mendes. O país era taxado pela comunidade internacional como o grande vilão do meio ambiente, incapaz de gerir seus recursos naturais. Sobre a intimidação internacional e a resposta brasileira, Duarte comenta:

O presidente Sarney chegou a denunciar a existência de uma campanha insidiosa, cruel e mentirosa contra o país; o embaixador Paulo Tarso declarou que havia uma campanha internacional para impedir que o Brasil

se tornasse uma potência mundial. A retórica oficial evidenciava a interpretação de que o movimento internacional refletia a vontade de conter o crescimento do Brasil e legitimar possíveis intervenções no país em nome de uma ordem ecológica que se construía à revelia dos países em desenvolvimento. (DUARTE, 2003:16)

Era nítido que o Governo estava insatisfeito com o discurso internacional em torno do tema, principalmente por entender que se tratava muito mais de um desvio das atenções do excesso de consumo nos países ricos para os incidentes ocorridos no Brasil, que uma sincera preocupação. Assim, eles não apenas se esquivavam da responsabilidade ambiental como apontavam um bode expiatório. Sem contar que, com isso, tentavam abrir o caminho para futuras intervenções. Tudo bastante incompatível com objetivo brasileiro de desenvolvimento.

Entretanto, o Brasil não sofria apenas com a pressão internacional. Internamente, a insatisfação com os problemas ambientais também se espalhava desde o trágico vazamento de um gasoduto em Cubatão, em 1984. As ONGs ambientalistas também aumentavam em número. Segundo Pignatti (2005:45), em 1988 haviam, no Brasil, 403 ONGs do movimento ecológico. Com o fim da ditadura militar, havia mais condições para a inserção de novos temas, como o meio ambiente, e as ONGs atuavam como mecanismos de pressão e voz do corpo social, em consonância com o restante do Ocidente.

O fato é que a imagem do país estava maculada, dentro e fora, e era preciso tomar providências quanto a isso. Embora a sociedade brasileira estivesse passando por um positivo processo de redemocratização por meio da elaboração da nova Constituição, este fato era ofuscado pelas questões ambientais, pelo problema da dívida externa, pela queda do crescimento econômico e pela inflação.

Segundo Lago (2013), Sarney precisava adotar medidas que transmitissem, interna e externamente, a importância que o Brasil atribuía à questão ambiental e assim foram criados o Programa Nossa Natureza e posteriormente o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Antes da criação do IBAMA, em 1989, a gestão ambiental era pulverizada. O órgão responsável pelo trabalho político era a Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada ao Ministério do Interior. Também atuavam na administração ambiental o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e a Superintendência de Pesca, sujeitos ao Ministério da Agricultura, e a Superintendência da Borracha,

vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio. (IBAMA, 2015) A existência de vários órgãos, subordinados a diferentes ministérios, resultava em visões divergentes e até contraditórias. A criação do IBAMA possibilitou uma administração integrada.

Para Bezerra (2013), o programa Nossa Natureza foi uma resposta à comunidade internacional, no sentido de atestar a capacidade do Estado de gerir seus recursos. A autora destaca que nesse momento a Amazônia era tratada como uma questão de segurança nacional, de tal modo que o próprio programa foi elaborado e monitorado pela Secretaria de Defesa Nacional.

Ocorre que, apesar de sentir a necessidade de proteger o país contra futuras intervenções e até certo ponto se impor, não era interessante que o Brasil permanecesse com a reputação negativa no plano internacional em virtude dos problemas ambientais enfrentados. Lago (2013) afirma que a ideia de sediar a Conferência de 1992 surpreendentemente partiu do Itamaraty, que enxergou nela uma boa oportunidade para reconstruir a imagem do país.

Sarney acatou a sugestão e todos se articularam para garantir que o Brasil sediasse o evento e que este fosse um sucesso. O país, diante das acusações e do desgaste, decidiu modificar sua postura e participar mais do debate internacional. Como assevera Saraiva, “o país evoluiu de posições inicialmente reativas, especialmente ancoradas na visão soberana da riqueza de seus recursos naturais, para ativa participação do debate internacional” (2009:5). Compreendeu-se que participando era possível não apenas reconstruir a própria imagem, mas evitar constrangimentos maiores.

Assim que Collor assumiu a Presidência, ele anunciou que o meio ambiente seria uma das suas prioridades. (LAGO, 2013:102) A bandeira ambiental estava erguida e ele deu continuidade, até com mais vigor. Viola (1998) elucida que a súbita “conversão ambientalista” de Collor tem raiz na necessidade de ganhar a confiança da opinião pública do Norte para seu programa econômico globalista-conservador, que demandava a vinda de novos investimentos estrangeiros ao país. Além disso, era uma oportunidade para projetar sua pessoa e seu Governo no cenário internacional.

Em discurso proferido no Dia Mundial do Meio Ambiente, em 1990, Collor declarou que a temática ambiental emergiu carregada de forte emocionalismo e que o alarme e sensacionalismo com que os temas eram tratados – sobretudo aqueles

envolvendo as florestas tropicais – estimularam a confrontação retórica e inibiram a cooperação internacional. Nesse contexto, ele se mostra disposto a transformar essa realidade e apresenta o diálogo como a melhor abordagem:

É tarefa urgente corrigir essas distorções de enfoque. [...] É preciso dialogar com racionalidade, espírito construtivo e de maneira imune a simplismos paternalistas. É com esse espírito que o Brasil sediará em 1992 a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (ÍNTEGRA..., 1990)

Percebe-se que o presidente demonstrava entusiasmo com o evento que se aproximava e já apontava o Brasil como mediador dos debates. Apesar da definição mais clara da política ambiental externa pelo Governo Collor, Vieira critica que “internamente a estrutura do sistema ambiental se restringia a dar apoio tático à imagem que se buscava desenhar para a comunidade internacional” (1992:11).

Nos preparatórios para a Conferência o Brasil adotou uma atitude de liderança, em particular na América Latina. Durante a Conferência, que aconteceu no Rio de Janeiro no período entre 3 e 14 de junho de 1992 e contou com 150 membros oficiais do Governo, o país teve ativa participação na negociação dos cinco documentos que seriam assinados.

Na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, o Brasil evitou manobras que enfatizavam as florestas como sumidouros de CO₂; na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) impediu o avanço do conceito de recursos biológicos como “patrimônio comum da humanidade” e conseguiu o reconhecimento da soberania sobre os recursos naturais; e na Declaração sobre Florestas, em coordenação com os demais países em desenvolvimento, conseguiu acentuar a importância da cooperação (e não da tutela internacional), bem como incluir outras florestas (austrais, boreais, etc.), além das tropicais. (LAGO, 2013:107-109)

Apesar do êxito da Conferência e do cenário favorável para o Brasil no debate ambiental, no plano interno o país enfrentava um momento delicado. Antes do evento, haviam sido feitas fortes denúncias de corrupção contra o presidente Collor, que culminaram com a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito no mês de agosto e, por fim, com a aprovação do processo de *impeachment* que o retirou da Presidência em 29 de setembro de 1992.

Após seu afastamento, assumiu o vice-presidente Itamar Franco. Sobre ele, Barreto (2010) afirma se tratar de um político mais tradicionalista que assumiu a

condição de mandatário da República em condições precárias e frágeis do ponto de vista institucional. Sua política externa “reafirmou o sentido universalista e autônomo na orientação de nossos negócios exteriores e ressaltou a busca pelo desenvolvimento como principal vetor”. (BARRETO, 2010:7)

Em obra do Ministério das Relações Exteriores, apontam-se como prioridades do Governo Itamar Franco:

[...] a defesa do tratamento multilateral dos grandes temas políticos e econômicos; a maior transparência e democratização no processo decisório internacional; o reforço do sistema multilateral de comércio; e a consolidação do processo de integração regional. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1994:15)

Nota-se que a questão ambiental não foi destacada como prioritária. Tal fato é revelado também no primeiro discurso de Itamar Franco como titular da Presidência da República. Nele, Franco apenas menciona as possíveis catástrofes ecológicas como perplexidades oriundas do progresso industrial e reporta ao meio ambiente e à tecnologia como parte do processo de desenvolvimento sustentado sem, contudo, enfatizar o papel do Brasil nessa pauta. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008a)

Entretanto, apesar de não ocupar posição central na PEB, o meio ambiente não foi completamente abandonado. Durante o Governo Franco foram ratificadas e entraram em vigor a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica. No plano das relações bilaterais, foi concluído o Acordo de Cooperação Ambiental Brasil-Uruguai, primeiro documento internacional sobre meio ambiente a inserir os conceitos adotados pela Conferência do Rio. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1994:47)

Importante salientar que, segundo Cervo e Bueno (2015), a ação diplomática brasileira durante a década de 1990 conseguiu reverter as ameaças internacionais que pesavam sobre a Amazônia, com base em estereótipos como pulmão da humanidade, patrimônio da humanidade, reserva ecológica e outros. Esta, por si só, foi uma grande conquista do período.

Assim, conclui-se que Sarney foi responsável pelo primeiro passo em prol de uma postura ativa na agenda ambiental, Collor convenientemente valorizou a temática e Franco deu sutil continuidade ao que havia sido iniciado.

FHC e a valorização da agenda ambiental

Fernando Henrique Cardoso (FHC), no discurso de posse proferido em 1º de janeiro de 1995, declarou que a política externa continuaria expressando a identidade e valores permanentes do país, pois isso transmitiria confiabilidade no campo internacional. Entretanto, enfatizou também que não deveríamos ter receio de inovar e atualizar o discurso e a ação externa, levando em conta as mudanças no sistema internacional. Nesse contexto, afirmou:

Vamos aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação e enfrentar os temas que movem a cooperação e o conflito entre os países nos dias de hoje: direitos humanos e democracia; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; as tarefas ampliadas do multilateralismo e os desafios da regionalização; a dinamização do comércio internacional e a superação das formas de protecionismo e unilateralismo. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2009:14)

Com essas palavras, o novo presidente reforça que a temática ambiental, outrora objeto de confrontação, será devidamente enfrentada, assim como os demais temas citados. Isto é, o Brasil adotará postura ativa diante dessa agenda internacional.

Segundo Barreto (2010), com o objetivo de ampliar a capacidade de barganha do país e robustecer seu respaldo internacional, Cardoso apostou no institucionalismo internacional, por meio da participação nos fóruns mundiais e adesão vigorosa aos esforços multilaterais. Além disso, executou de forma enérgica a diplomacia presidencial, a fim de alcançar reconhecimento e abrigo no ocidentalismo. Todavia, preservou os princípios históricos de universalidade e diversidade que caracterizam nosso comportamento externo, reforçando a ideia de continuidade mencionada em seu discurso de posse.

O Protocolo de Kyoto é um bom exemplo de participação diligente do Brasil na agenda ambiental durante o Governo Cardoso. O protocolo, criado em 1997, constitui um acordo internacional complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e tem por objetivo central estabilizar a emissão de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera e conter o aquecimento global.

Segundo Garcez, o Brasil envolveu-se bastante nas discussões e no desenvolvimento do protocolo e “chamou atenção para a responsabilidade dos países desenvolvidos, que deveriam ser os primeiros a tomar ações contra as mudanças climáticas e fazer as principais reduções de emissões”. (GARCEZ, 2007:139) Esse

posicionamento brasileiro se fundamenta no chamado “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas”.

Barros-Plataiu (2006:270) explica que esse princípio surge a partir da ideia da responsabilidade histórica dos países que se desenvolveram com a Revolução Industrial e se consagra em função da disparidade de capacidades tecnológicas e financeiras entre o Norte e o Sul. Deste modo, os países ricos devem servir de exemplo e, por terem poluído mais, devem ter maior ônus na mitigação das emissões.

Seguindo esse critério de responsabilidade, os países foram divididos em dois grupos conforme o grau de industrialização. No “Anexo I”, reuniram-se os países desenvolvidos, que, por serem mais responsáveis, possuíam metas específicas de redução dos níveis que emitiam em 1990. No “Não Anexo I”, por sua vez, ficaram os países em desenvolvimento, os quais não possuíam metas determinadas, mas deveriam auxiliar na redução por meio de ações nacionais. (SAIBA..., 2010) O Brasil obviamente estava no segundo grupo, o que justifica seu incisivo discurso durante todas as etapas do protocolo: não havia, para o país, qualquer penalidade econômica direta em prol da redução de emissões.

Viola explica que durante a negociação do Protocolo a atuação do Brasil orientou-se segundo quatro dimensões principais:

- 1) afirmar o direito ao desenvolvimento como um componente fundamental da ordem mundial, dando continuidade à política externa brasileira; 2) promover uma visão do desenvolvimento associada com a sustentabilidade ambiental, em correspondência com o grande crescimento da consciência ambiental no país e sua tradução em políticas públicas nacionais e estaduais; 3) promover uma posição de liderança do Brasil no mundo, em correspondência com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo Cardoso; e 4) evitar que o uso das florestas seja objeto de regulação internacional para não correr riscos de que outros países possam questionar o uso econômico da Amazônia. (VIOLA, 2002:38)

Isto é, foi mantido o foco no desenvolvimento no intuito de resguardar ao Brasil e demais países a possibilidade de crescimento, porém associando este à sustentabilidade, em harmonia com a consciência nacional e o discurso internacional. A busca por liderança continua sendo estratégia de reconhecimento e a preocupação com a Amazônia persiste, evocando o Governo Sarney.

Ainda nas negociações do Protocolo, merece destaque a proposta original feita pelo Brasil de criação de um Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), que “aplicaria multa aos países desenvolvidos que não cumprissem as metas de redução

de emissões”. (VIOLA, 2002:25) É evidente que a sugestão foi aclamada pelos países em desenvolvimento e rechaçada pelos desenvolvidos.

Após negociações entre a diplomacia brasileira e a norte-americana, entretanto, o FDL foi convertido no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que possibilitava aos países desenvolvidos o cumprimento de parte de suas metas “por meio do financiamento de projetos de desenvolvimento sustentável nos países emergentes e pobres”. (VIOLA, 2002:39) Uma vitória para todos, vez que afastava o caráter punitivo, mas mantinha a alternativa de transferência de recursos como mecanismo complementar de redução.

Aberto para assinatura em 16 de março de 1998, o Protocolo entraria em vigor 90 dias após a sua ratificação por pelo menos 55 Partes da Convenção, incluindo os países desenvolvidos que contabilizaram pelo menos 55% das emissões totais de dióxido de carbono em 1990, o que somente aconteceu em fevereiro de 2005, graças à ratificação russa.

Um dos maiores contratempos teve como protagonista os Estados Unidos. Em março de 2001, o Governo Bush anunciou oficialmente que se retirava das negociações do Protocolo alegando que sua implementação atrapalharia a economia do país e que o instrumento estava fadado ao fracasso por não impor exigências aos países em desenvolvimento (especialmente Brasil e China). A notícia causou furor na comunidade internacional e Cardoso não foi omissivo. Na abertura da reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, em julho de 2001, foi categórico:

A rejeição do Governo americano à aceitação do Protocolo de Kioto foi um passo atrás. Foi um passo atrás. Não se pode deixar de reconhecer isso e temos que agir em função desse passo atrás. [...] É claro que isso é grave, porque os Estados Unidos representam mais ou menos 25% da responsabilidade em termos de emissão de CO₂. E os outros países industrializados, 60%. Então, o peso é enorme nessa matéria. Agora, isso não quer dizer que nós não possamos ou não devemos atuar. Nós podemos atuar, devemos atuar. [...] E o Brasil tem condições de continuar atuando fortemente. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010:42-43)

Durante o discurso ele criticou a decisão do Governo Bush, pois apesar de reconhecer a importância da economia americana como locomotiva da economia mundial, discordava que sua recuperação devesse ocorrer “a qualquer preço”.

Outro evento ambiental importante ocorreu no segundo mandato de Cardoso: a Cúpula de Joanesburgo, cujo principal objetivo era revisar os progressos dos dez anos seguintes a Rio 92.

O contexto mundial, entretanto, não se mostrava favorável ao debate sobre desenvolvimento sustentável. Segundo Lago (2013), as crises financeiras sofridas pelo México, Ásia, Rússia, Brasil e Argentina levaram ao questionamento da fórmula de desenvolvimento prescrita pelo Consenso de Washington. O crescimento econômico beneficiou de forma desigual os diferentes setores das economias desenvolvidas, aumentando os protestos antiglobalização nesses países. Além disso, os atentados de 11 de setembro de 2001 mudaram radicalmente as prioridades da agenda internacional. (LAGO, 2013:122)

Duarte afirma que a Cúpula “aconteceu em um momento descendente da curva de cooperação internacional” (2003:27). De fato não parecia haver o mesmo interesse e disposição dos Estados em se articular em defesa do meio ambiente.

Entre os países em desenvolvimento, não havia consenso sequer acerca dos principais temas da reunião. Países menos desenvolvidos queriam ressaltar a erradicação da pobreza e o aumento de desembolsos para os projetos de saneamento enquanto países de maior desenvolvimento, como o Brasil, postulavam pela verificação do cumprimento dos acordos já firmados, reavaliação dos padrões de consumo e incentivo ao uso de energias renováveis e transferência de tecnologias. (DUARTE, 2003:27)

A delegação brasileira em Joanesburgo totalizou 230 pessoas, dentre as quais 170 eram membros de ONGs. (LAGO, 2013:136). Comparada aos números da Rio 92, que contabilizou 150 membros do Governo e apenas 8 representantes de entidades não governamentais (LAGO, 2013:107), percebe-se o nítido fortalecimento e envolvimento da sociedade civil brasileira.

Na Cúpula, uma das propostas da delegação brasileira foi que 10% (dez por cento) da matriz energética do mundo fossem geradas por fontes renováveis até 2010. A União Europeia (UE) empreendeu campanha semelhante, propondo o percentual de 15% (quinze por cento). No entanto, houve muita resistência dos países produtores de petróleo e Estados Unidos, que temiam perder o mercado para outras

fontes de energia. A despeito da frustração de ter sua proposta rejeitada, para o Brasil foi positivo ter apresentado a matéria para debate.

A biodiversidade foi outra temática de interesse da delegação brasileira que teve atenção especial na Cúpula. Logo no discurso de abertura do evento, Cardoso externou o desejo de preservar a biodiversidade não apenas por seu valor intrínseco, mas por seus benefícios, os quais deveriam ser repartidos com as comunidades detentoras desses recursos. Ademais, propôs igual repartição com os detentores de conhecimentos tradicionais.

Essa foi uma proposta bem-sucedida, pois “quinze países, inclusive o Brasil, firmaram um acordo sobre megadiversidade, para garantir que as comunidades locais usufruam dos benefícios decorrentes da exploração de recursos naturais encontrados em suas terras” (DUARTE, 2003:28). Foi acordada também a redução das taxas de extinção de animais e plantas raras até 2010, porém sem metas específicas.

Aliás, essa é uma das principais críticas ao documento final da conferência: excesso de declarações vagas e ausência de metas específicas ou de meios para exigir o cumprimento das medidas aprovadas. Essa característica é, na realidade, reflexo da forma como a questão ambiental é tratada no plano internacional: há uma preocupação global e uma crescente regulação da matéria, entretanto, em virtude da ausência de concordância sobre a maneira como proteção ambiental deva ser efetivada, têm-se a multiplicação de instrumentos regulatórios de conteúdo vago, pautados em princípios gerais e até mesmo sem caráter vinculante.

Apesar disso, a Cúpula de Joanesburgo é considerada importante, haja vista a continuidade das discussões em torno do desenvolvimento sustentável. Ficou nítido que o conflito de interesses é inerente a essa pauta, dificultando progressos mais palpáveis. Assegurou-se, pelo menos, que não houvesse retrocessos em relação a Rio 92. Para o Brasil, foi mais uma oportunidade de se lançar como líder na agenda ambiental, defendendo seus interesses e estabelecendo parcerias.

Percebe-se, assim, que durante o Governo Cardoso o meio ambiente ocupou lugar proeminente na qualidade de instrumento para alcançar outros interesses nacionais, como o próprio desenvolvimento e a notoriedade no plano internacional. Demonstrou-se firmeza, propostas ousadas foram feitas e medidas prejudiciais foram evitadas.

A confirmação da questão ambiental no Governo Lula

Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República em 27 de novembro de 2002, após três campanhas eleitorais frustradas. Gomes (2006) explica que a imagem pública de Lula sofreu nítidas alterações de 1989 a 2002, quando finalmente foi eleito, de modo que “a imagem do Lula radical, agressivo, crítico, negativo, destrutivo, intransigente deu lugar à imagem do Lula light de discurso moderado”. (GOMES, 2006:3)

A vitória de Lula e do Partido dos Trabalhadores foi destaque nos jornais internacionais. O norte-americano *The New York Times* enfatizou que com sua posse se esperavam não apenas transformações políticas, mas de estilo, uma vez que seu perfil era bastante diferente do “sociólogo fluente em cinco idiomas”, FHC.

De fato foi um período de mudança, sobretudo na inserção internacional do Brasil. Cervo e Bueno (2015) esclarecem que na era Cardoso as ideias e decisões eram guiadas pela filosofia política do neoliberalismo, que produziu efeitos nocivos como a perda de poder do país sobre o cenário internacional, mas também trouxe benefícios como a relativa modernização das plantas industriais¹. Lula, por seu turno, “embarcou nesse trem já posto em movimento e avançou pelo caminho da interdependência real”. (CERVO; BUENO, 2015:526) Assim, ele concretizou o que os autores denominam de missão logística do Estado.

Dentre as prioridades elencadas no discurso de posse de Lula estavam, no âmbito interno, o combate à fome, a reforma agrária pacífica e organizada e a criação de empregos, dentre outras. No plano internacional, ele afirmou que a ação diplomática seria um instrumento de desenvolvimento nacional e que seria prioridade da PEB a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida. Com os Estados Unidos se buscava uma parceria madura, com a UE e o Japão a cooperação seria fortalecida e com grandes nações em desenvolvimento como China, Índia, Rússia e África do Sul os laços seriam aprofundados. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2008b)

¹ Cumpre salientar que a eventual modernização da indústria brasileira foi acompanhada de sua queda na composição do PIB. As sucessivas crises externas associadas à recessão na economia brasileira levaram à redução da demanda industrial. Estudo realizado pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo explica detalhadamente o fenômeno. Disponível em: <www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=191508>. Acesso em: 10/02/ 2016.

A política externa no Governo Lula é caracterizada por Barreto (2010) como assertiva e ativa na busca dos interesses nacionais. Por considerar o comportamento dos líderes anteriores como sendo excessivamente passivo e dócil, ele assumiu um posicionamento mais agressivo com o fito de transformar o Brasil em um “*global player* de papel protagonista e influenciador”. (BARRETO, 2010:9)

Cervo e Bueno (2015) apontam que Lula preservou na PEB valores, interesses e padrões de conduta historicamente adotados, como a vocação industrial² e a intensa presença em órgãos multilaterais. Com base nesses pressupostos, ele define seus objetivos externos:

[...] o liberalismo de mercado com regras de reciprocidade de benefícios, a expansão dos negócios no exterior pela via do comércio e da internacionalização de empresas brasileiras e, enfim, o reforço do poder para influir sobre o ordenamento global e os regimes setoriais. (CERVO; BUENO, 2015:528)

Percebe-se que a questão ambiental não figura como vetor primordial do Governo Lula. No começo do primeiro mandato, pelo menos, não lhe foi dispensada muita atenção. Em artigo de autoria do então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim (2005), no qual ele faz um balanço da política externa nos dois primeiros anos do Governo Lula, o tema nem sequer é mencionado. O tão exaltado dinamismo e a intensidade da atividade diplomática ao longo do biênio 2003/2004 parecem não ter alcançado o campo ambiental.

Löwy (2013) sustenta que a “crise ecológica” compreende o processo desastroso de deterioração do meio ambiente, sinalizado por fenômenos como a destruição das florestas tropicais e a extinção de espécies da fauna e da flora, dentre outros tantos eventos que apontam a gravidade da problemática ambiental. Ele afirma que “de todos estes processos destrutivos, o mais óbvio, e perigoso, é o processo de mudança climática” (2013:80). É justo nas negociações em torno desse tema que o Brasil se envolverá de forma mais intensa durante o Governo Lula.

Lisboa qualifica a PEB de meio ambiente como um “conjunto de posicionamentos ambíguos e contraditórios intercalados por omissões sistemáticas” (2002:44). Ela afirma que a famosa diplomacia brasileira nesse campo é, na verdade,

² A denominada “vocação industrial” brasileira frisada por Cervo e Bueno, contudo, é questionável, pois se de fato houvesse uma vocação contínua no país, a indústria não perderia o peso, nem o neoliberalismo brasileiro teria tido tanto peso institucional.

bastante medíocre. Como exceção a essa regra, Lisboa destaca a atuação brasileira na Convenção das Mudanças Climáticas.

Ela atribui ao Ministério da Ciência e Tecnologia o diferencial na elaboração de uma “política diplomática coerente e inteligente para o meio ambiente” (LISBOA, 2002:51) Segundo a autora, desde o começo, antes mesmo da Rio 92, o Ministério participava da concepção de princípios e mecanismos de controle das mudanças climáticas bem como desenvolvia cálculos e propostas específicas, que colocam o Brasil em uma posição de relevante negociador.

A escolha de Lula de sobressair ainda mais nessa área se mostra estratégica, e não aleatória. Trata-se de uma esfera em que o país já encontra uma base consolidada e, especialmente, conta com um ministério comprometido com o desenvolvimento de todo arcabouço necessário para fundamentar sua ação no plano internacional.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas tem como braço executivo a Conferência das Partes³, que se reúne anualmente a fim de avaliar e definir acordos sobre os principais temas relacionados aos objetivos da Convenção. Em 2007, a COP ocorreu em Bali e, segundo Bezerra, nessa conferência o Brasil anunciou a redução de 40% do desmatamento irregular na Amazônia.

Contudo, uma semana após o anúncio da meta, o presidente Lula “concedeu anistia aos desmatadores por um ano, período em que o IBAMA não poderia aplicar multas”. (BEZERRA, 2013:169) Uma medida contraditória que revela que, apesar do esforço em transmitir engajamento com a agenda ambiental no plano internacional, muitas vezes não há harmonia entre o discurso externo e as deliberações internas.

Durante o Governo Lula, destaca-se também a COP 15, realizada em Copenhague, em 2009. Nela, o Brasil assumiu liderança entre os países em desenvolvimento e comprometeu-se voluntariamente de forma mais ousada: reduzir as emissões de gases de efeito estufa de 36,1% a 38,9%, até 2020. Além disso, propôs diminuir o desmatamento na Amazônia em 80%, também até 2020⁴. A atitude exprime, outra vez, o desejo de ser um ator protuberante nas negociações climáticas.

³ Comumente identificada pela sigla em inglês *COP*, que significa “*Conference of the Parties*”.

⁴ Informações constantes no discurso proferido pelo presidente Lula, em 17/12/2009, na Conferência. Íntegra do discurso disponível na publicação Resenha de Política Exterior do Brasil, número 105, 2º semestre de 2009.

Ainda em 2009, foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima, oficializando o compromisso do Brasil de reduzir as emissões de GEE. No país, as medições são feitas a cada 5 anos, desde 1990, em setores predeterminados. Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o setor de Uso da Terra e Florestas é o que vem apresentando maior queda de emissões, com redução de 76,1% somente no período de 2005 a 2010.

Percebe-se que, apesar do regime internacional não ter avançado até onde se esperava e mesmo com algumas contradições internas, os dados sinalizam o avanço do Brasil na área e esta certamente é uma das razões pela qual o país se sente tão confortável nos painéis de discussão climática.

Outro ponto de atuação brasileira no Governo Lula foi envolvendo o tema da diversidade biológica. Em 2010, ocorreu em Nagoia a COP 10, considerada um evento marcante por ter alcançado um acordo envolvendo importantes tópicos como a repartição de benefícios dos recursos genéticos da biodiversidade e o financiamento para ações de conservação.

Segundo Gross (2013), o Protocolo de Nagoia é interessante por sua ampla aplicação e por instituir obrigações e responsabilidades para usuários e provedores de recursos genéticos, oferecendo maior segurança jurídica e transparência para ambos os lados. Ele incentiva o avanço de pesquisas sobre recursos genéticos bem como sua conservação e uso sustentável. Além disso, uma vez que cria um sistema global de comércio e de pesquisa, desestimula a biopirataria. O Brasil participou das discussões e demonstrou vontade política de negociação durante todo o evento, entretanto, o Protocolo não teve o seguimento esperado no Governo subsequente.

No âmbito interno, legado significativo de Lula foi a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Próximo ao término do segundo mandato, ele sancionou a Lei nº 12.305/2010, que orientava para uma nova sistemática de gestão de resíduos, prevendo a elaboração de planos de resíduos sólidos em vários níveis e apresentando conceitos modernos como o da “responsabilidade compartilhada” pelo ciclo de vida dos produtos. O texto final da lei é bastante elogiado por especialistas.

Os resíduos sólidos urbanos (RSU) são uma preocupação global. À medida que a população cresce e aumenta o acesso à renda, eleva-se o consumo e a quantidade de lixo produzido. Durante o Governo Lula, o país passou por um período

de crescimento econômico e maior distribuição de renda, o que significava que o cuidado com os RSU também deveria ser dobrado. Sendo assim, referido diploma legal emergiu em momento oportuno, quando a problemática não se restringia mais aos países desenvolvidos, alcançando nações como China, Brasil, Índia e México.

No que diz respeito ao orçamento federal destinado aos ministérios no período de 2003 a 2010, Rocha (2011) explica que o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a perspectiva de sediar eventos de grande porte como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016 são fatores que contribuíram para o aumento dos gastos na área de infraestrutura.

Para ele, a ampliação de obras e empreendimentos no país demanda maior esforço do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tanto na emissão de licenças ambientais como na fiscalização da execução dos projetos. Deste modo, os recursos para gestão ambiental deveriam ser alargados proporcionalmente aos gastos no setor de infraestrutura como um todo, a fim de possibilitar a eficiência dos novos projetos no prisma da sustentabilidade. Entretanto, Rocha constatou o contrário:

A análise dos dados do Ministério do Planejamento, entretanto, mostra que o orçamento do MMA se manteve relativamente estagnado entre 2003 e 2010, ao passo que o orçamento do Ministério das Cidades e do Ministério dos Transportes cresceu significativamente no mesmo período. O orçamento do Ministério dos Transportes aumentou de R\$ 3.467 milhões em 2003 para R\$ 15.665 milhões em 2010 – crescimento de 351,8% no período – ao passo que o crescimento do orçamento do Ministério das Cidades no mesmo período foi ainda mais significativo: 863,8% (R\$ 1.313 milhões em 2003 para R\$ 12.654 milhões em 2010). Enquanto isso, o orçamento do MMA se manteve praticamente estagnado, na medida em que não ultrapassou R\$ 700 milhões entre 2003 e 2010 e cresceu apenas 13,1% no período [...]. (ROCHA, 2011:27)

Em suma, o orçamento do MMA apresentou crescimento no Governo Lula, porém, incompatível (ou módico) comparadamente a outros Ministérios como das Cidades e dos Transportes.

Conclui-se, assim, que num primeiro momento a questão ambiental não recebeu atenção prioritária. No segundo mandato de Lula, todavia, percebe-se um interesse pela agenda, sobretudo no que tange às mudanças climáticas. Outros assuntos também foram considerados, ainda que secundariamente, como a diversidade biológica e a acumulação de resíduos sólidos. Os gastos do orçamento federal para meio ambiente exibiram crescimento ao longo da gestão, mas insatisfatório se confrontado com outros setores.

Rousseff e o enfraquecimento da agenda ambiental

Em outubro de 2010 foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil: Dilma Rousseff. Durante toda a campanha sua principal estratégia foi afirmar que, caso eleita, daria continuidade ao Governo Lula. Apesar de Rousseff de fato ter dado continuidade ao Governo anterior, sua forma de liderar em muito se diferiu de Lula.

Sobre o contraste entre os Governos, Cervo e Lessa (2014) consideram que as relações internacionais do Brasil no primeiro mandato de Rousseff experimentaram um declínio comparadamente ao Governo Lula. Cornetet (2014), por seu turno, argumenta que houve uma contenção na continuidade, em razão do perfil administrativo da nova presidente e da conjuntura internacional.

Para Cervo e Bueno (2015), o enfraquecimento da atuação brasileira é atribuído a duas falhas da administração: a) o estilo de governar sem diálogo, o qual deteriorou a qualidade do processo decisório; e b) a escassez de pensamento e ideias-força bem como a ausência de inovação política. Essas condutas, associadas a problemas preexistentes, ocasionaram o declínio brasileiro.

Em relação à política ambiental, observa-se que no documento “Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira”, meio ambiente e desenvolvimento sustentável figuram na quarta posição do rol de compromissos. Não obstante, Cervo e Bueno ao analisarem os indicadores de declínio no Governo, separam aqueles de aspecto político e diplomático dos econômicos. Dentre os indicadores do primeiro grupo, eles apontam o ordenamento ambiental como “outro domínio de influência declinante” (2015:565). Isto é, mesmo sendo um dos compromissos assumidos enfaticamente durante a campanha, o país não avançou de forma expressiva.

Em fevereiro de 2011, foi assinado o já mencionado Protocolo de Nagoia. A partir de então, a Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira se empenhou para que a tramitação no âmbito interno se desse de forma rápida. Para entrada em vigor, exigia-se a ratificação de pelo menos 50 países, o que aconteceu em outubro de 2014, sem a ratificação daquele que abriga a maior biodiversidade do planeta: o Brasil.

Como provedor de recursos, o país seria beneficiado pela comercialização de produtos e poderia converter as receitas em fomento à pesquisa e conservação dos ativos naturais. Como usuário, em especial no setor agrícola cujas atividades

baseiam-se em espécies exóticas, teria acesso aos recursos genéticos provenientes dos centros de origem ou de institutos de pesquisa internacionais, possibilitando maior proteção contra doenças nas plantas e melhora da produtividade. Mesmo assim, até o momento não houve progresso e o regime permanece estagnado.

De acordo com dados da plataforma “*Access and Benefit-Sharing Clearing-House*”, 69 Estados já possuem o status de parte do Protocolo. O Brasil, porém, continua dentre aqueles que são apenas signatários da CDB. O artigo 26 do Protocolo dispõe que “quando a Conferência das Partes atuar na qualidade de reunião das Partes do presente Protocolo, as decisões tomadas no âmbito do Protocolo serão feitas apenas pelas Partes do Protocolo”. Assim, depreende-se que o Brasil pode participar da COP apenas na qualidade de observador, se abstendo de colaborar diretamente nas discussões, vez que desprovido de poder decisório.

Entre 13 e 22 de junho de 2012, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Para Lago, o objetivo do Brasil ao convocar a Conferência foi de “reiterar o acerto do diagnóstico de 1992 de equilibrar os pilares econômico, social e ambiental e de manter a liderança do Brasil nessa área” (2013:171). Além disso, era uma oportunidade para mostrar os avanços brasileiros nos três pilares: diminuição da desigualdade, crescimento e estabilidade econômicos e redução do desmatamento amazônico.

O momento histórico, entretanto, não era favorável: o mundo ainda vivenciava os efeitos da crise financeira⁵ de 2008, o multilateralismo vinha sofrendo ameaças há algum tempo e os países desenvolvidos e em desenvolvimento não pareciam estar engajados com a causa ambiental da mesma forma.

Segundo Lago (2013), até a UE que sempre fora comprometida com a agenda apresentava comportamento paradoxal. Apesar de alegar que considerava o evento importante, os membros de sua delegação não foram representados no mais alto nível. Os esforços para a criação de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente, por sua vez, traduziam o desejo de tratar o meio ambiente de forma

⁵ Emergida no final de 2008 a partir dos Estados Unidos, a crise teve maior e imediato impacto nos países desenvolvidos, cuja produção industrial experimentou redução significativa. Posteriormente, em virtude das relações de interdependência entre as economias, a crise alcançou os países em desenvolvimento. A princípio, o Brasil não foi atingido com tanta intensidade, porém mais tarde não escapou de seus efeitos e teve de combatê-la por meio da execução de políticas anticíclicas.

isolada. O não oferecimento de recursos financeiros e tecnológicos adicionais para o desenvolvimento sustentável confirmou o desinteresse europeu. (LAGO, 2013:169)

A mensagem parecia clara: em meio a problemas econômicos, outras áreas se tornam secundárias. O malogro da conferência, contudo, não diz respeito apenas ao fato da questão ambiental ter sido preterida. Lisboa (2013) salienta que foi na Rio+20 que se aprofundou o fosso entre as visões das organizações e movimentos da sociedade civil e dos governos, órgãos intergovernamentais e empresas. Enquanto os últimos apresentavam estudos e defendiam propostas de instrumentos de mercado para lidar com os desafios ambientais, os primeiros denunciavam tais políticas como estratégias para manutenção do avassalador modo de produção e consumo capitalista.

Veiga (2012) avalia a Conferência como “um passo adiante e dois para trás”. Para ele, alguns poucos tópicos constituíram avanços, tais como a estipulação do prazo de três anos para adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o clamor por medidas complementares e mais abrangentes de progresso além do PIB e os parágrafos dedicados aos oceanos, tema que necessitava de atualização.

Para Chiaretti (2012), a Conferência foi exuberante em termos de compromissos voluntários e participação da sociedade civil. Ela questiona, entretanto, se isso seria o suficiente para um mundo em esgotamento de recursos naturais e em rota de colapso. Apesar de ter promovido o debate e apresentado um texto final, a Conferência deixou a desejar pela falta de regulamentação prática.

A autora afirma que o documento final surgiu sem muitos compromissos e postergando decisões para 2015 e que “a maioria de seus 283 parágrafos começa com ‘reafirmamos’, ‘enfaticamente’, ‘encorajamos’ e quase não há verbos de maior ação”. (CHIARETTI, 2012) Isto é, muitas promessas e pouca aplicabilidade prática.

Na contramão, Lago (2012) acredita que “O Futuro que Queremos” foi aprovado porque reflete resultado consistente e equilibrado e constitui guia seguro e ambicioso para a agenda de integração das áreas econômica, social e ambiental nos próximos anos. Ele afirma que a Conferência foi essencialmente diplomática e que, muitas vezes, a diplomacia se destaca “mais por aquilo que impede que aconteça e menos pelos resultados imediatos que provoca” (LAGO, 2012).

Para ele, a Conferência alcançou consenso, lançou processos e evitou alguns temas e questionamentos, estabelecendo, assim, novas prioridades. Portanto, foi um

evento bem sucedido que complementou o movimento iniciado em Estocolmo, sendo necessário apenas que os governos e a sociedade civil deem seguimento e trabalhem no processo de implementação daquilo que foi estabelecido. (LAGO, 2012).

Lago (2013) elogia os chamados “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável”, concebidos pelo Governo brasileiro com a finalidade de integrar a sociedade civil ao processo multilateral, e a criação do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Centro Rio+), hoje considerado um dos seis centros globais de excelência do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Apesar do esforço de Lago em enaltecer a iniciativa brasileira e seus resultados, é notório que o desapontamento com a Conferência foi generalizado. O conceito de desenvolvimento sustentável traduz a preocupação com três pilares fundamentais, mas o fato é que o braço ambiental carece de medidas concretas urgentes, sob pena de irreversibilidade.

Considerando-se que os danos ao meio ambiente geralmente não podem ser reparados *in natura*, o ideal é que sejam efetivamente prevenidos. Mobilizar milhares de pessoas para discutir a temática é necessário, mas permanecer no campo das promessas e compromissos voluntários não basta. Elogiar discussões pleonásticas não muda a realidade. É preciso firmeza, confrontos, consensos e sobretudo ação para que verdadeiramente haja progresso.

Com relação aos resíduos sólidos também não houve avanços significativos no Governo Rousseff. Em 2014, ainda como reflexo da moderna Política Nacional instituída por Lula, o Brasil sediou o Fórum Global de Resíduos Sólidos IPLA/ONU e o Congresso Mundial de Resíduos Sólidos (ISWA 2014).

O Governo Federal orgulha-se de ter destinado, por meio do Ministério do Meio Ambiente, Ministério das Cidades e Fundação Nacional de Saúde, o importe de R\$ 1,2 bilhão para implantar a Política Nacional de Resíduos Sólidos no período de 2010 a 2014, de sorte que o número de municípios atendidos dobrou. (RIBEIRO, 2014) Na prática, contudo, a evolução tem sido lenta.

Estima-se que cerca de 80 mil toneladas de RSU sejam descartadas de forma inadequada no Brasil todos os dias, o que equivale a mais de 40% do lixo coletado⁶.

⁶ Dados obtidos em notícia veiculada em agosto de 2015 no site da ONU. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/no-brasil-80-mil-toneladas-de-residuos-solidos-sao-descartados-de-forma-inadequada-afirma-onu/>>. Acesso em: 06 jan. 2016.

Norte, Nordeste e Centro-Oeste são as regiões que destinam mais resíduos para lixões, evidenciando que a desigualdade regional também se revela em se tratando de RSU. Ou seja, apesar de possuir uma Política Nacional progressista e sediar eventos importantes, os números brasileiros ainda decepcionam.

No que tange ao orçamento do Ministério do Meio Ambiente durante o primeiro mandato de Rousseff, em 2011 a dotação inicial foi de R\$ 3,5 bilhões. Em 2012, houve um pequeno aumento para R\$ 3,6 bilhões. Já em 2013, houve uma elevação significativa, totalizando R\$ 4,4 bilhões. Em 2014, entretanto, o valor caiu drasticamente para R\$ 3,1 bilhões, menor quantia destinada ao Ministério desde 2008, ano que o investimento foi de R\$ 2,9 bilhões⁷. Percebe-se que nos primeiros anos o Governo manteve a média destinada ao Ministério, após a Rio+20 houve um aumento expressivo, porém no último ano a pasta sofreu considerável perda orçamentária, expressando o enfraquecimento da agenda ambiental.

Logo no início do segundo mandato Rousseff, pelo menos dois acontecimentos devem ser pontuados. Em setembro de 2015, foi adotada a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, compreendendo 17 ODS e 169 metas que irão orientar o trabalho das Nações Unidas e seus países-membros rumo ao desenvolvimento sustentável.

O processo de elaboração do documento iniciou-se em 2013 e o Brasil esteve presente em todas as sessões da negociação intergovernamental. Com o intuito de estabelecer os elementos orientadores para a participação do Brasil nas discussões foi criado inclusive o “Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Agenda Pós-2015”, integrado por representantes de 27 Ministérios e órgãos do Governo.

No final de 2015, ocorreu em Paris a COP-21, da qual se esperava sair o maior Acordo do Clima desde o Protocolo de Kyoto. O acordo, adotado por consenso e de efeito juridicamente vinculante, reconhece a mudança climática como uma ameaça urgente e potencialmente irreversível que demanda a mais ampla cooperação de todos os países. Como reflexo da preocupação com o aquecimento global, o acordo aponta como um dos objetivos a manutenção do aumento da temperatura

⁷ Todos os dados referentes ao orçamento do Ministério do Meio Ambiente foram extraídos do sítio do Senado. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/tematicoambiente>>. Acesso em: 07 fev. 2016.

média global abaixo de 2°C e a continuidade dos esforços para limitá-lo a 1,5 ° C acima dos níveis pré-industriais. O acordo também trata de questões como financiamento e transferência de tecnologia.

O Brasil, na “Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada”, manifestou a intenção de reduzir as emissões de GEE em 37%, até 2025, e em 43%, até 2030, tendo como referência o ano de 2005. Além disso, comprometeu-se a zerar o desmatamento ilegal na Amazônia brasileira bem como restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, até 2030. No setor de energia, se propôs a alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética, até 2030.

Para o Governo, a proposta foi ambiciosa e reforçou papel do país de *global player* nos painéis climáticos, aumentando sua credibilidade e influência. É necessário, porém, que as medidas sejam implementadas de modo rápido e ágil, a fim de que o país possa honrar os compromissos estabelecidos.

Por tudo exposto, constata-se o enfraquecimento da agenda ambiental durante o primeiro mandato de Rousseff. O regime da biodiversidade permanece estagnado, ante a não ratificação do Protocolo de Nagoia pelo Congresso Nacional. A questão dos resíduos sólidos também caminha a passos lentos. Apesar da Rio+20 ter sido um evento de grandes proporções, seus resultados não foram satisfatórios, tendo em vista a falta de regulamentação prática. O orçamento do Ministério do Meio Ambiente sofreu, em 2014, diminuição de R\$ 1,3 bilhão.

Quanto à atuação brasileira na construção da Agenda Pós-2015 e na COP-21, é possível afirmar tão somente que houve um posicionamento ativo e até audacioso em ambos os casos. Espera-se, com isso, que a agenda ganhe força novamente. Contudo, uma avaliação profunda deverá ser feita no futuro, a fim de verificar se houve real comprometimento e cumprimento das metas.

Conclusão

A postura brasileira em relação à agenda internacional de meio ambiente sofreu alterações ao longo dos anos, conforme os interesses do país, da política de cada Governo e do próprio contexto. O presente trabalho se propôs a analisar a PEB para o meio ambiente no contexto pós Guerra Fria, tendo como marco inicial a Conferência Rio 92 até os dias atuais. O estudo englobou, portanto, os Governos de Collor, Franco, Cardoso, Lula e Rousseff.

Constatou-se que Sarney foi responsável pelo primeiro passo em prol de uma postura mais ativa em relação ao meio ambiente, tendo Collor convenientemente valorizado a temática e Itamar Franco dado prosseguimento ao que fora iniciado. A Conferência Rio 92 foi elemento chave nessa nova inserção brasileira.

Cardoso ergueu a questão ambiental a um patamar mais elevado, na qualidade de instrumento para alcançar outros interesses nacionais, como o próprio desenvolvimento e a notoriedade no plano internacional. Nesse período, o país demonstrou firmeza, fez propostas ousadas e evitou medidas prejudiciais. Em suma, houve valorização da temática.

No primeiro mandato de Lula a política ambiental não recebeu atenção prioritária. Já no segundo, nota-se um interesse pela agenda, sobretudo quanto às mudanças climáticas. Assuntos como a diversidade biológica e a acumulação de RSU também foram tratados. Os gastos do orçamento federal para meio ambiente exibiram crescimento ao longo da gestão, porém insatisfatório se contrastados com outros setores. Pode-se afirmar que nesse período o meio ambiente foi confirmado na política externa brasileira.

No Governo Rousseff, constatou-se o enfraquecimento da pauta ambiental, fato evidenciado por fatores como a estagnação do regime da biodiversidade, a lenta evolução no quesito RSU, o amplo descontentamento com a Rio+20 e o corte no orçamento do MMA no ano de 2014. Considerando que a crise pode ter influenciado negativamente a agenda ambiental no Brasil e no mundo e com base na experiência do ano de 2015, a expectativa é que ela ganhe força outra vez.

Referências

Fontes primárias

BRASIL. **Pretendida Contribuição Nacionalmente determinada para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80108/BRASIL%20iNDC%20portugues%20FINAL.pdf>>. Acesso em 09 fev. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso**. Brasília: FUNAG, 2009.

_____. **Discursos selecionados do Presidente Itamar Franco**. Brasília: FUNAG, 2008.

_____. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2008.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 89, 2. semestre de 2001, ano 28. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010.

_____. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. n. 105, 2. semestre de 2009, ano 29. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010.

ORÇAMENTO do Meio Ambiente. Disponível em:

<<http://www12.senado.gov.br/orcamento/tematicoambiente>>. Acesso em: 07 fev. 2016.

THE ACCESS AND BENEFIT-SHARING CLEARING-HOUSE (ABSCH).

Country Profiles. Disponível em: <<https://absch.cbd.int/search/countries>>. Acesso em: 09 mar. 2016.

Fontes secundárias

AMORIM, Celso. **A política externa do governo Lula: dois anos**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7788:a-politica-externa-do-governo-lula-dois-anos-artigo-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-publicado-na-revista-plenarium&catid=163&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 21 nov. 2015.

BARRETO, Vicente Costa Pithon. Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos: princípios, alterações e continuidade. **Revista de informação legislativa**, v. 47, n. 187, p. 321-329, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198653>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. *In*: OLIVEIRA, Henrique

Altemani de; LESSA, Antonio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agenda**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. cap. 8, p. 251-281.

BEZERRA, Joana Carlos. O papel do meio ambiente na política externa brasileira. **Revista Ideias**, v. 4, n. 1 (6) (2013). Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/1396>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

BROWN, Antje; KÜTTING, Gabriela. The Environment. *In*: SALMON, Trevor C.; IMBER, Mark F. **Issues in International Relations**. Abingdon: Routledge, 2008. cap. 11, p. 153-168.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2015.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, Dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200133&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 jan. 2016.

CHIARETTI, Daniela. Futuro da Rio+20 está no campo das promessas. **Revista Política Externa**, v. 21, n. 2, ano 2012. Disponível em: <<http://politicaexterna.com.br/184/futuro-rio20-campo-promessas/>>. Acesso em: 07 fev. 2016.

CORNETET, João Marcelo Conte. Política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 14, Jun. Jul. 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/47628>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

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

GARCEZ, Catherine Aliana Gucciardi. O Protocolo de Quioto e o papel do Estado: os casos do Canadá e do Brasil. **Revista Interfaces Brasil/Canadá**, v. 7, n. 1 e 2 (2007). Disponível em: <<http://www.revistas.unilasalle.edu.br/index.php/interfaces/article/view/726/556>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

GOMES, Marcelo Bolshaw. **A imagem Pública de Lula e Eleições Presidenciais Brasileiras (1989/2002)**. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/bocc-bolshaw-lula.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

GREENE, Owen. Environmental issues. *In*: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. New York: Oxford University Press, 2001. cap. 18, p. 387-414.

GROSS, Anthony Reginald. **Diálogo sobre o Protocolo de Nagoia entre Brasil e União Europeia = Dialogue on the Nagoya Protocol between Brazil and the European Union**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2013.

IBAMA. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/acesso-a-informacao/historico>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

ÍNTEGRA do discurso do Presidente. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 6 jun. 1990, p. 12.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

_____. Rio+20: uma agenda equilibrada, consistente e ambiciosa para o desenvolvimento sustentável. **Revista Política Externa**, v. 21, n. 2, ano 2012. Disponível em: <<http://politicaexterna.com.br/180/rio20-agenda-equilibrada-consistente-ambiciosa-desenvolvimento-sustentavel-2/>>. Acesso em: 03 fev. 2016.

LISBOA, Marijane Vieira. Agenda ambiental, política externa e diplomacia descentralizada. **Revista Estudos Internacionais**, v. 1, n. 1, p. 83-94, jan-jun 2013. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/5161>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

_____. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 44-52, Jun. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 ago. 2015.

LÖWY, Michael. Crise ecológica, crise capitalista, crise de civilização: a alternativa ecossocialista. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 67, p. 79-86, Jan./Abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792013000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 ago. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **A Política Externa do Governo Itamar Franco**. Brasília: FUNAG, 1994.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Emissões de Gases de Efeito Estufa**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/mma-em-numeros/emiss%C3%B5es-de-gee>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

PIGNATTI, Marta Gislene. **As ONGs e a política ambiental nos anos 90: um olhar sobre Mato Grosso**. São Paulo: Annablume, 2005.

RIBEIRO, Rafaela. **Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em 4 anos.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informma/item/10272-pol%C3%ADtica-de-res%C3%ADduos-s%C3%B3lidos-apresenta-resultados-em-4-anos>>. Acesso em: 09 fev. 2016.

ROCHA, Érico Rial Pinto da. **Análise do gasto público em gestão ambiental no período 2003-2010:** interfaces entre conservação ambiental e desenvolvimento econômico. 2011. 68 f. Orientador: Carlos Eduardo F. Young. Monografia (Bacharelado em Economia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/conjuntura/Gema_Monografias/2011_Monografias/monografia_erico_rocha_revisada_1.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2015.

ROHTER, Larry. Leftist Handily Wins Brazilian Presidential Race. **The New York Times**, 28 out. 2002. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2002/10/28/world/leftist-handily-wins-brazilian-presidential-race.html>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

SAIBA mais sobre o Protocolo de Quioto. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/11/protocolo-de-quioto>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização.** São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **O livro na rua: o Brasil e o meio ambiente.** Brasília: Thesaurus, 2009.

VEIGA, José Eli da. Rio+20: um passo adiante e dois para trás. **Revista Política Externa**, v. 21, n. 2, ano 2012. Disponível em: <<http://politicaexterna.com.br/186/rio20-passo-adiante-tras/>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

VIEIRA, Anna da Soledade. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: fontes para compreensão do discurso político-ambiental do governo brasileiro. **Ciência da Informação**, v. 21, n. 1, abr. 1992. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/index.php/ciinf/article/view/1318/949>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

VIOLA, Eduardo. **A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998.** Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Viola.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, out. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a03v1750.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2015.