

PUCRS

ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
MESTRADO EM HISTÓRIA

BRUNA GORGEN ZECA

**GEPOLÍTICA E MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA DOS ANOS 1970**

Porto Alegre
2020

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA
MESTRADO EM HISTÓRIA

BRUNA GORGEN ZECA

**GEOPOLÍTICA E MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA DOS ANOS 1970**

Porto Alegre

2020

BRUNA GORGEN ZECA

**GEOPOLÍTICA E MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA DOS ANOS 1970**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em História na área de concentração de História das Sociedades Ibéricas e Americanas.

Orientador: Prof. Dr. Helder Volmar Gordim da Silveira

Porto Alegre

2020

Ficha Catalográfica

Z42g Zeca, Bruna Gorgen

Geopolítica e meio ambiente na política externa brasileira dos anos 1970 / Bruna Gorgen Zeca . – 2020.
153.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em História, PUCRS.

Orientador: Prof. Dr. Helder Volmar Gordim da Silveira.

1. Política externa. 2. Meio ambiente. 3. Conferência de Estocolmo. 4. Tratado de Cooperação Amazônica. I. Silveira, Helder Volmar Gordim da. II. Título.

BRUNA GORGEN ZECA

**GEOPOLÍTICA E MEIO AMBIENTE NA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA DOS ANOS 1970**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em História na área de concentração de História das Sociedades Ibéricas e Americanas.

Aprovada em: 18 de agosto de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Helder Volmar Gordim da Silveira – PUCRS (Orientador)

Profa. Dra. Luciana Murari – PUCRS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – UFRGS

Porto Alegre

2020

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas ou grupos de pessoas que gostaria de agradecer, algumas com relação direta com a dissertação, outras, não, mas que fornecem apoio, troca de ideias e acolhimento em todos os momentos.

Agradeço ao PPGH da PUCRS pela acolhida e pelos dois anos produtivos, enriquecedores e de muito aprendizado. Desde o início, com a Henri, até a coordenação, pela atenção e receptividade de sempre. Mais especificamente, à prof. Tatyana, pelo convite para frequentar as aulas de projeto, essenciais para quem veio de outra área, à prof. Luciana, pela ajuda com referências e por uma das disciplinas mais instigantes, cujas leituras fornecem subsídios para pensar os mais diversos objetos, e ao prof. Helder, pela orientação em todo o processo e por acreditar em mim e em um projeto que no início se encontrava muito mais disperso.

Agradeço à minha família pelo zelo, pelo apoio às minhas escolhas e por ser abrigo. Ao João Pedro, pelo amor e incentivo de todos os dias.

Agradeço aos professores que já tive, ao CNPq, pela possibilidade de me dedicar integralmente ao mestrado, aos colegas, pelo convívio harmonioso, e aos funcionários da AFAS, em especial a Catarina, que foram sempre solícitos digitalizando documentos, usando seus e-mails pessoais para possibilitar o envio de arquivos pesados e disponibilizando parte das fontes utilizadas.

RESUMO

O objeto desta pesquisa consiste em analisar a política exterior do Brasil sobre o meio ambiente na década de 1970. Nesse período, dois momentos importantes relativos à questão ambiental fizeram parte da agenda externa brasileira: a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo, em 1972, e o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978. Partiu-se da percepção inicial de que em ambos os momentos a política externa parecia tratar do meio ambiente de forma sobremaneira distinta para um curto intervalo de tempo, o que motivou a pesquisa. Com base no entendimento teórico adotado acerca da política externa de um país, buscou-se compreender a articulação dos condicionantes internos e externos em relação à construção do posicionamento da política externa brasileira frente à ascensão do meio ambiente como pauta das relações internacionais nos anos 1970. Para tanto, fez-se uso essencialmente de documentos oficiais, como relatórios do Itamaraty, exposições de motivos, pronunciamentos de representantes brasileiros e resoluções de órgãos internacionais. Verificou-se que aspectos geopolíticos e desenvolvimentistas estiveram sempre atuando como pano de fundo da abordagem ambiental tomada pela política externa brasileira, influenciando para que o Brasil viesse a incorporar essas questões por meio de sua diplomacia.

Palavras-chave: Política externa. Meio ambiente. Conferência de Estocolmo. Tratado de Cooperação Amazônica.

ABSTRACT

The object of this research consists in analyzing Brazil's foreign policy on the environment in the decade of 1970. During this period, two important moments related to the environmental issue were part the Brazilian external agenda: The United Nations Conference on the Human Environment, also known as the Stockholm Conference, in 1972, and the Amazon Cooperation Treaty (ACT), in 1978. It started from the initial perception that in both moments the foreign policy seemed to deal with the environment in a very different way in this short period of time, which motivated the research. Based on the adopted theoretical understanding about the foreign policy of a country, it was sought to understand the articulation of internal and external conditions in relation to the construction of the positioning of Brazilian foreign policy in the face of the rise of the environment as an agenda of international relations in the 1970s. To that end, were used official documents, such as reports from Itamaraty, explanatory statements, statements by Brazilian representatives and resolutions by international bodies. It was found that geopolitical and developmental aspects have always been acting as a background to the environmental approach taken by Brazilian foreign policy, influencing Brazil to come to incorporate these issues through its diplomacy.

Keywords: Foreign policy. Environment. Stockholm Conference. Amazon Cooperation Treaty.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Propaganda “Toque sua boiada para o maior pasto do mundo”.	42
Figura 2 – Propaganda “Chega de lendas, vamos faturar!”	43
Figura 3 – Propaganda “Volkswagen produzido na Amazônia”	44

LISTA DE SIGLAS

ADESG - Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra
AFAS - Biblioteca Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira
AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
AGNU - Assembleia Geral da ONU
AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica
BASA - Banco da Amazônia S.A.
CEDAL - Centro de Documentação sobre a América Latina
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIA - *Central Intelligence Agency*
CIEX - Centro de Informação do Exterior
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CSN - Conselho de Segurança Nacional
DSI-MRE - Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Internacionais
ECOSOC - Conselho Econômico e Social da ONU
ESG - Escola Superior de Guerra
FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
G-77 - Grupo dos 77
IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IIHA - Instituto Internacional da Hileia Amazônica
II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPA - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
IPES - Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
I PND - I Plano Nacional de Desenvolvimento
MIT - *Massachusetts Institute of Technology*
MPLA - Movimento Popular pela Libertação de Angola
OMS - Organização Mundial da Saúde
ONU - Organização das Nações Unidas
OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTCA - Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PDA - Plano de Desenvolvimento da Amazônia

PEB - Política Externa Brasileira

PEI - Política Externa Independente

PIN - Programa de Integração Nacional

RDA - República Democrática Alemã

RFA - República Federal da Alemanha

SEMA - Secretaria Especial do Meio Ambiente

SIAN - Sistema de Informações do Arquivo Nacional

SNI - Serviço Nacional de Informações

SPVEA - Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

TCA - Tratado de Cooperação Amazônica

TNP - Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. NATUREZA E POLÍTICA NOS ANOS 1970	18
1.1 HISTÓRIA AMBIENTAL E ECOPOLÍTICA INTERNACIONAL.....	18
1.2 POLÍTICA EXTERNA: CONSIDERAÇÕES E PRESSUPOSTOS	25
1.3 GEOPOLÍTICA E PROJETOS PARA A AMAZÔNIA.....	32
2. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO	48
2.1 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MÉDICI	48
2.2 A FASE PREPARATÓRIA	55
2.3 A ATUAÇÃO DO BRASIL DURANTE A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO	81
3. O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA)	99
3.1 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL	99
3.2 MOTIVAÇÕES PARA O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA).....	106
3.3 A INCORPORAÇÃO DAS QUESTÕES AMBIENTAIS PELA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS	127
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	131
ANEXO A - Resolução 2995 da AGNU	143
ANEXO B – Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente	144
ANEXO C - Tratado de Cooperação Amazônica	149

INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1960, verifica-se a emergência de movimentos ambientalistas em diversos países, a maior atenção de pesquisadores em relação aos problemas ecológicos e uma eclosão de publicações sobre o tema. A transnacionalidade das questões ambientais e sua crescente importância principalmente nas sociedades desenvolvidas fizeram com que a problemática fosse levada ao debate no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). O meio ambiente se materializaria como objeto de discussão nas relações internacionais, então, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo), de 1972, e seu longo processo preparatório.

O Brasil atuaria de forma ativa desde o início da preparação para a Conferência, mobilizando diplomatas como Araújo Castro para exprimir as posições do país e para conferir o tom que marcaria a atuação brasileira no decorrer do processo preparatório e da Conferência. O Brasil, que passava pelo auge dos anos do “Milagre” e concentrava esforços nos planos de ocupação da Amazônia, via a questão ambiental em oposição e como uma ameaça à centralidade de seu desenvolvimento. A política externa vai refletir essa percepção em Estocolmo e vai se utilizar de estratégias para garantir que nenhum compromisso que fosse inaceitável para o país em matéria ambiental fosse acordado na Conferência.

O conjunto das discussões ambientais envolveria uma série de questões geopolíticas expressas, por exemplo, no contencioso com a Argentina sobre o aproveitamento de rios internacionais de curso sucessivo, nos planos de ocupação e integração da Amazônia e nas relações com os países vizinhos, na busca por influência regional e no crescimento nacional com vistas à segurança e à autonomia nos planos interno e externo. A análise da política exterior nesta pesquisa não poderia, portanto, estar desvinculada da consideração de seus aspectos políticos domésticos.

Dada a mencionada posição relutante do Brasil, em 1972, em ter o meio ambiente como uma das pautas das relações internacionais e sua intensa atuação para obter apoio dos países em desenvolvimento na defesa de suas teses, surgia o questionamento em compreender por que, apenas seis anos mais tarde, o Brasil mobilizaria os Estados da região da Amazônia para firmar o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em 1978, o qual considerava, ao longo de todo o texto, ser necessário manter o equilíbrio entre crescimento econômico e preservação do meio ambiente. Foi a constatação desse aparente antagonismo entre os dois momentos que motivou a pesquisa e que a fez estar orientada de modo a responder ao seguinte problema: “De que forma

se deu a articulação dos condicionantes internos e externos na construção do posicionamento da política externa brasileira em relação à ascensão do meio ambiente na agenda das relações internacionais dos anos 1970?”.

Percebeu-se, antes de iniciar a pesquisa, que os estudos sobre o meio ambiente na política exterior do Brasil estavam em sua maior parte ligados à análise da atuação brasileira em alguma das Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, em 1972; Rio de Janeiro, em 1992; Johannesburgo, em 2002; e, novamente, Rio de Janeiro, em 2012) ou, mais frequentemente, à comparação das posições brasileiras em duas ou mais dessas Conferências. Ocorre, entretanto, que há períodos marcadamente distintos politicamente para o Brasil entre alguns desses momentos, como entre a Conferência de Estocolmo e a Conferência do Rio, quando o Brasil até mesmo se candidatou para sediar a Conferência da ONU.

O recorte temporal da década de 1970 assim se deu, conseqüentemente, pela percepção de uma mudança na abordagem do assunto dentro de um mesmo regime, o da ditadura militar¹. Dentro do referido recorte, a hipótese a que se chegou para responder ao problema de pesquisa é a de que houve uma incorporação das questões ambientais pela política externa brasileira ainda nos anos 1970, não de forma repentina ou automática, mas multicausal e dentro de um projeto desenvolvimentista e geopolítico.

A relevância da pesquisa se encontra na falta de um estudo que insira a análise da política exterior do Brasil na Conferência de Estocolmo e no Tratado de Cooperação Amazônica no contexto do debate ambiental, cuja emergência, à época, vinha para ficar. Ambos os momentos, que são normalmente estudados sem relação, acham-se apenas tangenciados em trabalhos mais amplos sobre a política externa de Médici e Geisel, por isso que detalhá-los e propor um novo foco de análise da diplomacia do período pode ser uma das principais contribuições desta pesquisa.

Ademais, verificar como um país possuidor das maiores reservas de elementos naturais do mundo se posicionaria em relação à ascensão da questão ambiental no cenário internacional pode fornecer subsídios para pensar as implicações da atuação corrente do país no que concerne a esse tema. Hoje, qualquer Estado se encontra habituado a lidar com a pauta ambiental em sua política externa, mas quando a questão irrompeu nas relações internacionais, como seria a reação brasileira?

Para responder ao problema condutor da pesquisa e chegar à principal hipótese mencionada, as fontes de que foi feito uso são essencialmente documentação oficial, como os

¹ São conhecidas as diferenciações entre “ditadura militar” e “ditadura civil-militar”, levantadas pela historiografia, porém, para fins de simplificação, o período será referido apenas como “ditadura militar”.

documentos da Delegação do Brasil à Conferência de Estocolmo e de seu processo preparatório, armazenados na Biblioteca Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira (AFAS)², os relatórios anuais produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores, os documentos do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN), principalmente os do Fundo da Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores (DSI-MRE), as resoluções da ONU aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), os relatórios produzidos pela própria Conferência de Estocolmo, as resenhas de política exterior do Brasil, o texto do Tratado de Cooperação Amazônica e a exposição das negociações e motivações do Tratado na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados.

Além da referida documentação, são também utilizadas algumas fontes de apoio, como jornais e revistas com propagandas e textos que se relacionam com o objeto, pronunciamentos de representantes oficiais do Brasil ou presidenciais que exemplifiquem e detalhem aquilo que é argumentado por meio das fontes documentais e da bibliografia, informações coletadas no Banco Mundial, como entrevista transcrita e evolução do produto interno bruto (PIB) argentino e brasileiro, e aspectos jurisdicionais, como a Constituição de 1946 e leis que instituíam órgãos de atuação na região amazônica ou dispunham acerca do mar territorial brasileiro.

No decorrer dos capítulos, serão empregadas noções convencionais próprias das análises nas relações internacionais. As referências à divisão ou às relações “Norte-Sul” aludem a uma divisão social, econômica e política existente no sistema internacional entre uma minoria de Estados altamente industrializados e desenvolvidos, também conhecidos como “Norte”, e os Estados menos desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, conhecidos como “Sul” (fundamentalmente, América Latina e Caribe, África e grandes porções da Ásia). O que se convencionou chamar de “Sul”, nos tempos de Guerra Fria corresponde imprecisamente ao que se designava “Terceiro Mundo”.

Como o objeto de pesquisa abrange os anos 1970 e, conseqüentemente, um período da Guerra Fria, por vezes são mantidos os termos utilizados pelos autores ou atores de então, como “países do Terceiro Mundo” ou “países atrasados”, além das noções mais atuais, como “subdesenvolvidos”, “em desenvolvimento” e “desenvolvidos”. Essas concepções facilitam a compreensão sobre o grupo de países aos quais se está referindo, mas cumpre ressaltar que tais

² São muitos os textos e documentos acoplados em uma mesma “entrada” da Biblioteca AFAS, referenciada como “O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo”, com paginação irregular e por vezes sem título, mas buscou-se citá-las da forma mais ordenada possível.

noções implicam, também, uma ideia de temporalização do espaço, como apontaria Doreen Massey (2009), o que é importante se ter em mente.

Ademais, amparando-se em autores como James N. Rosenau, Gerson Moura, Maria Regina Soares de Lima, Robert Putnam e Celso Lafer, o posicionamento teórico que se adota para analisar a política externa é a de um jogo de dois níveis, em que as determinações estruturais e as determinações conjunturais, doméstica e internacional, encontram-se conjugadas na formulação do posicionamento externo. Para a compreensão do posicionamento brasileiro sobre as questões ambientais, além do referencial teórico sobre a análise da política externa, partiu-se do entendimento acerca do paradigma antropocêntrico e das éticas ambientais, as quais costumam ser divididas em duas grandes perspectivas que são opostas entre si: a biocêntrica e a antropocêntrica. Outros conceitos ou noções, como geopolítica, patrimônio, ecológica, Doutrina de Segurança Nacional, entre outras concepções, também fazem parte da pesquisa.

Os objetivos da pesquisa, além do objetivo principal de compreender a política externa brasileira sobre meio ambiente na década de 1970, consistem em: perscrutar o sistema de pensamento e os elementos que o debate ambiental envolve; analisar os contextos interno e externo que atuam sobre a política externa para o meio ambiente; compreender o pano de fundo geopolítico para a atuação do Brasil em Estocolmo e no Tratado de Cooperação Amazônica; pesquisar a fundo a posição brasileira na Conferência de Estocolmo; e examinar as motivações para firmar o TCA.

Para percorrer tais objetivos, o texto se encontra dividido em três capítulos. O primeiro capítulo cumpre a função de contextualizar o objeto em todos os âmbitos: da história ambiental e da ecológica internacional; dos aspectos teóricos da política externa e da perspectiva que se adota; das concepções geopolíticas dos militares; e dos projetos previstos para a região amazônica durante a ditadura. O primeiro capítulo foi assim disposto a fim de conferir uma melhor compreensão de todas as variáveis nos capítulos seguintes. Entende-se que, para analisar a política externa sobre o meio ambiente, seria preciso conceber as bases mais filosóficas da questão ambiental e os aspectos teóricos da política externa, a qual é entendida como o esforço em compatibilizar o quadro interno de um país com seu contexto externo e que, por ser entendida dessa forma, acarretaria a necessidade de destinar um subcapítulo às concepções geopolíticas do território e aos planos para a Amazônia, considerada por muitos países e instituições a expressão do meio ambiente.

O segundo capítulo abordará a posição do Brasil durante a Conferência de Estocolmo e seu processo preparatório, identificando o pensamento brasileiro e as estratégias seguidas a fim

de visualizar seus interesses materializados na Conferência. O terceiro e último capítulo problematiza o Tratado de Cooperação Amazônica, analisando suas motivações formais e não formais, sua negociação e chegando à hipótese que conduz a pesquisa. Por fim, as considerações finais retomam os principais pontos e propõem algumas reflexões em política externa.

1. NATUREZA E POLÍTICA NOS ANOS 1970

1.1 HISTÓRIA AMBIENTAL E ECOPOLÍTICA INTERNACIONAL

A partir da Revolução Científica cartesiano-newtoniana, a qual fazia apologia ao conhecimento do mundo como uma máquina, como um relógio regulado por leis matemáticas eternas e imutáveis, a natureza e o cosmos deveriam ser descritos e classificados: era o paradigma antropocêntrico, em que se exigia uma radical separação entre humanos e natureza. Essa separação ou distanciamento era necessária, pois a natureza passou a ser tomada como objeto a ser observado (ou dominado) pelo homem. O paradigma antropocêntrico rege o mundo ocidental há centenas de anos, e se ampara também na crença no progresso material alcançado por meio do crescimento econômico e tecnológico. Ambientalmente, as éticas³ antropocêntricas podem se subdividir em duas vertentes, as éticas conservacionistas e as éticas preservacionistas, ambas mantendo a adesão à ideia de primazia da racionalidade humana em seu potencial de gerir sensatamente os problemas ambientais (PEREIRA, 2016, p. 25).

As éticas antropocêntricas conservacionistas estão preocupadas em conservar os elementos⁴ (recursos) naturais para as gerações futuras, ao passo que as éticas antropocêntricas preservacionistas têm como interesse os valores não-materiais da natureza como justificativa para a necessidade de sua proteção, por exemplo, seu valor científico, o qual contribui para o conhecimento, ou seu valor estético-espiritual, que colabora para “transformar o ser humano através de experiências de prazer e fruição estética, recolhimento espiritual, de educação e sensibilidade” (PEREIRA, 2016, p. 26). Diferentemente de ambas as éticas ambientais antropocêntricas mencionadas, há a chamada ética biocêntrica, para a qual a natureza é titular de direitos, possuindo valor intrínseco e o direito de existir. Enquanto as perspectivas antropocêntricas defendem a responsabilidade do ser humano com a natureza, portanto, as tendências biocêntricas se alicerçam nos deveres diante da natureza, preconizando uma acentuada mudança na visão de mundo. Tal mudança seria passar de uma visão de mundo mais

³ A “ética ambiental” se refere a um conjunto de questões que tem como objeto as relações que os seres humanos mantêm com a natureza. Além disso, as questões éticas se preocupam com o lugar do ser humano na natureza, com a responsabilidade para com as gerações futuras, com as condições de sobrevivência da biodiversidade, com os direitos dos demais “seres da natureza”, com a distribuição da riqueza e bem-estar da humanidade, entre outros (PEREIRA, 2016, p. 23-24).

⁴ Apesar de vastamente utilizada pela literatura sobre assuntos ambientais, procura-se usar “elementos naturais”, em vez de “recursos naturais”, pois a primeira opção transmite um sentido mais neutro e menos utilitarista, menos restrita apenas ao seu valor econômico ou prático (PEREIRA, 2016, p. 38). É uma escolha que tem sido feita por analistas ao repensar as palavras que estamos habituados a usar para tratar das questões ambientais, assim como quando se utiliza expressões como “humanos-natureza”, em vez de “homem-natureza”, pois esta última mascara questões mais amplas de dominação.

mecanicista de Descartes e de Newton para uma visão de mundo holística, ecológica, que não concebe o mundo como uma junção de partes dissociadas, mas sim como um todo integrado (PEREIRA, 2016, p. 26).

Sobre a “grande separação” ocasionada pela Revolução Científica, Bruno Latour (2013) faz uma crítica a essa episteme moderna que se caracteriza pela separação do conhecimento em dois campos: o social e o natural (ou o humano e o não-humano), e todos os agrupamentos que essa “purificação” implica. Logo nas primeiras páginas, ao abordar as matérias de um jornal, Latour já exemplifica:

Na página quatro do jornal, leio que as campanhas de medidas sobre a Antártida vão mal este ano: o buraco na camada de ozônio aumentou perigosamente. Lendo um pouco mais adiante, passo dos químicos que lidam com a alta atmosfera para os executivos da Atochem e Monsanto, que estão modificando suas linhas de produção para substituir os inocentes clorofluorcarbonetos, acusados de crime contra a ecossfera. Alguns parágrafos à frente, é a vez dos chefes de Estado dos grandes países industrializados se meterem com química, refrigeradores, aerossóis e gases inertes. Contudo, na parte de baixo da coluna, vejo que os meteorologistas não concordam mais com os químicos e falam de variações cíclicas. Subitamente os industriais não sabem o que fazer. Será preciso esperar? Já é tarde demais? Mais abaixo, os países do Terceiro Mundo e os ecologistas metem sua colher e falam de tratados internacionais, direito das gerações futuras, direito ao desenvolvimento e moratórias. O mesmo artigo mistura, assim, reações químicas e reações políticas. Um mesmo fio conecta a mais esotérica das ciências e a mais baixa política, o céu mais longínquo e uma certa usina no subúrbio de Lyon, o perigo mais global e as próximas eleições ou o próximo conselho administrativo. As proporções, as questões, as durações, os atores não são comparáveis e, no entanto, estão todos envolvidos na mesma história (LATOUR, 2013, p. 7).

A separação moderna entre o mundo natural e o mundo social não teria vingado, como demonstram os exemplos acima, fazendo com que, conforme o autor, jamais tivéssemos sido modernos, afinal “natureza e sociedade não são mais os termos explicativos, mas sim aquilo que requer uma explicação conjunta” (LATOUR, 2013, p. 80).

Ainda que muito se debata sobre essa separação, que se verifique que o indivíduo e a sociedade também fazem parte da natureza, não há consenso sobre como abordar a questão e, na maior parte das vezes, continua-se fazendo referência ao problema de forma separada, com sociedade de um lado e natureza de outro. No que concerne à história ambiental, por exemplo, Donald Worster (1991, p. 201) assim define: “a história ambiental trata do papel e do lugar da natureza na vida humana. Há um consenso de que ‘natureza’ designa o mundo não-humano, o mundo que nós não criamos originalmente”.

Já acerca da pesquisa em história ambiental, considera-se que iniciativas nesse sentido começaram a surgir nos anos 1970, lideradas por historiadores europeus, especialmente os franceses, com Emmanuel Le Roy Ladurie, por exemplo, e norte-americanos, com Roderick Nash. A emergência de movimentos ambientalistas na década de 1960, a maior recorrência de

conferências e convenções internacionais sobre assuntos ambientais, a realização do primeiro Earth Day, em 1970, nos EUA, e a sucessão de publicações sobre o tema levavam à ascensão da história ambiental a partir dos anos 1970, e da consideração da dimensão ambiental nas análises das ciências sociais. Como objetivo principal da história ambiental, este se tornou “aprofundar o nosso conhecimento de como os seres humanos foram, através dos tempos, afetados pelo seu ambiente natural e, inversamente, como eles afetaram esse ambiente e com que resultados” (WORSTER, 1991, p. 199).

Conforme Roderick Nash (1989, p. 171), depois de 1960, “meio ambiente” e “ecologia” se tornavam palavras familiares, tornando-se mais populares do que sua circunscrição apenas aos pesquisadores e ativistas⁵. Nos anos 1960 e 1970, mais uma vez o espectro de Thomas Malthus se materializava através dos alertas aos limites da população e do consumo humanos, previsão que constava em livros como *The Limits to Growth*, *Blueprint for Survival* e *Small is Beautiful*, todos temendo que a complexa civilização industrial como um todo pudesse estar desmoronando⁶. Na visão dos autores dessas publicações, uma economia em expansão geométrica, que utiliza cada vez mais energia, terra, minerais e água, deve estar correndo contra os limites da Terra (WORSTER, 1994, p. 354).

Todas essas ideias tiveram de ser discutidas na Conferência de Estocolmo, em 1972, quando ambientalistas e representantes estatais precisaram enfrentar a difícil tarefa de superar as barreiras de classe, ideologia, idioma e religião que os diferenciavam para tratar dos problemas globais de proliferação nuclear, consumo excessivo, exaustão de “recursos”, superpopulação e poluição industrial. Essa maior atenção aos temas ambientais no período fez com que a mídia americana tratasse a década dos anos 1970 como a “Era da Ecologia”. Entretanto, a Conferência de Estocolmo ou as crescentes publicações e movimentos sociais não

⁵ André Aranha Correa do Lago contextualiza que era em alguns setores da sociedade civil dos países ocidentais mais ricos que as preocupações com o meio ambiente obtinham eco, e que a ascensão dos “verdes” como um movimento político esteve em boa medida ligada às mobilizações de contestação de 1968. Uma série de motivações ajudam a explicar por que se deu maior atenção às questões do meio ambiente nessas sociedades. Entre os motivos estão os diversos acidentes ecológicos de grandes proporções, como o caso de intoxicação por mercúrio nos moradores de Minamata, Japão, entre as décadas de 1950 e 1970, devido à forma incorreta de descarte de dejetos por uma grande empresa, caso que provocou revolta na opinião pública e contou com ampla divulgação a nível global das surpreendentes fotos de William Eugene Smith, ou o caso do naufrágio do petroleiro “Torrey Canyon”, em 1967, que causou danos nas costas inglesa e francesa e denúncias por parte das comunidades acadêmica e científica. Além disso, o impulso do movimento ecológico nos anos 1960 provinha da insatisfação de certas faixas da população dos países ricos em relação às consequências negativas da industrialização, tais como poluição, tráfego e barulho. Após ter as necessidades básicas supridas nas áreas da saúde, alimentação, habitação e educação, a classe média dos países desenvolvidos estaria mais disposta a abraçar novas ideias e comportamentos (LAGO, 2006, p. 27-28).

⁶ Outras publicações, como *Silent Spring* (1962), *This Endangered Planet* (1971), *The Tragedy of Commons* (1968) e *Exploring New Ethics for Survival* (1972), também tiveram forte impacto na opinião pública. As obras de ambientalistas mais radicais sugeriam desde mudanças profundas nos padrões de produção e consumo até a noção de “no growth” (crescimento zero) (LAGO, 2006, p. 28).

eram indicativos de que a mensagem de ecologistas como Rachel Carson e outros seria amplamente aceita. Mesmo entre o pequeno círculo de cientistas americanos e britânicos não havia consenso sobre quão grave era a crise ambiental, ou mesmo se havia algum tipo de crise (WORSTER, 1994, p. 358).

Philippe Le Prestre (2000, p. 166) situa a Conferência de Estocolmo no período em que define como o da “emergência da ecopolítica⁷ internacional”, cuja fase corresponderia ao período de 1968 a 1986, momento em que se assistiu à emergência das questões ambientais na linha de frente das relações internacionais, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. O termo “ecopolítica” foi utilizado por Dennis Pirages a fim de designar relações políticas no âmbito da proteção do meio ambiente e de seus “recursos”. A ecopolítica internacional, de acordo com Le Prestre, faz referência ao conjunto de dimensões políticas da identificação e resolução das questões ambientais e às tentativas dos atores internacionais de “impor sua definição da segurança em face da natureza e da qualidade de vida das populações, utilizando as novas carências em proveito próprio” (LE PRESTRE, 2000, p. 19).

Philippe Le Prestre (2000, p. 16-17) traz, ainda, a noção de meio ambiente como um conceito cultural e político antes de tudo, pois o meio ambiente significaria algo mais complexo do que a “natureza” por ser uma apreensão do mundo, um produto cultural e um campo de ação política, econômica e social. Nesse sentido, a própria mudança na utilização do termo, de “natureza” para “meio ambiente”, durante o período que caracteriza como a emergência da ecopolítica internacional, salientaria a evolução e a ampliação da perspectiva (LE PRESTRE, 2000, p. 168).

Como parte dessas diferentes apreensões e considerações acerca da natureza, da cultura e do meio ambiente, François Hartog vai abordar o tempo do meio ambiente e sua patrimonialização. Segundo Hartog (2013, p. 240),

Assim, pelo menos desde 1972, cultura e natureza foram reunidas sob a mesma noção unificadora: o patrimônio, que doravante é ao mesmo tempo cultural e natural. Quais foram, na França, as etapas do reconhecimento da natureza como patrimônio? Os

⁷ O autor diferencia a “ecopolítica” da “ecologia política”, pois esta última se refere, pelo menos na França, a uma ideologia e a um programa político destinados a influenciar as políticas públicas, ou seja, seria o pensamento que faz uma crítica da sociedade industrial, sendo comparável e suscetível de oposição aos dois grandes sistemas ideológicos da era industrial, o liberalismo e o socialismo (LE PRESTRE, 2000, p. 19). É importante frisar a complexidade em definir um “pensamento verde” ou “movimento ambientalista”, afinal ele pode tomar algumas formas diferentes dependendo da orientação política e das diferentes ideias que podem ser a ele acopladas ou assimiladas e que provêm de outros sistemas ideológicos. Ou seja, Michael Freeden (1996, p. 526), por exemplo, sublinha que os estudos do pensamento verde podem se encaixar em categorias que vão desde um movimento de esquerda, passando também pelo anarquismo e por ideias anticapitalistas e/ou românticas do século XIX, até um pensamento de direita, ou mesmo extrema direita. Poderia ser indicado aqui alguns aspectos-chave em comum desse pensamento que independem da orientação política, mas acredita-se que não é necessário apresentá-los ou aprofundar a discussão para contextualizar o presente objeto de estudo.

parques naturais começaram, somente ao longo dos anos 1960, a efetuar uma reserva de parte da natureza, delimitando um espaço protegido.

Ao pensar a patrimonialização do meio ambiente e seus regimes de temporalidade, verificam-se novas interações entre o presente e o futuro, pois a preocupação com o futuro se apresenta já no presente como ameaça, e não mais como promessa ou “princípio de esperança”, e tal ameaça teria sido lançada pelos próprios seres humanos (HARTOG, 2013, p. 245).

No entanto, essa ideia de patrimônio foi vista com, no mínimo, muita desconfiança pelos países em desenvolvimento durante a Conferência de Estocolmo, como será possível constatar no capítulo seguinte. Na visão desses Estados, a posição dos países em desenvolvimento seria a de detentores da natureza, e preservar a natureza de acordo com um padrão não tão claramente definido seria uma forma de pressão do Norte sobre o Sul. Na tentativa de colocar certas partes do mundo como patrimônio, os países periféricos viam as propostas de instrumentos de cooperação internacional servindo também como instrumento de pressão geopolítica (SANT’ANNA; MOREIRA, 2016, p. 222-223).

Como decorrência dessa conjuntura, os países no auge de seu desenvolvimentismo encaram a situação como uma crise de legitimidade. Por um lado, sentem a necessidade de promover a acumulação de capital (que na sua perspectiva compete com a preservação do meio ambiente); por outro, necessitam ter suas práticas estatais legitimadas internacionalmente, o que frequentemente requer tentativas de resolver os problemas ambientais (SANT’ANNA; MOREIRA, 2016, p. 234). Thales Castro (2012, p. 403) coloca essa condição como uma sanção moral que ocorre contra o país que não ratifica ou incorpora domesticamente os instrumentos criados para lidar com as questões ambientais.

No período aqui analisado, o aparente dilema parecia ainda mais intransponível, pois todas as teses neomalthusianas do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, as quais provinham especialmente dos intelectuais do mundo industrial e desenvolvido, tiveram sua “cereja do bolo” com a publicação do conhecido informe do Clube de Roma⁸, *The Limits to Growth* (ou “Relatório Meadows”). A obra foi escrita pensando também na Conferência de Estocolmo de 1972, e sintetizava as projeções e hipóteses que os estudos desse tipo faziam à

⁸ O Clube de Roma é um foro de discussão criado em 1968 pelo industrial italiano, Aurélio Peccei, e patrocinado por grandes empresas, como a FIAT e a Volkswagen. Os encontros reuniam, no início dos anos 1970, cerca de setenta economistas, membros de instituições públicas de países desenvolvidos, acadêmicos, cientistas e industriais. Desde pelo menos 1971, já se sabia do próximo amplo estudo patrocinado pelo Clube de Roma a ser lançado, *The Limits to Growth* (Os Limites do Crescimento), pois neste ano circulava o documento que resumia os resultados do estudo que viria a ser publicado em 1972. O documento tinha o título já intimidante de *The Club of Rome Project on the Predicament of Mankind* (O projeto do Clube de Roma sobre o Apuro da Humanidade) (LAGO, 2006, p. 28-29).

época. Após sua publicação, em 1972, o livro se tornou um *best-seller* internacional e em 1976 já havia sido traduzido para mais de 30 idiomas, com tiragem de mais de 4 milhões de exemplares (ESTENSSORO; DEVÉS, 2013, p. 244). O tom era de um futuro sombrio, assim como as demais publicações do período, como exemplifica uma das conclusões em *The Limits to Growth*:

Se as atuais tendências de crescimento da população mundial – industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais – continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial (MEADOWS et al., 1973, p. 20).

De acordo com Marshall Berman, nos anos 1970 o clima era de incerteza. A crise energética, com todos seus desdobramentos econômicos e políticos, ecológicos e tecnológicos, contribuiu para gerar uma onda de aflição e descontentamento, fazendo com que, para muitos, o multissecular projeto de modernização parecesse um ato de arrogância e um equívoco desastroso. Nesse sentido, Berman aponta que a figura de Fausto, de Johann von Goethe, surgia nessa época com um novo papel simbólico: de símbolo da moderna cultura do progresso, passava a ser quem “arrancou a espécie humana de sua unidade primordial com a natureza e impeliu-nos ao longo da estrada da catástrofe” (BERMAN, 1986, p. 80).

É nesse cenário que vão se instituir as relações entre Norte e Sul no contexto das negociações internacionais sobre o meio ambiente na década de 1970. Por um lado, o Norte enfatizava a proteção do meio ambiente, mas acompanhado também de uma visão preocupada e temerosa em relação ao possível impacto ambiental do processo de desenvolvimento do Sul. Já o Sul, por sua vez, denunciava a posição dos países desenvolvidos, pois em sua visão outras preocupações eram mais urgentes e a preocupação dos países centrais parecia ser mais em relação a não perder suas posições de poder e os privilégios alcançados na ordem internacional. Nesse antagonismo, o Brasil ainda era identificado pelos países desenvolvidos como a liderança do Sul global no debate ambiental. O próprio embaixador sueco à época, Lars-Goren Engfeldt, afirma que foi o Brasil quem liderou a opinião dos países em desenvolvimento a respeito da temática ambiental na Conferência de Estocolmo (ESTENSSORO; DEVÉS, 2013, p. 240 e 248).

A posição de liderança do Brasil entre os Estados do Sul somada às práticas internas do país relacionadas ao desenvolvimento e ao meio ambiente refletiriam muito na imagem do Brasil ao longo dos anos 1970. Eduardo Viola (1987, p. 83-84) assevera que a ideologia do crescimento acelerado chegou ao momento de maior intensidade durante o Governo Médici,

quando o próprio governo brasileiro fazia propagandas e anúncios nas revistas e jornais do “primeiro mundo” convidando as indústrias poluidoras a se transferirem para o Brasil, onde seriam bem-vindas e não teriam nenhum gasto em equipamentos antipoluentes. Ainda segundo o autor, a situação das questões ambientais no Brasil teria começado a mudar a partir do Governo Geisel, como produto do início do discurso de liberalização política, liberalização que é questionável pela falta de ações práticas, mas que Viola exemplifica a partir do caso da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - Agapan, que teria melhorado suas condições de atuação (VIOLA, 1987, p. 88).

Apesar de não se enquadrar como qualquer tipo de movimento ecológico ou de associação mais formalmente organizada, nomes como os de Euclides da Cunha, Alberto Torres, José Bonifácio de Andrada e Silva e Joaquim Nabuco já percebiam, no histórico padrão de desenvolvimento levado a cabo pelas elites nacionais, um sério risco para os ecossistemas brasileiros, e defendiam veementemente sua preservação (PÁDUA, 1987). Sobre essa correlação que já se percebia, Thales de Andrade pontua:

Apesar de a literatura especializada chamar atenção para a interpenetração constante entre condições naturais e sociedade, relação que se manifesta mesmo nos espaços mais aparentemente recônditos e primitivos, a abordagem do ambiente nos anos setenta no contexto brasileiro mantém uma perspectiva excludente (ANDRADE, 2004, p. 9).

É importante que se traga os aspectos internos do Brasil para a análise da política externa, pois uma das características fundamentais das questões ambientais é a difícil separação de suas dimensões internas e externas. No âmbito do meio ambiente, os problemas internacionais têm impactos internos e os problemas internos têm consequências que atravessam fronteiras. Na perspectiva de que os Estados se esforçam internacionalmente para evitar resultados inaceitáveis e manter os fracassos e os sucessos dentro de certos limites toleráveis, a cooperação interestatal vai depender da capacidade dos Estados de assegurar um equilíbrio entre as exigências externas e internas. Os Estados se encontram engajados, portanto, no que Robert D. Putnam chamou de “jogos em dois níveis”, metáfora que concebe as negociações no plano internacional como um tabuleiro de xadrez ou um jogo em dois níveis em si mesmo: o nacional e o internacional (LE PRESTRE, 2000, p. 327).

Tal teorização acerca da política externa será vista de forma mais detalhada adiante, mas vale assinalar que a parte interessante deste enfoque consiste não em buscar determinar quais fatores internos ou externos melhor explicam o comportamento de um Estado, mas em enfatizar que esses jogos dependem um do outro e possuem lugar simultaneamente na política externa, e não sequencialmente. Como será observado, as negociações externas sobre meio ambiente

estarão ligadas tanto à margem de manobra de que dispõe o país quanto às coalizões transnacionais, reais ou implícitas, que poderão emergir (LE PRESTRE, 2000, p. 328).

Por fim, talvez no pano de fundo de todo debate ambiental, dos paradoxos da ecopolítica e dos embates desenvolvimentistas pode ser que esteja um dos grandes problemas da modernidade, o qual consiste no valor intrínseco *versus* valor instrumental da natureza. Voltando ao que foi primeiramente exposto no capítulo, a racionalidade instrumental da ciência, defendida por autores como Francis Bacon, concebe a natureza como existente apenas para o uso humano, e a consequência desse entendimento é que não se deve haver constrangimentos morais para o uso instrumental da natureza (SANT'ANNA; MOREIRA, 2016, p. 226 e 237). A partir de dada instrumentalização e da já referida grande separação entre humanos e natureza a fim de que essa pudesse ser dominada, há implicações para todo um modo de vida, para uma forma de ver o mundo e para o modo pelo qual se constitui nossos sistemas de pensamento.

1.2 POLÍTICA EXTERNA: CONSIDERAÇÕES E PRESSUPOSTOS

A definição de política externa pode ser caracterizada como a estratégia ou abordagem escolhida por um governo nacional para atingir seus objetivos nas suas relações com entidades externas. Já a análise da política externa se enquadra como um subcampo das relações internacionais que procura explicar a política externa ou, alternativamente, o seu comportamento. Esse subcampo das relações internacionais possui diversas características, dentre as quais pode-se destacar o compromisso de buscar explicações multicausais abrangendo vários níveis de análise, o engajamento em ver o processo de decisão em política externa tão importante quanto os resultados finais das decisões, o cuidado em olhar abaixo do nível de análise estatal para levar em consideração possíveis informações específicas dos atores e o empenho em fazer uso de suporte teórico e de descobertas que percorrem o espectro das ciências sociais e humanas (HUDSON, 2012, p. 14).

Conforme James N. Rosenau, é importante que se conheça não apenas a dinâmica pela qual os Estados interagem entre si no sistema internacional, mas também os processos internos pelos quais as políticas externas são formuladas. Ignorar esses processos, classificando-os como de domínio doméstico e os colocando fora das preocupações de quem analisa a política exterior, seria omitir aspectos essenciais das posições que se deseja investigar. O estudo da política externa de um país deve, pois, preocupar-se também com seus assuntos internos (ROSENAU, 2012, p. vii).

No extenso debate sobre agência (decisões que são tomadas) e estrutura (conjunto de restrições sistêmicas) nas relações internacionais, poder-se-ia explicar o comportamento de um Estado como resultado da estrutura⁹ do sistema internacional (estrutura), ou como resultado da formulação de políticas dentro do próprio Estado (agência) (SMITH; HADFIELD; DUNNE, 2012, p. 6); ou, ainda, como resultado de uma interação em que tanto a agência quanto a estrutura estão envolvidas na política externa, com decisões que são tomadas (agência), mas dentro de um conjunto de restrições ou constrangimentos (estrutura), cujo pressuposto é o que aqui se adota.

Seria possível pensar, à primeira vista, que apenas os fenômenos que ocorrem além das fronteiras nacionais interessariam às relações internacionais ou à política externa, no entanto, a atuação externa dos Estados não pode ser devidamente compreendida sem a consideração e análise das condições internas que a motivam. Existe, portanto, um estreito vínculo entre a percepção ideológica de um governo e sua atuação internacional, pois mesmo que a política externa possa ser considerada a mais constante das políticas públicas, as ações externas sofrem inflexão de prioridades quando há mudança de governo ou de regime político. Para a compreensão das atividades internacionais de um Estado, deve-se levar em consideração a evolução de sua realidade interna e, nesse sentido, múltiplos exemplos poderiam ser citados, tais como as implicações da Revolução Soviética na condução da política externa russa, as opções distintas do Irã imperial de Reza Pahlavi em relação ao Aiatolá Khomeini pós-Revolução, ou, mais apropriadamente no caso desta pesquisa, as prioridades diferenciadas do regime militar brasileiro se comparadas às prioridades do pós-1985 (SEITENFUS, 2013, p. 3).

Havendo estreitos liames entre a realidade interna e a política externa, pode-se conjecturar que não seria apropriada uma explicação da política externa unicamente pela via da estrutura do sistema internacional, embora se aja verdadeiramente sob condições de restrição e incerteza. Os tomadores de decisão se veem realmente operando dentro de um conjunto de

⁹ Em termos realistas gerais, a estrutura do sistema internacional se caracteriza pela anarquia, que seria a ausência de uma autoridade legítima, indiscutível e suprema que possa ditar as regras e punir quem as não obedece. Nas relações internacionais, o que se entende por anarquia está relacionado à não existência de um único soberano que detenha o monopólio do uso legítimo da força, no lugar disso, o que há é a coexistência de múltiplos soberanos que não podem abdicar de sua soberania em favor de terceiros. Como consequência dessa estrutura anárquica, o sistema conta com uma corrida pelo poder a fim de garantir a sobrevivência estatal. Ligado à noção de poder, tem-se o conceito de equilíbrio ou balança de poder, que é o arranjo onde os atores se juntam ao poder (juntam-se a uma grande potência) ou se juntam contra o poder (juntam-se contra uma grande potência), dependendo de como enxergam seus interesses sendo melhor servidos. Essas decisões refletem as capacidades de cada Estado ou a percepção dessas capacidades pelos dirigentes estatais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 25-26 e 29). Dentro da correlação de forças que caracteriza a balança de poder, os analistas vão denominar certos Estados como superpotência, grande potência, potência média, entre outras designações que comporiam a estrutura do sistema internacional e contribuiriam para moldar o comportamento dos Estados.

parâmetros que restringem sua liberdade, ainda mais quando se trata de Estados que não são grandes potências, mas igualmente tomam decisões, e precisam pesar tanto o custo de não agir ou de não tomar uma decisão, quanto o preço de tomar ações decisivas (SMITH; HADFIELD; DUNNE; 2012, p. 6).

Tendo esses pressupostos em mente acerca da correlação entre política interna e externa, justifica-se, agora, a necessidade de ser considerado, neste capítulo inicial, o contexto nacional no que concerne aos âmbitos da política e do meio ambiente no período que corresponde à pesquisa. Os planos do regime militar para a região amazônica, assim como seus projetos energéticos e as pretensões desenvolvimentistas à maneira do regime, constituíram muitas vezes o pano de fundo necessário para a compreensão da política externa sobre assuntos ambientais nos anos 1970. Como coloca Ricardo Seitenfus (2013, p. 10), a ação exterior de um país pode ser equiparada com a parte perceptível de um *iceberg*: a parte que se extrai da água, que é visível, sustenta-se na parte que está submersa. Isso também é importante porque, na literatura sobre a política externa brasileira, por vezes acaba-se encontrando uma espécie de “história nacional”, ou seja, uma história que, inconsciente ou não, é escrita de modo a defender as posições do país.

Outra realidade que afeta a pesquisa sobre a história das RI, dentro da qual a política externa se insere, é o incontornável “segredo de Estado”, que condiciona em torno de 90%¹⁰ dos atores estatais do sistema internacional. Desta forma, é relevante que não se tome algumas conclusões como definitivas, pois novas fontes, até então inacessíveis, podem estar disponíveis futuramente, remodelando a percepção sobre o assunto. Exemplo de novas pesquisas e fontes possíveis para o estudo das relações exteriores está na aprovação da Lei de Acesso à Informação, no final de 2011, que tornou acessíveis acervos do regime militar. Fruto disso é o recente trabalho de Paulo César Gomes (2019), que explorou os acervos documentais do Ciex e da DSI-MRE¹¹ e que aponta:

[...] no atual estágio dos estudos sobre a atuação do Itamaraty durante a ditadura militar, é possível assegurar que esse órgão funcionou como braço do governo brasileiro no combate aos inimigos do regime em âmbito internacional, isto é, os comunistas, os subversivos e os corruptos. Como busquei demonstrar, o Ministério das Relações Exteriores, com auxílio de suas missões diplomáticas, bem como do Ciex e da DSI-MRE, adotou diversas estratégias que demonstravam seu alinhamento com a ideologia autoritária do regime (GOMES, 2019, p. 401).

¹⁰ Segundo Seitenfus (2013, p. 13), os 10% restantes, constituídos essencialmente pelas democracias industrializadas, adotaram a regra dos 30 anos, entretanto, ainda assim podem manter secretos documentos referentes a atores que continuam vivos (ou seus familiares), ou referentes à segurança nacional.

¹¹ Centro de Informações do Exterior (Ciex) e Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores (DSI-MRE).

Esses estudos que demonstram uma série de relações mais complexas entre diplomacia e governo nacional são importantes para o aprimoramento da visão que prevaleceu por muito tempo de que a diplomacia brasileira não havia se envolvido nas arbitrariedades perpetradas pela ditadura, perspectiva essa que costumava estar blindada pela legislação arquivística. No entanto, tais constatações não anulam o reconhecimento de que o Itamaraty dispôs de significativa autonomia na formulação da política externa desse período, como será mais detalhado nos capítulos seguintes.

Quanto à questão do interesse nacional que a política externa de um país representaria, Maria Regina Soares de Lima pondera que, na vertente realista das relações internacionais, a resposta sobre como verificar ou determinar o interesse nacional é bastante direta: “garantindo a sobrevivência e a integridade territorial e política da nação” (LIMA, 2000, p. 285). A especificidade, a distinção ontológica entre política externa e política doméstica, é uma premissa que praticamente todos os realistas adotam. Em sua definição de interesse nacional, partem tanto da distinção entre os campos interno e externo quanto eliminam os fatores domésticos de seu modelo causal. Já em outras perspectivas, conforme Maria Regina, haveria uma inevitabilidade de conflito sobre o que o interesse nacional requer, pois tal interesse nacional dependeria das preferências e interesses da coalizão política vencedora, podendo mudar ou ser objeto de conflito interno (LIMA, 2000, p. 285-287).

O que aqui se considera é que nem a política externa brasileira pode ser tomada de forma autônoma, desacoplada de sua política interna, nem que não haja linhas gerais de continuidade independentes do regime político em vigor, como a defesa da inalterabilidade das fronteiras territoriais conquistadas. Não se adere, portanto, a uma abordagem a partir da perspectiva realista por considerá-la sobremaneira esterilizante em um conjunto de relações e processos que são mais dinâmicos, ainda mais dependendo do período histórico. Na perspectiva de um jogo de dois níveis, pensa-se a política externa nos termos colocados por Gerson Moura:

A política externa de um país dependente está condicionada, simultaneamente, ao sistema de poder em que se situa, bem como às conjunturas políticas, interna e externa (a saber, o processo imediato de decisões no centro hegemônico, bem como nos países dependentes). Essa hipótese, por um lado, acentua a necessidade de conjugar as determinações estruturais, que delimitam o campo de ação dos agentes decisores, com as determinações conjunturais, dadas pela decisão e ação dos policy-makers; por outro lado, repele a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e nega também que se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado (MOURA, 1980, p. 42).

Dentro da linha apresentada sobre como será tratado o entendimento acerca da política externa, é possível e necessário que se fale em contexto, que é o objetivo deste capítulo inicial.

Outros autores também se distanciam de um entendimento exclusivamente estatocêntrico da política externa, tais como Robert D. Putnam, Celso Lafer e Charles F. Hermann, além dos já mencionados Ricardo Seitenfus e James Rosenau, um dos primeiros a chamar a atenção para essa área. Robert D. Putnam discorre sobre uma detalhada lógica de jogo de dois níveis, que distintivamente das teorias estatocêntricas, reconhece as possibilidades do conflito doméstico em relação às exigências do “interesse nacional”. A abordagem de dois níveis assente, desta forma, que os tomadores de decisão se empenham para conciliar simultaneamente os imperativos domésticos e internacionais (PUTNAM, 2010).

De forma semelhante a Gerson Moura, Celso Lafer aponta que a política externa não é meramente reativa ao sistema internacional:

Toda política externa constitui um esforço, mais ou menos bem-sucedido, de compatibilizar o quadro interno de um país com seu contexto externo. É por isso que, na análise da política externa de um Estado convém, analiticamente, levar em conta duas dimensões distintas, porém complementares. A primeira diz respeito às normas de funcionamento da ordem mundial num dado momento. A segunda trata de esclarecer as modalidades específicas de inserção de um Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional (LAFER, 1984, p. 104).

Já Charles F. Hermann apresenta as várias dinâmicas em que a política doméstica pode afetar a política externa, tais como quando as questões externas se tornam uma peça central na luta pelo poder político interno, usando da posição externa para se diferenciar dos oponentes, ou quando as crenças ou atitudes dos governantes domésticos sofrem uma profunda mudança de percepção do cenário externo, ou, ainda, quando ocorre um realinhamento na constituição de um regime ou uma transformação do sistema político, a exemplo de quando uma junta militar toma o poder de partidos políticos civis. Hermann assinala ser importante reconhecer, também, que a reestruturação ou a transformação do sistema econômico também pode ser fonte de mudança na política externa (HERMANN, 1990, p. 7).

O autor diferencia o redirecionamento da política externa resultante de uma mudança de regime ou transformação estatal do redirecionamento que ocorre quando o governo existente decide se mover em uma direção política diferente, ou seja, quando os atores vigentes mudam seu curso. Nesse âmbito, o redirecionamento da política externa dentro de um mesmo regime poderia ser visto como sujeito a ao menos quatro níveis graduados de mudança: mudanças de ajuste; mudanças no programa; mudanças no problema ou no objetivo; e mudanças na orientação internacional (HERMANN, 1990, p. 5).

As alterações de ajuste são as que ocorrem apenas mais no sentido do nível de esforço (menor ou maior) em relação a algo, então o que é feito, como é feito e os propósitos não sofrem mudanças. As alterações no programa são mudanças nos métodos ou nos meios pelos quais

uma meta ou um problema é abordado. Mudanças de programa envolvem novos instrumentos estatais, fazendo com que haja uma alteração no que é feito e em como é feito, mas sem grandes transformações nos propósitos. As alterações no problema ou no objetivo ocorrem quando o problema ou o objetivo inicial abordados na política externa são substituídos ou simplesmente perdidos, os propósitos são, portanto, substituídos. Por fim, as alterações na orientação internacional se referem ao completo redirecionamento internacional do Estado. Em contraste com os três primeiros níveis de mudança, os quais dizem respeito à abordagem do Estado em relação a um único problema ou a um conjunto específico de outros atores, a mudança de orientação envolve uma alteração no papel e nas atividades gerais do ator no sistema internacional (HERMANN, 1990, p. 5-6).

Buscou-se apresentar esses níveis de mudança discorridos por Charles F. Hermann a fim de inserir a análise da política externa brasileira sobre o meio ambiente na década de 1970 nesses termos. A política externa aqui examinada refere-se a um problema específico, o meio ambiente, em um contexto em que tanto a Conferência de Estocolmo, em 1972, quanto o Tratado de Cooperação Amazônica, em 1978, situam-se no regime político da ditadura militar, o qual possui algumas linhas gerais de continuidade da política externa, tais como a busca por autonomia no cenário internacional e a utilização da Política Externa Brasileira (PEB) como recurso ao desenvolvimento nacional, o que se coloca no quadro mais amplo do paradigma desenvolvimentista¹².

Por conseguinte, já que no período analisado não se verifica uma reorientação generalizada da PEB, que seria o quarto nível, a política externa para o meio ambiente poderia ser considerada em um dos três primeiros níveis de mudança. A partir disso, considera-se que a alteração ocorrida foi “de” ou “no” programa, o que representa o segundo nível e se caracteriza pelas mudanças nos métodos e/ou nos meios pelos quais um problema é abordado, envolvendo novos instrumentos por parte do Estado. Pode-se considerar, deste modo, que o Estado

¹² Amado cervo (2003) desenvolve detalhadamente acerca dos paradigmas da política externa brasileira. O autor expõe que um paradigma, nas ciências humanas, é uma explicação compreensiva do real que desempenha a tarefa de organizar a matéria objeto de observação e que se restringe a conferir inteligibilidade ao objeto (iluminando o objeto por meio de conceitos, concedendo compreensão orgânica ao mundo complexo da vida humana, etc.), mas sem exigir que todo tipo de variável se encaixe no paradigma, na explicação de um tema de estudo. Um paradigma também comporta percepções de interesse, isto é, a interpretação que os dirigentes fazem dos interesses nacionais, sejam eles sociais, econômicos, de segurança, políticos, modifica-se com a mudança do paradigma. A análise paradigmática caminha para dois tipos de resultados, um cognitivo, toda vez que o paradigma organiza a matéria (que se encontrava difusa e disparatada), e um operacional, quando inclui um modo de proceder (neste caso, de fazer política exterior ou de controlar as relações internacionais), havendo a análise paradigmática de “colher as determinações internas e os condicionamentos externos, os fins da política, o peso da ideia de nação a construir e da cosmovisão”. A princípio, a produção de um conceito paradigmático presume a longa duração, mas serve à análise de conjunturas na medida em que tais conjunturas encontrem no conceito paradigmático a sua localização cognitiva e operacional (CERVO, 2003, p. 6).

brasileiro concebeu novos meios e uma nova abordagem para tratar do meio ambiente no plano externo da Conferência de Estocolmo para o momento do Tratado de Cooperação Amazônica, o que será mais detalhadamente visualizado ao longo dos capítulos.

Um último ponto que cumpriria destacar acerca da teorização da política externa é o paradigma desenvolvimentista anteriormente mencionado. Amado Cervo, ao organizar a história diplomática do Brasil em paradigmas, estabelece que de 1930 a 1989 o paradigma que vigorou nas relações internacionais do país foi o do Estado desenvolvimentista. Durante os anos da depressão capitalista, na década de 1930, e no contexto da Segunda Guerra Mundial, impactos internos e externos na América Latina agiam como componentes propulsores da transformação, assistindo-se ao despertar de novas forças que requeriam a modernização. Esses impulsos internos eram oriundos essencialmente dos que criticavam o “atraso” histórico e a dependência, e das demandas de uma sociedade que estava se transformando (CERVO, 2003).

A partir de então, os dirigentes rompem com a chamada “diplomacia da agroexportação” e imprimem uma nova funcionalidade ao Estado, contando com o apoio da imprensa, da opinião pública popular e do pensamento diplomático. Passaram a ser componentes teóricos do novo modelo de inserção internacional: introduzir a diplomacia econômica nas negociações externas; passar da subserviência para a autonomia nas decisões com o objetivo de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; pautar o todo pelo nacionalismo econômico, assemelhando sua conduta com a das grandes potências; promover a indústria de modo a satisfazer as demandas da sociedade; e executar um projeto nacional de desenvolvimento assertivo que vise superar as desigualdades entre as nações. O paradigma desenvolvimentista apresentava, então, um perfil caracterizado por três componentes, a consciência da transição, o realismo de conduta e o desenvolvimento como vetor da política exterior (CERVO, 2003).

Embora os princípios do paradigma desenvolvimentista tenham sido lançados com considerável clareza durante a depressão capitalista e a Segunda Guerra Mundial, eles seriam refinados e aperfeiçoados nas décadas seguintes, integrando um modelo de inserção internacional para o Brasil por um período de sessenta anos. Despontou, portanto, na América Latina, mas com mais força no Brasil, a ideologia desenvolvimentista que se entranhou na vida política, nos estudos socioeconômicos e na opinião pública entre as décadas de 1950 e 1980. A vertente desenvolvimentista desse pensamento latino-americano foi evoluindo, passando pelos conceitos originais de Raul Prebisch (deterioração dos termos de troca, indústria, renda salarial, mercado interno, centro-periferia), pela teoria do desenvolvimento de Celso Furtado, que aborda o componente da desigualdade tecnológica, chegando aos enfoques dependentistas das

décadas de 1960 e 1970, os quais aprofundam o estudo da relação entre dominação e dependência (CERVO, 2003).

Por fim, o desenvolvimento correspondia, conseqüentemente, ao conceito operativo destinado a balancear a funcionalidade do Estado, tornando-se o vetor da política externa. Segundo Amado Cervo, o desenvolvimento restringia-se, na mente dos tomadores de decisão, à contemplação de especialmente duas variáveis, a industrialização (porque julgava-se que era por meio dela que se satisfariam as demandas de uma sociedade complexa, levando seu conjunto em direção à modernidade do capitalismo) e o crescimento econômico (pois através de seu ritmo acelerado pretendia-se recuperar o “atraso” histórico) (CERVO, 2003).

Sucedeu-se com essa breve exposição sobre o paradigma desenvolvimentista nas relações exteriores a fim de situar, em um quadro mais amplo, aspectos mais genéricos da política externa da década de 1970. As políticas exteriores de Médici e de Geisel têm suas particularidades (tanto no perfil dirigente quanto no que as condições internas e externas possibilitaram), mas elementos do paradigma desenvolvimentista podem ser percebidos na atuação em Estocolmo e no Tratado de Cooperação Amazônica. A partir dos autores trazidos, da perspectiva do desenvolvimentismo e das reflexões feitas sobre a vinculação entre os domínios doméstico e internacional para a política externa, convém que se fale em contexto amazônico, principal símbolo do meio ambiente no Brasil e no mundo, e os objetivos que para a região estavam previstos nos anos 1970.

1.3 GEOPOLÍTICA E PROJETOS PARA A AMAZÔNIA

A iniciar por uma descrição objetiva do que se entende por geopolítica, essa área se caracteriza por preocupar-se com a aplicação de fatores geográficos na formulação de políticas, visando a essencialmente fins estratégicos, ou seja, trata-se de um campo do conhecimento que analisa as relações entre poder e espaço geográfico (BECKER, 2005). Sendo a geopolítica, portanto, responsável por pensar nas condições geográficas para a formulação de políticas, a Amazônia, maior reserva de elementos naturais do mundo, com a maior parte de sua área pertencendo ao território brasileiro, ocupa papel central tanto para o modelo de desenvolvimento adotado pelos militares quanto para a formulação da posição internacional do Brasil em relação ao meio ambiente. De acordo com Shiguenoli Miyamoto (1981, p. 76), a geopolítica encontra-se presente na política de diversos países, inclusive na do Brasil no pós-64, quando muito do campo serviu de pano de fundo, às vezes ocupando lugar de destaque, da elaboração e conduta da política nacional, especialmente na área das relações internacionais.

Com relação aos estudos geopolíticos, esses estavam ligados, à época, essencialmente à Escola Superior de Guerra (ESG)¹³ ou a pessoas vinculadas direta ou indiretamente a órgãos que tratavam da segurança nacional. Já nos quadros da chancelaria nacional, o país sempre se caracterizou por contar com diplomatas que tomaram o fator geográfico como peça importante para o robustecimento do poder nacional, tendo a própria ESG considerado Alexandre de Gusmão e Barão do Rio Branco como precursores da geopolítica nacional no campo prático. A ESG foi criada em 1949 e, já a partir da década de 1950, a Amazônia assumia importância em suas análises, ressaltando o valor econômico, político e estratégico da região, sobretudo quando se reacendiam os debates sobre a internacionalização da Amazônia (MIYAMOTO, 1981, p. 78 e 81).

As ideias ou projetos de internacionalização da Amazônia podem ser diferenciados em projetos formais e projetos informais. Os primeiros são aqueles concebidos e executados por governos estrangeiros ou entidades internacionais; os últimos, concebidos por atores que não se enquadram como Sujeitos de Direito Internacional. Entre as idealizações de internacionalização da região, podem ser destacadas quatro tipos de propostas principais: as de transferência de escravos dos Estados Unidos para o norte do Brasil, a do Bolivian Syndicate, a do projeto Grandes Lagos do Hudson Institute e a do Instituto Internacional da Hileia Amazônica (IIHA) (NUNES, 2015, p. 169).

Resumidamente, as propostas de transferência de escravos ou ex-escravos norte-americanos foram várias. No final dos anos 1840, o tenente Mathew Fontaine Maury cogitou transferir senhores sulistas com seus escravos para a Amazônia. Essa ideia se apresentava como uma alternativa interessante também nas décadas seguintes para os derrotados na Guerra Civil dos Estados Unidos, visto que o Brasil ainda mantinha a escravidão como uma instituição vigente. Outra proposta foi a de James Watson Webb, plenipotenciário junto ao governo brasileiro, que em 1862 sugeriu a criação de uma empresa binacional de colonização da Amazônia pela deportação de negros norte-americanos recém-libertados. Poucos anos depois, a corrida pelo látex e o fluxo migratório de trabalhadores do Nordeste brasileiro para a Amazônia permitiram ao Brasil ampliar seus domínios a terras bolivianas, o que hoje corresponde ao Acre. Nessa disputa pelo atual estado do Acre, o governo da Bolívia buscou apoio do capital privado anglo-americano para que uma “*chartered company*” (espécie de

¹³ A Guerra Fria fez com que os estudos da Escola Superior de Guerra assumissem caráter doutrinário e com que a ESG se convertesse em um laboratório de ideias no meio militar. Muitos fatores contribuíram para que o estamento militar ascendesse ao poder em 1964, havendo uma ampla historiografia sobre isso e não sendo o intuito aqui discutir esses aspectos, mas cabe simplesmente constatar a eficácia e organização de uma doutrina que muito favoreceu a tomada do poder pelas Forças Armadas (MIYAMOTO, 1981, p. 80).

companhia privada que conta com uma carta de concessão de um governo que lhe confere o direito a certos privilégios comerciais, similar às companhias que atuaram no continente africano) assumisse a administração do território (NUNES, 2009, p. 160-161).

Em meio à disputa pela região do Acre, o governo boliviano decidiu negociar a criação do Bolivian Syndicate, uma companhia com capital autorizado de cinco milhões de libras que deveria ser vendido a investidores em troca de um aluguel de 30 anos do território do Alto Acre. O Bolivian Syndicate estaria habilitado a administrar a região, construindo ferrovias e demais canais de comunicação, criando rede de esgoto e outros serviços públicos, arrecadando impostos e estabelecendo uma polícia local. A dura reação brasileira determinou o fechamento das vias fluviais, a ocupação da região pelo Exército Brasileiro e a compra da companhia por 110 mil libras, pois o Brasil temia que o território se tornasse uma nova África, onde as “*chartered companies*” abriam caminho para o posterior controle estrangeiro (FERNANDES, [2010], p. 1-6).

No século XX, ideias de transferência populacional foram novamente esboçadas, chegando a se cogitar que o vazio demográfico da Amazônia recebesse imigrantes de regiões superpovoadas, como da Índia e da China. Nos anos 1940, como iniciativa ligada ao temor pela internacionalização da Amazônia, tem-se o Instituto Internacional da Hileia¹⁴ Amazônica (IIHA). Segundo Paulo Henrique Faria Nunes (2009, p. 165), inicialmente a proposta de criação de um instituto intergovernamental de cunho científico na Amazônia não teria surgido de uma manifestação imperialista ou de uma investida contra essa vasta área da América do Sul, mas paradoxalmente do próprio Brasil.

A cooperação científica internacional vinha sendo debatida desde a Liga das Nações, Organização que antecedeu a ONU. Em 1945, foi criada a Unesco, como parte da ONU, que assumiria as funções da cooperação intelectual internacional. Na primeira Conferência da Unesco, em dezembro de 1946, a delegação brasileira apresentou uma proposta voltada para a Amazônia. Tal proposta vinha do cientista e representante brasileiro, Paulo Estevão de Berredo Carneiro, o qual idealizava um Instituto Internacional da Hileia Amazônica que reunisse países com interesses imediatos na região: Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, França, Grã-Bretanha e Holanda (os três últimos por possuírem territórios amazônicos). Caberia

¹⁴ O termo “Hileia” foi designado por Alexander Von Humboldt entre 1799 e 1804, durante suas viagens pelo norte da América do Sul, para caracterizar uma floresta tropical úmida. Sua definição de Hileia compreende regiões da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, da Guiana Francesa, do Suriname e da Venezuela (MAGALHÃES; MAIO, 2007, p. 184).

ao Instituto a realização de pesquisas nos campos da antropologia, da botânica, da geologia, da meteorologia, da saúde e da zoologia (MAGALHÃES; MAIO, 2007, p. 170).

Depois de intensos debates no Brasil (entre apoiadores e opositores da iniciativa) e no âmbito da Unesco (que durante a segunda metade da década de 1940 teve o IIHA entre suas prioridades), a Convenção Constitutiva do Instituto Internacional da Hileia Amazônica acabou sendo arquivada pela Câmara dos Deputados em 1951. Entre os opositores ao Instituto estava, principalmente, Arthur Bernardes, ex-Presidente e então deputado. Já entre os defensores da presença do Brasil no IIHA, destacava-se José Carlos de Macedo Soares, Ministro das Relações Exteriores de 1934 a 1937. Entre os motivos da oposição ao IIHA, podem ser mencionados: o nacionalismo e uma forte reação de alguns setores da sociedade brasileira; desconfianças entre os países que possuem território na região amazônica e ressentimentos que perduravam, como da Bolívia em relação ao Brasil; disputas territoriais entre os Estados amazônicos que alcançaram a década de 1940, como entre Peru e Equador e entre Colômbia e Venezuela; o começo do desenvolvimento de pesquisas na foz do rio Amazonas, em 1946, pelo Conselho Nacional do Petróleo; a Amazônia constituir um tema sensível por remeter à questão da soberania nacional; a campanha em curso, naquele momento, a favor do monopólio estatal do petróleo, “O Petróleo É Nosso”; e a inclusão de países que não integravam a Pan-Amazônia em uma entidade bastante peculiar do ponto de vista regional (MAGALHÃES; MAIO, 2007).

Nessa época, a problemática amazônica estava na ordem do dia, a exemplo do novo ciclo da borracha¹⁵, decorrente da Segunda Guerra Mundial, e da inclusão de um dispositivo na Constituição Brasileira de 1946 (art. 199) que previa que a União, os estados e municípios da região amazônica deveriam destinar uma quantia de pelo menos 3% de suas rendas tributárias para a execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (BRASIL, 1946, art. 199). Após o afastamento do Brasil em relação ao Instituto da Hileia, algumas ações internas foram tomadas com o objetivo de ampliar o conhecimento e a valorização da região. Em 1952, ano seguinte ao arquivamento da Convenção Constitutiva do IIHA pela Câmara dos Deputados, foi criado o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA). Em 1953, criou-se a

¹⁵ No período da Segunda Guerra Mundial, a borracha se tornou novamente importante para a economia da região amazônica, visto as alterações no mercado e a interrupção da produção na Malásia pelos japoneses. Com o auxílio dos EUA na ampliação da infraestrutura e a partir dos estímulos da produção para atender aos fins militares oficializados pelos chamados Acordos de Washington, o governo Vargas promoveu uma grande operação de extração de látex na região, operação que ficou conhecida como “Batalha da Borracha”, inclusive gerando um novo fluxo de trabalhadores do nordeste brasileiro para a extração do látex na Amazônia (PRATES; BACHA, 2011, p. 607). Conforme Paulo Henrique Faria Nunes (2009, p. 167), ao final da campanha destinada a garantir rapidamente o suprimento de látex aos Estados Unidos, havia denúncias de recrutamentos forçados, abandono das pessoas à própria sorte e más condições de trabalho, com algumas estimativas expressivas de mortos e desaparecidos.

Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia¹⁶ (SPVEA), com a função de executar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, pela mesma lei que definiu o território da Amazônia Legal Brasileira, a fim de ser uma unidade de planejamento do território nacional. Vários contextos políticos, nacional, regional e global, portanto, convieram para que a chamada Convenção de Iquitos e o Protocolo Adicional concernentes ao IIIHA não fossem aprovados pelo Brasil, e somente anos depois, com um viés bastante diferente, a noção de regionalismo pan-amazônico seria retomada com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (NUNES, 2009, p. 179).

Como última iniciativa a ser destacada, tem-se a proposta dos Grandes Lagos, elaborada pelo Hudson Institute. Entre os projetos científicos de origem privada, essa proposta foi a mais emblemática. Em 1967, foi publicado um artigo de autoria de dois pesquisadores do Hudson Institute, Hermann Khan e Robert Panero, que idealizava a construção de uma grande barragem no rio Amazonas e um sistema supranacional de barragens na América do Sul. O objetivo desse sistema hidrográfico, que seria supranacional, era criar uma enorme plataforma logística para o desenvolvimento, de modo a favorecer a produção de energia elétrica, a irrigação de áreas agrícolas e a navegabilidade. No caso dessa proposta de gestão compartilhada, houve expressa oposição de parlamentares brasileiros, e coube ao Ministério das Relações Exteriores enviar três agentes à sede do Hudson Institute, nos Estados Unidos, no mesmo ano da publicação do artigo, em 1967, para tratar da questão (NUNES, 2009, p. 162-164).

Tendo em vista esse conjunto de pressões e ideias sobre a internacionalização da Amazônia, as quais permanentemente pairam, ainda hoje, na imaginação de líderes e instituições dos países desenvolvidos¹⁷, não faltaram pensadores no Brasil que olhassem

¹⁶ Em 1966, foi transformada na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) pela Lei nº 5.176.

¹⁷ É muito interessante e bastante conhecida a resposta que o professor e político brasileiro, Cristovam Buarque, concedeu quando indagado sobre o que pensava da internacionalização da Amazônia, em uma universidade estadunidense nos anos 2000, sendo possível inferir que a internacionalização da Amazônia constitui interesse geral das pessoas, seja atores de Estado, seja estudantes. O questionador solicitou, ainda, que Buarque respondesse como um humanista, e não como brasileiro. A resposta foi relatada em um artigo de opinião no O Globo, em 2000, e foi traduzida e publicada em diversos jornais do exterior. Cristovam Buarque respondeu, então, que por mais que os governos brasileiros não tenham o devido cuidado com a Amazônia, ela seria nossa, portanto como brasileiro simplesmente falaria contra a internacionalização. Como humanista, no entanto, sentindo o risco da degradação ambiental que sofre a região, poderia imaginar sua internacionalização, mas assim como todo o resto que teria importância para a Humanidade. Em seu artigo, Buarque afirma que os então candidatos à presidência dos EUA, em seus debates, estavam defendendo a internacionalização das reservas florestais do mundo em troca da dívida. Se sob um olhar humanista a Amazônia deveria ser internacionalizada, deveriam ser internacionalizadas também as reservas de petróleo do mundo inteiro, dada sua importância para o bem-estar da humanidade; deveria ser internacionalizado, além disso, o capital financeiro dos países ricos, pois o desemprego provocado pelas decisões arbitrárias dos especuladores globais e a permissão de que as reservas financeiras servissem para queimar países inteiros na volúpia da especulação seria tão grave quanto queimar a Amazônia. Da mesma forma, fazia outras comparações, entre elas, uma referente às crianças pobres do mundo, alertando que quando os dirigentes também as vissem como um patrimônio da Humanidade, eles não as deixariam trabalhar quando deveriam estudar. Como humanista, deste modo, Buarque afirmava aceitar a internacionalização do mundo, mas enquanto o mundo o

estratégica e geopoliticamente para a região. Um dos primeiros estudos a tratar do tema foi “Projeção Continental do Brasil”, do militar Mario Travassos, publicado pela primeira vez em 1931, sob o título de “Aspectos Geográficos Sul-Americanos”. Mario Travassos analisa a posição do Brasil no subcontinente sul-americano de modo a contribuir com os rumos de uma política externa que suplantasse a Argentina, histórica rival. Para Travassos, no antagonismo hidrográfico entre as Bacias do Prata e do Amazonas, a rede de comunicações platina, mais desenvolvida, poderia ser neutralizada pela melhor posição da Bacia Amazônica e pelas incipiências da Amazônia. Haveria uma espontaneidade viatória na Amazônia em contraste ao maior artificialismo da atração ferroviária platina, por isso as comunicações amazônicas seriam capazes de contrabalançar a predominância das comunicações platinas e a então servidão do planalto boliviano em relação a essas comunicações. Assim destaca Mario Travassos:

Quando as possibilidades carreadoras da Amazônia se verificarem a pleno rendimento e conjugadamente com as abertas andinas, excluindo apenas o Paso de Uspalata, as bocas do amazonas despejarão no Atlântico grande parte da riqueza do centro e da vertente ocidental do continente (TRAVASSOS, 1938, p. 39).

Além desse potencial econômico da Bacia Amazônica, Travassos atentava para a instabilidade geográfica do canto noroeste do subcontinente por se situar em uma das extremidades da massa continental e, por isso, ser suscetível a influências extracontinentais. As linhas naturais de penetração representadas pelos vales do Madalena e do Orinoco, o Canal do Panamá, considerado pelo autor como um verdadeiro cruzamento internacional, e o Mar das Antilhas, avaliado como uma “incubadora da influência yankee”, expressariam claramente as pressões que se exercem nessa extremidade da América do Sul e que corresponde à Bacia Amazônica. A atração para o norte do Brasil era, portanto, decisiva para Travassos, tanto para contrabalançar a atração das comunicações argentinas no Prata, quanto para a projeção brasileira a partir da espontaneidade das vias fluviais amazônicas e da repulsão das pressões externas sobre essa região (TRAVASSOS, 1938).

A obra de Mario Travassos foi frequentemente mencionada e difundida nos países vizinhos, que fizeram uso de sua teoria para denunciar as possíveis pretensões hegemônicas que o Brasil procuraria assumir na região. Nos anos 1950, a construção da nova Capital Federal impulsionou publicações geopolíticas acerca da redivisão territorial do país e de um novo eixo de gravitação nacional. À época, também a Amazônia assumia importância para mais autores a partir de análises que realçavam seu valor econômico, político e estratégico, especialmente por

tratasse como brasileiro, lutaria para que a Amazônia fosse nossa, e somente nossa (BUARQUE, 2000, p. 7). Disponível no acervo do jornal O Globo, 23 out. 2000: < <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=200020001023> >.

conta das discussões sobre a internacionalização da região, visto o então recente arquivamento do IHA pela Câmara dos Deputados em 1951, conforme foi visto. Arthur C. Ferreira Reis, Rodrigo Octávio J. Ramos, Darino Castro Rebelo, Bertha Becker, Henrique Guilherme Muller, Álvaro Teixeira Soares, Carlos de Meira Mattos e Paulo Schilling são alguns dos que pensaram a Amazônia geopoliticamente a partir desse período (MIYAMOTO, 1981).

As ideias de Mario Travassos, as quais continham muito da teoria de Halford Mackinder, repercutiram em outros estudos, como nos de Golbery do Couto e Silva, em quem encontra-se as linhas axiais do pensamento da Escola Superior de Guerra. Muitas das teses de Golbery não foram aplicadas integralmente no plano interno ou tiveram influência sobre a política externa, mas suas preocupações canalizadas para o tema da segurança nacional, assim como as preocupações de Cordeiro de Farias, Juarez Távora e Aurélio de Lyra Tavares para o mesmo tema, converteram-se no centro das atenções da política nacional no pós-1964. A geopolítica de Golbery estava fundamentada em suas concepções de segurança nacional, as quais se baseavam na elaboração de um plano geopolítico que abrangesse todo o território brasileiro, protegendo-o ao passo que se ocupassem os espaços vazios. Tal estratégia de ocupação, amparada em uma visão geopolítica de integração nacional, englobaria a ocupação da Amazônia ao centro-oeste. Articular consistentemente as regiões norte e sul e incorporar a Amazônia de modo a “inundar de civilização a Hileia amazônica” eram exemplos de ideias simples que implicariam o fortalecimento interno do país (COUTO E SILVA, 1967, p. 92).

Como indica Miyamoto (1995, p. 99), essas possíveis diretrizes para uma geopolítica nacional não consistiam em algo novo, afinal os elementos da posição geoestratégica do Brasil e os próprios aspectos demográficos para a ocupação de áreas vazias já haviam sido levantados por Travassos, Everardo Backheuser e Lysias Rodrigues, por exemplo. A maior notoriedade de Golbery se devia, desta forma, menos por suas considerações geopolíticas e mais por ter sido um dos mentores da ESG e uma das personalidades a fazer parte do poder durante o regime militar. O que importa aqui destacar é que a ESG nunca se constituiu em porta-voz do governo militar, mas era necessário realçar as linhas gerais desse pensamento acerca da ocupação das regiões pouco povoadas, porque políticas nesse sentido foram levadas a cabo especialmente nos anos 1970, quando se obteve as condições necessárias, política e economicamente.

Por mais que a influência da ESG ou de Golbery na política externa fosse pouca, a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento foi colocada em prática dentro do território brasileiro, principalmente na Amazônia, justamente no período em que a pauta ambiental emerge nas relações internacionais. Isso vai acarretar em questionamentos internacionais acerca

da preservação da floresta e posições pouco flexíveis em relação à soberania nacional em decidir desempenhar os projetos que considera melhor para o seu território.

Com o estamento militar no poder a partir de 1964, encontrou-se na geopolítica a força intelectual pragmática que os militares precisavam para transformá-la em uma “geopolítica do desenvolvimento”, daí a ascensão do binômio “segurança-desenvolvimento” (NASCIMENTO, 2009, p. 74). A Doutrina de Segurança Nacional foi mais bem elaborada pela ESG, contudo, suas origens mais remotas resultam de um processo evolutivo pelo qual as Forças Armadas passaram como instituição, remontando ao pensamento de Alberto Torres e de Oliveira Vianna, além do positivismo comtiano presente historicamente no meio militar brasileiro. Na definição de 1964, que praticamente não se alterou durante os anos da ditadura, o Boletim da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG) assim conceituava:

Segurança Nacional (é) o grau de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado pode proporcionar à Nação que jurisdiciona, em determinada época para consecução e salvaguarda dos Objetivos Nacionais, a despeito dos antagonismos existentes ou presumíveis, internos e externos (VIANNA, 1964, citado por MIYAMOTO, 1995, p. 84).

O papel da Doutrina de Segurança Nacional (delineada pelo complexo ESG/IPES/IBAD) é tratado por Maria Helena Moreira Alves como essencial para entender o regime. Em *Estado e Oposição no Brasil: 1964 – 1984* (2005), Maria Helena Moreira Alves destaca que a precisa justificativa ideológica da tomada do Estado e da alteração de suas estruturas para instituir uma variante autoritária foi avistada na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, provida pela Escola Superior de Guerra (ESG). A ênfase na interseção de fatores políticos, econômicos, filosóficos e militares na definição da política de segurança nacional acabou por ser consequência de teorias da Guerra Fria, passando-se a dar crescente importância às teorias do desenvolvimento no planejamento da segurança nacional (ALVES, 2005, p. 28), daí também a ênfase do “desenvolvimento” na denominação da Doutrina.

A Doutrina, em sua forma brasileira de ser, constituiu, entre outros aspectos, um “modelo específico de desenvolvimento econômico associado-dependente que combina elementos da economia keynesiana ao capitalismo de Estado” (ALVES, 2005, p. 31). A legitimidade do Estado estaria relacionada, portanto, a um progressivo desenvolvimento capitalista e a seu desempenho como protetor da nação contra a ameaça dos “inimigos internos”. Em prol do anticomunismo, a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, com sua obsessão na segurança interna, acarretou em abuso de poder, supressão da liberdade de expressão e repressão de qualquer dissenso (ALVES, 2005, p. 30-32).

Junto ao General Golbery do Couto e Silva, os oficiais da ESG que também faziam parte do IPES trabalhavam na definição da rede de informações e na promoção de uma rebuscada Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento. A ideologia da segurança nacional trazida na referida Doutrina foi a ferramenta essencial para o prolongamento das estruturas de Estado que visavam a facilitar o desenvolvimento do capitalismo associado-dependente, lógica do capitalismo dependente também abordada por René Dreiffus (1981).

Apesar dessas linhas gerais apresentadas, deve-se ressaltar que havia divergências tanto na condução do desenvolvimento¹⁸, quanto nas especificidades dos projetos representativos da geopolítica de segurança nacional, como é o caso da Transamazônica, em que sua construção durante o governo Médici é um exemplo de como ela foge à estratégia de Golbery do Couto e Silva para a ocupação do vazio geográfico. Para Golbery, a ocupação da Hileia deveria ser feita a partir de uma base avançada no centro-oeste do país que estivesse progressivamente coordenada com o eixo do rio Amazonas, e não da forma como acabou por ser executada (MIYAMOTO, 1995, p. 114).

Sendo a ocupação da Amazônia parte de um projeto geopolítico dos militares para o território brasileiro, convém agora demonstrar como isso foi feito no período que aqui interessa e que se manifestou em seu ponto máximo: a década de 1970. Desde 1966, a região amazônica passou a ser contemplada por diversas ações do governo federal a fim de “corrigir” sua condição de imenso espaço desigualmente ocupado e carente de integração. Ao enxergar a região como um “vasto arquipélago” desintegrado do restante do país, como apontava Golbery, o governo militar considerava que a Amazônia representava um grande perigo à integridade do território nacional. Para os militares, o território era um importante elemento de controle, pois por meio dele se garantia também o controle social. Para o referido controle, era necessário construir uma infraestrutura que servisse de conexão aos diferentes pontos e garantisse coesão interna; o conjunto dessa infraestrutura materializada nas vias de transporte era denominada “malha

¹⁸ Fazendo referência ao período da ditadura, Renato Baumann e Samo S. Gonçalves (2016, p. 312) afirmam que “Os ministros considerados desenvolvimentistas, como Delfim Netto, da Agricultura, e Mário Andreazza, do Interior, opunham-se à política conduzida pelo Ministro-Chefe da Seplan, reproduzindo uma situação de conflito quase sempre presente na condução da economia brasileira. Em consequência, Simonsen apresentou sua renúncia em agosto e foi substituído por Delfim Netto no Ministério do Planejamento”. Os autores ainda lembram que “historicamente, dentro do Estado brasileiro, coexistem as correntes denominadas desenvolvimentistas ou heterodoxas, preocupadas com o crescimento econômico a qualquer custo, e as correntes ortodoxas, preocupadas em conciliar o equilíbrio dos chamados fundamentos macroeconômicos com crescimento econômico” BAUMANN; GONÇALVES, 2016, p. 312). Por fim, cumpre frisar uma diferença importante realçada por Baumann e Gonçalves em relação ao crescimento e ao desenvolvimento econômico. O desenvolvimento econômico seria a mudança qualitativa das condições de vida da maior parte das pessoas de um país, porém, conforme os autores, entre 1968 e 1973, é plausível dizer que foi um crescimento econômico que esteve presente na melhoria dos índices de produção, mas que não se reproduziu, necessariamente, na melhoria do bem-estar geral da população (BAUMANN; GONÇALVES, 2016, p. 304).

programada”, e assegurava a apropriação física e o controle do território (PRATES; BACHA, 2011, p. 609).

Para atingir esse objetivo de controle, impunha-se a necessidade de modernizar o aparato estatal voltado à Amazônia, o qual requeria instituições capazes de executar mais prontamente as diretrizes políticas. Assim, o Banco de Crédito da Borracha foi transformado no Banco da Amazônia S.A. (Basa) e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia se converteu na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), além de ser criada a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), propiciada através de grandes incentivos fiscais. Já nos grandes programas engendrados pelos governos militares, a Região Norte esteve presente em todos eles, tais como no Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), no Programa de Integração Nacional (PIN), no Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), no Programa Metas e Bases (que delineava a ação do Governo para o período de 1970 a 1973), no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) e no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (PRATES; BACHA, 2011, p. 610).

Para se ter uma percepção dos incentivos, todos os empreendimentos considerados de interesse pela SUDAM, cuja função era coordenar a ação federal na Amazônia, teriam uma dedução de 50% do imposto de renda até o ano de 1982. Os empreendimentos estabelecidos até o final de 1971 teriam essa mesma isenção expandida para 100%, assim como os que apenas ainda não tivessem começado a funcionar e os que aumentassem suas instalações até 1971, mas tais prazos acabaram por ser dilatados até 1974, ampliando os incentivos. Em relação a alguns produtos regionais, foram concedidos aos investidores a isenção dos impostos de exportação e também de importação (no que se refere às máquinas e equipamentos que não tivessem equivalentes no mercado nacional e que fossem destinados a projetos considerados de interesse pela SUDAM). Os critérios de prioridade para a SUDAM consistiam no aproveitamento de matérias-primas locais, no uso de mão de obra regional e na ocupação territorial. Se um projeto se enquadrasse na condição de prioritário, o investimento contava com incentivos reforçados, tais como a isenção do imposto sobre a renda por até quinze anos a contar da data de funcionamento da empresa (CARDOSO; MULLER, 1977, p. 115-118).

As propagandas financiadas pela SUDAM para atrair investimentos para a região amazônica eram recorrentes em todos os meios de comunicação no início dos anos 1970, sendo alguns exemplos disponíveis a seguir:

Figura 1 – Propaganda “Toque sua boiada para o maior pasto do mundo.”.

Toque sua boiada para o maior pasto do mundo.

Na Amazônia a terra é barata, e sua fazenda pode ter todo o pasto que os bois precisam.

Sem feno ou estagem queimando o capim, o gado fica bonito de janeiro a dezembro.

E para ir para a Amazônia, você escolhe a ajuda que quiser. Com um projeto aprovado pela

Sudam, sua empresa recebe os incentivos fiscais de milhares de empresas de todo o país.

E, com o financiamento agropecuário do Banco de Amazônia, você tem todo o apoio de que precisa.

Quando chegar a hora de vender o gado, as notícias serão ótimas.

É que a produção atual da região Norte é muito menor que seu consumo. E, quando essa produção alcançar 1 milhão de cabeças por ano, em 1975, você terá o mercado nordestino ali pertinho, à sua espera.

E também os portos que embarcaram carne para a Europa e EUA. Por falar nisso, a carne sem

gordura do zebu é a mais procurada no mercado internacional.

É por isso tudo que mais de 250 empresas agropecuárias já estão se instalando na Amazônia.

Essa gente foi para lá movida por um forte impulso pioneiro, patriótico e empresarial.

MINISTÉRIO DO INTERIO
SUPERINTENDÊNCIA
DA AMAZÔNIA SUDAM
BANCO DA
AMAZÔNIA S.A.
RECIFE DO BRASIL
SUA
PASTA DO
SUA
SUDAM



Fonte: Jornal do Brasil (1971, p. 21).

Figura 2 – Propaganda “Chega de lendas, vamos faturar!”.



Muitas pessoas estão sendo capazes, hoje, de tirar proveito das riquezas da Amazônia.

Com o aplauso e o incentivo da SUDAM.

Com o aplauso e o incentivo do Banco da Amazônia.

O Brasil está investindo na Amazônia e oferecendo lucros para quem quiser participar desse empreendimento.

A Transamazônica está aí: a pista da mina de ouro.

Comece agora. Faça sua opção pela SUDAM. Aplique a dedução do seu imposto de renda num dos 464 projetos econômicos já aprovados pela SUDAM. Ou então apresente seu próprio projeto (seja ele industrial, agropecuário, ou de serviços).

Você terá todo o apoio do Governo Federal e dos governos dos Estados que compõem a Amazônia. Há um tesouro à sua espera. Aproveite. Fature. Enriqueça junto com o Brasil.

Informe-se nos escritórios da SUDAM e nas agências do Banco da Amazônia.

Chega de lendas, vamos faturar!

MINISTÉRIO DO INTERIOR
SUPERINTENDÊNCIA
DO DESENVOLVIMENTO
DA AMAZÔNIA **SUDAM** 

 **BANCO DA AMAZÔNIA S.A.**

Fonte: Jornal do Brasil (1970, p. 7).

Figura 3 – Propaganda “Volkswagen produzido na Amazônia.”.

Volkswagen produzido na Amazônia.

A Volkswagen já está na Amazônia, participando de projetos agropecuários e industriais aprovados pela Sudam, e colaborando mais ainda com o desenvolvimento do Brasil.

Mas ela não foi para lá sózinha. Ao seu lado na Amazônia encontram-se alguns dos mais poderosos grupos de este país: Mappin, Scarpa, Caspary, Alcantara Machado, Swit, Lunardielli, Camargo Corrêa, Villares, Finasa, Germaine Bouchard, Levy, Junqueira Vilela, Meinberg, Avelar Assumpção, Ométo.

Nem todos vão criar gado, embora os maiores pastos do mundo estejam na área da Sudam.

Centenas de fazendas de manganês, ferro, estanho, ouro, tório, urânio, zinco, bauxita, chumbo, níquel já foram descobertas. E milhares de produtos diferentes já podem ser fabricados.

Para garantir o seu lucro, o Banco da Amazônia dá toda cobertura financeira. E o Governo Federal e os Governos Estaduais da região fazem tudo o que podem. Nada de pagar Imposto de Renda durante 10 anos.

Em algumas regiões você não paga nem Impostos Estaduais, nem Impostos Municipais, e até o terreno você pode receber de graça.

Se for preciso importar equipamento, você não paga Taxas nem Impostos de Importação.

Mostre o seu espírito pioneiro: Procure os escritórios da Sudam, as agências do Banco da Amazônia ou dos bancos autorizados.

Escolha um dos 500 projetos já aprovados pela Sudam, ou elabore o seu próprio projeto. E vá para a Amazônia.

SUDAM

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA



Fonte: Jornal do Brasil (1971, p. 2).

A Volkswagen se tornava fonte de propaganda por conta de um projeto implementado pela empresa para criar 150 mil cabeças de gado na região amazônica nos anos 1970. A fazenda da Volkswagen, de 140 mil hectares, era uma das principais vitrines de uma série de projetos fomentados pelos governos militares com a justificativa da modernização e securitização da Amazônia. No entanto, não só pelo projeto na região a empresa ficaria conhecida, mas também pelo incêndio de grandes proporções provocado na Amazônia, vindo a público quando técnicos que operavam o satélite norte-americano Skylab capturaram, em 1975, uma grande queimada na área do empreendimento agropecuário da Volkswagen (PEREIRA, 2017, p. 242-243).

Severas críticas partiam do senador Paulo Brossard pela atuação da SUDAM e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em suas atuações na venda ou concessão de enormes porções de terra na Amazônia. Conforme Elenita Malta Pereira (2017, p. 253), o senador criticava a prática do INCRA de conceder ou alienar áreas de até 500.000 hectares para multinacionais, cuja prática era ilegal, pois áreas superiores a 10 mil hectares requeriam a aprovação do Senado, e, além disso, essas ações estariam criando verdadeiras capitâneas dentro do território nacional, na visão do senador.

O INCRA foi criado em 1970, a partir da fusão entre o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), com o

objetivo de executar a colonização oficial, realizar a promoção da colonização particular e a reforma agrária, dirimindo as tensões sociais existentes através da abertura de estradas na Amazônia, com mão de obra do Nordeste e sua subsequente fixação ao longo das rodovias. Também em 1970 era criado o Plano de Integração Nacional (PIN), cuja finalidade era financiar a infraestrutura nas áreas de atuação compreendidas pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e pela SUDAM. A primeira etapa do PIN consistia na construção da rodovia Cuiabá-Santarém, na Transamazônica e no Plano de Irrigação do Nordeste. Cabia ao PIN, também, disponibilizar os recursos para a colonização das áreas ao longo dessas rodovias. Não apenas a colonização ao longo das rodovias foi fomentada, como também em áreas estratégicas. Na direção da fronteira norte-ocidental, os batalhões militares faziam a função de adensar a população e criar condições de infraestrutura para ocupar áreas distantes das zonas para as quais se movia a fronteira agrícola (CARDOSO; MULLER, 1977).

De acordo com Fernando Henrique Cardoso e Geraldo Muller (1977, p. 193), a geopolítica e a noção de vazio demográfico sempre estiveram relacionadas aos enfoques dados sobre a Amazônia. Três elementos constituiriam a tessitura do discurso ideológico sobre a região no período aqui analisado: riqueza abundante, cobiça externa e outras regiões serem caracterizadas pela pobreza e pelo excesso de população (enquanto a Amazônia representava o vazio demográfico). Quanto à “riqueza abundante”, os autores ainda sinalizam que, para a agricultura, enfatizar a riqueza dos solos é considerado por muitos técnicos no mínimo um exagero, dada a pequena camada de humo que seria lixiviada sem as árvores e com a chuva, mas era justamente o deslocamento de capitais privados financiados pelo Estado para a exploração dos minérios e da terra (empreendimentos pecuários e alimentícios) que era incentivado. Assim Cardoso e Muller resumem:

Em poucas palavras, o esforço oficial em benefício de uma “colonização social” acabou atraindo mão-de-obra [sic] excedentária que, levando, como os rios, mais água para o mar, engrossou o caudal da superexploração do trabalho em benefício da grande empresa. Seja na zona agropecuária do norte de Mato Grosso e sul do Pará, seja nos latifúndios dos seringalistas ou nas serrarias que brotam legal ou ilegalmente um pouco por toda parte, reanimando o extrativismo da madeira, a mão-de-obra [sic] barata, desprotegida e errante encontra no empresário o complemento necessário para transformar a migração, pela via da exploração, em elemento dinamizador da acumulação. Por caminhos transversos, a ideologia integradora e cheia de compaixão pelo nordestino e pela redenção do homem amazonense acabou, como no passado, dinamizando mecanismos que, longe de atender os objetivos sociais da colonização, preencheram necessidades de expansão econômica (CARDOSO; MULLER, 1977, p. 201).

No mesmo sentido de Fernando Henrique Cardoso e Geraldo Muller, Octávio Ianni (1979) também faz longo estudo sobre ditadura e agricultura na Amazônia no período aqui

analisado. Ianni aponta que as grandes facilidades fiscais e creditícias e o amplo apoio e incentivo político ao grande capital nacional e estrangeiro possibilitaram uma generalizada e intensiva corrida à terra, tanto por nacionais como por estrangeiros. As terras na Amazônia se tornavam, deste modo, propriedade privada, mercadoria, estando em conformidade com as exigências do extensivo desenvolvimento do capitalismo na região. Uma consequência direta era a questão indígena, que apesar de não ser nada recente, ganhava impulso pela velocidade das transformações. Os povos indígenas viam suas terras invadidas e seu modo de vida definitivamente alterado, frequentemente se viam pressionados, submetidos ou expulsos, seja por grileiros, latifundiários, fazendeiros ou por empresários (IANNI, 1979, p. 78-81).

Nesse contexto de políticas de ocupação do território amazônico, tornaram-se mais frequentes as denúncias sobre a devastação da flora, causando impactos através das queimadas, da incessante derrubada das florestas para extração de madeiras nobres e do choque com as populações florestais. Conforme Miyamoto (2011, p. 69-76), o governo brasileiro se apoiava no crescimento de seus indicadores econômicos, relegando a questão ambiental a papel sem importância e entregando a região “aos interesses estrangeiros, permitindo a ocupação desenfreada, sem qualquer tipo de controle ou de cadastro sobre os que adquiriam propriedades ou exercitavam atividades nos confins da selva Amazônia” (MIYAMOTO, 2011, p. 76).

Ficavam conhecidas, mais do que o desejado, as declarações do Ministro do Planejamento dos governos Médici e Geisel, João Paulo dos Reis Velloso, o qual teria afirmado que se “poluição é progresso, então vamos poluir”. As políticas de colonização e os projetos fomentados pelo governo brasileiro para a região amazônica, sem um estudo ou planejamento eficaz a médio ou longo prazo, impuseram-se no centro das críticas, convertendo o Brasil no “grande vilão” internacional, apontado como o vetor da deterioração ambiental a partir da década de 1970 (MIYAMOTO, 2011, p. 70-71).

Somado a isso, no mesmo período se denunciava o Projeto Radar da Amazônia, cujo extenso mapeamento da região tinha seus dados mantidos em sigilo e pouco acessíveis à sociedade brasileira, ao passo que para os norte-americanos eram disponibilizados. Bertha Becker (2005), ao defender a integração baseada na circulação fluvial e ao analisar os incentivos para empreendimentos nacionais e estrangeiros e a migração generalizada de todo o país para a Amazônia, ambos induzidos pelo governo federal durante o período, levanta o questionamento “desejamos que a integração sul-americana se faça nos moldes do que foi a integração dos anos 1970?”, e completa declarando que “nada contra expandir a soja e a pecuária para áreas propícias do cerrado, mas não que se faça tal expansão em áreas de florestas” (BECKER, 2005, p. 79).

É nesse sentido que aqui se examina a questão que serve como pano de fundo para a análise da política externa brasileira: de uma motivação geopolítica para ocupar o território sob os mais diversos meios, cujo objetivo de manter a riqueza e o potencial amazônico em mãos brasileiras era tão caro aos militares, acabava-se desbaratando uma região, tirando sua singularidade e a razão pela qual a ela se conferia importância geopolítica. É por isso que hoje tanto se fala em “valorização da floresta em pé” ou “economia de floresta em pé”, a fim de superar a dualidade, o binarismo que frequentemente serve como artifício argumentativo na política e que marcou o debate ambiental quando da sua internacionalização nos anos 1970, em que se polarizavam desenvolvimento *versus* meio ambiente.

Procurou-se demonstrar, com esse primeiro capítulo, o encadeamento das questões que fazem parte da pesquisa. De forma inicial, o contexto em que emerge o debate ambiental em âmbito internacional e em quais bases este debate está assentado. Posteriormente, a exposição do entendimento de política externa adotado, cuja percepção de que os processos internos constituem aspectos essenciais das posições que se almeja investigar levou à análise das concepções geopolíticas dos militares para o território nacional e dos processos pelos quais passava a região amazônica. Sendo a geopolítica a aplicação de fatores geográficos na formulação de políticas, portanto, a Amazônia como importante parte do território nacional, as preocupações de Golbery, Juarez Távora e Lyra Tavares, por exemplo, canalizadas para o tema da segurança nacional, e a colonização, desenvolvimento e integração da região amazônica ao restante do país como uma das formas de se viabilizar essa segurança nacional são aspectos que contribuem para a compreensão da política externa sobre as questões ambientais nos anos 1970.

2. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO

2.1 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO MÉDICI

A fim de introduzir a política externa brasileira à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, optou-se primeiro por fazer um breve apanhado das linhas gerais da política externa chefiada por Mario Gibson Barboza. O período que compreende o Governo de Emílio Garrastazu Médici vai de outubro de 1969 a março de 1974, intervalo que se situa dentro do contexto internacional da Guerra Fria e, dentro dessa bipolaridade Leste-Oeste, no período denominado como de coexistência pacífica, ou *détente*, caracterizado por um afrouxamento da rivalidade, pela ascensão de novos Estados e por um desgaste no sistema americano, decorrente da crise financeira e moral que atingiu os Estados Unidos nesses anos (SOUTO, 2014, p. 92).

O Brasil pôde, nesse período, tirar proveito de algumas brechas e alterações no sistema internacional. O quadro de confronto da Guerra Fria dos anos 1960 deu lugar a um arranjo político mais complexo no início dos anos 1970, quando houve uma diversificação das considerações de poder, concedendo espaços para manobras político-diplomáticas a alguns Estados. Na área econômica, verificou-se um processo de multipolarização a partir da emergência competitiva da Europa reconstruída e do Japão, assim como um despontamento dos países produtores de petróleo e dos países em vias de industrialização, como o Brasil (OLIVEIRA, 2005, p. 131).

O processo de multipolarização econômica constatado nos anos 1970 denotou uma relativização¹⁹ da hegemonia econômica até então mantida pelos Estados Unidos, o que revigorou a agenda Norte-Sul e expandiu o espaço para reivindicações por uma “Nova Ordem Econômica Internacional” mais satisfatória aos países do chamado Terceiro Mundo. Nesse contexto, Celso Lafer (2018, p. 1006-1007), em um balanço sobre a década de 1970, pontua que o Brasil vinha fazendo da transferência internacional de recursos o eixo básico da vida

¹⁹ Embora haja amplo debate sobre a relativização ou não da hegemonia econômica norte-americana na década de 1970, a interpretação de que houve um declínio ou relativização dessa hegemonia é majoritária entre os pesquisadores das relações internacionais, tais como Analúcia Danilevicz Pereira (2010), Henrique Altemani de Oliveira (2005), Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2015), entre outros. Afirma Celso Lafer (2018, p. 1008), por exemplo: “Na vigência da ordem pública de coexistência ocorreram, durante a década de 60, uma erosão da primazia americana e uma primeira redistribuição de poder, fruto do policentrismo econômico, que resultou da importância crescente do Japão e da Comunidade Econômica Europeia no processo de criação e transferência internacional de recursos. Na década de 70, o controle da oferta de petróleo pelos grandes países produtores provocou uma segunda redistribuição de poder no sistema internacional que, favoreceu, desta vez, alguns países subdesenvolvidos em detrimento dos demais países subdesenvolvidos e dos países industrializados”.

internacional, o que era facilmente percebido pelos temas constante e prioritariamente levantados pelo país em foros internacionais, como o acesso a mercados, a transferência de tecnologia, as finanças, o comércio e o preço dos produtos primários, como também será possível perceber na Conferência de Estocolmo.

Diante das mudanças no sistema internacional, as relações do Brasil com os Estados Unidos foram perdendo peso relativo nas relações totais do Estado brasileiro, tanto em razão do próprio declínio internacional estadunidense no período, quanto, sobretudo, em função de o Brasil ter feito novos parceiros, no Norte e no Sul, em condições de proporcionar tecnologias, recursos e mercados. Assim, o cenário internacional era utilizado para ampliar e fortalecer o exercício do poder nacional, o qual legitimava-se ao ser posto a serviço do desenvolvimento, sendo esse desenvolvimento o que imprimia coerência doutrinária e prática à política exterior (CERVO; BUENO, 2015, p. 426 e 435).

A política externa de Gibson Barboza é enquadrada, por diversos analistas, como um projeto de potencializar o poder nacional, ou de transformá-lo em um “Brasil Potência”²⁰. Quando o chanceler brasileiro sustentava que era o esforço interno do país que determinaria o sentido e a intensidade do desenvolvimento nacional, deixava claro que a diplomacia do interesse nacional, como posteriormente ficou conhecida a diplomacia do período, constituía a base do projeto Brasil Potência. O interesse nacional seria, então, como a mola propulsora de uma estratégia que visava a ampliar o poder nacional sempre que as circunstâncias externas e internas permitissem (OLIVEIRA, 2005, p. 140), o que se relaciona com a teorização de política externa feita por Gerson Moura.

Entre os fundamentos de uma diplomacia do interesse nacional estavam as seguintes diretrizes: para o Brasil, quanto mais um país crescesse, maior deveria ser a sua parcela de decisão no cenário internacional; era preciso ter solidariedade com as nações em desenvolvimento, sendo a responsabilidade por eliminar o subdesenvolvimento um compromisso de todos os países; a segurança política estava vinculada à segurança econômica; rejeitava-se o conceito de “Terceiro Mundo” ou a inclusão do Brasil nessa denominação; não haveria verdadeira paz sem desenvolvimento, pois a paz era considerada um conceito dinâmico, que englobava a divisão internacional do trabalho, o acesso a tecnologias e mudanças nas regras do comércio global; os países deveriam se posicionar contra a cristalização do poder e a

²⁰ Quanto às ideias de “Brasil Potência”, convém lembrar do famoso episódio da visita de Médici aos Estados Unidos, em 1971, quando o Presidente Richard Nixon proferiu a inquietante frase “para onde for o Brasil também irá o resto da América Latina”. A frase resultou em diversas teorias ao redor do continente sobre um “subimperialismo brasileiro”, e obrigou a uma retificação de Médici em que repudiava qualquer intento de hegemonia.

manutenção do *status quo* internacional; e somente a reparação das desigualdades entre os Estados altamente industrializados e os Estados pobres poderia estabelecer um novo ordenamento nas relações internacionais (PEREIRA, 2010, p. 66).

No relato de Mario Gibson Barboza sobre o momento em que aceitou ser Ministro das Relações Exteriores, ao questionar o Presidente Médici se havia alguma orientação que deveria seguir em matéria de política externa, Médici teria respondido que não, que à medida que Gibson tivesse propostas a fazer, conversariam, mas reiterou que o Chanceler teria toda a autoridade em seu Ministério. Na inauguração do Itamaraty em Brasília, em abril de 1970, portanto, Gibson Barboza pediu a Médici que o Presidente pronunciasse o texto que o Chanceler havia preparado, explicando que não se tratava de um simples discurso de ocasião, mas de uma plataforma de política externa do seu Governo. Com a aprovação do texto pelo Presidente da República, estavam lançadas as linhas gerais para a conduta da diplomacia brasileira, tendo Médici jamais alterado essa decisão ou modificado as orientações previstas (BARBOZA, 1992, p. 132 e 148).

O pronunciamento foi publicado na íntegra e amplamente divulgado, porém sem deixar de ter também uma repercussão desfavorável nos meios mais conservadores²¹. Mesmo com as pressões e vicissitudes que ocorriam, a partir do pronunciamento proferido pelo Presidente, pôde-se deduzir das linhas mestras do discurso²² a atuação da diplomacia brasileira daí em diante, a qual estava de acordo com o paradigma desenvolvimentista e com as relações interno-externo da análise da política externa apresentados no primeiro capítulo. Intitulado “Diplomacia para o Desenvolvimento”, seguem alguns trechos mais emblemáticos da orientação que se pretendia conferir à política externa:

A primeira de vossas obrigações é para com a segurança nacional, em cujo esquema de proteção a diplomacia ocupa um dos postos mais importantes; a segunda é a de manter e ampliar o diálogo entre as nações e aprofundar-lhes as alianças, resolvendo ou reduzindo as dissensões internacionais, no interesse da própria segurança nacional, dentro da qual transformamos em realidade as nossas potencialidades como país e empreendemos a nossa empolgante escalada para o desenvolvimento. [...] Na proporção em que crescemos, em que convertemos promessas em realidades, dilata-se e aprofunda-se, outrossim, a nossa participação nas relações internacionais. Cabe-

²¹ É muito conhecida a “disputa” entre as visões de Gibson Barboza e de Delfim Netto acerca das relações internacionais e da posição que o Brasil deveria ter no exterior. Delfim Netto defendia uma estratégia de inserção na África por meio da comunidade luso-brasileira, enquanto Gibson Barboza defendia uma estratégia de inserção pela via do continente autônomo, que abandonasse o alinhamento automático com Portugal (CERVO; BUENO, 2015, p. 449-451). Além disso, de forma mais geral, o Ministro Delfim Netto acreditava em uma cooperação mais estruturada com o Primeiro Mundo, pois interpretava que o “milagre econômico”, por sua dinâmica interna e externa, implicava uma relação privilegiada (PEREIRA, 2010, p. 61). Já uma parte do Itamaraty advogava por um retorno a alguns princípios da Política Externa Independente (PEI), que enfatizava a aproximação com os países em desenvolvimento e com os organismos internacionais, o que estava entre as orientações descritas por Gibson Barboza no pronunciamento lido por Médici.

²² Diplomacia para o Desenvolvimento. Disponível em: <

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1970/10/view> >

nos exigir, com singeleza, mas sem hesitação, o reconhecimento e o respeito às novas dimensões de nossos interesses. [...] A meta essencial de meu governo pode resumir-se numa palavra: desenvolvimento. No trabalho comum para colimar esse objetivo supremo, a diplomacia brasileira tem função primordial a cumprir. O progresso do BRASIL terá de ser fruto, fundamentalmente, de esforço interno; por outro lado, a colaboração externa, bem intencionada, poderá acelerar e enriquecer o processo de crescimento. Compete, pois, à nossa diplomacia estreitar o entendimento com os povos que travam junto conosco a dura batalha do desenvolvimento, como lhe cabe envidar todos os esforços para lograr a adesão dos países desenvolvidos aos postulados que defendemos e de cuja aplicação depende, já agora, o próprio progresso da humanidade. [...] o Brasil quer ter mãos livres em todos os setores da pesquisa científica e da aplicação pacífica das novas e ilimitadas fontes de energia. E se recusa a comprometer o seu futuro, obrigando-se por esquemas internacionais em que lhe são negados direitos e prerrogativas, que se pretende constituam privilégio de alguns (MÉDICI, 1970, p. 26-30).

No que diz respeito aos aspectos da segurança nacional, Médici continuou resistindo às pressões dos Estados Unidos em relação à assinatura do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), considerando que, se assinasse, institucionalizaria as desigualdades entre os Estados ao cristalizar as posições de poder na política internacional (BANDEIRA, 1994, p. 170). Esse aspecto associa, por exemplo, diversas diretrizes da política externa de Médici/Gibson, como a vinculação da segurança nacional ao desenvolvimento econômico autossustentado (reduzindo ou eliminando as dependências externas ao desenvolver as próprias fontes de energia ou tecnologia) e a recusa a obrigar-se por esquemas internacionais que limitem seus direitos em prol da continuidade dos privilégios de outros, ou seja, a rejeição de um congelamento do poder. Além disso, cumpre notar que, em política, quem faz é tão ou mais importante do que o que se faz. Desta forma, o que é feito internacionalmente sob o guarda-chuva de uma ditadura direitista não é encarado de igual forma do que a mesma coisa feita por Jânio ou Goulart, por exemplo, daí também a maior margem de manobra nessa década.

A doutrina de segurança nacional, nesse período, foi reformulada para passar a ser, antes de qualquer coisa, o desenvolvimento econômico autossustentado como provedor dos meios à segurança desejada. Superava-se, desta forma, o pensamento precursor da Escola Superior de Guerra que vinculava a segurança à bipolaridade da Guerra Fria e ao anticomunismo. Dois fatores impulsionavam essa adaptação: a eliminação do modelo bipolar como orientação da política externa e o fracasso do diálogo Norte-Sul em âmbito global. A segurança como produto do desenvolvimento nacional, portanto, resultava na ideia de nacionalização da segurança, a qual compreendia a busca de meios internos vinculada ao nacionalismo de fins (CERVO; BUENO, 2015, p. 432-435).

A asserção de que “o progresso do Brasil terá de ser fruto, fundamentalmente, de esforço interno”, como estava estabelecido nas linhas gerais apresentadas por Gibson e Médici,

enquadrava-se nesse sentido de que o cenário internacional seria utilizado para ampliar a dimensão e fortalecer o poder nacional, sendo o poder nacional legitimado ao ser posto a serviço do desenvolvimento, que era o que imprimia coerência doutrinária e prática à política exterior. Pode-se dizer que adequar todo foro, assunto ou decisão ao desenvolvimento seria a práxis da política externa brasileira, como será possível identificar através de sua atuação na Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo.

Não somente o conceito de segurança teria sido ressignificado, mas também o de nacionalismo. Analúcia Danilevitz Pereira (2010, p. 68) assinala que o conceito de nacionalismo foi adaptado para passar a ser pensado e propagandeado como crescimento econômico, no plano interno, e afirmação como potência, no plano externo. Na ordem internacional dos anos 1970, a segurança deixou de ser qualificada pelas nações estritamente em termos de guerra e paz, e passou a compreender outras concepções, como prestígio, autonomia política e crescimento econômico. Na perspectiva dos países em desenvolvimento, essa questão via-se de forma mais clara devido aos resultados do processo de descolonização, processo esse que tornava mais complexa uma gestão oligárquica da ordem mundial (LAFER, 1982, p. 1004).

Diante da Escola Superior de Guerra, onde o Ministério das Relações Exteriores anualmente procedia uma efetiva prestação de contas, o Chanceler brasileiro confirmava, em 1970, que naquele momento a política externa se guiava pelo exclusivo interesse nacional, ou seja, a serviço do desenvolvimento. Ainda, a tradicional autonomia do Itamaraty foi mantida no período com sua parcela de responsabilidade pela formulação da política exterior, mas o processo se diluía à medida que diversos *loci* de poder avançavam nos segmentos da burocracia estatal. Por exemplo, o Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, João Batista de Oliveira Figueiredo, em dezembro de 1971, pediria vênias ao Presidente da República para sugerir que a linha de atuação proposta pelo Itamaraty sobre como agir na Conferência de Estocolmo fosse aprovada, como será visto mais à frente. Essas eventualidades, no entanto, não foram suficientes para enfraquecer as bases da política exterior (CERVO; BUENO, 2015, p. 412 e 428).

A ruptura do sistema financeiro internacional estabelecido em Bretton Woods, a partir do rompimento da paridade ouro-dólar em uma decisão unilateral dos Estados Unidos, em 1971, o aumento do poder da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a multipolarização, representada pelas fissuras na economia norte-americana e pela expansão europeia e japonesa, a maior atenção dos EUA estar voltada ao Vietnã e as condições econômicas favoráveis pelas quais o Brasil atravessava permitiram que Gibson aproveitasse as

“brechas” do sistema internacional. No relacionamento externo, o Chanceler se valeu das condições favoráveis para intensificar o ativismo de visitas aos países menos prevenidos, sendo alguns tradicionalmente negligenciados, como as nações da região caribenha, da América Central e os países do continente africano (onde a visita a nove países ficou conhecida como “périplo africano”). No caso da África, Gibson concebeu uma estratégia tripartite para explorar até o limite do possível as relações Brasil-Portugal-África, buscando se colocar, sem êxito, como mediador para a negociação da independência das colônias lusas (RICUPERO, 2017, p. 466-468).

O que ficou conhecido como “Diplomacia do Interesse Nacional” não teve sua denominação originada em Médici ou em Gibson Barboza (o qual inclusive afirma que a política externa de sua gestão não possuía nome ou rótulo), mas foi assim caracterizada poucos anos depois. Em 1975, Carlos Estevam Martins já colocava a diplomacia do Governo Médici nesses termos. Segundo Cíntia Vieira Souto, a relação entre a política externa e a ideia de “Brasil Potência” se dava da seguinte forma:

A política externa inseria-se nesses planos na medida em que seria orientada para o desenvolvimento, e o objetivo maior dos planos era o desenvolvimento acelerado. Cremos que, durante o governo Médici, criaram-se algumas condições para que a ideia difusa de Brasil Potência, existente desde a década de 1920, se materializasse, daí a sua recorrência (SOUTO, 2014, p. 92).

Por conseguinte, a diplomacia do interesse nacional visava a melhorar progressivamente a posição relativa do Brasil no interior de uma ordem internacional caracterizada pela onipresença das relações imperialistas. A prioridade do desenvolvimento, como se podia ler no pronunciamento de Médici redigido por Gibson Barboza, bem como a política externa a serviço do desenvolvimento nacional, não constituíam uma originalidade, já que essas práticas remetem à década de 1930. A originalidade da política externa estaria, contudo, no conjunto de condições e pressupostos para buscar esse desenvolvimento, quais sejam: a rejeição de alinhamentos automáticos, a crítica à noção de Terceiro Mundo (negando que o Brasil se enquadraria nessa classificação) e as condições materiais que o país teve, pela primeira vez, de alterar as bases de sua inserção internacional (ou seja, anteriormente, ideias avançadas ou autônomas esbarravam mais facilmente na debilidade da economia nacional ou nas circunstâncias internacionais) (SOUTO, 2014, p. 95-119).

O termo “Terceiro Mundo”, para qualificar os países subdesenvolvidos em contraposição aos países capitalistas desenvolvidos (Primeiro Mundo) e os países socialistas (Segundo Mundo), foi cunhado em 1952, mas a política exterior de Gibson Barboza não o aderiu. Apressadamente se poderia entender que a ideia era negar que o Brasil pertencesse ao

Terceiro Mundo, mas não era isso. O objetivo era rejeitar uma condição que, na perspectiva do Chanceler, classificava uma parte do mundo em uma categoria estanque, que por si só já colocava boa parte da humanidade em uma posição subalterna, onde só poderia realizar o que lhe fosse permitido. Assim dizia o Ministro das Relações Exteriores no Quênia, em fevereiro de 1973:

Por identificarmos a provação do subdesenvolvimento como um estágio de passagem, cuja superação se impõe, não aderimos jamais ao estranho conceito de terceiro mundo, que, enunciado num contexto histórico de conflito latente, logo se expandiu e tomou foros de verdade irrefutável (BARBOZA, 2020, p. 322).

Assim, apesar de se colocar ao lado do “Terceiro Mundo” em diversas ocasiões, como será possível constatar em Estocolmo, esse termo não será assimilado ou fará parte das posições externas do país, como os pronunciamentos futuramente citados também irão demonstrar. Por fim, pode-se considerar que, em termos de realizações concretas, a solução diplomática através do Tratado de Itaipu (1973) teria sido a contribuição mais importante da diplomacia do período Médici, transformando um problema fronteiriço em uma oportunidade de colaboração com o país vizinho. Rubens Ricupero pondera que talvez se possa ver na ferrovia Madeira-Mamoré alguma analogia precedente de Itaipu, isto é, uma questão fronteiriça que motivou, como parte da solução, a realização custeada pelo Brasil de um projeto útil de desenvolvimento ao país vizinho (RICUPERO, 2017, p. 464). A centralidade de Itaipu para o Brasil era tal que diversas discussões e posições em Estocolmo serão permeadas tendo o projeto no horizonte da atuação brasileira.

Finaliza-se, portanto, tendo em mente o contexto apresentado a fim de introduzir a política externa à Conferência de Estocolmo mais pontualmente. Cabe apenas recordar e ressaltar que, de um modo geral, as decisões em política externa eram tomadas em três instâncias (a diplomática, a econômica e a militar), e ao menos formalmente a decisão final cabia ao Presidente. Mario Gibson Barboza afirma repetidas vezes ter recebido “carta branca” no que dizia respeito à política externa. Não significa que não houvesse pressões²³, mas pode-se concluir que, durante o Governo Médici, o Itamaraty contou com considerável autonomia.

²³ Mais um exemplo ilustrativo da confiança de Médici em Gibson, assim como do conflito de perspectivas quanto à orientação internacional e ao que se acreditava ser de interesse nacional pode ser visto neste relato de Mario Gibson Barboza: “Assim, tive que contrariar o reiterado desejo do então presidente da Petrobrás, General Ernesto Geisel, no sentido de que o Brasil se associasse a Portugal na exploração do petróleo de Angola. Eram duas perspectivas divergentes, a dele e a minha, cada um de nós na defesa do acreditava ser o interesse nacional. Para o Presidente da Petrobrás aquela associação era vantajosa para a poderosa empresa, que ele dirigia com autoridade, dedicação e competência. Para mim o problema se colocava dentro de um contexto de política internacional, num certo momento histórico em que me parecia imperioso preservar a atuação diplomática atual e futura do Brasil. Argumentei com o Presidente Médici, dizendo-lhe que atrás de interesses aparentemente comerciais, na defesa destes e de interesses políticos, vem muitas vezes a atuação das forças militares. Era perigoso entrarmos nessa

2.2 A FASE PREPARATÓRIA

Neste subcapítulo, será analisada a extensa fase preparatória que antecedeu a Conferência de Estocolmo. Entre as fontes dessa parte da pesquisa estão as resoluções adotadas nos órgãos das Nações Unidas, os relatórios do processo preparatório e os pronunciamentos dos representantes do Brasil nos mais diversos âmbitos que debatiam a preparação para a Conferência. No caso dos pronunciamentos, esses devem ser compreendidos no sentido atribuído por Durval Muniz de Albuquerque Júnior (2009, p. 225), isto é, como ato ou efeito de expressar a defesa de determinadas teses. Os pronunciamentos, por implicarem uma intervenção pública de alguém, pretendem causar algum tipo de acontecimento ou efeito. Aqui, como efeito ou acontecimento que se busca causar, pode-se considerar o ato de persuadir os demais países (especialmente as nações em desenvolvimento) em relação à defesa das teses e dos princípios que interessavam ao Brasil. Os pronunciamentos serão utilizados como subsídio para melhor compreender o esforço do Brasil na defesa ou recusa de determinado documento a ser adotado (assim como os argumentos neles contidos), seja ele uma resolução, um relatório oficial ou uma declaração final, com o objetivo último de ver seus interesses expressos nesses documentos. Ademais, tais pronunciamentos, armazenados na Biblioteca Embaixador Antonio Francisco Azeredo da Silveira (AFAS), melhor detalham o que mais resumidamente consta nos Relatórios Anuais do Ministério das Relações Exteriores²⁴, que compilam todas as áreas de atuação da diplomacia no ano corrente.

A convocação de uma conferência internacional para tratar do meio ambiente surgiu a partir da Resolução 1346²⁵ do Conselho Econômico e Social da ONU (Economic and Social Council, mais conhecido pela sigla ECOSOC), que sublinhou a urgente necessidade de se intensificarem ações nacionais e internacionais para limitar ou, quando possível, eliminar o comprometimento e a deterioração do meio ambiente humano²⁶. A Resolução do Conselho partiu da constatação de diversos pontos, entre os quais: o contínuo e acelerado dano à qualidade

ligação com Portugal, que tinha óbvio interesse em vincular o Brasil ao seu domínio sobre as ‘províncias ultramarinas’. E precisamente em algo tão politicamente sensível como a exploração de petróleo. Assinalei a Médici que, na minha avaliação, a África portuguesa em breve se tornaria independente e que então o Brasil teria de expiar o grave erro de se haver associado à exploração econômica colonial portuguesa na África. Cabia a Médici arbitrar. E ele decidiu a favor da minha posição, consciente de que ela se inseria na linha de política externa que eu lhe propusera e que ele aprovara sem reserva” (BARBOZA, 1992, p. 244).

²⁴ Relatórios anuais desde 1830 podem ser acessados pela Internet Archive em: < <https://archive.org/details/RelatoriosdoItamaraty/page/n20/mode/2up> >.

²⁵ Resolução 1346 (XLV), 45ª sessão do Conselho Econômico e Social (ECOSOC, jul./1968), a qual foi redigida com base na proposta sueca apresentada no ano anterior, na XLIV Sessão do ECOSOC.

²⁶ Tradução para “*human environment*”, a como era sempre referido o meio ambiente.

do meio, causado por fatores como a poluição do ar e da água, a erosão e outras formas de deterioração do solo, efeitos secundários de biocidas, desperdícios e ruídos (poluição sonora); a observação de que a devida atenção aos problemas do ambiente humano é essencial para o sólido desenvolvimento econômico e social; os relatórios sobre poluição ambiental e seu controle, preparado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), e sobre conservação e uso racional do meio ambiente, preparado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO, na sigla em inglês) (ECOSOC, 1968, Res. 1346).

A Resolução 1346 do ECOSOC, de 1968, recomendava, então, que a Assembleia Geral da ONU (AGNU) convocasse uma conferência a fim de tratar dos problemas do meio ambiente humano, e que caso sua convocação fosse aprovada na AGNU, seriam necessários preparativos detalhados e cuidadosos para assegurar o sucesso do encontro. Endossando as recomendações do ECOSOC, a Assembleia Geral decidiu convocar, em sua 23ª sessão (1968), por meio da Resolução 2398, uma Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a ser realizada em 1972. O texto da Resolução previa, ainda, que na próxima sessão da AGNU (24ª, 1969), fosse apresentado um relatório acerca da natureza, escopo e progresso do trabalho então sendo realizado no campo do ambiente humano, dos principais problemas enfrentados pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento nessa área, das possibilidades de aumentar a cooperação internacional envolvendo a questão, das possíveis formas de preparação para a Conferência, do ritmo necessário para tal preparação e de um possível período e local para sua realização (AGNU, 1968, Res. 2398).

A preparação para a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano começou já em 1970. A Assembleia Geral das Nações Unidas estabeleceu um Comitê Preparatório, o qual era consistido de representantes nominados pelos Governos de 27 países²⁷, incluindo o Brasil, para assessorar o Secretário-Geral. A Resolução 2581 da AGNU estabeleceu o Comitê Preparatório e também estipulou, como parte dos preparativos, que medidas fossem tomadas para trazer à atenção pública a natureza e a importância dos problemas do meio ambiente, assim como aceitou o convite do Governo da Suécia para sediar a Conferência (AGNU, 1969, Res. 2581). O Comitê Preparatório realizou quatro sessões: a primeira ocorreu em Nova York, de 10 a 20 de março de 1970; a segunda, em Genebra, de 8 a 19 de fevereiro de 1971; a terceira e a

²⁷ O Comitê Preparatório era composto por: Argentina, Brasil, Canadá, Chipre, Costa Rica, Estados Unidos, França, Gana, Guiné, Holanda, Ilhas Maurício, Índia, Irã, Itália, Iugoslávia, Jamaica, Japão, México, Nigéria, Reino Unido, República Árabe Unida, Singapura, Suécia, Tchecoslováquia, Togo, União Soviética e Zâmbia.

quarta sessões se deram novamente em Nova York, de 13 a 24 de setembro de 1971 e de 6 a 17 de março de 1972.

Sendo o Brasil parte do grupo de 27 países que realizaria a preparação para a Conferência junto ao Secretário-Geral responsável por comandá-la, teve a delegação do Brasil de ter atuação ativa desde o primeiro momento da fase preparatória. Em resumo, a primeira sessão do Comitê Preparatório definiu o conteúdo e a seleção de tópicos da Conferência, considerou sua estrutura organizacional e determinou recomendações de ação; na segunda sessão, o Comitê preparou uma agenda provisória para a Conferência, debateu possíveis formas e conteúdo de uma declaração sobre o meio ambiente humano, realizou uma avaliação preliminar sobre a questão da poluição marinha, da vigilância e dos limites do despejo de agentes contaminantes no mar, e recomendou o estabelecimento de grupos de trabalho intergovernamentais; em sua terceira sessão, o Comitê revisou o andamento da preparação e discutiu o projeto de declaração que seria adotado ao final da Conferência; a quarta sessão tratou principalmente das consequências internacionais que poderiam resultar das recomendações do plano de ação da Conferência, incluindo implicações financeiras, e do projeto de Declaração sobre o Meio Ambiente Humano (ONU, 1972, p. 35-38).

Dada essa fase crucial de definição dos rumos da Conferência, esteve à frente da representação brasileira na Primeira Sessão do Comitê Preparatório o Embaixador João Augusto de Araújo Castro, um dos principais diplomatas da história do Itamaraty e embaixador do Brasil na ONU de 1968 a 1971, quando deixou o cargo para assumir a embaixada do Brasil nos Estados Unidos, em maio de 1971. Araújo Castro, como Chefe da Delegação brasileira à Primeira Sessão do Comitê, que se realizou em março de 1970, conferiu à posição do país, desde o início, a tônica que representaria os posicionamentos do Brasil nos anos seguintes. Antes mesmo de a preparação começar, nas considerações sobre a agenda do ECOSOC (48ª Sessão) para o ano vigente, Araújo Castro enfatizava, em janeiro de 1970, que no que diz respeito à celebração do vigésimo quinto aniversário da ONU, o Conselho (ECOSOC) deveria mostrar, antes de qualquer coisa, que estava ciente das principais questões que ocupavam o mundo moderno, como o desenvolvimento econômico, e que essa seria a melhor forma de marcar os 25 anos da Organização (ECOSOC, 1970, p. 13).

Na 49ª Sessão do ECOSOC, em julho de 1970, acerca do item 16 da agenda (a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano), Araújo Castro proferia discurso incisivo, cujas partes mais emblemáticas foram traduzidas abaixo,

Seria perigoso, contudo, que uma abordagem puramente “conservacionista” do problema fosse aceita. [...] Dever-se-ia concluir que políticas relacionadas ao meio ambiente humano são de preocupação exclusiva de cada país e não admitem qualquer

tipo de interferência externa. [...] É preocupante observar que os mesmos países que são tão entusiastas acerca da preservação do meio ambiente são também tão negativos sempre que confrontados com propostas específicas destinadas a proporcionar, em nível global, um melhor equilíbrio entre as atividades agrícolas, industriais e extrativistas. [...] o projeto que emerge agora do trabalho do Comitê Preparatório está demasiadamente identificado com os problemas e preferências dos países desenvolvidos e não leva em consideração as necessidades e condições dos países em desenvolvimento, para os quais, ao que parece, é sugerido uma política de estagnação, agora "justificada" em termos de preservação do meio ambiente. Essa política reflete a filosofia inaceitável do equilíbrio ambiental global por meio de medidas em que certas áreas e regiões se tornariam preservadas, de natureza intocada, e capazes de compensar os fatores de poluição criados nos países desenvolvidos. [...] Igualmente importante seria sempre apresentar o direito, explicitamente reconhecido na Resolução 626 (VII) da Assembleia Geral, de todos os países explorarem livremente seus próprios recursos naturais. [...] Vamos reconhecer que o desenvolvimento não admite restrições e que as políticas do ambiente humano têm um significado real apenas no contexto geral do desenvolvimento. Certamente não estamos preparados para ver reencenada no século XX a filosofia do "selvagem feliz" e sinceramente esperamos que o trabalho futuro do Comitê Preparatório seja conduzido com uma perspectiva mais ampla, de modo a levar plenamente em consideração as condições e necessidades socioeconômicas dos países em desenvolvimento (CASTRO, 1970a, p. 1-6, tradução nossa, grifo nosso).

Na perspectiva de diversos países em desenvolvimento, inclusive do Brasil, desde o final dos anos 1960, a agenda ambiental, que era recente nas sociedades mais abastadas, estava sendo internacionalizada e imposta para o resto do mundo de maneira precipitada, o que levava as nações periféricas a perscrutarem posições e estratégias que as conduzissem de forma a favorecer suas principais demandas. É verificável, nas colocações de Araújo Castro, uma forte desconfiança em relação às consequências da Conferência, às ideias que interpretava como uma ressurreição do romantismo e à inserção da questão ambiental nas relações internacionais, vista como uma nova política de estagnação dos países em desenvolvimento e da manutenção do *status quo*. A percepção de um congelamento do poder não era de todo injustificável, afinal as teses do “*no growth*” ganhavam adeptos e atingiriam especialmente as nações em desenvolvimento; não havia ainda estudos sólidos e um mínimo de consenso científico acerca do futuro da humanidade com as taxas de crescimento correntes que levassem em consideração o posterior progresso da ciência nas previsões; os Estados industrializados poderiam passar a legitimar manobras de criação de barreiras não-tarifárias baseadas em preocupações ambientais (o que se conhece hoje por “selo verde”); além de todos os elementos das questões ambientais que contrariavam os interesses e os planos da ditadura brasileira para o seu território (LAGO, 2006).

No caso de Araújo Castro, conhecido por sua grande capacidade de formular ideias e argumentos, seu pensamento se vincula a três preocupações principais: “o desenvolvimento como fonte de poder no ordenamento mundial, a estreita vinculação da política exterior às

aspirações nacionais e a adequada projeção dos interesses do Brasil no plano externo”. (AMADO, 1982, Introdução). Ronaldo Mota Sardenberg (1982) atenta para que a maior parte das ideias de Araújo Castro passou a estar integrada no legado comum da diplomacia brasileira e que suas reflexões se dirigiam ao aproveitamento político, objetivo que foi alcançado através da constatação de que muitas das suas reflexões, novas à época de sua formulação, agora pertencem praticamente ao domínio público. Esses apontamentos são particularmente importantes para compreender a formulação da posição do Brasil frente a um tema novo nas relações internacionais que a diplomacia teria de lidar. Pela criatividade e pela inovação conceitual, portanto, o Embaixador buscava responder aos estímulos que recebia, tanto sob instruções das “diferentes políticas” dos governos brasileiros, quanto no plano da política internacional.

Foi através da capacidade de adotar, em suas análises, abordagens globalizantes e de perceber as interrelações que unem os diferentes temas internacionais que fizeram Araújo Castro ter uma posição bastante crítica em relação à estagnação das negociações sobre comércio e desenvolvimento e relacioná-las às ascendentes questões do meio ambiente. Afirmava²⁸ o embaixador que a primeira década do desenvolvimento das Nações Unidas (a década de 1960) havia sido um fracasso, pois os Estados ricos haviam se tornado mais ricos e os países mais pobres haviam ficado mais pobres, ou seja, o “*gap*” econômico apenas aumentou, e os progressos realizados no âmbito da UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) haviam sido bastante lentos e limitados (CASTRO, 1970, citado por AMADO, 1982). Esperava ele, então, que a partir da decisão da Assembleia Geral de renovar o esforço de uma década tivesse, no período dos anos 70, resultados menos desanimadores para a segunda década do desenvolvimento, buscando efeitos positivos para os objetivos de progresso econômico e social a que se propunham dois terços da humanidade²⁹ (CASTRO, 1969, citado por AMADO, 1982).

Esse era o cenário por trás da posição brasileira: a veemente cobrança em relação à ONU para que os objetivos propostos para a segunda década do desenvolvimento fossem atingidos sem que outras questões desviassem a atenção desse compromisso; a disposição e o projeto do Governo brasileiro de aproveitar plenamente seus recursos naturais e de ocupar efetivamente seu território a fim de crescer economicamente e garantir sua segurança geopolítica, conforme se teorizava na época (e para a própria legitimação do regime através desse crescimento); a

²⁸ Em conferência pronunciada no Colégio Interamericano de Defesa, no dia 11 de dezembro de 1970, em Washington.

²⁹ Palestra proferida no Colégio Interamericano de Defesa, no dia 14 de maio de 1969, em Washington.

apreensão em relação à tendência, na consideração dos problemas atinentes à preservação do meio humano, de se colocar uma acentuada ênfase nos perigos da rápida industrialização, justamente o que o Brasil buscava; além de, não menos importante, a designação de diplomatas para formular a posição brasileira conhecidos por não se intimidarem no plano internacional e de fazerem de sua carreira uma jornada reivindicatória relativa às injustiças que a discrepância de poder fez impor sobre as nações historicamente dominadas.

Para completar o quadro, pronunciava Araújo Castro em sua exposição aos estagiários do Curso Superior de Guerra, em Washington, em junho de 1971:

Duas terças partes da humanidade estão muito mais ameaçadas pela fome e pela penúria do que pelos males da poluição. Por isso mesmo, causam apreensões as recentes declarações do senhor MacNamara – contraditadas pelo Brasil no Conselho Econômico e Social – de que o Banco Mundial doravante não autorizará qualquer projeto de desenvolvimento econômico sem uma avaliação minuciosa de eventuais repercussões sobre o *environment*. [...] “Não deixem acontecer com suas cidades o que aconteceu com Nova York”. “Conservem suas belas praias”. São frases essas constantemente marteladas nos tímpanos dos representantes dos países em desenvolvimento. Ora, esses países em desenvolvimento partem da premissa de que qualquer programa adequado para a preservação do meio humano deve ter em linha de conta os fatores básicos do desenvolvimento, já que o subdesenvolvimento representa, por si só, uma das piores formas de poluição do *environment* (CASTRO, 1971, citado por AMADO, 1982, p. 204).

Robert Strange McNamara, a quem Araújo Castro se refere, foi o 8º Secretário de Defesa dos Estados Unidos, de 1961 a 1968, quando deixou o cargo e passou a ser Presidente do Banco Mundial, posição exercida de 1968 a 1981. Através do Programa de História Oral do Banco Mundial, foi possível verificar a informação transmitida na exposição de Araújo Castro. Em entrevista transcrita com Robert Goodland, pioneiro do meio ambiente no Banco Mundial, o entrevistado afirma que, na Conferência de Estocolmo, o Presidente McNamara havia declarado publicamente que todos os projetos do Banco Mundial seriam examinados ambientalmente no início da fase de concepção, de modo que nenhum projeto com impactos ambientais inaceitáveis fosse adiante (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 3).

Por outro lado, André Aranha Corrêa do Lago (2006, p. 45) afirma que McNamara causou grande indignação entre os ambientalistas ao advertir que não havia evidências de que o crescimento econômico do qual os países em desenvolvimento precisavam desesperadamente iria necessariamente provocar um fardo inaceitável para o meio ambiente destes países ou de outros. De qualquer forma, ambas as declarações não são mutuamente excludentes, e a primeira poderia ameaçar as formas de financiamento do projeto de crescimento brasileiro.

Em novembro de 1970, pouco tempo antes da Segunda Sessão do Comitê Preparatório (que, como mencionado, ocorreria de 8 a 19 de fevereiro de 1971), durante a XXV Assembleia

Geral da ONU, foi realizada uma reunião informal das delegações com Maurice Strong³⁰, Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo que havia sido recém designado e que teria importante papel nos rumos da Conferência. Essa reunião foi destinada a analisar as sugestões de alteração na agenda da futura Segunda Sessão do Comitê, que deveriam evidenciar a relevância da associação entre desenvolvimento e meio ambiente. Já era bastante perceptível para Maurice Strong a insatisfação dos países do Sul em relação ao caminho que estava sendo delineado para Estocolmo, assim como suas reivindicações, como é possível identificar nos trechos do pronunciamento do até então representante brasileiro na ONU, Araújo Castro, por ocasião da XXV AGNU, em novembro de 1970:

O meio ambiente é importante, mas pressupõe que a humanidade viva nele. Como sempre repetimos, as políticas ambientais só podem ter significado no contexto do desenvolvimento econômico e social e, para isso, a Conferência de Estocolmo deve ter como natural e necessário pano de fundo a Estratégia Internacional para a Segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento. [...] Não precisamos que nos digam o que fazer, as limitações que enfrentamos são essencialmente devidas a recursos insuficientes. [...] Como um primeiro e apropriado passo, em termos de economia e proteção do meio ambiente, poderíamos, por exemplo, tomar medidas concretas para a transferência de indústrias pesadas baseadas diretamente em matérias-primas, como as siderúrgicas, dos principais centros de consumo para locais próximos à fonte dos materiais utilizados. [...] Como as tendências atuais foram induzidas por relações comerciais internacionais injustas, em termos de preços comparativos de matérias-primas e produtos industriais, parece natural que os países desenvolvidos destinem ajuda financeira e técnica adicional para auxiliar os países em desenvolvimento no contexto de futura cooperação internacional para a proteção do meio ambiente. Essa ajuda financeira e técnica adicional representa, em nossa opinião, em uma perspectiva histórica, uma obrigação que repousa sobre os países desenvolvidos como forma de indenização. [...] Senhor Presidente, o papel ativo da minha delegação em relação ao meio ambiente foi motivado pelo único objetivo de garantir que nossa Conferência de 1972 resultará em uma reunião global de natureza verdadeiramente abrangente, na qual todos os países possam envolver-se sem prejuízo de seus interesses e prioridades nacionais em termos de desenvolvimento econômico e social. [...] Recusamos aceitar qualquer tipo de medida internacional no campo do meio ambiente que não leve em consideração o direito de todo país explorar livremente seus recursos naturais e que tenta impor e aplicar soluções em questões de competência soberana de cada nação. (CASTRO, 1970b, p. 1-14, tradução nossa).

Um primeiro passo que atendeu às demandas do Brasil e que chegou a reproduzir clássicas frases do representante brasileiro foi a Resolução 2657 dessa mesma XXV AGNU, a qual foi votada em 7 de dezembro de 1970 e aprovada com 86 votos a favor, poucos dias após o pronunciamento referenciado de Araújo Castro. A Resolução concebia que as políticas ambientais deveriam ser consideradas no contexto do desenvolvimento econômico e social e que levassem em consideração as necessidades especiais de desenvolvimento nos países não desenvolvidos, além disso, recomendava a inclusão na agenda da segunda e terceira sessões do Comitê Preparatório de um ou mais itens específicos relacionados a aspectos econômicos e

³⁰ Maurice F. Strong foi nomeado Secretário-Geral da Conferência em 16 de novembro de 1970.

sociais, com o objetivo de salvaguardar e promover os interesses dos países em desenvolvimento a fim de conciliar as políticas nacionais sobre meio ambiente com seus planos e prioridades de desenvolvimento nacional (AGNU, 1970, Res. 2657).

Percebendo a rivalidade Norte-Sul desde esse início do processo preparatório, Maurice Strong, Secretário-Geral da Conferência designado pelo então Secretário-Geral da ONU, Maha U Thant, tentou buscar uma posição de maior equilíbrio frente às prioridades dos países em desenvolvimento, que já começava a dar sinais na Resolução 2657 descrita acima, pois mesmo que redigida de forma bastante breve, foi um primeiro documento a considerar que as políticas ambientais deveriam ser consideradas no contexto do desenvolvimento, como pleiteava o Brasil. É possível que se credite o caminho tomado por Strong, que era canadense, a duas hipóteses principais: sua experiência no campo da cooperação internacional para o progresso dos Estados em desenvolvimento, tendo vivido por algum tempo na África e declarado à revista *New Yorker*³¹, em 1972, que considerava a eliminação da pobreza a prioridade máxima do homem (KAHN, 1972); e a constatação, não de difícil reconhecimento, de que se não fosse encontrada uma compatibilização entre o desenvolvimento, que era máxima prioridade para países como o Brasil, e o meio ambiente, tema central da Conferência evocada pelos países ricos, o encontro teria grandes chances de vir a ser um fracasso, sem qualquer declaração final, plano de ação ou resultados mínimos.

Na Segunda Sessão do Comitê Preparatório (fevereiro de 1971), portanto, agora já com Maurice Strong liderando o processo de preparação, o Secretário-Geral decidiu por convocar um Grupo de Peritos sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (Panel of Experts on Development and Environment), que se reuniria em Founex, na Suíça, em junho de 1971. Essa decisão do Secretário foi ponto fundamental para obter o apoio da maioria dos países em desenvolvimento, além das diversas viagens que Strong realizou para se encontrar com líderes das nações desenvolvidas e em desenvolvimento para saber quais eram suas aspirações e de quais condições não abririam mão, assim como para esclarecer qual direção pretendia dar à Conferência.

A Segunda Sessão avançou significativamente nos arranjos para Estocolmo, tendo sido elaborada uma agenda provisória da Conferência e um esboço de possível Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, como assinalado no início, e uma participação um pouco mais branda da Delegação brasileira, que já havia visto ser aprovada a Resolução 2657, a qual manifestava seus interesses. Era possível conferir, na declaração do representante brasileiro, dessa vez o

³¹ Declaração de Maurice F. Strong à Revista *New Yorker*. Disponível em: < <https://www.newyorker.com/magazine/1972/06/03/environmentalist> >.

Embaixador Carlos Calero Rodrigues (1971), que a tendência geral dos debates fornecia prova considerável de que já estavam sendo alcançados progressos notáveis na preparação da Conferência de Estocolmo, e que era gratificante reconhecer que muitas das "heresias" que pregavam (a Delegação brasileira) estavam adquirindo lentamente a respeitabilidade de verdades aceitas.

Apreciou-se a atuação de Maurice Strong, afirmando que ele havia propiciado a definição de bases aceitáveis para o futuro trabalho e que a Delegação brasileira estava pronta para aceitar a distribuição da questão ambiental nas seis principais áreas identificadas no relatório do Secretário-Geral, alertando, no entanto, que essa divisão das áreas temáticas³² era, de certa forma, artificial, pois estudos sobre núcleos humanos, recursos naturais e poluição, por exemplo, não poderiam ignorar uns aos outros nas análises, o que se relaciona ao que foi exposto sobre as ideias de Bruno Latour. Elogiou-se o delegado da Suécia, em que o embaixador brasileiro disse ter tido o prazer de ver seu esforço em identificar assuntos que poderiam ser de interesse dos países em desenvolvimento, como os problemas de erosão do solo e outras formas de deterioração, e que todas as ideias avançadas por ele mereciam elogios por seu empenho em ampliar o escopo da Conferência (RODRIGUES, 1971).

Passagens como essa parecem demonstrar a possibilidade de três interpretações, que também podem estar conjugadas: ou o Brasil teve uma primeira leitura acerca do levantamento do tema da Conferência de forma mais negativa do que as intenções que a suscitou; ou os países desenvolvidos perceberam que a forma pela qual desejavam tratar a matéria não seria tolerada pelos países em desenvolvimento e passaram a moderar suas pretensões para que a periferia não abandonasse as negociações; ou, ainda, o Embaixador Calero Rodrigues se utilizava de pronunciamentos mais afáveis do que aqueles proferidos por Araújo Castro, mas ainda assim pontuando e reivindicando questões-chave.

Ainda em sua exposição na Segunda Sessão do Comitê Preparatório, o Embaixador Calero Rodrigues reforçou a noção já empreendida de ser bastante lógico que os países que ainda estão construindo suas economias recebam novas tecnologias para a proteção do meio ambiente a um custo absolutamente mínimo, além de recursos para o desenvolvimento de tecnologias para áreas tropicais e equatoriais, que por vezes demandam que sejam completamente diferentes das que são elaboradas para as regiões dos países ricos. Ainda, o

³² Os seis temas em que as questões da Conferência se dividiram para serem tratadas eram: Planejamento e Administração de Núcleos Humanos para melhoria da qualidade ambiental; Administração de Recursos Naturais; Identificação e Controle de Poluentes de Amplo Significado Internacional; Aspectos Educacionais de Informação, Sociais e Culturais dos Assuntos do Meio Ambiente; Desenvolvimento e Meio Ambiente; Consequências institucionais das propostas de ação no plano internacional.

representante brasileiro comentou sobre o entendimento que estava sendo formulado sobre conceber os “direitos ambientais” como parte integrante e essencial dos “direitos humanos”, rebatendo que antes de aceitar esse conceito, gostaria o embaixador de ver a comunidade internacional aceitando, também, o desenvolvimento econômico como um básico e fundamental “direito humano”, mas que os países ainda recusavam a ideia de transferir 1% de seu PNB como assistência aos países em desenvolvimento (RODRIGUES, 1971).

Terminou suas considerações se posicionando ao lado do colega argentino, o que até o momento ocorria, mas depois o clima passaria a ser de confronto devido ao embate em torno do “Princípio 20”. Reiterou que o Delegado argentino havia empreendido ponderações bastante interessantes sobre aspectos institucionais, alegando que a tendência argentina é de cautela, e que o Brasil estava inclinado a segui-los por um simples motivo: o quadro atual já era, no olhar do representante brasileiro, de uma confusão difícil de acreditar; toda organização e agência parecia estar envolvida com todos os aspectos do tema da Conferência, entretanto, a Conferência não devia ser um incentivo a mais para a proliferação de atividades descoordenadas. Dever-se-ia ter em mente, portanto, que as políticas ambientais teriam de fazer parte das políticas para o desenvolvimento, e recebendo essas políticas uma abordagem setorial, seria natural que o meio ambiente, no âmbito da ONU, também recebesse uma abordagem setorial. Significaria que as políticas para o meio ambiente fossem definidas simultaneamente com políticas substantivas em diferentes áreas, como o desenvolvimento agrícola e industrial, transporte marítimo e aéreo, e etc. A Conferência deveria, desta forma, ser responsável por fazer a coordenação institucional e fornecer uma estrutura abrangente e integrada de ação (RODRIGUES, 1971). O que o Embaixador Calero Rodrigues aponta pode ser perceptível também nesse subcapítulo da fase preparatória, em que as referências dos pronunciamentos e documentos provêm de diversos âmbitos e órgãos distintos, tais como a Assembleia Geral, o ECOSOC, o Comitê Preparatório para a Conferência, entre outros que ainda estão por vir. Ocorre que o processo preparatório não se deu apenas nas Sessões do Comitê, mas sim nos mais diversos organismos multilaterais entre os anos de 1970 e o início de 1972.

Como mencionado, nessa Segunda Sessão Preparatória (8 a 19 de fevereiro de 1971) decidiu-se pela convocação de um Grupo de Peritos sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente. A reunião do Grupo ocorreu em Founex, Suíça, de 4 a 12 de junho de 1971, e contou com a participação de 27 peritos, entre os quais um brasileiro, o Embaixador Miguel Ozório de Almeida, único diplomata entre todos os peritos, e que passaria a estar na linha de frente das posições brasileiras a partir de então. Miguel Ozório era reconhecido por ser um dos primeiros diplomatas a se dedicar às questões do desenvolvimento econômico, e sua atuação o tornou

uma das personalidades centrais do processo preparatório. Quando Araújo Castro ainda estava envolvido com o processo preparatório, antes de se iniciar a Segunda Sessão, já defendia, no Telegrama 1553 da missão brasileira junto à ONU, a relevância de se “acentuar a liderança que o Brasil soube assumir com vistas à reformulação da política das Nações Unidas em relação ao meio humano” (CASTRO, 1971 citado por LAGO, 2006, p. 128).

Essa reformulação em lidar com a questão do meio ambiente já havia iniciado quando Araújo Castro estava à frente do processo, com a Resolução 2657 (dezembro de 1970), por exemplo, como se viu, mas a reformulação mais concreta seria após a Reunião de Founex, quando Miguel Ozório teve desempenho fundamental ao conseguir inserir as teses brasileiras no relatório final da Reunião, intitulado *Report on Development and Environment* (Relatório sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente), ou Relatório de Founex. Desviando brevemente da atuação brasileira em Founex e de seu Relatório, cabe mencionar depoimento de Geraldo Holanda Cavalcanti que ajuda a ilustrar a imagem do Embaixador Miguel Ozório de Almeida, a afervorada defesa que faz de suas convicções, e, principalmente, um exemplo do que se passa na política internacional quando certos interesses não convergem:

A articulação realizada por Miguel na ONU preocupava e incomodava a delegação americana. Era 1962 e estávamos, se não me falha a memória, no fatídico dia 28 de outubro, quando recebi, cedo pela manhã, um chamado telefônico do embaixador Roberto Campos, para comparecer imediatamente à chancelaria a fim de acompanhá-lo ao Departamento de Estado, convocado que havia sido para um encontro urgente com o subsecretário para Assuntos da América Latina. Não sabia Campos a razão da convocação. Como naquele dia se esperava o desenlace dos ultimatós recíprocos trocados entre Kennedy e Kruschew, relativos à retirada dos mísseis que a URSS intentava implantar em Cuba, cuja não-solução ameaçava desencadear imediato conflito nuclear, presumíamos, ele e eu, que a reunião tivesse algo a ver com essa suprema questão. É necessário dizer que a tensão na cidade era extrema, muitas famílias já com os carros abarrotados de víveres para escapar, ao primeiro aviso, da bomba nuclear retaliatória soviética. Ao chegarmos ao gabinete do subsecretário, ali encontramos, além do funcionário encarregado especificamente das relações com o Brasil, mais três diplomatas desconhecidos, dois dos quais nos foram apresentados como membros da delegação americana na ONU. Suas presenças ficaram logo esclarecidas: o objetivo do encontro era solicitar ao embaixador do Brasil que obtivesse do Itamaraty instruções que fizessem calar um delegado seu na ONU, Miguel Ozório de Almeida, no empenho com que articulava uma frente comum contrária aos interesses americanos, ao defender a criação do órgão que depois veio a ser a UNCTAD (CAVALCANTI, 2009, XIV-XV).

Percebe-se dedicação ao tema do desenvolvimento há muitos anos por parte de Miguel Ozório de Almeida, por isso fez parte do painel de especialistas nos campos do desenvolvimento e do meio ambiente reunidos em Founex, cujo relatório representa, nas palavras de Maurice Strong, “uma notável contribuição para a completa compreensão dessas questões [...] e uma virada histórica no diálogo meio ambiente-desenvolvimento” (STRONG, 1971, iii, tradução nossa). Na Reunião de Founex, foram apresentados nove “*working papers*”,

ou documentos de trabalho, que haviam sido elaborados previamente. Entre os documentos de trabalhos apresentados, um era de autoria de Miguel Ozório, outro era de Ignacy Sachs, cujo engajamento em relação ao tema do meio ambiente e desenvolvimento se dá até hoje (e sua dedicação ao ecodesenvolvimento, como era chamado antes o “desenvolvimento sustentável”, fez com que fosse convidado novamente por Maurice Strong para assessorá-lo na Rio-92), e outro de Enrique V. Iglesias, Secretário-Executivo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) de 1972 a 1985 e adepto das ideias do influente economista argentino, Raul Prebisch. Seria principalmente a presença e atuação de Miguel Ozório e Enrique Iglesias que conferiria ao documento final muito do pensamento da CEPAL, instituição em que ambos desempenharam papel importante (LAGO, 2006).

No “*working paper*” de Miguel Ozório, o Embaixador realizou uma exposição abrangendo teorizações acerca da interrelação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, dos limites que o desenvolvimento tem encontrado nos países subdesenvolvidos (é sempre usado o termo “*underdeveloped countries*”), dos custos de produção nos países desenvolvidos e nos subdesenvolvidos, e das possíveis combinações de cenário sobre as consequências ou impactos das relações entre a aceleração do crescimento e o meio ambiente. Miguel Ozório defendia que era necessário limitar a abordagem do que se considerava um ambiente “saudável, agradável e desejável” para se obter uma enunciação mais restrita do universo adequado de discussão, e a melhor forma de se limitar mais claramente o problema seria ao fazer a seguinte pergunta: “para quem – ou com base em que critério – o meio ambiente deve ser considerado saudável, agradável ou desejável?”, e a resposta seguia no seu documento de trabalho:

Se a parte envolvida for uma “anaconda”, o mundo deveria ser uma floresta úmida; se for um “dromedário”, então a destruição das florestas e a criação de desertos estaria ocorrendo de forma excessivamente lenta; se for a raça humana, então há excesso de desertos e florestas [...]. Em resumo, o meio ambiente em consideração terá de ser considerado de um ponto de vista “subjetivo”, e o “sujeito” terá de ser o “homem”. Mais do que isso, o “homem” deverá ser compreendido como o “*Homo sapiens*” em seu estágio de civilização mais avançado [...]. É para esse “sujeito” que o meio ambiente deve ser preservado ou recuperado (ALMEIDA, 1971a, p. 4, tradução nossa).

A passagem mostra a relação com o paradigma antropocêntrico e com as éticas ambientais inicialmente abordadas, além da visão instrumental da natureza que permeia toda posição brasileira, colocando em evidência a necessidade de preservação do meio somente à medida que sirva ao homem moderno. Quanto às teses de controle demográfico que estavam sendo difundidas, o perito brasileiro arrazoava que a ideia de reduzir a poluição ambiental por meio da redução do principal agente poluidor (o ser humano) levava a uma série de

contradições, pois tal redução podia não ser compatível com a igualmente desejável eficiência econômica e industrial almejada através do aumento e da densificação da base humana de diversos países antes de alcançar condições apropriadas para maiores escalas de produção. Retomava, também, a noção de que o sujeito para o qual o ambiente deveria ser preservado ou melhorado teria de ser a pessoa humana e seus legítimos interesses, e qualquer processo que limitasse suas dimensões e interesses como condição para a melhoria do meio ambiente tenderia a reduzir a satisfação geral do sujeito em questão, podendo levar a características de um jogo de soma zero (ALMEIDA, 1971a, p. 9).

Miguel Ozório de Almeida aborda, além disso, a dupla dimensão do conceito de subdesenvolvimento. Na sua expressão estática ou absoluta, subdesenvolvimento é quase sinônimo de pobreza, baixa produtividade e tudo o que está implícito nessas qualificações; já na sua expressão relativa ou dinâmica, para ser subdesenvolvido é necessária uma “comparação” com um país desenvolvido. Neste sentido do conceito, o que o caracteriza é a “diferença de renda” ou “diferença de produtividade”, e o Embaixador destaca no documento as sérias evidências de que essa lacuna só tende a aumentar. Quanto aos investimentos possíveis em preservação ou recuperação do meio ambiente, seu argumento é que é de se esperar que alguns desses investimentos possam ter, mesmo nos países mais subdesenvolvidos, impactos bastante positivos em termos de crescimento econômico. Por outro lado, sublinha que:

Quando a perspectiva de um investimento na melhoria ambiental não puder ser direta ou indiretamente vinculada a um aumento da produção ou da produtividade, e se o aumento não for igual ou maior do que a produtividade média obtida em outras iniciativas econômicas, então o investimento no meio ambiente não se justificará neste estágio específico de desenvolvimento econômico (ALMEIDA, 1971a, p. 14, tradução nossa, grifo do autor).

Como último ponto importante a ser frisado do *working paper*, enfatizou-se a principal conclusão de toda a exposição: a proposição de que, dentro das limitações implícitas e explícitas delineadas ao longo do documento, a responsabilidade pela preservação do meio ambiente deve crescer em função do próprio desenvolvimento econômico, chegando ao seu máximo entre os países desenvolvidos e ao seu mínimo absoluto nas condições de estagnação inicial; ou seja, que “a principal responsabilidade ambiental pertence aos países desenvolvidos, e a principal responsabilidade dos países subdesenvolvidos é o desenvolvimento econômico acelerado em si mesmo” (ALMEIDA, 1971a, p. 19, tradução nossa). Ao finalizar, indica que sua expectativa era ter lançado alguma luz sobre o problema a partir de uma perspectiva dos países subdesenvolvidos, muitos dos quais bastante ansiosos por entrar no “clube não inteiramente condenável dos poluidores industriais” (ALMEIDA, 1971a, p. 19, tradução nossa).

Tendo como base o documento de trabalho apresentado pelo perito brasileiro, importa agora destacar os principais pontos do *The Founex Report on Development and Environment* (Relatório de Founex sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente), pois foi a partir dele que algumas bases em que a Conferência se daria foram assentadas, bases essas que resguardavam posições caras aos países em desenvolvimento, formuladas e articuladas especialmente pelo Brasil. O relatório é composto por cinco capítulos, os quais abrangem uma perspectiva geral, seguido de uma discussão acerca das questões ambientais no processo de desenvolvimento, no segundo capítulo, de algumas considerações para a formulação de políticas ambientais, no capítulo três, das implicações da questão para as relações econômicas internacionais, no quarto capítulo, e das implicações para ação política, no último capítulo.

O relatório identificava que a preocupação com as questões ambientais havia emergido, em larga medida, dos problemas experimentados pelos países industrialmente avançados, e que esses problemas eram, muito amplamente, próprios do resultado de um alto nível de desenvolvimento econômico, o que era um reconhecimento caro ao Brasil (FOUNEX REPORT, 1971, p. 1). Com isso, o relatório tirava, já no início, o peso conferido ao crescimento dos países em desenvolvimento no processo de degradação ambiental. Distinguia, em seguida, os principais problemas ambientais dos países em desenvolvimento, que seriam oriundos da pobreza e da falta de desenvolvimento de suas sociedades. Nessas regiões, a qualidade de vida e a própria vida são ameaçadas pela falta de água, habitação, saneamento, nutrição, doenças e desastres naturais, problemas que, conforme o documento, não são menores que os da poluição industrial e que clamam por atenção no contexto da preocupação com o ambiente humano, pois afetam a maior massa da humanidade. Assumia-se, assim, que em boa medida os tipos de problemas ambientais dos países em desenvolvimento são aqueles que podem ser superados pelo próprio processo de desenvolvimento. Nos países industrializados, declarava-se ser apropriado ver o desenvolvimento como uma causa dos problemas ambientais, e alertava-se para o resultado semelhante a que se podia chegar nos países em vias de industrialização se neles o desenvolvimento fosse acompanhado de um mal planejamento e uma falta de regulamentação, mas ressaltava-se que, no contexto desses Estados, o desenvolvimento era essencialmente uma “cura” para seus principais problemas ambientais. Por essa razão, a preocupação com o tema não precisaria e não deveria prejudicar o compromisso da comunidade internacional com a tarefa primordial de desenvolver as regiões em desenvolvimento (FOUNEX REPORT, 1971, p. 1-2).

Quando abordado acerca da ampliação do conceito de desenvolvimento para além da noção objetiva de crescimento econômico, passando a incorporar novas dimensões, como as

condições sociais e culturais, o que incluiria um ambiente de qualidade, afirma-se que o reconhecimento das questões ambientais nos países em desenvolvimento é um dos aspectos do alargamento desse conceito, mas que as formulações políticas e escolhas em geral só poderiam ser feitas “pelos próprios países, à luz de suas próprias situações e estratégias de desenvolvimento, e não podem ser determinadas por regras estabelecidas *a priori*” (FOUNEX REPORT, 1971, p. 2). Reconheceu-se, além disso, que certas ações ambientais dos países desenvolvidos, como restrições à importação, imposição de regulamentos e normas ambientais ou outras barreiras não tarifárias provavelmente teriam um efeito negativo nas possibilidades de exportação dos países em desenvolvimento e em seus termos de troca (“*terms of trade*” foi a expressão usada, a qual é bastante característica do pensamento cepalino) (FOUNEX REPORT, 1971, p. 3, tradução nossa).

Afirmou-se, ainda, que se a preocupação com o meio ambiente reforçava o compromisso com o desenvolvimento, no sentido de não serem mutuamente excludentes, dever-se-ia, também, reforçar o compromisso com a ajuda internacional através de um estímulo para aumentar o fluxo de recursos dos países avançados para os países em desenvolvimento. Isso porque, a menos que ações econômicas apropriadas sejam implementadas, existiriam diversas maneiras pelas quais os países em desenvolvimento poderiam perder, mais do que lucrar, com a nova ênfase das nações desenvolvidas no meio ambiente, como já relatado (FOUNEX REPORT, 1971, p. 4).

Não foi, entretanto, por outorgar a responsabilidade da urgência dos problemas ambientais aos processos de crescimento e industrialização dos países desenvolvidos que o documento deixou de sustentar que os problemas já são graves nos países em desenvolvimento, e que na ausência de ações efetivas, esses problemas tenderiam a atingir proporções muito maiores nas décadas seguintes (FOUNEX REPORT, 1971, p. 3). Por conseguinte, o Relatório sucede, no segundo e terceiro capítulos, dedicado a analisar os problemas que surgem do próprio processo de desenvolvimento baseando-se na experiência dos Estados desenvolvidos, a fim de oferecer aos países em desenvolvimento a oportunidade de evitar alguns dos erros ou distorções que caracterizaram o crescimento das nações industrializadas.

O texto se torna, então, mais técnico e menos político. O objetivo é discutir as formas pelas quais os benefícios do desenvolvimento em cada setor da sociedade podem ser obtidos com efeitos colaterais mínimos, já que toda ação pode afetar o meio ambiente de alguma maneira. Ao examinar o desenvolvimento de setores como a agricultura, as bacias hidrográficas, a indústria, os transportes e os assentamentos humanos, o documento esclarece que a intenção não é descrever uma longa lista de repercussões adversas que impliquem a

inação, mas apenas reunir alguns dos conhecimentos disponíveis sobre esses assuntos para que os países em desenvolvimento possam tirar suas conclusões no contexto de suas políticas de desenvolvimento. Salientou-se que o conhecimento existente sobre o assunto é bastante escasso e impreciso, sendo necessário muito mais trabalho de pesquisa para identificar a natureza e as dimensões dos problemas ambientais. Especificar esse ponto era marcante para os países em desenvolvimento, pois estava diretamente relacionado à inadequação da imposição de medidas ou padrões generalizantes e universalizantes, aspecto central da posição brasileira, que também foi alertado e retomado diversas vezes ao longo do Relatório, como nessa passagem:

Deseja-se deixar claro que nenhuma orientação geral ou fórmula específica pode ser prescrita nesse estágio incerto de nosso conhecimento sobre a interação de políticas ambientais e de desenvolvimento. Cada país deve encontrar suas próprias soluções à luz de seus próprios problemas e dentro da estrutura de seus próprios valores políticos, sociais e culturais. A formulação de objetivos ambientais, assim como a formulação de políticas econômicas e sociais em geral, é total e exclusivamente competência soberana dos países em desenvolvimento (FOUNEX REPORT, 1971, p. 10, tradução nossa).

Um último tópico a se considerar a que o Relatório faz referência é o debate, então bastante pujante, acerca de diretrizes específicas a serem formuladas para a avaliação de projetos de energia ou infraestrutura por instituições financeiras internacionais, matéria que Araújo Castro já havia demonstrado preocupação pela possibilidade de empréstimos passarem a estar condicionados a parâmetros ambientais, conforme foi visto. Dizia o documento que, embora se reconheça a necessidade de diretrizes específicas para as avaliações dos projetos, no estágio em que se encontrava o conhecimento havia a necessidade de extremo cuidado na elaboração dessas diretrizes para que elas não se tornassem gargalos na implementação dos projetos de desenvolvimento. Sublinhou-se que cabia aos países em desenvolvimento a formulação dessas diretrizes à luz de suas experiências e exigências, e que nenhuma orientação rígida devia ser estabelecida por doadores ou credores multilaterais ou bilaterais naquela fase corrente do debate e do conhecimento, a menos que tenha havido uma oportunidade adequada de consultas com os países em desenvolvimento por meio de fóruns apropriados; em vista disso, o Relatório encorajava os países em desenvolvimento a levar a questão para as comissões econômicas regionais das Nações Unidas (como a CEPAL), para os bancos regionais e outras agências internacionais relevantes (FOUNEX REPORT, 1971, p. 12-13).

Destacados os principais pontos do Relatório, melhor se compreende, agora, por que Founex foi uma etapa que representou uma conquista para as posições brasileiras. Com a grande inquietação do Brasil com a possibilidade de que as preocupações dos países centrais com as questões ambientais se convertessem em prejuízos comerciais e outros tipos de restrições aos seus projetos geopolíticos e de desenvolvimento, o Relatório acabou por pontuar e legitimar as

principais preocupações do país, já que havia sido produzido por um Painel de Especialistas (também chamado “Grupo de Peritos”) composto por economistas mundialmente reconhecidos e organizado pelo Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo (DONATO; PEREIRA, 2014, p. 81-83).

Um mês após a Reunião de Founex, em julho de 1971, Bernardo de Azevedo Brito, representante brasileiro, declarava, na 51ª Sessão do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), que era um prazer ver que os preparativos para a Conferência estavam procedendo de forma eficiente (“expeditamente” foi o termo utilizado) e que um esforço sério estava sendo feito para alcançar um melhor entendimento dos problemas ambientais. Pontuou, ainda, que esperava ter passado o período inicial de reação intensa e que a partir daquele momento fosse possível continuar os esforços para trazer ordem àquele mundo subdesenvolvido e “mal desenvolvido” de uma maneira bem planejada e científica (BRITO, 1971, p. 1).

Azevedo Brito sinalizou que a Delegação brasileira faria comentários mais detalhados acerca dos resultados do Painel de Founex na Terceira Sessão do Comitê Preparatório (que seria realizada em setembro de 1971), pois sua fala era destinada a tratar dos *Intergovernmental Working Groups* (Grupos de Trabalho Intergovernamentais) da preparação para a Conferência. Algumas ideias e posições brasileiras que se tornaram costumeiras no período foram retomadas, como o meio ambiente não dever ser utilizado para perpetuar políticas de estagnação; cada país ser livre para desenvolver seus planos de desenvolvimento; e o esforço de proteger e preservar o meio ambiente não dever ser considerado uma ferramenta para promover políticas conservacionistas que resultassem em vastas áreas do mundo em desenvolvimento sendo transformadas nas chamadas “áreas de confiança”, declarando o representante brasileiro não acreditar que “estejamos preparados para nos tornarmos novos Robinson Crusóes” (BRITO, 1971, p. 3-6, tradução nossa).

Em sua fala, Azevedo Brito manifestou contentamento em relação ao progresso geral do processo preparatório, principalmente tendo em mente os resultados de Founex, mas demonstrou a insatisfação brasileira no tocante ao projeto de Declaração (“*draft Declaration*”) da futura Conferência, o qual era preparado pelo Grupo de Trabalho Intergovernamental. Assim dizia nas últimas páginas de seu pronunciamento que

À luz do que foi dito, é fácil entender a decepção e o sentimento de frustração dos países em desenvolvimento com o texto que está sendo encaminhado ao Comitê Preparatório da Conferência pelo Grupo de Trabalho Intergovernamental encarregado da preparação do projeto de Declaração a ser adotado em Estocolmo. Em vez de políticas puramente restritivas, anti-desenvolvimentistas [sic] e “conservacionistas” que ele contém, o esboço deveria ter proposto uma estrutura básica de ação na qual o ambiente seria um fator importante e positivo para o desenvolvimento. Como concebido, o esboço representa nada mais que um esforço - um esforço perigoso, devo

dizer - para impor controles restritivos ao desenvolvimento. Essa abordagem negativa pode prejudicar os países em desenvolvimento e os desenvolvidos, no entanto, uma vez que a interferência nos assuntos internos pelo uso de dispositivos inaceitáveis como “consultas” poderia interromper planos de desenvolvimento da mais alta prioridade em muitas regiões, nem todas necessariamente localizadas no mundo em desenvolvimento (BRITO, 1971, p. 11, tradução nossa).

Os dispositivos inaceitáveis que Azevedo Brito se refere são as consultas prévias às quais os empreendimentos de um país, que poderiam ter impactos em países vizinhos, estariam condicionados, tema que contou com extensa discussão. O representante brasileiro terminou complementando que, apesar dos fracos resultados mostrados até o momento no que concerne à Declaração, era nítido que em todos os outros setores da preparação progressos consideráveis já haviam sido alcançados, não sem antes reforçar críticas que já haviam sido resguardadas e reconhecidas oficialmente ao longo do Relatório de Founex, como a questão do compartilhamento dos custos das medidas corretivas. O representante do Brasil afirmava que as novas tecnologias introduziam novos elementos na natureza que, por serem corpos estranhos, não podiam ser absorvidos pelo processo cíclico de transformação ecológica, como era o caso dos polímeros de fibra sintética, e indagava: “Nesse sentido, gostaria de perguntar de quem é a responsabilidade - certamente não do mundo em desenvolvimento, que sofre passivamente esses efeitos e ainda não é a causa desse processo maciço de ‘mau desenvolvimento’³³”. Concluía, portanto, que “esse ponto é de especial importância quando o problema dos custos - e do compartilhamento dos custos - das medidas corretivas é levado em consideração, no contexto de possíveis planos de ação a serem adotados” (BRITO, 1971, p. 9, tradução nossa).

Antes da Terceira Sessão do Comitê Preparatório, que seria realizada entre os dias 13 e 24 de setembro de 1971, ocorreram os seminários regionais de Bancoc, Addis Abeba e Cidade do México sobre desenvolvimento e meio ambiente. O Seminário Regional Latino-Americano sobre os Problemas do Meio Ambiente Humano e Desenvolvimento foi organizado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e pela própria Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano, tendo ocorrido na capital mexicana, de 6 a 11 de setembro. Com os seminários regionais organizados em três cidades de diferentes continentes do Sul global, havia a possibilidade de afastar, também, uma reivindicação bastante passível de ocorrer que seria a de uma virtual falta de legitimidade dos trabalhos do Comitê Preparatório (o qual era composto por 27 países, e a Conferência esperava reunir mais de cem no ano seguinte, em Estocolmo).

³³ O termo originalmente utilizado é “*misdevelopment*”.

O Embaixador Miguel Ozório de Almeida, como chefe da delegação brasileira no Seminário Regional, reiterou as posições brasileiras de que toda poluição de importância global era causada pelos países altamente desenvolvidos, em função de seu próprio nível elevado de atividade industrial, e de que a maior parte dos problemas ambientais verificados nos países não desenvolvidos se deve à falta de recursos econômicos para mitigá-los (ALMEIDA, 1971b, p. 8). Por outro lado, talvez por se tratar de um seminário latino-americano, em que se verificava a ausência das nações desenvolvidas, o diplomata brasileiro reconhecia que “a importância, a urgência e a universalidade de alguns dos problemas ambientais são totalmente óbvios” e que “pela primeira vez na história, a humanidade se confronta com um planeta que não parece mais infinito” (ALMEIDA, 1971b, p. 1, tradução nossa).

A aspiração de Miguel Ozório parecia ser, contudo, buscar uma unissonância nas posições dos países latino-americanos, visando à possível necessidade de obter apoio nas decisões caras ao Brasil a serem debatidas na futura Conferência. Alertava o representante, portanto, que “incumbe ao mundo subdesenvolvido uma vigilância muito séria da preparação para a Conferência”, que os países ali presentes estivessem “conscientes das responsabilidades dos principais poluidores”, que era necessário obterem “uma noção clara do funcionamento das medidas a serem empregadas para evitar a poluição ou a reabilitação ambiental” e que “Estocolmo, como convincentemente indicado pelo representante argentino, não deve ultrapassar as soberanias nacionais e deve aceitar o quadro de desenvolvimento nacional como parâmetro fundamental” (ALMEIDA, 1971b, p. 3-4, tradução nossa).

No decorrer de sua exposição, Miguel Ozório referencia e pactua com boa parte do Relatório da CEPAL (ECLA Report, Doc. L.2) sobre assuntos inseridos no escopo do meio ambiente, como quando reproduz o parágrafo 109 do documento cepalino

Considerando a densidade média do consumo comercial de energia por unidade de área e adotando arbitrariamente 1,00 como valor para todos os países da Europa Ocidental, os índices por regiões seriam de 0,30 para a Europa e a URSS, 0,72 para os Estados Unidos da América e 0,05 para o restante do mundo, enquanto a América Latina registraria apenas 0,03. Além disso, as áreas de selva e de pastagens da América Latina contribuem bastante para restaurar a atmosfera, absorvendo dióxido de carbono e liberando oxigênio através da fotossíntese (CEPAL, 1971 citado por ALMEIDA, 1971b, p. 5, tradução nossa).

Através de preceitos como esse, o embaixador argumentava que a América Latina, se tomada como um todo, era uma região em que o meio ambiente ainda possuía amplas áreas para absorver a degradação ou neutralizar os “efluentes da afluência”, afluência (riqueza) essa que, por falta de desenvolvimento, estava mais lhes escapando (fugindo) do que “esmagando” (afligindo) com o peso de alguns de seus subprodutos indesejáveis, como a poluição. Em termos

relativos, então, as indústrias que estavam poluindo no Japão ou na França, devido à baixa capacidade de absorção de seu ambiente densamente saturado, não estariam poluindo na região central do Brasil, no sul da Argentina ou em qualquer área onde o ambiente ainda apresentasse amplas capacidades restauradoras (ALMEIDA, 1971b, p. 10-11).

Miguel Ozório concluiu seu pronunciamento com a constatação já correntemente manifestada em oportunidades anteriores de que a principal responsabilidade global pelo meio ambiente pertence aos países desenvolvidos, e que a principal responsabilidade dos países subdesenvolvidos é o desenvolvimento econômico acelerado; e finalizou fazendo referência ao grupo de especialistas convocado por Maurice Strong, em Founex, que teria produzido um documento bastante objetivo, o qual enfatizava que o desenvolvimento era essencialmente uma “cura” para a maior parte dos problemas ambientais nos países subdesenvolvidos, e que a Delegação brasileira, em geral, endossava o conteúdo daquele documento (o Relatório de Founex) (ALMEIDA, 1971b, p. 14-15).

Após os seminários regionais levados a cabo de 6 a 11 de setembro, sucedeu-se, em Nova York, a Terceira Sessão do Comitê Preparatório, de 13 a 24 de setembro de 1971, a penúltima das quatro sessões. Nesse momento, o Relatório do Secretário-Geral, Maurice Strong, acerca do andamento dos trabalhos foi examinado, assim como se discutiu a elaboração do Relatório sobre o Estado do Meio Ambiente, cujos coordenadores eram os expressivos nomes de Barbara Ward e René Dubos. O Relatório sobre o Estado do Meio Ambiente seria posteriormente publicado durante a Conferência, sob o título *Only One Earth* (Somente uma Terra), o qual viria a ser o lema oficial da Conferência. Na Terceira Sessão, portanto, Miguel Ozório fez seus apontamentos em relação ao Relatório do Secretário-Geral e ao Relatório sobre o Estado do Meio Ambiente que, de acordo com André Aranha Correa do Lago, era um estudo preparado por especialistas, sendo alguns deles identificados com o movimento ambientalista nos países desenvolvidos, e sem a participação de governos, o que preocupava os países em desenvolvimento por ser “um possível contraponto ao Relatório de Founex, como acabou ocorrendo nos países ricos, porque foi muito mais divulgado” (LAGO, 2006, p. 41).

No que diz respeito ao Relatório do Secretário-Geral, o embaixador brasileiro declarou que, em diversas passagens, não pôde chegar a uma conclusão final, pois a redação empregada seria vaga e não deixava claro de quem uma dada ação era esperada ou a quem era dirigida (ALMEIDA, 1971c, p. 1). Percebe-se que uma preocupação central do Brasil nesses momentos de redação de documentos, desde o início da preparação, é o uso das palavras e a construção dos textos, não admitindo imprecisões ou generalizações, pois isso poderia implicar compromissos futuros que o país teria que assumir, entendimentos que poderiam ser adotados

acerca de um tema e reivindicações que poderiam ser feitas ao país a longo prazo. Ainda sobre o Relatório do Secretário-Geral, foi pontuado que as prioridades em relação ao meio ambiente deveriam ser, necessariamente, formuladas pelos governos, e não por um processo mecânico ou computadorizado, pois as aspirações da humanidade não poderiam ser reduzidas a um processo automático (ALMEIDA, 1971c, p. 4).

Tal quesito levantado pelo Brasil pode estar relacionado às projeções que começavam a ser feitas na época a partir dos avanços tecnológicos. O desenvolvimento de computadores avançados permitia a elaboração de modelos que cruzavam dados referentes ao crescimento econômico e populacional e aos recursos naturais disponíveis (DUARTE, 2003, p. 12); sendo uma dessas previsões realizada a partir de modelos computacionais aquela elaborada pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), que iniciou os estudos em 1970 e teve a exposição de suas descobertas publicada no relatório do Clube de Roma, intitulado *The Limits to Growth*, em 1972, como foi visto no primeiro capítulo.

Já no que concerne ao Relatório sobre o Estado do Meio Ambiente, conforme mencionado anteriormente, a Delegação brasileira considerou bastante preocupante que nenhuma participação de governos nacionais estivesse prevista na preparação do documento, apesar da alta relevância intelectual dos pesquisadores chamados a participar. Frisou-se que os Estados-membros seriam confrontados com um documento fundamental, o qual deveria servir de base para o planejamento de ações internacionais, que em cuja elaboração não tiveram participação. Sugeriu-se, desta forma, que arranjos apropriados para garantir a participação intergovernamental nessa parte importante dos preparativos para a Conferência pudessem ser empregados (ALMEIDA, 1971c, p. 4).

Miguel Ozório expressou, ainda, em seu pronunciamento na Terceira Sessão, a satisfação brasileira em ver que as políticas de controle demográfico haviam sido removidas da “linha de frente” das questões ambientais, mas que, apesar da melhoria, o crescimento populacional em si, desvinculado das dimensões territoriais, continuava por vezes a ser enfatizado. Assim colocava:

Países com mais de 100, 200 e às vezes 300 pessoas por quilômetro quadrado são deixados de fora dessa abordagem, enquanto países com menos de vinte habitantes por quilômetro quadrado estão sendo implicitamente condenados por políticas demográficas que trariam maior eficiência econômica e promoveriam densidades demográficas mínimas adequadas, necessárias para a sua integração nacional (ALMEIDA, 1971c, p. 5, tradução nossa).

A preocupação por trás da inquietação brasileira no tocante às teses demográficas fica ainda mais compreensível por meio de passagens como essa. Além de todo o debate estar em

discordância com o que o Brasil não dispensava, que era decidir sobre assuntos que considerava de sua exclusiva soberania, as pressões sobre o controle populacional iriam diretamente na contramão dos planos geopolíticos do país para o seu território. Conforme demonstrado no primeiro capítulo, as políticas de interiorização, ocupação e integração nacional, tão caras aos militares, requeriam um contingente populacional capaz de habitar as vastas áreas do país, em especial a Amazônia.

Por fim, um último aspecto abordado por Ozório de Almeida durante a Terceira Sessão foi referente à surpreendente massa de informação que estava chegando à imprensa ao redor do mundo. O representante brasileiro salientou que estava se tornando cada vez mais difícil para a opinião pública separar o que era bom e o que era ruim no campo da informação, assim como havia um elevado número de instituições privadas e agências não-governamentais que entraram na “carona” de Estocolmo (ALMEIDA, 1971c, p. 8-9).

Por conseguinte, pode-se apreender uma dupla dimensão dessa inquietude: uma bastante legítima, preocupada em distinguir as boas premissas científicas das especulações e teorias com pouco embasamento e, nesse sentido, a Delegação brasileira propôs que houvesse alguma indicação de origem que acompanhasse todas as informações geradas pelo grupo de agências que estavam preparando a Conferência de Estocolmo; e outra dimensão, mais preocupada com a reputação do Brasil, que poderia surgir devido à formação da imagem do país durante o processo preparatório e a Conferência. Como será visto, devido à intensa atuação do Brasil e ao empenho com que mobilizou outros países para impeli-los e assegurar suas posições, o Estado brasileiro foi por vezes retratado na imprensa internacional como um país disposto a boicotar a Conferência.

Exemplo dessa mobilização foi a articulação da Delegação brasileira em torno da negociação de um anteprojeto de texto de Resolução durante a Reunião Ministerial do Grupo dos 77 (G-77)³⁴, em Lima, em outubro de 1971. Esse projeto de Resolução, intitulado “Desenvolvimento e Meio Ambiente”, seria apresentado pela presidência do Grupo dos 77 à XXVI Assembleia Geral da ONU (1971-1972). Durante a XXVI AGNU, portanto, a ativa atuação do Brasil contribuiu para que a Resolução 2849 (chamada “*Development and Environment*”) fosse aprovada com 85 votos a favor, 2 votos contra e 34 abstenções (LAGO, 2006).

³⁴ O Grupo dos 77 (G-77) foi estabelecido em 1964 por 77 países em desenvolvimento signatários da “Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países em Desenvolvimento”, na primeira sessão da UNCTAD. Constitui uma coalizão dos países em desenvolvimento nas Nações Unidas para articular e promover seus interesses econômicos coletivos e aumentarem sua capacidade de negociação nas principais questões econômicas internacionais dentro do sistema ONU, além de buscar promover a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (g77.org).

A Resolução, adotada em 20 de dezembro de 1971, reiterava noções-chave das posições dos países em desenvolvimento, como a reafirmação de que a Conferência deveria levar inteiramente em consideração os interesses desses Estados; a ênfase em que o plano de ação a ser submetido à Conferência respeitasse o completo exercício da soberania sobre os recursos naturais, assim como o direito de cada nação em explorar seus próprios recursos de acordo com suas prioridades; o reconhecimento de que o ônus das políticas ambientais dos países desenvolvidos não podia ser transferido, direta ou indiretamente, aos países em desenvolvimento; o destaque ao fornecimento de assistência técnica e recursos financeiros adicionais; entre outros aspectos já mencionados ao longo das exposições apresentadas (AGNU, 1971, Res. 2849).

Por ocasião da XXVI Assembleia Geral da ONU, que foi a última oportunidade que a AGNU teve para orientar a preparação da Conferência, e antes de a Resolução 2849 ter sido adotada, o Embaixador Sergio Armando Frazão, então Representante Permanente junto às Nações Unidas, e o Embaixador Miguel Ozório de Almeida proferiram pronunciamentos particularmente intransigentes de outubro ao início de dezembro de 1971. Em 8 de outubro, por exemplo, Frazão acentuou que, não bastava os países em desenvolvimento terem de lidar com a relutância de uns e a calculada indiferença de outros em relação a assuntos que lhes são determinantes, tinham agora de lidar com um novo e mais ameaçador perigo que os ameaçava, o qual era a forma enganosa e tendenciosa pela qual a tese de defesa do meio ambiente estava sendo usada para gerar um novo código de comportamento dos países desenvolvidos e das instituições financeiras internacionais em direção aos membros menos afortunados da comunidade internacional. Denunciou, também, a manifestação de uma “tendência maliciosa segundo a qual antigos padrões de paternalismo colonial estão sendo substituídos por uma perspectiva pseudocientífica para justificar o não desenvolvimento” (FRAZÃO, 1971, p. 3, tradução nossa). Ao final, atribuiu à propaganda massiva, quase diária, assim como Miguel Ozório já havia feito, a responsabilidade por visar a condicionar os planos de desenvolvimento dos países do Sul a restrições que, se não neutralizadas, limitariam o possível escopo de suas economias e perpetuariam uma situação de dependência econômica (FRAZÃO, 1971, p. 1-5).

Miguel Ozório, também por ocasião da XXVI AGNU, em 29 de novembro de 1971, fazia extensos apontamentos acerca do que a Delegação brasileira considerava motivos legítimos e ilegítimos para a convocação da Conferência de Estocolmo. Entre os motivos legítimos, estava a poluição em escala global. Ao discorrer sobre as dez maiores substâncias poluentes, o representante do Brasil caracterizou quais os tipos de indústria que as liberavam ou utilizavam e onde majoritariamente se localizava seu uso. O embaixador declarou que o

Brasil era advertido de que sua ocupação e utilização da floresta amazônica eliminaria a habilidade de compensar a voracidade americana por oxigênio, e que o Estado brasileiro era ameaçado pela fome, por enfiemas, por venenos e por números (no caso dos números, fazendo referência à perspectiva mais catastrofista do controle demográfico e das previsões ambientais, além do debate acerca dos *common goods* – bens comuns) (ALMEIDA, 1971d, p. 7).

No tocante ao que estava sendo denominado de *common goods*, Almeida ressaltou que os elementos minerais e animais, por exemplo, são recursos de dentro das fronteiras nacionais, e não “bens comuns”, como o alto-mar ou o fundo dos oceanos. O embaixador condenou a afeição de algumas delegações por um “*World Trust*” (uma espécie de administração ou fundação que resguardaria o inventário global das riquezas naturais) em uma clara relação com o que Hartog disserta sobre a noção de patrimônio. Protestou contra, ainda, o que chamou de atitude “calvinista” por parte dos países desenvolvidos, os quais estariam usando o próprio sucesso de seu desenvolvimento para demonstrar seu direito à salvação e à perpetuação, o que requereria aos demais povos subdesenvolvidos a interrupção de sua reprodução a fim de assegurar (aos desenvolvidos) o “delicioso desfrute da natureza e de outros recursos naturais” (ALMEIDA, 1971d, p. 17 e 21, tradução nossa). E finalizou sua linha de raciocínio sobre os recursos naturais da seguinte forma:

Se os recursos devem ser compartilhados para o bem de todos os povos, então o poder econômico, a produtividade industrial e o controle financeiro também deveriam ser compartilhados. Já que esse último é impensável para os países desenvolvidos, o primeiro deve ser impensável para os países em desenvolvimento (ALMEIDA, 1971d, p. 22, tradução nossa).

Houve viva reação ao pronunciamento de Miguel Ozório por parte do Representante Permanente dos Estados Unidos na ONU, Daniel Patrick Moynihan, que acusou de paranoica e superficial a postura brasileira no que dizia respeito a assuntos como crescimento zero, população e *common goods*, e expressou que não havia atitude “calvinista”, como colocado pelo representante brasileiro, mas, sim, o triunfo dos Estados desenvolvidos como resultado de seu trabalho duro (*hard work*)³⁵. A réplica brasileira se deu em 2 de dezembro de 1971, ainda por ocasião da XXVI Assembleia Geral da ONU. Importante recordar que, nesse momento, a

³⁵ Os controversos nexos causais do político, sociólogo e diplomata, Daniel Patrick Moynihan, foram também relatados por Angela Davis. A filósofa estadunidense aborda o estudo *Negro Family*, de 1965, que ficou conhecido como Relatório Moynihan, cuja tese era a de que a comunidade negra se via forçada a uma estrutura patriarcal, diferentemente do restante da sociedade norte-americana, e era isso o que atrasava o progresso dessa população em geral (não a discriminação racial, que produziu desemprego, educação inadequada, entre outros). A autora afirma, ainda, que o final do Relatório escrito por Daniel Moynihan era “um apelo à introdução dessa autoridade (no sentido de supremacia masculina, é claro!) na família negra e na comunidade como um todo” (DAVIS, 2016, p. 25-26).

Resolução 2849 ainda não havia sido adotada, o que ocorreria em 20 de dezembro de 1971 e asseguraria e reforçaria princípios e critérios para Estocolmo defendidos pelo Brasil.

Na tréplica, portanto, Miguel Ozório questionou a validade da declaração do representante estadunidense, o qual indicou que seu governo não participaria de nenhum esforço para retardar o desenvolvimento em vez de promovê-lo. O questionamento foi devido à constatação de que não havia, por toda a extensão do pronunciamento de Moynihan, uma única menção de apoio ao projeto de resolução apresentado por um grande grupo de países subdesenvolvidos (que viria a ser a Resolução 2849). Além disso, em sua exposição, Daniel Moynihan referenciou estudos do MIT e do Clube de Roma, ao que Miguel Ozório de Almeida (1971e, p. 6, tradução nossa) contestou que “todos sabemos a enorme influência que esse tipo de pesquisa e análise da Universidade tem sobre a opinião pública americana e a formulação de políticas pelo governo”, e atentou para as diversas conclusões desses estudos, como a de que não haveria possibilidade de levar a grande maioria dos que vivem nos países em desenvolvimento ao padrão de vida material desfrutado pelas nações desenvolvidas. Ainda com relação ao Clube e às publicações, indagava o embaixador:

Poderíamos acreditar que o Clube de Roma está exagerando sua própria influência e capacidade de agir? Por que então seus documentos estão chegando aos governos e às organizações internacionais? Por que seus membros estão sendo vistos como convidados especiais em reuniões internacionais?³⁶ Por que a opinião pública está sendo inundada com seu lado da verdade sobre o meio ambiente? (ALMEIDA, 1971e, p. 12, tradução nossa).

Miguel Ozório buscava, dessa forma, responder ao representante dos EUA que as “paranoias” das quais o Brasil era acusado estariam solidamente baseadas em documentos, e argumentou, por fim, que podia “assegurar ao Delegado dos EUA que há uma relação inversa entre ‘trabalho duro’ e riqueza, e que os mais árduos trabalhadores são os pobres dos países em desenvolvimento, quando encontram um trabalho” (ALMEIDA, 1971e, p. 16, tradução nossa).

De 6 a 17 de março de 1972 chegou, enfim, a quarta e última Sessão do Comitê Preparatório. Nesse momento, a Resolução 2849 já havia sido aprovada, além de outros documentos importantes para o Brasil durante a trajetória da preparação, como a incipiente Resolução 2657, o Relatório de Founex, um Projeto de Declaração contestado e revisado e o Relatório do Seminário Regional Latino-Americano, não correndo mais o risco, portanto, de chegar à Conferência com documentos que não lhe favorecessem. Pode-se dizer que o Brasil

³⁶ Quanto à presença de membros do Clube de Roma em reuniões internacionais, Miguel Ozório de Almeida se refere especialmente ao Seminário Regional Latino-Americano sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrido na Cidade do México. Em sua resposta ao delegado americano, declarou ter considerado chocante tais presenças terem tido sua ida financiada pelo Banco Interamericano (ALMEIDA, 1971e, p.11).

contava, conseqüentemente, com um suporte considerável, caso contrário não faria referência a tais documentos com contentamento, os quais dependiam de negociação e votação para serem aprovados, seja nas Sessões da AGNU, nas Sessões do ECOSOC, nas Sessões do Comitê Preparatório, no G-77 ou no contexto regional, em todos os casos, com amplo empenho dos representantes brasileiros para expor suas teses e angariar apoio do maior número de países a fim de que tais documentos refletissem seus interesses e sua posição.

Apenas um tema não foi plenamente resolvido no âmbito do Comitê Preparatório, que foi o princípio de número 20 do Projeto de Declaração. Conhecido apenas por “Princípio 20”, esse tópico do Projeto de Declaração da Conferência, elaborado pelo Grupo de Trabalho responsável por tal esboço do texto a ser adotado na Conferência, teve a aprovação de 26 dos 27 membros do Comitê Preparatório. Apenas a Argentina expressou reserva em relação ao Princípio, pois desejava incluir uma cláusula de notificação prévia em seu texto, cuja tradução do Princípio era a seguinte:

Informações pertinentes devem ser fornecidas pelos Estados sobre atividades ou desenvolvimento dentro de suas jurisdições ou sob o seu controle, sempre que acreditem, ou tenham razão para acreditar, que tais informações são necessárias a fim de evitar o risco de resultados adversos significativos no meio ambiente de áreas fora de sua jurisdição (BRASIL, 1972b, p. 23).

Segundo o Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Volume II), esse e os demais parágrafos do Projeto de Declaração eram aceitáveis para o Brasil (BRASIL, 1972b, p. 23). No caso do parágrafo transcrito acima, as palavras “sempre que acreditem, ou tenham razões para acreditar” resguardavam o arbítrio soberano na prestação de informações a outros Estados, o que era fundamental para o governo brasileiro, que tinha suas grandes obras de infraestrutura e megaprojetos hidrelétricos como prioridade, especialmente na Bacia do Prata, com Itaipu.

A reivindicação argentina de que os Estados a montante dos rios internacionais teriam que notificar os Estados a jusante acerca das obras e atividades que pretendiam empreender levou sua Delegação a circular, às vésperas da Conferência, uma proposta de emenda aditiva ao Parágrafo 20 anteriormente reproduzido, a qual dizia:

Essa informação deve ser igualmente fornecida a pedido de qualquer Parte envolvida, com antecedência e com os dados disponíveis, de maneira a que as Partes mencionadas acima possam informar e julgar por si próprias a natureza e os prováveis efeitos dessas atividades (LAGO, 2006, p. 138).

Essa proposta de emenda era, portanto, inconcebível para o Brasil, pois tocava em dois aspectos centrais e inalienáveis para o país: a soberania, no que se refere a não ter a obrigatoriedade de fornecer informações e a não ver suas ações limitadas ou coagidas por

agentes ou normas externas, e o desenvolvimento, em que as vultosas obras eram parte essencial do modelo de desenvolvimento almejado pelos militares. O Brasil procurou, então, realizar um trabalho de Chancelaria para que houvesse aprovação do Projeto de Declaração sem emendas, já que todos os parágrafos originalmente previstos seriam aceitáveis para o país. Entretanto, a partir do esforço argentino, que foi angariando adeptos, boa parte do empenho brasileiro durante a Conferência de Estocolmo acabou sendo destinada a contornar a iniciativa e o atrito com a Argentina, como será visto adiante.

2.3 A ATUAÇÃO DO BRASIL DURANTE A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO

Encerrada a fase preparatória, chegou o período em que ocorreu a Conferência, de 5 a 16 de junho de 1972. Era o primeiro grande evento internacional que a República Popular da China participava como membro das Nações Unidas, enquanto a União Soviética, que havia participado de forma ativa no processo preparatório, não compareceu em protesto contra a decisão da AGNU de circunscrever a participação na Conferência aos países membros da ONU ou de uma de suas Agências Especializadas. A posição da URSS era a de condicionar seu comparecimento à participação da República Democrática Alemã (RDA) em igualdade de condições com a República Federal da Alemanha (RFA). Porém, a República Democrática Alemã não poderia participar, ao passo que a República Federal da Alemanha, por fazer parte da UNESCO e da OMS, poderia.

Foram 113 Estados que se fizeram representar, o que atribuía ao evento a posição de maior conferência realizada até o momento. A partir disso, já seria possível imaginar que novas discussões e emendas seriam trazidas e alguns debates seriam reabertos (visto que apenas 27 Estados fizeram parte do Comitê Preparatório e 113 participaram da Conferência), principalmente no que concerne aos dois documentos que deveriam emanar da Conferência e que haviam sido extensamente discutidos durante o processo preparatório: a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano e o Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano.

No exame das hipóteses acerca dos possíveis apoios e alianças nas posições com que o Brasil poderia contar, ponderava-se que na América do Sul a conjuntura³⁷ dos relacionamentos intrarregionais parecia pouco favorável a concepções e perspectivas de conjunto, por isso era preciso não alimentar a esperança de suporte ou coalizões automáticas. O Relatório da Delegação do Brasil à Conferência postulava essa conjuntura devido às perspectivas do

³⁷ Diferenças no regime político, especialmente em relação a alguns países do norte da América do Sul, além dos contatos esporádicos, e, no Cone Sul, as complexas relações com a Argentina em torno da construção de Itaipu.

desenvolvimento brasileiro, as quais constituiriam um fenômeno à parte, não se podendo esperar de outros países da América do Sul a mesma devoção desenvolvimentista que delinearía a atuação do Brasil durante a Conferência (BRASIL, 1972a, p. 13). Outro ponto importante parecia ser o novo estímulo que a questão do meio ambiente, como um subproduto da crescente interdependência no plano internacional, conferiu ao conceito de soberania limitada.

O conceito de soberania limitada, totalmente contrário aos interesses brasileiros, poderia ser de particular agrado dos países que sentiam-se ameaçados, de alguma forma, por seus vizinhos mais poderosos, o que à época se relaciona com a percepção dos Estados regionais no que dizia respeito à ideia de “Brasil Potência”, a qual não era nova no contexto brasileiro, mas que se percebia mais condições de ser materializada no início dos anos 1970. Essa questão contribuía para a análise da posição cautelosa que os vizinhos sul-americanos poderiam adotar em relação a determinado apoio às teses brasileiras. Ainda na questão regional, o Brasil reconhecia que havia a necessidade de se manter um diálogo construtivo, pois os problemas ambientais realmente apresentavam uma permeabilidade que desafiava as fronteiras políticas. Nesse sentido, o Brasil assumia em seu Relatório que a posição teria de ser dupla: apesar de soberanista ao rejeitar qualquer obrigatoriedade de consulta prévia em relação a empreendimentos fronteiriços, era necessário defender o princípio da responsabilidade internacional de Estados individuais (BRASIL, 1972b, p. 15). A atuação se dava dessa forma porque a posição do Brasil não poderia ser definida apenas no contexto da Bacia do Prata, onde era Estado a montante do rio, mas, também, deveria levar em consideração a Bacia Amazônica, onde estava a jusante, por isso rejeitar a necessidade de consulta prévia³⁸ e ao mesmo tempo defender a responsabilidade estatal nos empreendimentos fronteiriços.

Ao delinear a posição a ser adotada pelo Governo brasileiro através da Exposição de Motivos nº 100/71 ao Presidente da República, em 22 de dezembro de 1971, João Batista Figueiredo, então Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, asseverou que os problemas a serem discutidos durante a Conferência mereciam plena atenção, pois envolviam aspectos pertinentes à Segurança Nacional. Em seguida, ao final da Exposição de Motivos, Figueiredo solicitou anuência ao Presidente da República para sugerir que fosse aprovada a linha de ação proposta pelo Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 1972b, p. 2-3).

Conforme o Anexo B do Relatório da Delegação do Brasil à Conferência de Estocolmo, que trata das instruções para a Delegação brasileira, caberia aos representantes do país uma posição coerente com a que se assumiu nas diversas etapas da preparação. Todas as

³⁸ Matias Spektor (2002, p. 40-41) aponta que o Itamaraty adotava a prática da consulta prévia desde princípios do século, tendo o final dos anos 1960 e início dos 1970 representado uma reorientação da diplomacia sobre o tema.

intervenções dos representantes deveriam ser realizadas à luz das diretrizes aprovadas pelo Presidente Médici e todos os debates deveriam ser conduzidos com objetividade e a partir de um enfoque político, de acordo com os legítimos interesses nacionais, os quais, se reconhecia, poderiam ser afetados por medidas de âmbito global que a Conferência examinaria, refletindo, segundo o Relatório, principalmente sobre as políticas de desenvolvimento e integração do país (BRASIL, 1972b, p. 4, grifo nosso). As linhas gerais de atuação da Delegação do Brasil propostas pelo MRE e, portanto, aprovadas por Médici eram:

- 1) Defender basicamente a tese de que cabe aos países desenvolvidos, como principais responsáveis pela poluição de significado internacional, o ônus maior de corrigir a deterioração do meio ambiente no plano mundial;
- 2) Considerar que o desenvolvimento econômico é o instrumento adequado para resolver nos países subdesenvolvidos os problemas da poluição e da alteração ambiental, vinculados em grande parte às condições de pobreza existentes;
- 3) Contrapor-se as proposições que resultem em compromissos que possam prejudicar o processo de desenvolvimento dos países de baixa renda percapita [sic];
- 4) Evitar iniciativas isoladas e fracionárias que possam prejudicar a política estabelecida;
- 5) Desenvolver ação junto à opinião pública para estabelecer as implicações e repercussões de cada iniciativa apresentada, neutralizando possíveis pressões consideradas prejudiciais aos interesses do Brasil (BRASIL, 1972b, p. 4).

O Chefe da Delegação do Brasil em Estocolmo foi o Ministro do Interior José Costa Cavalcanti, que afirmou ter definido a posição do Brasil de acordo com as diretrizes aprovadas pelo Presidente Médici, assim como agradeceu o apoio e a orientação que recebeu do Ministro das Relações Exteriores, Mario Gibson Barboza, e do Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, João Batista Figueiredo. A Delegação do Brasil foi composta por 20 pessoas, que além do Chefe, José Costa Cavalcanti, tinha nomes conhecidos, seja pelo processo preparatório ou pelo papel que desempenhavam na política e na ciência nacionais. Alguns exemplos são o Subchefe da Delegação, Miguel Ozório de Almeida, os Delegados Henrique Brandão Cavalcanti, Embaixador Carlos Calero Rodrigues e Bernardo de Azevedo Brito, assessores técnicos, como José Cândido de Melo Carvalho (zoólogo, entomologista, ecólogo, entre outras ocupações) e o Coronel Adhemar da Costa Machado, e outros assessores, como o então Segundo-Secretário Luiz Filipe de Macedo Soares Guimarães (BRASIL, 1972a, p. 3 e 14).

Além das instruções gerais mencionadas acima, estavam previstas, ainda, as instruções específicas, as quais pautariam a atuação do Brasil em cada um dos seis³⁹ grandes temas da

³⁹ Como já mencionado em nota anterior: Tema I: Planejamento e Administração de Núcleos Humanos para melhoria da qualidade ambiental; Tema II: Administração de Recursos Naturais; Tema III: Identificação e controle dos poluentes de amplo significado internacional; Tema IV: Aspectos educacionais, de informação, sociais e culturais dos assuntos do meio ambiente; Tema V: Desenvolvimento e Meio Ambiente; Tema VI: Consequências institucionais das propostas de ação no plano internacional.

Conferência e deveriam estar sempre em obediência à posição geral. As recomendações de cada um dos seis temas resultariam no Plano de Ação da Conferência, sendo os temas divididos entre três Comissões para terem suas recomendações discutidas simultaneamente, dado o tempo exíguo da Conferência para a quantidade de documentos e assuntos a serem tratados. Dessa forma, a Delegação do Brasil tinha de estar preparada para atuar paralelamente em cinco foros distintos, entre Comissões e Plenários, que se reuniam ao mesmo tempo a partir do segundo dia da Conferência. O presidente eleito da Conferência foi Ingemund Bengtsson, Chefe da Delegação da Suécia, o qual concedeu aos trabalhos uma singular orientação ao propor que as Comissões passassem, de imediato, a considerar as propostas de recomendação para ação internacional, sem qualquer debate geral (BRASIL, 1972a, p. 12 e 17).

Entre as diversas instruções específicas que visavam a indicar os principais pontos aos quais o Brasil deveria demonstrar seu apoio ou oposição, estava a crítica a vagas referências acerca de prejuízos globais devido a possíveis impactos climáticos ligados a aproveitamentos florestais ou de grandes projetos de irrigação (BRASIL, 1972b, p. 4-5). Percebe-se, assim, que toda a posição brasileira estava permeada pelos projetos da ditadura para o plano interno, conforme se viu no primeiro capítulo, e que tais projetos faziam parte de um desígnio geopolítico mais amplo dos militares em sua perspectiva de segurança nacional e desenvolvimento.

Quanto às indicações mais explícitas em documentos da Conferência de que certos recursos corriam o risco de exaustão, essas afirmações seriam inaceitáveis, segundo as instruções, tanto no momento quanto em um futuro próximo, pois o principal problema daqueles dias, conforme o Relatório, era a falta de demanda internacional para os produtos primários dos países subdesenvolvidos (BRASIL, 1972b, p. 5-6). Essa argumentação foi exteriorizada no pronunciamento do Chefe da Delegação brasileira logo no início do evento, em 6 de junho de 1972:

Temos necessariamente que admitir sua eventual exaustão. Entretanto, no momento, um problema que aflige a humanidade e contribui pesadamente para a deterioração do meio-ambiente [sic] em nosso planeta é a demanda insuficiente de matérias-primas e produtos primários aparentemente em excesso. Estamos longe de uma situação de escassez global de recursos naturais, a despeito das limitações que afetam alguns países e regiões, bem como alguns produtos específicos. Estas condições, de resto, estimulam o comércio internacional pela especialização e dão assim aos que só agora chegam ao desenvolvimento uma oportunidade de exportar seus produtos primários e de importar bens de capital industriais, necessários à melhoria dos padrões de vida de seus povos (CAVALCANTI, 1972, p. 13).

Pelo que se pôde depreender dessa arguição do Brasil, o ponto era que, em vez de focar em estimativas quando ainda se estava longe de conhecer o potencial dos recursos naturais do

planeta, o que deveria ser defendido era o consumo de produtos primários e de matérias-primas dos países subdesenvolvidos, para que esses melhorassem seus termos de troca a fim de obter recursos para seu desenvolvimento. Em uma lógica simples da lei da oferta e da procura, quanto maior a demanda internacional pelo que os países em desenvolvimento tinham a oferecer, mais valorizados ficariam esses produtos no mercado e, conseqüentemente, maiores recursos teriam para importar tecnologia e promover suas economias.

Em consonância com o processo preparatório, o Brasil defendeu a tese da “adicionalidade” da ajuda técnico-financeira, ou seja, se era esperado dos países em desenvolvimento que medidas mais diretamente relacionadas à proteção do meio ambiente fossem tomadas, essas só poderiam se dar com a condição de que fosse fornecida assistência adicional aos “magros recursos” disponibilizados pelos países desenvolvidos, não sendo aceitável que a corrente ajuda exígua devesse ser destinada ao meio ambiente. Além disso, sugestões para uma administração integrada dos recursos naturais não passariam de um “mero devaneio ecológico” (BRASIL, 1972b, p. 5).

A respeito do texto da Convenção sobre proteção do patrimônio mundial, cultural e natural que a Conferência de Estocolmo receberia apenas em caráter informativo (pois caberia à UNESCO, em Conferência posterior, decidir realmente sobre o assunto), a representação do Brasil tinha a instrução de criticar alguns pontos. Dizia o Relatório que o Brasil não queria que se dissipasse o chamado “patrimônio mundial”, não aceitando que esse “patrimônio”, embora de valor extraordinário, fosse propriedade da comunidade internacional ou que a soberania de cada Estado sobre seus recursos naturais fosse limitada. Atentou-se, também, para a forma de seleção de uma área a ser incorporada aos registros de patrimônios. Segundo o Relatório da Delegação, se o Estado ao qual a área pertencia não concordasse com a seleção, ficaria ele com o ônus de não reconhecer os interesses “superiores” da comunidade internacional. Assim sendo, deveria ser deixado claro que essas áreas, conquanto tivessem valor universalmente reconhecido, não constituíam real patrimônio mundial. Provavelmente com a intenção de poupar maior desgaste e de ser mais um elemento para se contrapor, a orientação final era de que o Brasil fizesse o possível para evitar que o projeto de convenção fosse discutido durante a Conferência de Estocolmo, e que a questão fosse deixada para posterior encontro da UNESCO (BRASIL, 1972b, p. 7).

Para o Brasil, a questão da soberania era de fundamental importância sob diversos aspectos, os quais contribuíam para a posição acerca da noção de patrimônio. Um deles era a manutenção do *status quo* territorial, ou seja, o Estado brasileiro não podia aceitar qualquer desafio em relação ao que foi feito no passado. A estrutura física do país foi lograda através de

laudos e negociações, devendo a política externa mobilizar todos os esforços no sentido de manter essa estrutura ou dimensão territorial, pois lhe era uma grandeza bastante favorável (SILVEIRA, 2010). O Brasil estava em uma posição vantajosa na apreensão relativa ao esgotamento dos recursos naturais, pois sabia da riqueza e extensão de seu território, extensão essa que havia decidido aumentar no ano de 1970, quando tomou a decisão de ampliar a soberania sobre seu mar territorial de 12 para 200 milhas marítimas.

A ampliação do limite do mar territorial que Médici decretou em 1970, por proposta do Chanceler Gibson Barboza e apoio do Ministro da Marinha, o Almirante Adalberto de Barros Nunes, dava-se por três níveis de prioridade analisados: soberania, economia e segurança. Levando em consideração os interesses pesqueiros, 100 milhas bastariam, mas um conjunto de pesquisas geológicas havia sido realizado no litoral próximo ao Rio de Janeiro e sinalizavam para a existência de lençóis petrolíferos a 150 milhas. Como a localização não era muito precisa, fortalecia-se a corrente que defendia a ampliação para 200 milhas. As proclamações unilaterais de mesma distância feitas pela Argentina, em 1966, e pelo Uruguai, em 1969, contribuía para que o Brasil tomasse sua decisão. Ocorria que não havia norma de Direito Internacional em vigor que regulasse a questão, e o governo brasileiro entendeu, então, que o Estado costeiro teria liberdade para determinar a própria largura da sua fronteira marítima, dentro de limites razoáveis (CARVALHO, 1999).

Claro que no plano externo as notas através das quais outros países expressaram suas reservas, seus protestos ou seus não-reconhecimentos não tardaram a chegar. De acordo com Gustavo de Lemos Campos Carvalho (1999), os arquivos do Itamaraty registram onze notas dessa espécie (opostas a uma manifestação positiva), sendo todas de países industrializados⁴⁰. Entretanto, o Brasil sustentou seu interesse e sua posição a fim de não permitir que outros países (com mais tecnologia) se apoderassem de seus recursos biológicos do solo e subsolo do mar adjacente às suas costas, assim como da exploração do espaço aéreo correspondente. Para tanto, precisava suportar pressões bilaterais, como dos Estados Unidos, e dedicar empenho suplementar nos foros internacionais para obter o reconhecimento de sua pretensão, por isso a instrução em Estocolmo foi a seguinte:

O Brasil mantém tese de soberania sobre um mar territorial externo (200 milhas); e como essa tese é discutida, e será especificamente examinada na Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, não deve aceitar recomendações, e muito menos compromissos, no tocante a qualquer uso do mar enquanto não se resolver, no plano internacional, a questão da soberania (BRASIL, 1972b, p. 8).

⁴⁰ Os países são: Bélgica, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Japão, Noruega, Reino Unido, República Federal da Alemanha, Suécia e União Soviética (CARVALHO, 1999, p. 113).

A expansão do mar territorial mediante Decreto-lei nº 1.098⁴¹ estava inteiramente de acordo com os projetos do Estado ditatorial, havendo a intenção de conferir proteção jurídica a interesses que eram vinculados a objetivos de segurança nacional e de defesa. Nesse caso, atenta-se para a diferença entre a definição militar convencional de “segurança”, a qual gira em torno de termos geopolíticos como “exclusão espacial de ameaças”, e aquela que o Estado correntemente empregava, quando “segurança estatal” ou “segurança nacional” tornavam-se expressões-chave para salvaguardar um regime político e sua elite social. A questão também se insere no quadro do “Brasil Grande Potência”, almejado pelos militares, e logo “Esse mar é meu”, título do samba de João Nogueira, juntava-se às demais expressões ufanistas que marcaram esse início da década de 1970, como “ninguém segura esse país” (CARVALHO, 1999).

Desta forma, assim como no que se referia ao projeto de convenção sobre a proteção do patrimônio mundial, em que a orientação da Delegação brasileira era fazer o possível para que o assunto não fosse discutido ou que nada sobre ele fosse determinado em Estocolmo, também no tocante ao mar territorial o Brasil não deveria aceitar recomendações de ação ou compromissos durante a Conferência, a fim de deixar que a situação se resolvesse em foro mais apropriado.

À medida que avançava a Conferência, os temas mais polêmicos eram discutidos com plena atenção dos países em desenvolvimento em relação ao desenrolar dos trabalhos, os quais tinham sua preocupação redobrada pela recente publicação de *The Limits to Growth e Blueprint for Survival*, dois textos que se tornavam cada vez mais difundidos. Tendo em vista os malefícios que o recrudescimento das teses ligadas ao Clube de Roma poderiam causar tanto para o desenvolvimento dos países periféricos, quanto para um êxito mínimo da Conferência, Maurice Strong, logo em seu primeiro pronunciamento, havia expressado claramente que o conceito de “*no growth*” era inaceitável (LAGO, 2006, p. 44-45).

Entretanto, mesmo com posicionamentos como esse de Maurice Strong durante a Conferência, o que parecia ser determinante para a preocupação brasileira era a propagação dessas teses no público em geral. Com o apoio da população às ideias contidas nessas publicações, governos e organizações estariam cada vez mais legitimados a demandar certas medidas dos países em desenvolvimento, além de determinados esforços de internacionalização de grandes áreas virgens da Terra, a exemplo dos projetos já cogitados para a Amazônia, que foram vistos no primeiro capítulo, adquiririam renovada significação. Toda a circulação de

⁴¹ Revogado pela Lei nº 8.617, de 1993.

ideias, principalmente na imprensa internacional, onde não se podia controlar, era preocupante para o Governo brasileiro, pois pode-se considerar que muito da importância que se atribui a uma questão é devido à proporção de tempo que se destina a falar sobre ela. Talvez temendo o que John Stuart Mill colocaria como “todo grande movimento deve experimentar três etapas: ridicularização, discussão e adoção”⁴², questionava a Delegação do Brasil em seu Relatório: “Até que ponto é possível combater eficazmente a escalada antidesenvolvimentista sem uma mobilização dos meios intelectuais e da imprensa, inclusive nos Estados Unidos da América e na Europa Ocidental?” (BRASIL, 1972a, p. 6).

Quanto ao binômio desenvolvimento-meio ambiente, era essencial para o Brasil que Estocolmo não fizesse a afirmação de que não haveria conflito entre ambos, mas, sim, de que tal conflito poderia ser resolvido. Parágrafos redigidos com a intenção de atestar a inexistência de conflito entre “meio ambiente e desenvolvimento” seriam criticados pela representação brasileira, pois se esse pensamento tivesse suas bases assentadas, todas as decisões da Conferência poderiam ser levadas para uma fase “pré-Founex”. A partir disso, os países desenvolvidos poderiam defender teses iniciais de que tudo o que fosse bom para o meio ambiente, seria bom para todos e, conseqüentemente, exigível de todos, o que o Brasil considerava como desastrosos os resultados desse silogismo para os interesses dos países em desenvolvimento. Dever-se-ia invocar, em vista disso, as contribuições do Relatório de Founex, pois o documento teria tido o mérito de identificar a natureza do conflito e de preconizar que esse não era necessário ou inevitável, mas que através de determinados vieses, os formuladores das políticas nacionais poderiam conjugar o processo de desenvolvimento com o de proteção do meio ambiente (BRASIL, 1972b, p. 9-10). Corroborando esse pressuposto, assim pronunciava o Chefe da Delegação, José Costa Cavalcanti, durante a Conferência:

Qualquer ambiente bom e sadio existirá somente em função dos seres humanos que direta e indiretamente virão a desfrutar de suas vantagens. [...] Aquilo que se almeja é um aumento do desfrute total, pelo homem, de um certo tipo de ambiente. Seria pertinente afirmar a esta altura que muitas questões e políticas referentes ao meio-ambiente [sic] são de caráter e responsabilidades eminentemente nacionais (CAVALCANTI, 1972, p. 14).

Nota-se que a posição brasileira durante a Conferência se mantinha no mesmo sentido daquela defendida durante o processo preparatório, qual seja, a de admitir a necessidade de um ambiente sadio somente se isso trouxer mais benefícios que outro tipo de uso, o que se distancia em muito da ética biocêntrica e, de certa forma, se aproxima das éticas antropocêntricas

⁴² Originalmente: “Every great movement must experience three stages: ridicule, discussion, adoption” (MILL citado por NASH, 1989, p. 8).

conservacionistas, as quais buscam conservar os elementos naturais para as gerações futuras devido ao seu valor material. Ainda durante o mesmo pronunciamento supracitado, Costa Cavalcanti atentou que cabia à comunidade internacional reconhecer e respeitar inteiramente o exercício de constante soberania sobre os recursos naturais, assim como o direito de cada Estado de explorar os próprios recursos conforme suas necessidades e prioridades, e de modo a evitar que se causassem efeitos prejudiciais a outros países. No sentido da prevenção de danos a terceiros países, o Brasil expunha que a cooperação nesse domínio era essencial em termos regionais, âmbito em que a cooperação seria mais adequada e mais benéfica. Tal constatação viria a estar relacionada com a posterior iniciativa do Tratado de Cooperação Amazônica, como será visto no capítulo seguinte. A cooperação internacional para a prevenção de danos a outros países não deveria, no entanto, “ser dificultada por mecanismos internacionais que podem limitar ou diluir o conceito das soberanias e independências dos Estados” (CAVALCANTI, 1972, p. 14).

Em relação aos “mecanismos internacionais” a que se referia a Delegação nacional, a alusão que se fazia era ao órgão internacional para a proteção do meio ambiente que seria criado a partir da Conferência de Estocolmo, e que veio a ser o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, criado em 1972, com sede em Nairóbi, Quênia). Quanto à discussão acerca da criação desse mecanismo pela Conferência, a posição do Brasil era a de prevenir que o órgão internacional fosse constituído de forma que pudesse se tornar exigente de ações excessivas ou que impusesse normas coercitivas e prioridades não livremente consentidas pelos Estados. Ao mesmo tempo, previa-se como conduta que a Delegação deveria ter em vista a conveniência de que o mecanismo a ser criado pudesse funcionar de maneira eficaz, com o objetivo de executar os princípios gerais que seriam acordados em Estocolmo (BRASIL, 1972b, p. 11).

Do ponto de vista formal, cumpre ainda destacar alguns exemplos de recomendações para ação internacional aprovadas e certas manobras conceituais propostas pelo Brasil a fim de resguardar seus interesses ou fazer que com eles estivessem mais de acordo. Houve numerosas recomendações ligadas aos Órgãos e Agências da ONU que visavam a uma maior coordenação, a fim de evitar sobreposição de funções, e maior ação em assuntos do meio ambiente, tais como: a recomendação que previa trabalhos da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a determinação de quantidades significativas de poluentes radioativos; a que instituía atividades da Organização Mundial da Saúde quanto ao estudo de padrões para a proteção do organismo humano (especialmente de poluentes encontrados no ar, na água e na alimentação); e a que orientava as agências de desenvolvimento a atribuírem superior prioridade ao apoio a

governos em programas de saneamento básico, à luz de benefícios de caráter social, como parte integrante das metas da Segunda Década de Desenvolvimento das Nações Unidas (BRASIL, 1972a, p. 21 e 26).

Intenso debate foi suscitado devido à proposta de emenda a uma recomendação, apresentada pela Austrália, que consistia na realização de exames sistemáticos antes da execução de projetos de desenvolvimento de recursos naturais, tornando-os obrigatórios. Tais exames na fase pré-execução eram contrários aos interesses brasileiros, levando a Delegação do Brasil a realizar, conforme o Relatório, grande trabalho de explicação aos australianos para demonstrar a inviabilidade de qualquer projeto caso perdurasse sua emenda. Ao final, conseguiu a Delegação brasileira que a própria Austrália reabrisse o assunto e introduzisse emenda que substituía a anterior. A nova emenda não somente diluía por completo o “perigo” da emenda anterior, como também deixava claro que os exames prévios à implementação de projetos seriam feitos apenas “quando viáveis” e em conjunto com os governos interessados (BRASIL, 1972a, p. 25).

Como já aludido, o emprego de todas as palavras importava para a construção das recomendações do Plano de Ação e dos princípios constituintes da Declaração final, não raro entrando na madrugada para acordar um texto aceitável sobre determinado assunto. O Brasil se empenhava para que a construção de cada trecho dos documentos resguardasse seus princípios básicos de soberania e desenvolvimento. Outro exemplo foi a iniciativa da Delegação em substituir uma recomendação que estipulava medidas para a “coordenação e cooperação na administração de áreas protegidas comuns” pela noção geográfica de “áreas protegidas contíguas ou vizinhas”, para que não repercutisse na soberania nacional (BRASIL, 1972a, p. 23).

Ao final das duas semanas de Conferência, o evento era encerrado com a aprovação da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano⁴³, com 26 princípios, e um Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano, com 109 recomendações para a ação internacional. O único tópico de toda a negociação que foi remetido à consideração da XXVII Assembleia Geral da ONU, no mesmo ano da Conferência, dizia respeito à redação do chamado Princípio 20 da Declaração, em que se sucedeu um impasse entre a proposta defendida principalmente por parte do Brasil e outra proposta defendida pela Argentina.

A divergência entre o Brasil e a Argentina em torno do Princípio 20 se deu de uma forma bastante pública em Estocolmo, o que transmitia à comunidade internacional a percepção de

⁴³ Transcrita no Anexo B.

que a questão tradicionalmente mais delicada da política externa de ambos os países (que era as relações com o país vizinho mais importante) ainda era permeada por significativa rivalidade. Apesar de Brasil e Argentina terem logrado apresentar, ao final, uma proposta conjunta de texto alternativo, que foi aprovada em plenário durante a XXVII Assembleia Geral, a percepção de rivalidade se dava pelas difíceis negociações, pela falta de concessões por ambas as partes e por grande parte dos esforços do Brasil durante a Conferência ter sido dedicada a manobras para afastar a iniciativa argentina.

Conforme demonstrado no subcapítulo anterior, na fase preparatória venceu o ponto de vista brasileiro, tanto no Programa de Ação, quanto no projeto de Declaração enviado pelo Comitê Preparatório à Conferência, mas com reservas da Delegação argentina (como informado, o esboço do texto a ser adotado na Conferência teve a aprovação de 26 dos 27 membros do Comitê Preparatório). A Argentina deixava claro que pretendia reabrir as discussões sobre este tópico da Declaração em Estocolmo, como o fez, no primeiro dia da Conferência (5 de junho de 1972), quando sugeriu a seguinte proposta de redação ao Princípio 20 (a parte adicional ao que havia sido acordado no processo preparatório está sublinhada):

Informações pertinentes devem ser fornecidas pelos Estados sobre atividades ou desenvolvimento dentro de suas jurisdições ou sob o seu controle, sempre que acreditem, ou tenham razão para acreditar, que tais informações são necessárias a fim de evitar o risco de resultados adversos significativos no meio ambiente de áreas fora de sua jurisdição. Essa informação deve ser prestada quando solicitada por quaisquer das Partes interessadas, em tempo hábil, e contendo aquelas [sic] elementos informativos que, estando disponíveis, permitam às citadas Partes interessadas aquilatar e julgar elas próprias da natureza e dos prováveis efeitos de tais atividades (BRASIL, 1972b, p. 24, grifo nosso)⁴⁴.

Consoante o Relatório da Delegação do Brasil, com essa adição ao Parágrafo 20 as posições estariam notadamente subvertidas, tornando-se explícita a obrigação de prestar informações solicitadas por outras partes interessadas que não o Estado realizador das obras. A reivindicação argentina de que Estados a montante de rios internacionais deveriam notificar os Estados a jusante sobre as atividades que pretendiam empreender foi feita a partir de intenso trabalho diplomático, que teria transcorrido amplamente a América Latina e teria obtido extenso apoio dos países africanos (BRASIL, 1972b, p. 23-24).

⁴⁴ Essa tradução da emenda aditiva ao Princípio 20 que consta no Relatório da Delegação do Brasil pode não estar muito clara, sua versão em inglês diz: “This information must also be supplied at the request of any of the parties concerned within appropriate time and with such data as may be available and as would enable the above mentioned parties to inform and judge by themselves of the nature and probable effects of such activities”. Uma tradução de mais fácil entendimento poderia ser: “Essa informação deve ser igualmente fornecida a pedido de qualquer Parte envolvida, com antecedência e com os dados disponíveis, de maneira a que as Partes mencionadas acima possam informar e julgar por si próprias a natureza e os prováveis efeitos dessas atividades” (LAGO, 2006, p. 138).

À medida que a tese argentina angariava numerosos adeptos, o Brasil ficava cada vez mais isolado. A partir da proposta de emenda da Argentina, despertou-se o interesse em um grupo de países africanos em apresentar um projeto de emenda que consistia em retirar do texto original as palavras primordiais “acreditem ou tenham razão para acreditar” e “significativos”, o que era claramente inconcebível para o Brasil, pois retirava elementos fundamentais de salvaguarda para a obrigação informativa (BRASIL, 1972b, p. 24). Não por acaso, a proposta africana foi negociada pelo Egito e teve como copatrocinadores países como Quênia, Sudão, Tanzânia, entre outros que somavam ao todo 13 delegações, sendo perceptível o interesse de alguns desses países na proposta por serem Estados a jusante de grandes e importantes rios, como o Nilo, que nasce abaixo da linha do Equador e se estende até o Mediterrâneo.

Diante da proposta das nações africanas, que foi apresentada como intermediária entre os extremos brasileiro-argentino e como resultado de um compromisso negociado, tornou-se bastante difícil para o Brasil manter sua posição, pois se rejeitasse o projeto de emenda, estaria se posicionando contra um conjunto de países que até o momento evocava para se posicionarem sincronicamente durante a Conferência. Por remover palavras que eram fundamentais para a Delegação do Brasil e por ter sido considerada uma proposta justa por diversos países, a Argentina percebeu as vantagens da iniciativa africana, o que a fez retirar sua própria emenda e passar a apoiar a emenda dos países africanos. Frente a essa situação, a Delegação brasileira preparou quatro táticas, as quais eram:

1. emendar a totalidade do projeto de Declaração, criando a sensação de que aberta à discussão, seria necessário adotar uma das três hipóteses: a) volver ao texto inicial, pela impossibilidade de assimilar todas as emendas; b) nada “declarar” em Estocolmo; c) contentar-se com a possibilidade de uma declaração de um só ou poucos parágrafos que se limitassem a encaminhar o plano de ação;
2. atrasar, por manobras parlamentares, o início dos trabalhos do Comitê ad-hoc;
3. criar princípios alternativos que neutralizassem as emendas propostas, caso aprovados, por maioria, em nível de Comitê;
4. lutar por uma declaração de Consenso e não de maioria, o que daria poder de veto a cada delegação (BRASIL, 1972b, p. 25).

O Comitê ad-hoc a que se refere a passagem transcrita é o Comitê que foi criado a pedido da China para negociar a Declaração. No âmbito da primeira tática, a Delegação brasileira apresentou 14 emendas a diferentes princípios do projeto de Declaração e, uma vez criada a liberdade nessa área, outras delegações também apresentaram suas várias propostas de emendas. No contexto da segunda estratégia, graças a “manobras parlamentares” a Delegação brasileira conseguiu atrasar por três dias o início dos trabalhos do Comitê ad-hoc. Em relação à terceira estratégia, tratou a Delegação de apresentar um princípio alternativo, que seria acrescentado após o de número 20, mas não obteve apoio. A proposta dizia:

Nenhum Estado está obrigado a suprir informação em condições tais que, a seu juízo fundamentado, possa prejudicar a sua segurança nacional, o seu desenvolvimento econômico ou os seus esforços nacionais para melhoria do meio ambiente (BRASIL, 1972b, p. 25).

Por fim, como última medida dessa etapa de táticas dilatórias, iniciava-se duro trabalho para que a Declaração fosse aprovada por consenso, e não por maioria votante. Afirmava o Relatório brasileiro que, no dia 13 de junho (a Conferência ocorreu de 5 a 16 de junho), o Secretário-Geral, Maurice Strong, confidenciava que já não acreditava ser possível uma Declaração de Estocolmo, afinal, as sessões do Comitê ad-hoc se prolongavam com novas emendas e subemendas, as quais se acumulavam sem aprovação ou rejeição. Porém, a fim de satisfazer a opinião pública mundial e, particularmente, a Suécia, cogitava a Delegação brasileira que talvez se pudesse passar apenas com o Programa ou Plano de Ação (sem Declaração), ou reduzir a Declaração a dois ou três parágrafos preambulares (BRASIL, 1972b, p. 25).

No dia 14 de junho, no entanto, com apenas mais dois dias de trabalho pela frente, o Comitê ad-hoc que negociava a Declaração começou a encontrar condições conciliatórias. Maurice Strong trabalhou, junto aos países africanos, para uniformizar muitas de suas múltiplas reivindicações, ao mesmo tempo em que as potências ocidentais cediam ao aceitarem críticas que até então se encontravam relutantes. Diversas eram as delegações que reivindicavam, no contexto da problemática ambiental, as questões da descolonização (especialmente em relação às colônias portuguesas), do Apartheid, da Guerra do Vietnã, das armas nucleares, dos aviões supersônicos, dos territórios ocupados, entre outras demandas (LAGO, 2006, p. 44). Assim, a uniformização das reivindicações organizada por Strong, em plena década de 1970, acabou por resultar no primeiro parágrafo dos princípios da Declaração, o qual estabelece que:

A humanidade tem o direito fundamental à liberdade, a igualdade e a condições adequadas de vida, em ambiente de qualidade tal que permita uma vida de dignidade e bem estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o seu ambiente para as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, políticas que promovem ou perpetuem o “apartheid”, a segregação racial, a discriminação, o colonialismo e outras formas de opressão e de domínio estrangeiro são condenadas e devem ser eliminadas (BRASIL, 1972b, p. 26).

A partir dessa redação que veio a ser o Princípio 1, as delegações africanas e asiáticas passaram a batalhar pela aprovação de uma Declaração completa, tanto é que, após ser aprovado o primeiro Princípio, foram aprovados todos os princípios até o de número 10. O desejo de aprovar uma Declaração pode ser visto, além disso, em exemplos de clara condescendência expressos em princípios, tais como o Princípio 6, que terminava com a frase proposta pela China “deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição”, a qual, de acordo

com o Relatório brasileiro, tratava-se de conhecida máxima chinesa ao trocar “poluição” por “capitalismo” (deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra o capitalismo). Outro exemplo seria o Princípio 9, o qual afirmava que o melhor modo de corrigir as deficiências ambientais geradas pelas condições de subdesenvolvimento era mediante a “transferência de somas substanciais de assistência financeira e tecnológica, como complemento aos esforços internos dos países em desenvolvimento, e à ajuda conjuntural que se tornar necessária”, o que até o momento não se permitia linguagem semelhante pelas potências industriais (BRASIL, 1972b, p. 26).

Nesse contexto, todos os princípios restantes foram aprovados, excetuando-se os de número 20, 21 e o preâmbulo. Tornava-se, então, bastante inviável prosseguir com as táticas dilatórias por parte da Delegação do Brasil, pois além de não terem apresentado efeito prático, colocariam o país em uma posição de intransigência ainda mais ostensiva e como agente nitidamente dificultador do processo.

Entrava em discussão, portanto, o Princípio 20, em que o Brasil se esforçava para manter sua versão original, oriunda da fase preparatória, e a Argentina liderava o grupo de países que buscava a emenda ao Princípio, apoiando a proposta africana, que era ainda melhor que a sua (para os interesses argentinos). Tomou a palavra o Delegado da Costa Rica, que falava em nome do grupo de cinco países centro-americanos, os quais defendiam a emenda ao Princípio 20, e identificava o Brasil como recalcitrante diante da opinião mundial. Em seguida, pronunciaram-se a Argentina, o México e o Egito, este último em nome das 13 delegações africanas que copatrocinaram a proposta e que solicitavam a eliminação do Princípio 20 para substituí-lo pela própria formulação. Falaram também contra o Brasil as delegações da Colômbia e do Uruguai, esse preocupado em fazer apelos conciliatórios (BRASIL, 1972b, p. 27-28).

Já a favor da tese brasileira, a Delegação do Brasil havia conseguido a promessa de sete apoios: Etiópia, Uganda, Portugal, Irã, Turquia, Iugoslávia e Romênia. O apoio que o Brasil conseguiu recrutar tinha o mérito de ser bem distribuído geograficamente, fazendo com que os continentes estivessem representados por pelo menos um país. Na segunda vez em que a Delegação brasileira tomou a palavra, explanou que o Princípio 20 era resultado de mais de um ano de trabalho de 27 países e que, destes, apenas um se opunha ao texto negociado. Argumentou, além disso, que era impossível aceitar, no que concernia à Declaração Mundial, nada menos que o consenso pleno, sendo inadmissível a votação, pois caso contrário inúmeros países começariam a fazer reservas à Declaração, o que a faria perder seu significado universal. Por fim, enunciou que a única opção que restava era retirar o Princípio 20 da Declaração, já que não era possível obter consenso sobre ele (BRASIL, 1972b, p. 28).

Como já estava previsto pela Delegação do Brasil, caso falhassem todas as estratégias relativas ao Princípio 20, a última saída seria manobrar para retirar esse Princípio da Declaração e remeter o assunto, sem solução, para a Assembleia Geral da ONU. Perante o esgotamento geral dos participantes, a Delegação da Argentina estava também pronta para negociar a retirada do Parágrafo 20. O tema seria negociado, deste modo, pelos Chanceleres da Argentina e do Brasil durante a XXVII Assembleia Geral, o que resultaria na apresentação conjunta de texto sobre cooperação entre Estados no campo do meio ambiente, o qual foi aprovado sob a forma da Resolução 2995 (LAGO, 2006, p. 139-140).

A negociação entre os Chanceleres do Brasil e da Argentina é amplamente discutida no livro do então Chanceler brasileiro, Mario Gibson Barboza, “Na diplomacia, o traço todo da vida”. Se for possível considerar a fidelidade dos relatos, descreveu-se a situação a partir da Conferência da Bacia do Prata, realizada em Assunção, em junho de 1971, ocasião em que o Chanceler argentino era Luis Maria de Pablo Pardo e que, em almoço a sós com Gibson Barboza, manifestou sua preocupação em relação aos planos de utilização do rio Paraná para a construção de Itaipu. E assim prosseguia:

Pablo Pardo confessou-me, então, que a estratégia argentina era construir, passo a passo, uma base de argumentação, para eventualmente levar-nos à Corte de Justiça Internacional, sob a alegação de que o Brasil estava empenhado num projeto que poderia criar prejuízos à Argentina, sem consultá-la previamente. Surgia, assim, a tese da consulta prévia, segundo a qual nós e os paraguaios nada poderíamos fazer sem primeiro consultar os argentinos. Perguntei a Luis Maria o que aconteceria se aceitássemos essa tese e passássemos a consultá-los sobre os passos necessários à construção da usina. Respondeu-me que provavelmente o governo argentino não concordaria com nossas propostas e procuraria adiar a obra o máximo possível (BARBOZA, 1992, p. 109).

Apesar da proximidade, da intimidade e do bom relacionamento entre ambos os Chanceleres, não fica claro qual teria sido a motivação de Pablo Pardo para tanta franqueza para com Gibson Barboza. O que Barboza afirma é que ele “não tinha o direito de expor aquele amigo franco e sincero”, por isso nunca revelou o que lhe foi confessado, apenas pautou sua política externa sabendo desse pensamento de certos grupos argentinos. De qualquer forma, Pardo acrescentou, ainda, que prevalecia na Argentina uma corrente de pensamento geopolítico segundo a qual o Brasil dominaria a região norte da Argentina, pobre e escassamente habitada, se construísse um polo econômico da grandeza que se previa para Itaipu (BARBOZA, 1992, p. 109).

O Chanceler argentino pontuou que não compartilhava desse receio, mas que era este o pensamento que dominava o Governo e a oposição, bem como as classes armadas. A partir, primeiro, dessa informação fornecida; em segundo lugar, da noção, em Direito, de que o ônus

da prova (no caso, a ocorrência ou não de “prejuízos sensíveis” a outro Estado) cabe a quem formula a acusação ou objeção; e, principalmente da Declaração de Assunção (aprovada por unanimidade na Conferência dos Países da Bacia do Prata, em junho de 1971), em que a Argentina acabou por ter um entendimento errôneo do documento ao pensar que os termos da resolução obrigavam à consulta prévia (e não era isso o que dizia), Mario Gibson Barboza diz ter “fincado o pé” e jamais ter admitido a tese argentina de consulta prévia em qualquer circunstância (porém, a cada troca de governo argentino, a questão renascia) (BARBOZA, 1992, p. 110-111).

Na Conferência de Estocolmo, portanto, a Argentina somente não conseguiu seu intento porque a Declaração teria de ser aprovada por consenso, e não por votação. Agora, melhor se compreende a posição intransigente do Brasil em relação ao tema do Princípio 20. A política externa brasileira estava decidida a não ceder nesse quesito, pois Itaipu era vista como condição para o desenvolvimento brasileiro. O pensamento dos meios dirigentes era tal que se afirmava, nas negociações durante a XXVII Assembleia Geral da ONU, que o Brasil não podia desistir da construção de Itaipu, porque isso significaria uma calamidade para o país e que não se tratava, apenas, de “retardar o desenvolvimento do Brasil, mas sim de provocar uma crise energética de tal magnitude que suas consequências econômicas se tornariam insuportáveis” (BARBOZA, 1992, p. 121). Depois de quatro dias e noites de cansativas negociações, estava feito o projeto de resolução a ser apresentado na Assembleia Geral da ONU (que, ao contrário do que o que ocorreu, esperava o espetáculo de rivalidade pública entre Brasil e Argentina), resultando na Resolução 2995⁴⁵, a qual passou a ser conhecida como o “acordo” ou “espírito” de Nova York, enfrentando o Chanceler argentino enormes críticas da imprensa de Buenos Aires (BARBOZA, 1992, p. 121-123).

Como análise da política externa em Estocolmo, portanto, viu-se que o Brasil buscou agir de modo a preservar seus projetos para o plano interno ao mesmo tempo em que buscava colocar suas reivindicações no plano externo. Como possível consequência da decisão de usar o foro de Estocolmo como palco para reivindicações firmes acerca da Segunda Década para o Desenvolvimento, dos recursos adicionais que deveriam ser disponibilizados para o meio ambiente, da escusa de qualquer compromisso em relação à preservação do meio e do conjunto de argumentos, desde a fase preparatória, com relação à menor importância do tema da poluição para os países em desenvolvimento, notou-se, durante a Conferência, uma tendência, manifestada principalmente pela imprensa, a procurar atribuir a determinados países uma

⁴⁵ Transcrita no Anexo A.

atitude inflexível que colocaria em risco as possibilidades de sucesso do encontro. Assim constava no Relatório do Brasil:

A Delegação do Brasil foi considerada por alguns um bom alvo para esses movimentos da opinião talvez em função de sua atuação firme e decidida durante o período preparatório, e pelo fato de haver o Chefe da delegação brasileira, precisamente o quarto orador a usar da palavra em Plenário, apresentado as principais teses políticas dos países em desenvolvimento. [...] Além das tentativas efetuadas por certa imprensa de apontar o Brasil como atuando em liderança negativa na Conferência, algumas delegações também o fizeram (BRASIL, 1972a, p. 18).

Visto que a forma pela qual o Brasil era retratado na imprensa já era percebida desde o início da Conferência, depreende-se, também, que acabava não sendo do interesse brasileiro que a Conferência fracassasse, no sentido de não se conseguir aprovar nenhum documento formal, pois dessa forma, a imprensa preocupada em encontrar culpados apontaria o Brasil como ainda mais responsabilizado. Assim, restava à política externa brasileira uma posição de liderança, que orientasse os debates e os países em desenvolvimento sobre a perspectiva que deveriam ter do meio ambiente, mas que trabalhasse ao mesmo tempo para a aprovação dos textos que lhe conviessem, especialmente em matéria de soberania e do desenvolvimento como caminho para a melhoria do meio ambiente.

Quanto a assuntos sensíveis ao país, como o debate acerca da noção de patrimônio e a extensão do mar territorial, a estratégia foi evitar que qualquer recomendação ou princípio fosse aprovado nesses âmbitos, afastando mesmo o debate ou a linguagem que remetesse a esses pontos em outras recomendações ou princípios. No caso do “patrimônio”, a ocupação da Amazônia e a assinatura da “Ata de Iguazu”, ou “Ata das Cataratas”, em 1966, que anos mais tarde faria submergir o Salto de Sete Quedas, as maiores cachoeiras do mundo em volume de água, para criar o lago de Itaipu, já aludiam ao tema e à preocupação que se podia ter ao ver tais elementos nacionais como patrimônio, especialmente no que concerne à opinião pública.

Cumprir ponderar, também, que as quatro táticas dilatórias utilizadas pelo Brasil a fim de retardar o avanço das discussões sobre o Parágrafo 20 eram estratégias que outras delegações, acostumadas com o processo, facilmente conseguiriam perceber, assim como a imprensa especializada, o que colaborava para a imagem negativa do Brasil em relação ao tema do meio ambiente. Como foi visto, na área do aproveitamento de recursos naturais os interesses nacionais eram de tal monta, que dizia o Relatório da Delegação: “qualquer fórmula que, sob o pretexto ecológico, impusesse uma sistemática de consulta para projetos de desenvolvimento seria simplesmente inaceitável para o Brasil” (BRASIL, 1972a, p. 9).

Há extensos debates sobre a imprescindibilidade ou não de Itaipu, assim como sobre o modelo de desenvolvimento nos anos da ditadura, em que alguns autores classificam como

modernização autoritária, modernização conservadora, ou, ainda, modernização autoritário-conservadora⁴⁶. Sobre o desenvolvimento e a retórica brasileira em torno da questão, a ponto de explicar sobre o assunto por vezes quase que como uma abstração, é válido refletir sobre o que se está entendendo por desenvolvimento: desenvolvimento para quem? Com qual finalidade? Que tipo de desenvolvimento? São perguntas que poderiam ser feitas.

O que importa destacar é que a atuação brasileira em Estocolmo foi, ademais, reflexo de uma etapa de crescimento em um Governo militar, de um período repleto de projetos que tudo tinham a ver com o meio ambiente nacional, de um período de confiança na política externa, o que faz toda diferença. Quando um país conta com altos índices de industrialização e de crescimento do PIB, chegando ou ultrapassando a marca de 10% ao ano, ele se torna mais confiante para colocar seus interesses e reivindicações no plano internacional com certo grau de firmeza e obstinação. A antiga rivalidade brasileiro-argentina, em que no final da década de 1960 e ao longo dos anos 1970 teve pela primeira vez o Brasil como a maior economia, entra nesse contexto (World Bank Data).

Na percepção de André Aranha Correa do Lago,

O conjunto de argumentos brasileiros com relação à pouca relevância da questão da poluição para os países em desenvolvimento talvez seja a posição que se tenha revelado, trinta anos depois, a menos acertada. As previsões do Clube de Roma, como se viu, ficaram ainda mais distantes da realidade do que a posição do Brasil, mas não deixa de surpreender que não se antecipassem as conseqüências [sic] negativas da rápida industrialização e do crescimento da população urbana no País – fenômenos muito similares aos que ocorreram na Europa após a Segunda Guerra, mesmo se levados em consideração os fatores de maior território e de menor densidade populacional no Brasil (LAGO, 2006, p. 191).

Por fim, conclui-se que, na Conferência de Estocolmo, a prioridade era evitar obstáculos aos projetos brasileiros, o que não se podia comparar ao que poderia vir a ser a reputação nacional no momento ou o próprio legado da Conferência. Além disso, apesar de no plano externo ser possível considerar uma certa prática de esconder as agressões à natureza sob o conceito da soberania, por outro lado o Brasil teve o mérito de introduzir e obter a ligação conceitual entre desenvolvimento e meio ambiente desde o processo preparatório, o que se tornaria incontestável durante a Conferência e marcaria a forma definitiva pela qual o meio ambiente seria tratado multilateralmente a partir de então.

⁴⁶ Rodrigo Patto Sá Motta aborda essa questão em *As Universidades e o Regime Militar: cultura política brasileira e modernização autoritária* (2014).

3. O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA)

3.1 ASPECTOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO GEISEL

Apesar de Médici e Geisel terem suas políticas externas inseridas no recorte que se costuma fazer como “política externa do regime militar”, ambos possuem suas particularidades e linhas de atuação próprias, impulsionadas também pelas conjunturas interna e externa. Diferentemente de Médici e Barboza, que não teriam cunhado um rótulo para a política externa, Geisel e o Ministro das Relações Exteriores, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, designaram a política externa que desenvolveriam como “pragmática, ecumênica e responsável”, o que ficou conhecido como “Pragmatismo Responsável e Ecumênico”.

Em síntese, a política externa seria pragmática, porque se baseava na apuração realista dos fatos e na avaliação das circunstâncias, visando à eficiência material na consecução dos objetivos nacionais. A noção de responsabilidade nesse pragmatismo era para que o posicionamento pragmático não fosse desconstituído de “ética”, e para que a responsabilidade vinculasse o pragmatismo a uma visão de Brasil do futuro, levando em consideração o quadro internacional mutável em que se vive. O terceiro conceito-chave do Governo no plano externo era o ecumenismo, que se referia à predisposição do Brasil ao convívio universal, sem desconfianças estereis (SILVEIRA, 1975a, p. 39-40).

Ao levantar os possíveis motivos para que uma diplomacia de tamanha carga política adotasse o adjetivo tranquilizador “responsável” à palavra “pragmatismo”, Rubens Ricupero (2017, p. 477) propõe que a explicação de Luiz Augusto Souto Maior parece convincente ao sugerir que a resposta se encontra no plano interno, e não no externo, pois o pragmatismo do Governo Geisel teria de ser “responsável” do mesmo modo que sua abertura democrática se dizia ser “lenta, gradual e segura”. Isso pode ser verificável no conjunto de depoimentos que Azeredo da Silveira concede a Maria Regina Soares de Lima e a Monica Hirst para o CPDOC, entre 1979 e 1982, os quais foram reunidos no livro organizado por Mathias Spektor, em que o ex-Chanceler afirma que a única coisa que às vezes Geisel lhe dizia era “vamos andar mais devagar” (SPEKTOR, 2010, p. 284).

Depreende-se, do que Geisel às vezes dizia, que a política externa, a despeito de suas importantes mudanças no período, devia ter o cuidado de não extrapolar o ritmo interno do Governo. São exemplos de inflexões marcantes na política externa de Silveira/Geisel e que demandaram certas manobras mais audaciosas: a revisão dos laços tradicionais entre Brasil e Portugal; o reconhecimento da China em detrimento de Taiwan (1974); o reconhecimento

unilateral do Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA) como governo legítimo de Angola (1975); o apoio explícito às lutas de descolonização no continente africano, em especial à independência da chamada África “portuguesa”; a assinatura do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha (1975); a condenação do sionismo como uma forma de racismo e o apoio à causa palestina na votação da Resolução 3379 da AGNU (1975); a denúncia do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos de 1952 (1977) (NETO, 2014).

Quanto ao relacionamento entre o Presidente e o Chanceler, Geisel afirma que nada em seu governo foi tão bilateral quanto a política externa entre ele e Azeredo da Silveira. De acordo com o Chanceler, Geisel recebia as informações de Silveira em forma de roteiros numerados, e após uma elaboração política da ideia entre ambos, chegavam a um compromisso que, excepcionalmente, Azeredo da Silveira transformava em exposição de motivos. Embora Geisel nunca tenha permitido que alguém de fora do MRE interferisse na política exterior, Azeredo da Silveira declara que sabia que era preciso falar a vários grupos. Afirma, por exemplo, que havia se convencido de que devia ter ao seu lado, ou em suas proximidades, os ministérios militares, e que podia avaliar a receptividade de sua política nos meios militares do seguinte modo:

Uma forma era enviando circulares sobre as reorientações da nossa política externa. Em primeiro lugar, mandei uma sobre a modificação da política africana. O presidente e eu fizemos uma circular secreta, assinada por mim, endereçada a todos os ministros, dando a mudança de posição como decisão aprovada pelo presidente, embora tivesse sido eu que mandasse, para avaliar a reação. Houve, evidentemente, o maior silêncio nos setores militares, mas os ministros civis todos responderam muito a favor. Assim também se manifestaram alguns ministros militares e alguns setores militares, principalmente do Conselho de Segurança (SILVEIRA, 2010, p. 297).

O Chanceler expõe, ainda, que quando se faz correção de política exterior, a mudança é muito difícil de ser compreendida, até o momento em que se globaliza. Por isso, Silveira esclarece que só teve o apoio das Forças Armadas “no momento em que eles compreenderam que era uma coisa nacional” (SILVEIRA, 2010, p. 305). Por “coisa nacional”, pode-se considerar que seja uma necessidade nacional vigente devido aos contextos doméstico e internacional ou aos interesses do grupo que se encontra no poder, novamente como aponta o programa teórico do primeiro capítulo acerca da análise da política externa.

Partindo da premissa de que o bom desempenho da economia brasileira era o principal pilar de sustentação do regime militar e de que esse pilar se encontrava ameaçado pela crise econômica internacional dos anos 1970, especialmente em decorrência do Primeiro Choque do Petróleo (1973), a ideia de desenvolvimento se tornava uma espécie de pré-requisito, de obstinação governamental, a fim de evitar a recessão e, conseqüentemente, a erosão do apoio à ditadura. Nesse cenário, a dependência do petróleo estrangeiro representava uma das principais

fragilidades da economia brasileira e a energia passava a ser considerada, cada vez mais, como tema de segurança nacional, evidenciando a importância do binômio segurança-desenvolvimento para a ditadura (NETO, 2014, p. 131-132). Desde a primeira reunião ministerial, o Presidente Geisel já apontava as diretrizes do Pragmatismo Responsável e enfatizava o papel do desenvolvimento e da segurança na política externa brasileira, evidenciando os aspectos geopolíticos imbuídos nesse pensamento:

Em pronunciamento público já salientei que a modernizadora Revolução de 1964 fundamenta toda sua doutrina estratégica no binômio do Desenvolvimento e da Segurança, reconhecido desde logo que, em essência, o primeiro é dominante. Em termos mais precisos pode dizer-se que a ação estratégica da Revolução tem sido e continuará a ser exercida de modo a promover, para a nação brasileira, em cada etapa, o máximo de desenvolvimento possível, com o mínimo de segurança indispensável (GEISEL, 1974, p. 7).

Os formuladores do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) estabeleceram metas de expansão de 10% anuais para a economia como um todo ao longo do Governo Geisel e de 12% para a indústria, cuja política industrial resultou em uma das pressões constantes sobre os preços e o endividamento. Como resposta à escassez de petróleo, o Plano previa a ênfase nas indústrias básicas, principalmente no setor dos bens de capital e da eletrônica pesada, e na área de insumos básicos, com o objetivo de substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação. Chama-se a atenção, ademais, para a redução à metade da demanda mundial de importações de 1974 a 1979, em comparação ao período Médici (BAUMANN; GONÇALVES, 2016, p. 305-310).

No início do Governo Geisel, portanto, a vulnerabilidade do Brasil havia aumentado, em especial por conta do endividamento externo, pela desaceleração do comércio mundial, pelo alto consumo e dependência do petróleo como matéria-prima indispensável ao modelo de desenvolvimento implantado, e que agora se encontrava muito mais caro, pela diminuição das reservas, pelos juros do serviço da dívida e pela demanda de bens de equipamento, atendida em boa parte por intermédio de importações (OLIVEIRA, 2005, p. 148-149). Pode-se verificar a relação da política externa do período com o contexto apresentado a partir deste trecho de Azeredo da Silveira:

Tanto nossas responsabilidades quanto nossas necessidades aumentaram. Em consequência [sic], o Brasil teve que multiplicar seus contatos com outras nações, diversificar os mercados para seus produtos e buscar novas fontes de financiamento e tecnologia. Essa necessidade de diversificação de contatos foi ainda mais acentuada pela crise econômica que hoje aflige o mundo ocidental. À medida que alguns dos mercados tradicionais fecham suas portas às importações feitas ao Brasil, precisamos buscar outros clientes que ainda não tenham sido afetados pelo vírus do protecionismo. Assim, um enfoque pragmático e ecumênico da política externa é, de certa forma, o resultado direto da evolução da economia, tanto dentro quanto fora de nossas fronteiras (SILVEIRA, 1975b, p. 53).

É por isso que, conforme Francisco Doratioto e Carlos Eduardo Vidigal (2014, p. 97), o Governo Geisel aprofundaria o processo de ampliação de seus horizontes político-econômicos e de diversificação de parcerias, procurando a multilateralização dos contatos e o apoio nos países periféricos. A diplomacia, reiterava Geisel, estaria a serviço da detecção de novas oportunidades e dos interesses do comércio exterior nacional, garantindo o suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e o acesso a tecnologias mais avançadas “fazendo, para tanto, com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e realinhamentos indispensáveis” (GEISEL, 1974, p. 9).

Exemplo de tais “correções de rumo” visando ao suprimento de matérias-primas pôde ser percebido no relacionamento com os países do Oriente Médio e da América Latina. Por ocasião do discurso de posse, o Ministro das Relações Exteriores definiu a América Latina como *locus* privilegiado da ação externa brasileira, região considerada como a primeira responsabilidade da diplomacia brasileira, assim como declarou que a política exterior do Governo brasileiro seria assinalada pela busca do desenvolvimento econômico e social, onde deveria repousar a segurança do país, e se caracterizaria pelo claro propósito de abrir para o Brasil as opções do futuro e de preservá-las integralmente (SILVEIRA, 1974, p. 20-21).

Com relação ao Oriente Médio, sua importância foi crescente para o Pragmatismo Responsável em virtude da Crise do Petróleo de 1973, a qual transformou em tema de segurança nacional o fornecimento contínuo de fontes de energia a preços razoáveis. Como parte dessa investida por aproximação, buscou-se corrigir as “distorções” da política brasileira diante do conflito palestino-israelense. Para tanto, já no primeiro dia da gestão de Azeredo da Silveira, expediu-se uma circular-telegráfica às missões diplomáticas pela qual a ocupação militar de territórios árabes era condenada pelo Brasil. Além disso, aumentou-se a presença diplomática, impulsionou-se as trocas comerciais e ampliou-se o diálogo com as capitais árabes. Os resultados desse esforço, contudo, teriam ficado aquém do esperado⁴⁷, conforme Ricupero, que observa:

⁴⁷ No entanto, a diplomacia do Governo Geisel é uma das mais estudadas, e não necessariamente os autores percebem a aproximação dos países árabes da mesma forma, por isso, ver também: Pereira (2010, p. 102-103), que aponta a inclusão do Brasil na lista de países “amigos” da Arábia Saudita, para os quais o abastecimento de petróleo estaria garantido; Visentini (2004, p. 245-256), que assinala o contrato que o Consórcio Mendes Júnior assinou com o Ministério dos Transportes Iraquianos para a construção de uma estrada que ligava Bagdá a Akashat, o que teria sido o maior contrato assinado por uma empresa brasileira no exterior; já no Irã, em 1978 a Petrobrás Internacional S/A desativava suas explorações devido ao governo iraniano ter aumentado a alíquota de imposto de renda.; Santana (2006), que considera que apesar do “malogro do incremento das relações comerciais com a região” (2006, p. 173), o Itamaraty desempenhou papel importante na iniciativa nacional de buscar aumentar e diversificar o comércio com os países árabes após o primeiro choque do petróleo.

Os erros de avaliação devem, talvez, ser imputados não tanto à diplomacia oficial e, sim, a setores governamentais e privados que alimentaram excessivas esperanças de exportação de armamentos e participação em exploração petrolífera. Pior foi a fantasia de sonhar com um desígnio irrealista de que a Arábia Saudita e outros árabes se convertessem em parceiros estratégicos para financiar o crescimento brasileiro (RICUPERO, 2017, p. 489).

Quanto à América Latina, o Itamaraty fez uso de uma estratégia que dosava ações bilaterais com ações multilaterais, como foi o caso do Tratado de Cooperação Amazônica⁴⁸. O complicado litígio Itaipu-Corpus, que só seria resolvido no Governo Figueiredo, colocava o Cone Sul como palco de uma imbricada disputa de poder, o que fazia o Brasil buscar os países do norte da América do Sul e, na América Central, o México (NETO, 2014, p. 142). Para além de uma perspectiva acerca da preocupação brasileira com um possível isolamento regional devido ao conflito no Cone Sul, a crise energética também contribuía para a diplomacia amazônica. Nessa aproximação dos Estados amazônicos, interessava ao Brasil o petróleo da Venezuela e do Equador, o gás da Bolívia e o carvão da Colômbia como fontes de energia para o crescimento brasileiro (NUNES, 2015, p. 168).

Apesar dessas inflexões visando à ampliação de mercados e à segurança energética, requisito para atingir as metas de desenvolvimento, nas relações exteriores, nada se teria comparado, em termos de ambição, ao desígnio brasileiro de explorar a alternativa oferecida pela Alemanha através do Acordo Nuclear Brasil-Alemanha (1975), cujo objetivo era firmar a independência político-estratégica do país e resolver seu problema energético e tecnológico. Segundo Rubens Ricupero (2017, p. 487), era o Acordo Nuclear que, no início, parecia “encarnar melhor o espírito daquele governo: autoritário, ativo, desafiador em relação aos Estados Unidos, empenhado em construir a base material e militar do ‘Brasil, Grande Potência’”.

Para o Brasil, o acordo com a Alemanha cumpria um papel primordial ao se inserir nas orientações pragmáticas de diversificação de parceiros e ao representar um projeto nacional que previa a possibilidade de transferência de tecnologia para o enriquecimento de urânio e a incorporação de empresas nacionais na execução do projeto (OLIVEIRA, 2005, p. 158). O Acordo Nuclear Teuto-brasileiro previa a construção de oito centrais nucleares e uma indústria binacional de componentes e combustível, mas somente se levou a cabo a primeira e a segunda usinas de Angra.

Alguns autores, como Tomaz Espósito Neto (2014, p. 151), consideram que o Acordo foi um bom negócio para ambos os lados. A República Federal da Alemanha recebeu

⁴⁸ Transcrito no Anexo C.

aproximadamente 10 bilhões de dólares pelos empreendimentos, gerou empregos, garantiu a participação de empresas alemãs em projetos de infraestrutura no Brasil e fortaleceu um setor estratégico de sua economia (cuja tecnologia contava com uma parte ainda em desenvolvimento na Alemanha). O Brasil, por sua vez, teria um meio importante para sua independência energética e para seu desenvolvimento, poderia ver ampliada sua autonomia e passaria a ter o domínio de uma tecnologia sensível. Por outro lado, Ricupero considera que:

Não foi exclusividade do Brasil enganar-se quanto ao potencial do átomo para energia e aplicações em saúde, agricultura e até, em novo delírio, no domínio das supostas explosões “pacíficas” para a construção de grandes obras de engenharia. Mesmo no campo energético, mais consolidado, salvo a França, o Japão, antes do tsunami, e alguns outros poucos países, a geração nuclear de eletricidade terminaria por sucumbir ao problema nunca resolvido dos resíduos radiativos e ao golpe mortal de acidentes catastróficos como os de Chernobil, Fukushima, Three Miles Island. No caso brasileiro, um programa puramente nacional, o do etanol de cana-de-açúcar, iria revelar-se muito mais em sintonia com o rumo da história em direção às fontes de energia limpa e renováveis. O programa nuclear restou como símbolo dos ruinosos elefantes brancos que retardaram em anos o desenvolvimento do país; hoje, o sonho nuclear como que encarna as promessas jamais realizadas do governo Geisel (RICUPERO, 2017, p. 489).

Há certa divergência, portanto, em relação às perspectivas dos resultados do programa nuclear⁴⁹, mas o que é incontestável é que o Acordo enfrentou decidida oposição norte-americana. Ao Brasil, o Acordo Nuclear baseava-se, ao mesmo tempo, em razões econômicas e estratégicas, representando o binômio segurança-desenvolvimento que orientava a estratégia nacional. Para os Estados Unidos, especialmente o Governo de Jimmy Carter, o temor era de que o Brasil, não signatário do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), pudesse construir armas nucleares, embora o pacto teuto-brasileiro cumprisse uma série de salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) que garantiam o uso da energia para fins pacíficos (NETO, 2014, p. 140).

No que concerne ao relacionamento com os Estados Unidos, o mandato de Geisel (de março de 1974 a março de 1979) se dividiu em duas metades quase idênticas: os primeiros dois anos e dois meses foram marcados pelo Governo de Gerald Ford, que deslocou Henry Kissinger da assessoria da Casa Branca para o Departamento de Estado, e os últimos dois anos com Carter

⁴⁹ Assim como a questão do Oriente Médio, também o exame do Acordo Nuclear pode contar com múltiplas análises. Doratioto e Vidigal (2014, p. 98), por exemplo, assinalam que “atualmente, quando ainda se discute os termos desse acordo e a própria construção da terceira usina em Angra dos Reis, surgem inúmeros questionamentos sobre a viabilidade do empreendimento, tanto de natureza ambiental, quanto relativos aos custos da construção”. Ver também a dissertação de mestrado de Rafael Vaz da Motta Brandão (2008), *O Negócio do Século: o Acordo de Cooperação Nuclear Brasil-Alemanha*, em que o autor considera que as condições impostas pela indústria nuclear alemã de reserva de mercado para suas tecnologias e equipamentos não trouxeram “a tão sonhada independência econômica e tecnológica propagada pelos defensores do Acordo Nuclear” (BRANDÃO, 2008, p. 113).

no poder. Kissinger chegou a confessar que, apesar de preferirem lidar com democracias, os americanos dispunham-se a tratar com os países “*as they are*” (como eles são), e não como os Estados Unidos desejavam que eles fossem. No período Kissinger-Silveira, existiu um esforço mútuo em manter abertos e fluidos os canais de comunicação, o qual resultou inclusive na assinatura do Memorando de Entendimento entre Brasil e Estados Unidos, em fevereiro de 1976 (CERVO; BUENO, 2015, p. 439).

As relações com os Estados Unidos, contudo, sofreriam sensível piora a partir da eleição de Jimmy Carter, em novembro de 1976, e sua orientação em fazer dos direitos humanos um dos princípios organizadores de sua política externa. A ascensão de Carter à Casa Branca e a opção pelo combate a violações dos direitos humanos e à proliferação nuclear como prioridades de sua política internacional foram as principais causas da mudança no perfil das relações bilaterais. Em resposta às intensas pressões políticas e econômicas norte-americanas sobre a Alemanha e o Brasil para a denúncia do Acordo Nuclear e à aprovação da exigência de relatório sobre a situação dos direitos humanos em cada país beneficiário de ajuda externa, o Estado brasileiro optou por denunciar, em março de 1977, o Acordo Militar Brasil-Estados Unidos de 1952, além de rescindir alguns contratos e denunciar outros tratados. Essa situação seria amenizada a partir de março de 1978, quando Carter realizou uma missão oficial ao Brasil com o objetivo de reduzir as tensões entre ambos os países, mudando a abordagem e o tom das críticas ao Brasil (NETO, 2014, p. 141).

Buscou-se abordar os aspectos gerais da política externa do Governo Geisel a fim de demonstrar como o projeto geopolítico de “Brasil Potência” se manteve aceso a partir da prioridade do binômio segurança-desenvolvimento. Fala-se em “projeto geopolítico” pois, como foi demonstrado no primeiro capítulo, geopolítica é essencialmente uma teoria do poder, e poder significa aumento da capacidade nacional, o que se buscava tanto interna quanto externamente. Verifica-se, além disso, que as “correções de rumo”, a busca por autonomia e a resposta do Brasil em denunciar o Acordo Militar com os Estados Unidos na diplomacia de Geisel e Silveira são exemplos de como o que foi teorizado por Celso Lafer e Gerson Moura se aplicam na análise da política externa.

Com exceção do movimento em relação ao reconhecimento da República Popular da China e o conseqüente descredenciamento de Taiwan, que já havia sido feito três anos antes pelos Estados Unidos, os demais posicionamentos do Brasil estavam claramente em contradição com as posições estadunidenses: seja pelo reconhecimento do MPLA como legítimo representante do povo angolano, pela condenação de Israel pela ocupação de territórios árabes e o reconhecimento da Organização para a Libertação da Palestina como representante

do povo palestino; seja pelo empenho em continuar com o Acordo Nuclear em meio a inúmeras pressões políticas e econômicas dos Estados Unidos.

O que foi discorrido sobre a política exterior no período demonstra como a diplomacia constitui um esforço de compatibilizar o quadro interno do país com seu contexto externo, negando que a posição externa seja unicamente reativa ao sistema internacional ou resultado exclusivo das decisões no país em questão. O que se percebe, por fim, é a conjugação das determinações estruturais (estrutura) com as determinações conjunturais (agência) na busca por autonomia no cenário internacional, e é nesse cenário que vai se instituir a iniciativa do Brasil em firmar o Pacto Amazônico.

3.2 MOTIVAÇÕES PARA O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (TCA)

Analisada a atuação do Brasil durante a Conferência de Estocolmo e seu processo preparatório, e percebido a posição cética e relutante com que o Brasil recebeu a pauta ambiental nas relações internacionais, poder-se-ia perguntar por que, após apenas seis anos, a diplomacia brasileira mobilizaria os Estados amazônicos para firmar um tratado em que desde o preâmbulo se considera que “para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente” (TCA, 1978, p. 1).

Considera-se que um bom início para compreender essa mudança em face ao tema do meio ambiente, quando comparada ao momento anterior, é analisando as motivações do intento em consolidar o Tratado. Um primeiro aspecto que merece ser levantado é o conjunto de relações com os vizinhos do Cone Sul. Conforme se explicitou no capítulo anterior, a contenda com a Argentina em torno da construção de Itaipu e da consulta prévia levou à tentativa de resolução, em 1972, que ficou conhecida como “Acordo de Nova York”, que contemplava todas as aspirações brasileiras. Tal entendimento, no entanto, não durou muito tempo, e a Argentina denunciou o Acordo em 1973, no mesmo ano em que o Brasil e o Paraguai firmaram o Tratado de Itaipu. Além da denúncia, a Argentina lançava os projetos de Corpus, Yacyretá e Salto Grande através de negociações diretas com o Paraguai e o Uruguai (CANDEAS, 2005, p. 23).

O Acordo de Corpus (1973) com o Paraguai, pouco tempo depois da assinatura do Tratado de Itaipu, previa a construção de uma represa a poucos quilômetros da represa de Itaipu, por isso o principal litígio entre Brasil e Argentina estava centrado principalmente na compatibilização da altura da barragem e do número de turbinas, o que viria a ser acordado somente em 1979, no Governo Figueiredo, através do Acordo Tripartite Itaipu-Corpus

(PEREIRA, 2010, p. 97-98). O Paraguai, teoricamente sócio de ambos os projetos, tendia a apoiar o projeto já em construção, a usina de Itaipu, já que a ideia argentina poderia nunca deixar de sair do papel, enquanto o Governo brasileiro se esforçava para acelerar as obras⁵⁰ a fim de anular a tese de consulta prévia (VISENTINI, 2004, p. 229).

A Argentina, por sua vez, consideravelmente influenciada por uma percepção geopolítica, via a construção de Itaipu como uma ação do Brasil destinada a romper o equilíbrio de poder na Bacia do Prata. Por trás de discussões aparentemente técnico-jurídicas, pois, desenrolava-se uma complexa disputa pelo poder na região (como já preconizava Mario Travassos), sendo os anos 1970 o período que teria representado a quebra do equilíbrio de poder no Cone Sul e consolidado a preponderância do Brasil na América do Sul. Nesse contexto, o vigor diplomático brasileiro, a associação do crescimento econômico à segurança nacional e a aspiração a um “Brasil Potência” causavam, por outro lado, incertezas e desconfianças nos países da região em relação às pretensões brasileiras, como demonstrado desde a exposição das concepções e dos estudos geopolíticos do território por autores brasileiros e no conhecido episódio da frase proferida por Nixon por ocasião da visita de Médici.

Em meio à oscilação entre o avanço das tratativas com a Argentina e momentos críticos, de ameaças de um lado e do outro, e à passagem de todas as nações do Cone Sul da democracia à ditadura militar (afora o Paraguai, que já se encontrava atravancado na longa ditadura de Alfredo Stroessner) na fase em que o Brasil iniciava seu discurso de distensão e se preparava para transitar em sentido oposto, tornava-se cada vez mais problemático para o regime ser visto e associado às ditaduras sulinas. Com o progressivo estreitamento do espaço para iniciativas comuns e para o diálogo no Cone Sul, e a desconfiança dos países andinos em relação ao Brasil, gerada por um desconhecimento mútuo que alimentava uma atitude de prevenção ou distanciamento, despertava-se o receio de que o Brasil, único país lusófono do subcontinente, pudesse ficar isolado regionalmente (OLIVEIRA, 2005, p. 162-163).

Frente a esse cenário, tinha a diplomacia brasileira de voltar-se para a parte setentrional da América do Sul, pois era fundamental se aproximar dos países amazônicos (já reunidos em um bloco regional, o Pacto Andino) e mitigar ao máximo a imagem de “vizinho imperialista” (NUNES, 2015, p. 164). Além da aproximação estratégica e da necessidade de mitigar a imagem de país com pretensões hegemônicas, entre os Estados andinos, a maioria não havia acompanhado a tendência dos golpes militares, com exceção do Peru, que encaminhava sua

⁵⁰ Em 1978 já ocorria uma das fases mais marcantes das obras da Usina, o desvio do Rio Paraná. Para isso, cerca de 60 toneladas de explosivos foram utilizadas com o intuito de mudar o curso de um dos rios mais importantes do Brasil.

própria abertura. A maioria dos Estados do norte da América do Sul não ter acompanhado a tendência de golpes configurava mais um motivo para se aproximar dos Estados amazônicos, já que o Governo desenvolvia sua retórica de transição “lenta, gradual e segura” e se não percebia como algo benéfico ser associado às ditaduras do Cone Sul.

Convergindo com a busca pela porção setentrional da América do Sul estava a determinação de Geisel, desde o início, de tomar a América Latina como uma das prioridades da política externa. Durante a sessão solene de instalação do Centro de Documentação sobre a América Latina (CEDAL), em 1975, Azeredo da Silveira abordava essa aproximação:

Como os Senhores sabem, desde os primeiros momentos do seu Governo, o Presidente Ernesto Geisel destacou a importância especial da América Latina como cenário para a política externa do País. [...] Poder-se-ia pensar que essa atenção prioritária para a problemática das relações com a América Latina seria uma consequência natural de nossa própria posição geográfica no Continente. E, de fato, nunca o Brasil se perdeu da perspectiva hemisférica que lhe é fundamental. O que o Presidente Geisel salientou, porém, foi a necessidade da reavaliação de nossa política externa, à luz do progresso nacional realizado e das mudanças ocorridas em países do Hemisfério, e em outros quadrantes do mundo, que resultavam num novo sistema de poder relativo no Continente e numa nova posição da América Latina no cenário mundial. [...] Como o Brasil, outros países latino-americanos passaram por transformações que aumentaram substancialmente seus interesses regionais e sua capacidade de atuação externa. Por outro lado, o cenário mundial sofreu importantes modificações no curso dos últimos anos, com inevitáveis repercussões sobre o relacionamento dos países do Continente com o resto do mundo e entre eles próprios. A emergência de novos focos de poder econômico no plano mundial, de que participam países menos desenvolvidos, inclusive nações latino-americanas, tem levado a uma redefinição das relações entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, que afeta, também, a evolução das relações intracontinentais nas Américas. [...] Em suas relações globais com a América Latina, o Brasil é movido por algumas preocupações fundamentais ligadas ao seu desenvolvimento e à sua segurança. Uma delas - comum, aliás, à maioria dos países americanos - é a de que, na medida do possível, não se altere o status quo territorial (SILVEIRA, 1975c, p. 7-8).

A proximidade com a América Latina era necessária por diversas razões. Em um período que se defrontava com a brusca redução global das importações, os países latino-americanos em crescimento pareciam ser uma nova porta de entrada para produtos brasileiros, assim como uma fonte alternativa para fornecer o suprimento de matérias-primas e garantir a continuidade do desenvolvimento e da segurança nacionais, objetivo basilar do Governo, nos anos após o choque do petróleo. Nesse âmbito, eram especialmente os países amazônicos que podiam oferecer o que era de interesse brasileiro.

O Equador e a Venezuela eram ricos em petróleo, e esta, como grande fornecedora que era, fazia parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e aspirava a uma posição de maior proeminência no cenário global, dado o importante posto que representava nos anos do choque petrolífero e o avanço que denotava seu sistema formado por uma democracia de partidos modernos. Em certas passagens do pronunciamento do Chanceler,

pode-se apreender que é à Venezuela que se faz referência. Quanto ao Equador, além da descoberta do petróleo na porção da Bacia Amazônica de seu território, esse país ainda era relevante ao Brasil por desenvolverem um antigo projeto de ligação do sistema amazônico ao Pacífico, cujo nome era “Via Interoceânica”, que pretendia ligar Manaus ao porto equatoriano de San Lorenzo (RICUPERO, 1978, p. 194).

Com a Bolívia, único país sul-americano que participa, ao mesmo tempo, dos três grandes sistemas continentais (os Andes, a Amazônia e o Prata), o Brasil já havia celebrado, no final do Governo Médici (1973), a Ata de Cooperação, que previa a compra do gás natural boliviano e a complementação industrial. Foram formulados dois projetos que se destacam: a criação de polos industriais dos dois lados da fronteira, na região de Corumbá, com usina de fabricação de asfalto e siderúrgica, e a construção de um gasoduto até São Paulo (que teve sua construção iniciada somente muitos anos depois) (VISENTINI, 2004, p. 153 e 158). No Governo Geisel, a Bolívia continuou a ser importante para o Brasil. Em 1974, foi assinado um acordo de cooperação e complementação industrial e um acordo de cooperação econômica, que envolvia um aumento significativo do crédito brasileiro para a Bolívia. Entre os compromissos, também se destaca a construção, pelo Brasil, de diversas obras na fronteira amazônica, em contrapartida pela desativação da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Sobre a Bolívia, na série de depoimentos concedidos entre os anos de 1979 e 1982, Azeredo da Silveira avaliava:

A Bolívia não tem a menor possibilidade de exportar petróleo, e daqui a pouco estará importando, mas tem reservas enormes de gás, que é queimado. Fiquei contente com a assinatura do acordo, embora ainda não tenha um resultado concreto porque melhorou muito a situação econômica da Bolívia. A Bolívia tinha uma dependência total da Argentina. Tinha-se criado aquele gasoduto e eles continuavam a vender, em 1974, a US\$ 0,22 o metro cúbico quando o preço já estava a US\$ 0,90 e US\$ 0,96. Só o fato de o Brasil dizer que compraria a preços internacionais permitiu o reajuste do preço da Bolívia com a Argentina (SILVEIRA, [1979-1982] citado por SPEKTOR, 2010, p. 289).

A Bolívia, portanto, além de oferecer uma fonte de energia alternativa (o gás natural), era fundamental para não ceder terreno à Argentina, novamente conforme tencionava Mario Travassos, retirando a “servidão do planalto boliviano” da dependência argentina e trazendo a Bolívia para a esfera de influência do Norte e Sudeste brasileiros a partir de acordos de cooperação e compra de gás.

Com relação à Colômbia, o país era parceiro do Brasil na iniciativa de complementação econômica que tratava da prospecção de carvão em solo colombiano, o que poderia permitir à Colômbia pôr em exploração suas jazidas carboníferas e oferecer ao Brasil uma maior diversificação nas suas fontes supridoras de carvão siderúrgico através do comércio compensado de carvão (VISENTINI, 2004, p. 231). Segundo Azeredo da Silveira ([1979-1982]

citado por SPEKTOR, 2010, p. 288), a Colômbia só poderia vender esse carvão ao Brasil, pois não haveria outro país na vizinhança com a capacidade de consumo de carvão que o Brasil tinha.

Com o Peru, o que o Brasil tinha de maior potencial e já concretizado era o acordo sobre fornecimento de produtos a médio prazo, o qual previa a importação de zinco e cobre e a exportação de milho e soja. Para o Governo brasileiro, o Peru era governado por um regime “suspeito” desde 1968, mas as relações melhorariam a partir de 1975, com a ascensão de Morales Bermúdez, que teria mantido a mesma linha de política externa, porém com caráter mais retórico e menos efetivo (VISENTINI, 2004, p. 231). O Peru migrava do regime militar nacional-reformista de Velasco Alvarado ao de transição moderada de Morales Bermúdez. Paulo Henrique Faria Nunes (2015, p. 165) afirma que a mudança para Morales Bermúdez tornou mais fácil o diálogo entre o Peru e o Brasil, os dois países detentores das maiores porções da Amazônia, e que, portanto:

Ainda em 1975 foram firmados acordos bilaterais sobre zonas fronteiriças, cooperação técnico-científica e um Acordo para a Conservação da Flora e da Fauna dos Territórios Amazônicos. Em novembro de 1976, Geisel e Bermúdez se encontraram e assinaram vários tratados, alguns deles relacionados à Hileia: Acordo para a Constituição de uma Subcomissão Mista Brasileiro-Peruana para a Amazônia, Acordo para Utilização de Estações Costeiras e de Navios na Região Amazônica, Acordo para a Constituição de um Grupo Técnico Destinado a Estudar o Estabelecimento de um Sistema de Auxílio à Navegação no Rio Amazonas. Também, nesse momento, Geisel e Bermúdez deram o pontapé para a criação de um depósito franco-peruano em um porto da Amazônia brasileira. No âmbito multilateral, menciona-se o Comitê Intergovernamental para a Proteção e o Manejo da Flora e da Fauna Amazônicas, criado por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela em 1975 (NUNES, 2015, p. 165).

Por fim, as relações com a República da Guiana e com o Suriname eram mais incipientes, pois eram os Estados de mais recente descolonização, 1966 e 1975, respectivamente, mas interessava ao Brasil manter relações de crescente cooperação. Nota-se, assim, que o cenário era propício para a discussão de temas relativos à Hileia. Acrescenta-se a isso o que foi discorrido na primeira parte da pesquisa acerca das ideias ou projetos de internacionalização da Amazônia, sendo o último deles bastante recente às negociações do Tratado de Cooperação Amazônica: a proposta dos Grandes Lagos, elaborada pelo Hudson Institute, em 1967. Em meio às diversas ideias e ameaças de internacionalização da Amazônia ao longo da história, a possibilidade de fixar as noções de soberania e de não-interferência com os países da região, por meio de um Tratado, era quase que uma necessidade para o conjunto de diretrizes desenvolvimentistas e geopolíticas do regime militar.

À época das negociações do Tratado, em 1977, o Poder Executivo procurou esclarecer o Poder Legislativo acerca do TCA. Para tanto, foram o Embaixador Rubens Ricupero (então Conselheiro) e o professor Armando Dias Mendes os responsáveis pela conferência⁵¹, na Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, que elucidaria a importância do Tratado. Sobre a questão da internacionalização, Armando Dias Mendes registrava que:

O professor Artur Reis tem um livro que se tornou famoso, com muitas edições já publicadas, com o título “A Amazônia e a Cobiça Internacional”. Não pretendo ressuscitar ou discutir as teses do Professor Artur Reis neste plenário, compartilhando pessoalmente da convicção de que a cobiça, no sentido de uma ocupação efetiva do território, em termos imperialistas ou colonialistas, como se fez durante muito tempo em muitas partes do mundo, não teria, talvez, hoje, clima favorável. Mas isso se pode fazer de formas muito disfarçadas ou larvadas que, acredito, sejam também do conhecimento geral (MENDES, 1977, p. 211).

O projeto “Grande Lago do Amazonas” constituiria uma clara ideia dessas novas formas de cobiça internacional. De acordo com Dias Mendes (1977, p. 213), o que estava implícito nesse projeto era a compreensão de que a possibilidade de sua execução excederia demasiadamente a capacidade dos países amazônicos, implicando que sua implementação e administração deveriam ser confiadas a alguma entidade supranacional.

Finalmente, e como parte essencial, estão as motivações relacionadas às questões ecológicas para a implementação do Tratado. Ainda por circunstância da conferência na Câmara dos Deputados, conforme Rubens Ricupero (1977, p. 196), principal negociador do Tratado de Cooperação Amazônica, haveria desafios que exigiam a intervenção de três, quatro ou de todos os Estados da Bacia Amazônica. A criação do Comitê Intergovernamental para a Proteção e Manejo da Flora e Fauna Amazônicas, em 1975, era um exemplo, trazido pelo Embaixador, de iniciativa que tornava necessária a adesão de todos os países da região para a proteção ecológica mais ampla e para a repressão de práticas predatórias. Consoante Ricupero, quando o grupo foi constituído, o Suriname ainda não era independente e não foi incluído. Apenas essa brecha no Comitê fez com que traficantes ilegais de peles tentassem desviar seu comércio por terras surinamesas (RICUPERO, 1977, p. 196).

O exemplo indica, deste modo, que certos tipos de problema, para terem uma forma eficiente de colaboração, deveriam incluir a totalidade das nações amazônicas, não sendo suficiente contar com apenas alguns Estados. Nesse sentido, sobre os problemas comuns e a participação dos países no pacto amazônico, Ricupero elucidava:

⁵¹ Disponível em: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES). Valores e rumos do Mundo Ocidental: II Painel de Assuntos Internacionais realizado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, no período de 12 a 27 de outubro de 1977. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.

A principal característica do mecanismo há de ser a comum condição amazônica dos participantes. Estruturado, em torno da maior bacia fluvial do mundo, o sistema terá seu conteúdo definido pelos problemas comuns: a navegação dos rios amazônicos; aspectos hidrográficos da Bacia; o equilíbrio ecológico a ser preservado, não mediante a omissão e a renúncia ao progresso, mas através da ação conjugada e racional, a integração dos sistemas de telecomunicações. Uma segunda nota definidora é dada pelas questões vinculadas à soberania, de presença destacada, em razão do caráter de região por ocupar. O que se visa nesse capítulo é reservar com exclusividade às nações da área a responsabilidade pelo desenvolvimento regional. Elimina-se em definitivo a possibilidade de interferências de países de fora e inibem-se, preventivamente, novos desígnios importunos do tipo do defunto "Pacto da Hiléia" [sic] e do mais recente "Projeto dos Lagos". [...] Liquida-se, assim, o fantasma da internacionalização pela única via correta, que é a regionalização, já que a Bacia não cabe inteira dentro de soberania de um só país, nem mesmo do Brasil (RICUPERO, 1977, p. 197-198).

Apesar de a passagem ser de um agente histórico, essa parte da exposição na Câmara dos Deputados contribui para compreender o fio condutor que a pesquisa procurou demonstrar: a incorporação, pela política externa brasileira, das questões ambientais durante os anos 1970. Tal incorporação não foi feita subitamente, como se a política externa de Médici, recalcitrante em relação ao tema do meio ambiente na Conferência de Estocolmo e em sua fase preparatória, fosse completamente oposta à de Geisel, que agora buscava um pacto internacional que visasse ao “equilíbrio ecológico a ser preservado, não mediante a omissão e a renúncia ao progresso, mas através da ação conjugada e racional”, conforme expunha o conferencista na Câmara dos Deputados.

A incorporação da pauta ambiental na política externa se dava dentro de parâmetros geopolíticos delineados pelos militares, os quais pretendiam a manutenção do projeto de desenvolvimento e de segurança nacionais, inclusive na região amazônica, onde Ricupero assinalava, conforme a citação, que um aspecto importante do mecanismo seria as “questões vinculadas à soberania, de presença destacada, em razão do caráter de região por ocupar” (1977, p. 197). As linhas gerais da PEB de Geisel e Azeredo da Silveira, discutidas no subcapítulo anterior, revelavam o compromisso que a ação externa deveria ter no tocante ao crescimento econômico interno, como parte do paradigma desenvolvimentista e como se percebia nas metas do II PND, na busca por fontes alternativas de energia e na revisão de certas ênfases nas relações com as diversas regiões do mundo, e o TCA não escapava à essa lógica.

Importava, pois, que o Pacto prezasse pelo equilíbrio ecológico ao mesmo tempo que garantisse a continuidade dos projetos econômicos na região, não só do Brasil como de qualquer Estado que tivesse planos para sua porção amazônica. Foram abordadas, até o momento, questões que podem ser enquadradas como “formais” ou “oficiais” para a iniciativa amazônica por parte da diplomacia brasileira. Podem ser cunhadas “formais” pois, de certo modo, eram

motivações que estavam presentes explicitamente (ou nas entrelinhas) nos documentos sobre as ideias ou negociações do Tratado.

Para retomar, eram motivações formais, portanto: aproximar-se dos países vizinhos, afastando o risco de isolamento e tornando os contatos, entre os governos da região, regulares e periódicos em vez de esporádicos, como eram; conjugar o crescimento com o equilíbrio ecológico; apartar o fantasma da internacionalização; fomentar a cooperação para a resolução de problemas e desafios comuns; ter acesso às fontes de energia e aos mercados dos países amazônicos; e ordenar com as nações da área que cabe a elas a exclusividade pelo desenvolvimento regional e pela soberania da Amazônia. Pode-se considerar que havia, entretanto, também os aspectos “não formais”, aqueles que não eram mencionados oficialmente, mas que através da análise do período e da temática podem ser considerados e inferidos.

Entre tais aspectos, salienta-se o debate ambiental internacional, que, conforme foi visto, havia entrado na pauta das relações internacionais durante o final da década de 1960 e o início dos anos 1970, especialmente por meio da Conferência de Estocolmo, a qual suscitou amplos debates e oficializou a importância do tema do meio ambiente. Para o Brasil, por um lado havia sido uma vitória conseguir a associação do meio ambiente ao desenvolvimento, por outro, sua liderança entre os países em desenvolvimento e suas estratégias para levar os resultados da Conferência ao encontro de seus interesses legaram uma imagem negativa em alguns setores da sociedade internacional.

Acrescenta-se a isso o fato de que mais da metade da maior floresta tropical do mundo, a Amazônia, pertence ao Brasil e é responsável por contribuir em diversos processos, entre eles: a evaporação e a transpiração de florestas, que auxiliam a manter o equilíbrio climático fundamental para outras atividades, como a agricultura; o regime de chuvas em boa parte do mundo ocidental; o funcionamento das florestas como grandes armazéns de carbono; reserva de biodiversidade, representando mais da metade da diversidade biológica do planeta; entre outros (INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA - IPAM).

Warren Dean (1996, p. 322) afirma que os ambientalistas encarregados dos órgãos recém-criados (a SEMA⁵², Secretaria Especial do Meio Ambiente, criada em 1973, diretamente

⁵² A Declaração da Conferência de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, em seu princípio 17, dispõe que: “Deve-se confiar a instituições nacionais apropriadas a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados com vistas a melhorar a qualidade do meio ambiente” (BRASIL, 1972b, p. 20). Após a Conferência de Estocolmo, o Ministério do Interior e o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral enviaram um Memorando Interno ao Presidente Médici a fim de justificar a necessidade de se criar uma Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). A ideia era que houvesse a institucionalização de uma autoridade central para a preservação do meio ambiente sem prejuízo da utilização racional dos recursos naturais. A SEMA foi

relacionada à Conferência de Estocolmo, é o principal exemplo) tiveram de persuadir membros das Forças Armadas de que era conveniente, econômica e estrategicamente, melhorar a proteção da natureza. Segundo o autor: “João José Bigarella, defensor contumaz da serra do Mar do Paraná, propôs a noção de ‘segurança ambiental’ em um curso ministrado em 1974 na Escola Superior de Guerra (ESG)” (DEAN, 1996, p. 322).

As ideias de segurança ambiental, conforme Simon Dalby (2008, p. 261), provêm de fontes diversas, tendo alguns autores especulado sobre o meio ambiente como uma questão de segurança já na década de 1970. De maneira geral, as conceituações de segurança coincidem na ideia de que a segurança consiste em minimizar a ameaça ou na capacidade de confrontá-la (CANO, 1998, p. 13). Uma possível abordagem da segurança ambiental, no contexto brasileiro do período, poderia estar mais ligada ao impacto político e estratégico das questões ambientais (erosão do solo, esgotamento ou poluição dos recursos hídricos, disseminação de doenças, etc.) para a continuidade dos planos nacionais de desenvolvimento.

A julgar pelas atribuições da SEMA, que teria “a função de atuar nos campos da pesquisa, planejamento, coordenação e de assessoramento, com vistas ao combate à poluição ambiental, em especial dos recursos hídricos” (SILVEIRA, 2015, p. 4), e pelo fato de que a legislação não atribuiu poderes de decisão ou instrumentos para fiscalização do cumprimento das normas definidas a partir das pesquisas realizadas pela Secretaria, depreende-se que o órgão carecia de autonomia em sua atuação (SILVEIRA, 2015, p. 8-9).

Assim, os estudos sobre os ecossistemas e recursos hídricos como ações prioritárias definidas para a pesquisa por parte da SEMA confluíam adequadamente com os interesses do Governo em viabilizar a ocupação produtiva do território. Jéssica Garcia da Silveira resume a questão da “segurança ambiental” e a sujeição da atuação da Secretaria ao andamento das atividades estabelecidas para os planos de desenvolvimento do país da seguinte forma:

Criada como um órgão subordinado, a SEMA não tinha um orçamento próprio, dependia de transferências de dotações orçamentárias de outros órgãos da administração federal, contribuições e doações, ou rendas eventuais advindas de operações realizadas pela Secretaria (BRASIL, 1973). A expectativa de continuidade do desenvolvimento econômico nacional esteve associada à necessidade de direcionar o controle e gestão dos recursos naturais às prioridades econômicas. Sendo assim, a proteção ambiental foi estabelecida pelo Governo como uma questão estratégica para o desenvolvimento nacional. É entendido, portanto, que a partir dessa necessidade se estabeleceu uma relação direta entre a SEMA e a política estratégica de

coordenada, em seus primeiros doze anos, por Paulo Nogueira Neto, que também fundaria o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), em 1981. Em 1982, em entrevista para a Revista Interior, periódico do Ministério do Interior, Paulo Nogueira Neto apontaria que quando a SEMA começou (no final de 1973), a Secretaria tinha duas salas e três funcionários, mas que aos poucos foi crescendo, tendo sido o salto decisivo realmente em 1981, quando da Lei Federal nº 6.938/81, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente e sobre o CONAMA (SILVEIRA, 2015, p. 4-15).

desenvolvimento dos anos de 1970, voltada principalmente para o desenvolvimento urbano das “novas áreas” (SILVEIRA, 2015, p. 10).

As conhecidas posições internacionais do Brasil sobre o meio ambiente somadas aos planos de ocupação e integração da Amazônia, procurando tornar a região produtiva através da atração de empreendimentos nacionais e estrangeiros, geravam críticas internacionais que eram acompanhadas de perto pelo Estado brasileiro. As reprovações ou oposições internas podiam ser reprimidas ou censuradas, as internacionais, não, por isso poderiam ser preocupantes para a imagem do país. As críticas à gestão do território e às questões ambientais eram atentamente observadas, como revelam os documentos dos fundos do Sistema de Informações do Arquivo Nacional (SIAN), especialmente em quatro fundos: Conselho de Segurança Nacional (CSN), Serviço Nacional de Informações (SNI), Centro de Informações do Exterior (CIEX) e Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores (DSI-MRE).

Uma das formas de o noticiário na imprensa estrangeira referente ao tema ser recebido pelos serviços de informação era por meio de telegramas das representações brasileiras no exterior. A título de exemplo, na edição de 24 de agosto de 1974 do jornal alemão *Kölner Stadt-Anzeiger*, publicava-se artigo intitulado *O inferno verde está se tornando uma região árida*, em que severas críticas eram feitas aos planos de colonização do Brasil. Na publicação, afirmava-se que o movimento feito pelos governos brasileiros poderia ocasionar umas das crises ecológicas mais graves até então, e que pesquisas indicavam que em torno de 80% dos solos da região seriam pobres em substâncias nutritivas. A matéria trazia, ainda, a informação de que toda a estrutura do solo se modificava a partir do desbaste da floresta tropical, e que esse solo, antes molhado pelas chuvas, tornava-se uma crosta superaquecida e dura “como pedra”, inviabilizando cultivos, conforme já havia sido mencionado no primeiro capítulo (DSI-MRE, 1974, p. 82-85).

No âmbito regional, tais publicações também ocorriam, como o artigo *Reducción de la selva amazónica*, publicado no jornal *Ultima Hora*, da Bolívia, e a publicação *Com torrentes de dinero y absoluta impunidad para el genocidio pretenden colonizar la Amazonia*, do jornal argentino *La Opinion*, ambas as publicações de 1974. A primeira matéria aborda a redução da floresta, nos últimos dez anos, devido à exploração indiscriminada e aos incêndios florestais para dar lugar à pecuária. A segunda, por sua vez, discorria em torno das denúncias sobre os métodos de colonização do gigantesco e polêmico projeto Jari, do estadunidense Daniel Ludwig (DSI-MRE, 1974, p. 93-95).

Documentar o que se falava do Brasil no exterior não constituía algo novo, por conseguinte, a novidade não estava nesta documentação, que integrava certa parte de um

serviço de inteligência pelos diferentes órgãos, mas no conteúdo, o qual tinha a junção dos planos para a Amazônia e a ascensão das questões ambientais a nível internacional como objeto de crítica ao Brasil. O TCA, deste modo, pode ter tido esse cenário também como motivação, no sentido de melhorar a imagem do país no exterior por meio da inclusão da pauta ambiental em sua política externa, mesmo que dentro de um projeto geopolítico de segurança e desenvolvimento.

Um ponto relacionado às questões ambientais e à internacionalização é a citação que Paulo Henrique Faria Nunes reproduz do livro de Julio Portillo, *Venezuela-Brasil: relaciones diplomáticas (1842-1982)*:

Começaremos dizendo que o que motivou os brasileiros a levarem adiante todo tipo de ação para finalmente conseguir a assinatura do Tratado foi o conhecimento de que universidades norte-americanas e conselheiros do governo dos Estados Unidos estavam elaborando, desde 1976, um projeto para ser apresentado nas Nações Unidas, o qual tinha como finalidade colocar a região amazônica sob a proteção da ONU. Falava-se que por ser um território tão importante para o futuro da humanidade, havia a necessidade de prevenir causas ecológicas que colocariam em perigo o que deveria pertencer a todo o mundo e não a um determinado país. Era evidente que o Brasil, que na Amazônia tem sete milhões de quilômetros quadrados, reagiria imediatamente. O Tratado de Cooperação Amazônica foi a resposta brasileira às pretensões disfarçadas dos Estados Unidos (PORTILLO, 1983, p. 219-220, citado por NUNES, 2015, p. 167, tradução nossa).⁵³

Todavia, tal informação não foi confirmada por nenhum outro documento pesquisado, tanto em relação ao teor da pressão quando à sua oficialização perante a ONU. Essa forma de pressão estaria inserida no rol de motivações destinadas a afastar o espectro da internacionalização, porém, agora, por razões ecológicas. Conforme já referido, a única menção que poderia deixar mais “vaga” a compreensão da questão é quando o conferencista Armando Dias Mendes, na Câmara dos Deputados, afirma acreditar que, à época, ameaças de uma ocupação efetiva do território, em termos colonialistas ou imperialistas, não teriam mais, talvez, um clima favorável, mas que: “isso se pode fazer de formas muito disfarçadas ou larvadas que, acredito, sejam também do conhecimento geral” (MENDES, 1977, p. 211). Na sequência, contudo, o professor explicita todas as ideias de internacionalização as quais se refere, que já

⁵³ Originalmente, em espanhol: Comenzaremos por decir que lo que impulsó a los brasileños a llevar adelante todo tipo de acciones para conseguir finalmente la firma del Tratado, fue el conocimiento de que Universidades norteamericanas y consejeros del gobierno de los Estados Unidos se encontraban elaborando desde 1976 un proyecto para ser presentado en las Naciones Unidas, teniendo como finalidad colocar bajo la protección de la ONU la región del Amazonas. Se hablaba que por ser un territorio tan importante para el futuro de la humanidad, había la necesidad de prevenir causas ecológicas que pusieran en peligro esto que debía pertenecer a todo el mundo y no a un determinado país. Era evidente que el Brasil, quien en el Amazonas tiene siete millones de kilómetros cuadrados reaccionara inmediatamente. El Tratado de Cooperación Amazónica fue la respuesta brasileña a las pretensiones disfrazadas de los Estados Unidos.

foram descritas no primeiro capítulo e que não incluem algum projeto dos EUA de colocar a região sob proteção da ONU.

Em relação aos Estados Unidos, algo que se encontra nos documentos do SIAN são, por exemplo, envios a diversas embaixadas brasileiras de panfletos intitulados *Amazônia, Nova Colônia Americana*, de 1972, publicados e distribuídos pelo chamado Front Brésilien d'Information, que tinha sede em Argel, na Argélia. Os panfletos distribuídos em vários países (dada a quantidade de embaixadas que reportaram tê-los recebido) continham, na capa, o mapa do Brasil dividido em duas partes, com a região amazônica ocupada pelos nomes de numerosas companhias internacionais⁵⁴ (DSI-MRE, 1972, p. 192). O panfleto era, então, uma crítica à atração de empresas para a região através de diversos incentivos, os quais foram apresentados no primeiro capítulo. Essas formas de denúncia internacional se assemelhavam às que eram feitas sobre os direitos humanos e tinham como objetivo o protesto contra a ditadura brasileira.

Ademais, o governo norte-americano tinha pleno conhecimento dos processos que se davam na Amazônia, e estudos sobre a região eram elaborados pela Central Intelligence Agency (CIA), como o relatório de inteligência intitulado *Amazonian Brazil: Environmental Challenge to Regional Development* (Amazônia brasileira: desafio ambiental ao desenvolvimento regional), de 1972, em que eram abordados os planos para a região, o funcionamento de órgãos como a SUDAM, a transformação da floresta tropical em pastagem, a construção de estradas, a qualidade do solo para agricultura, entre outras questões (CIA, 1972).

Neste documento específico não havia críticas ambientais, e o interesse do relatório parecia ser mais em torno de discutir a capacidade do Brasil em colocar em prática o Plano de Integração Nacional e demais projetos previstos para a Amazônia. Convém recordar, ainda, que até a subida de Jimmy Carter ao poder, em janeiro de 1977, quem dominava as relações internacionais dos Estados Unidos era Henry Kissinger, quando as relações políticas fluíam com certa facilidade devido ao pragmatismo de ambos os lados, conforme foi visto. Sendo assim, esse seria mais um pretexto para que em 1976 não houvesse alguma formulação oficial por parte dos norte-americanos à ONU em relação à Amazônia.

Desta forma, finaliza-se o objeto das motivações concluindo que havia razões mais “oficiais” ou “formais” para a incorporação das questões ambientais pela política externa

⁵⁴ Sobre as companhias internacionais, em 1975 seria realizada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o comportamento e as influências das empresas multinacionais e do capital estrangeiro no Brasil (CPI das Multinacionais), tendo sido citados empreendimentos localizados na Amazônia. O relatório da CPI está disponível em:

<http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_v8/mic/gnc/aaa/76089314/br_dfanbsb_v8_mic_gnc_aaa_76089314_an_01_d0001de0001.pdf>. Acesso em 06 mai. 2020.

brasileira, e motivações que poderiam ser chamadas de “informais” ou “não oficiais”. Entre as primeiras estavam: o afastamento das ideias de internacionalização da região por meio da aproximação entre os vizinhos, e com isso, também, o fomento à aproximação entre esses países para desarmar a ideia de país com pretensões hegemônicas e estimular trocas comerciais e projetos de exploração e complementação energética; conciliar o crescimento brasileiro com o equilíbrio do ecossistema amazônico; incentivar a resolução conjunta de problemas comuns entre as nações da área; e manter a soberania de cada Estado sobre seu projeto de desenvolvimento.

Entre os aspectos não oficiais para tratar do meio ambiente no TCA podem ser destacados: a melhora da imagem do Brasil no exterior; a maior força das ideias ambientalistas nacional e internacionalmente; alguma noção incipiente sobre “segurança ambiental”; as críticas que o país recebia e que poderiam colocar em xeque sua capacidade de gerir o território; e a necessidade de uma posição mais arejada sobre os novos temas das relações internacionais em um país que afirmava iniciar sua abertura para a democracia. Debatidas as motivações para firmar o TCA, cumpre agora abordar as negociações do Tratado, seu texto constitutivo e como o meio ambiente nele se inseriu.

3.3 A INCORPORAÇÃO DAS QUESTÕES AMBIENTAIS PELA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Com esta parte final da pesquisa, almeja-se apresentar o processo de negociação do Tratado de Cooperação Amazônica e analisar os aspectos mais relevantes do texto a que se chegou. Não constitui objetivo desta pesquisa examinar os resultados do Tratado, pois isso envolveria trabalhar com um período mais longo do que o que foi proposto, os anos 1970, e com outros processos históricos, os quais abrangeriam também a fase posterior, em 1998, em que os países que faziam parte do Tratado firmaram o Protocolo de Emenda ao TCA, criando a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

Em março de 1977, o Brasil procurou sondar todas as nações amazônicas lançando a ideia da negociação de um pacto entre os Estados da região que concebesse a cooperação existente e estimulasse novas áreas de ação conjunta. A partir da reação genérica que lhes despertaria a sugestão de celebrar um acordo amplo e flexível, o Brasil já apresentaria, ao exame das chancelarias convidadas para firmar o acordo, um anteprojeto que sistematizasse as linhas gerais da proposta. O Ministério das Relações Exteriores do Brasil então encaminhou a proposta

de um tratado de cooperação na região amazônica a sete Estados: Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela (BRASIL, 1977, p. 63).

A ideia foi, em geral, bem acolhida pelos países, mas faltava a resposta da Venezuela, que no mesmo ano da proposta, 1977, tinha seu presidente, Carlos Andrés Pérez, tecendo críticas públicas à situação dos direitos humanos no Brasil e ao Acordo Nuclear com a Alemanha. As vivas reações do Brasil às críticas de Pérez traziam um certo temor pelo fracasso da iniciativa, mas, em meio ao clima tenso entre ambos os países, terminou por caber ao próprio Presidente venezuelano a iniciativa de reparar as relações. No retorno da abertura da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 1977, Pérez telefonou diretamente ao Chanceler brasileiro, Azeredo da Silveira, para convidá-lo a estender a viagem até Caracas. A escala de última hora resultou no entendimento entre Brasil e Venezuela, e fez de Carlos Andrés Pérez figura essencial para o êxito do Tratado, apoiando a negociação e nomeando pessoas de sua confiança, que não faziam parte dos quadros da Chancelaria, para negociarem o texto (RICUPERO, 2017, p. 491-492).

Percebendo que não constituía intenção do Brasil minar a integração sub-regional do Pacto Andino, servindo o Tratado Amazônico como porta de entrada à penetração econômica brasileira no bloco, Pérez havia possivelmente compreendido que não lhe restava outro parceiro na região, em sua ambição de exercer papel destacado na política latino-americana, a não ser o Brasil. A Venezuela ter rompido com Santiago após o golpe de Pinochet, a Argentina se encontrar imersa na ditadura de Videla e a Colômbia ser historicamente rival de Caracas na zona andina e no Caribe, além de o explosivo contencioso entre o Equador e o Peru, por seus territórios amazônicos, complicar algum marco de negociação na área, eram fatores que contribuíam para Pérez considerar o Brasil, com seu discurso de democratização, como alternativa viável de parceria (RICUPERO, 2017, p. 492).

O Brasil tinha pleno interesse no êxito da iniciativa, mas, conforme foi visto ao longo do capítulo, o distanciamento em relação aos países andinos, os planos de Brasília para a Amazônia e o crescimento nacional geravam desconfianças dessas nações em relação ao Brasil, as quais faziam, segundo Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2015, p. 447-448), a diplomacia brasileira reiterar “sua repulsas por hegemonias, que não tolerava nem pretendia exercer”. Tal conjuntura oferecia a Carlos Andrés Pérez a chance de atuar como mediador entre o Brasil e os demais países amazônicos, para os quais um pré-requisito importante era evitar que o TCA arruinasse a integração econômica do Pacto Andino, o que foi concretizado por meio de dispositivos no Tratado que afastavam desconfianças sobre objetivos comerciais. Pérez acabou por ter esse papel de mediação: agiu para possibilitar resultados importantes em quase todos os

dossiês da agenda e telefonou pessoalmente aos presidentes do Peru e do Equador, países onde persistiam os problemas devido ao contencioso territorial, convencendo-os a levantar as objeções com a incorporação, no Tratado, de dispositivos para ressaltar reivindicações fronteiriças pendentes⁵⁵ (RICUPERO, 2017, p. 492).

Com a receptividade da proposta brasileira e a convite do Governo, então, as Delegações dos Estados amazônicos participaram, em Brasília, de 28 a 30 de novembro de 1977, dos trabalhos da primeira Reunião Preparatória sobre Cooperação Multilateral na Região Amazônica, encontro que representava a primeira reunião a nível regional da história realizada até o momento, com a presença de todos os países amazônicos. Para aprofundar a análise da iniciativa e prosseguir com a institucionalização do sistema a partir das sugestões feitas no decorrer da primeira Reunião, as nações convidadas aceitaram o convite da diplomacia brasileira para realizar uma próxima reunião, novamente em Brasília, nos primeiros meses de 1978 (BRASIL, 1977, p. 63).

A segunda Reunião Preparatória sobre Cooperação Amazônica ocorreu de 27 a 31 de março de 1978. As Delegações procederam a uma discussão profunda e objetiva sobre aspectos específicos do futuro mecanismo de cooperação. Tendo como base o documento organizado pelo Brasil, as delegações passaram a adaptar e sugerir propostas alternativas para o texto a ser assinado. José Estanislau do Amaral Souza Neto (1989, p. 131) lembra que, por exemplo, o anteprojeto do Tratado, elaborado pelo Brasil, continha artigos que versavam sobre questões sensíveis aos Estados vizinhos, como o que tratava de promover um processo integrado de complementação econômica regional (artigo 9º), mas que foram retirados durante as discussões preparatórias. A redação sobre esse assunto acabou por ser feita de modo mais sutil, refletindo-se nos artigos 11º e 12º do Tratado⁵⁶.

Após a segunda Reunião, os países aceitaram o convite do Governo da Venezuela para prosseguir com as negociações em Caracas, o que se processou de 15 a 18 de maio de 1978.

⁵⁵ O Artigo XIX, por exemplo, unia as ressalvas referentes aos dois pontos explicitados no parágrafo, a preocupação com a integração sub-regional do Pacto Andino e os litígios fronteiriços: “Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes, nem sobre quaisquer divergências sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes, nem poderá interpretar-se ou invocar-se a celebração deste Tratado ou sua execução para alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada Parte Contratante” (TCA, 1978, p. 4).

⁵⁶ Artigo 11º: Com o propósito de incrementar o emprego racional dos recursos humanos e naturais de seus respectivos territórios amazônicos, as Partes Contratantes concordam em estimular a realização de estudos e a adoção de medidas conjuntas tendentes a promover o desenvolvimento econômico e social desses territórios e a gerar formas de complementação que reforcem as ações previstas nos planos nacionais para referidos territórios. Artigo 12º: As Partes Contratantes reconhecem a utilidade de desenvolver, em condições equitativas e de mútuo proveito, o comércio a varejo de produtos de consumo local entre as suas respectivas populações amazônicas limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados (TCA, 1978, p. 3).

Foi na capital venezuelana que se concluiu, com êxito, a redação do texto do Tratado, com todas as decisões adotadas por unanimidade. Em seguida, por convite do Governo brasileiro, os chanceleres das oito nações sul-americanas se reuniam em Brasília, no dia 3 de julho de 1978, para a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (BRASIL, 1978, p. 54). O momento da assinatura contava com a presença do Presidente do Brasil e demonstrava a capacidade do país, que antes era visto com temor e desconfiança na região, de convocar e mobilizar o consenso de dois terços dos Estados sul-americanos. Na solenidade de assinatura do Tratado, Geisel proferiu discurso cujas partes estão reproduzidas abaixo:

Num mundo em que advertências responsáveis sensibilizaram para a perigosa redução dos recursos naturais, a Amazônia apresenta-se com opulência de elementos vitais ao desenvolvimento e à própria sobrevivência. Água, energia, terra, trindade básica a que se podem acrescentar a madeira e os minérios, representam os dados brutos que falam eloquentemente da viabilidade da Amazônia como projeto. E, articulando esses elementos uns aos outros e com o oceano, a mais completa das redes de caminhos fluviais. [...] Dirigidos, outrora, diretamente à disputa pela terra, esses desígnios de interferência podem hoje assumir a forma mais sutil de preocupações bem intencionadas. [...] Invoca-se, então, uma solidariedade internacional que, entretanto, é recusada quando se quer lutar contra o subdesenvolvimento. Sem ignorar a importância ou seriedade dos problemas ambientais, nem lançar dúvidas sobre a sinceridade e boa-fé de muitos que os agitam, permito-me afirmar que ninguém mais do que nós possui títulos ou motivos para velar por um equilíbrio de que muito depende nosso próprio futuro. [...] Contra os ensaios de internacionalização, sob a forma abrupta do passado ou da interferência sutil do presente, o melhor antídoto é a regionalização da proteção da área. Na Amazônia, repito, compete aos países que a partilham, e a eles só, a responsabilidade exclusiva pelo seu desenvolvimento. [...] Além de inibir preventivamente os paternalismos, a fórmula ora adotada tem a virtude da objetividade. O meio hábil para o ingresso no Tratado é a condição de amazônico e essa não pode ser outorgada ou retirada por ninguém porque decorre de um fato - a existência soberana dentro da Amazônia (GEISEL, 1978, p. 9-10).

O Tratado contava com instrumentos que explicitavam as ideias de plena soberania sobre os desafios amazônicos. Percebe-se, no discurso do Presidente, uma clara referência ao debate ambientalista que irrompeu na arena internacional nos anos 1970, ao que, conforme o momento pedia, assegurava que ninguém teria mais interesse no equilíbrio entre desenvolvimento e meio ambiente do que as próprias nações da área. Passagens que evidenciavam a soberania, além do preâmbulo⁵⁷, podem ser encontradas nos artigos 4º e 16º, os quais dispõem que as Partes Contratantes concordam que o aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus territórios é direito inerente à soberania estatal e que as decisões e compromissos adotados por meio do Tratado de Cooperação “não prejudicarão os projetos e

⁵⁷ No preâmbulo, sobre a soberania, expressa-se que: “CÔNSCIAS de que tanto o desenvolvimento socioeconômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado e que a cooperação entre as Partes Contratantes servirá para facilitar o cumprimento destas responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos que vêm realizando em matéria de conservação ecológica da Amazônia” (TCA, 1978, p. 1).

empreendimentos que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas” (TCA, 1978, p. 2).

O Chanceler Azeredo da Silveira também sublinharia tais questões, em seu pronunciamento, ao abordar que os planos de desenvolvimento da região amazônica de cada Estado são de exclusiva competência nacional, e que a cooperação regional seria benéfica para preencher as lacunas que permitiam tentativas de interferência externa:

O Tratado, com efeito, consagra em definitivo a exclusiva responsabilidade das nações da área em matéria de desenvolvimento e preservação da Amazônia, interditando, pela via da colaboração regional, as falhas e lacunas que, até há pouco, possibilitaram tentativas esporádicas de internacionalização e interferência. A mesma ênfase na soberania virá contribuir para reforçar, sem ingerências, nem limitações, a competência integral de cada país na definição e aplicação da política que lhe parecer mais adequada, dentro da parcela amazônica que corresponder a seu território nacional. O Tratado deixa bem claro que os problemas internos, de ocupação e desenvolvimento de recursos naturais, continuarão a ser exclusivamente decididos na esfera nacional, sem que nenhum dos membros tenha de ceder qualquer parcela do comando soberano sobre o processo de desenvolvimento do seu território (SILVEIRA, 1978, p. 14).

Os artigos do TCA resguardam as preocupações apontadas pelo Chanceler, além de os aspectos mencionados já terem sido previamente contextualizados como motivações para o Tratado e para o que foi anteriormente aludido: a incorporação do meio ambiente na política externa dentro das concepções geopolíticas dos militares, as quais envolviam os planos de ocupação nacional e de desenvolvimento da Amazônia, dentro da lógica da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento. Não significava que fossem boas concepções geopolíticas do território ou boas formas de levá-las a cabo, pois de acordo com o que foi verificado no primeiro capítulo, eram políticas que desbaratavam a opulência de uma região, que não resolviam o problema da terra ou da pobreza, que colocavam enormes porções da floresta nas mãos do capital privado nacional e internacional e que aprofundavam outros problemas decorrentes da forma da ocupação, como a grilagem, a exploração indiscriminada do ecossistema e as ameaças aos povos originários.

As partes que tratavam especificamente do meio ambiente eram, principalmente, os artigos 1º, 7º e 14º, mas os aspectos ambientais eram tangenciados também em outros artigos. No primeiro artigo, expressa-se a vontade das Partes Contratantes em realizar ações conjuntas para promover o desenvolvimento harmônico da região juntamente com a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais do território. O sétimo artigo ocupava-se da necessidade de que o aproveitamento da fauna e da flora fossem racionalmente planejados para que o equilíbrio ecológico da região e a preservação das espécies fossem mantidas. Para isso, as Partes decidiam promover a pesquisa científica e o intercâmbio

de informações entre as entidades competentes da fauna e da flora dos respectivos países. O décimo quarto artigo preconizava que as Partes Contratantes cooperariam para lograr a eficácia das medidas que fossem adotadas para a conservação das riquezas arqueológicas e etnológicas da região amazônica (TCA, 1978, p. 1-3).

Sobre o meio ambiente e o processo de negociação, o Chanceler da Venezuela, Simón Alberto Consalvi, escolhido como representante dos chanceleres convidados para falar junto ao Presidente Geisel na solenidade de assinatura do Tratado, realçaria:

Devemos ver com realismo as dimensões deste objetivo: a Amazônia é um equilíbrio ecológico frágil. A exuberância imponente de suas selvas oculta a paradoxal pobreza do seu solo. Onde se derruba a selva, as chuvas arrastam rapidamente a escassa capa orgânica. O desenvolvimento da Amazônia exigirá de todos nós a criação de toda uma tecnologia nova, especificamente concebida para a sua particular realidade. A abertura de vias de transporte e comunicação, a utilização de seu gigantesco potencial hidrelétrico, o aproveitamento de suas riquezas minerais e madeiras, exigirão um conhecimento profundo de sua delicada ecologia para evitar danos irreparáveis como os que em outras latitudes têm causado a exploração desordenada e irresponsável. Neste sentido, penso que os países amazônicos estamos [sic] demonstrando nossa responsabilidade e maturidade. Longe de seguir o exemplo nefasto da rivalidade econômica [sic] e da exploração destrutiva, estamos unindo nossos esforços para assegurar o aproveitamento racional do potencial amazônico, que a História colocou exclusivamente sob nossa jurisdição. [...] Falarei agora como porta-voz da unanimidade, neste caso, dos Chanceleres convidados, que me confiaram o honroso encargo de representá-los para expressar nosso reconhecimento mais sincero à República Federativa do Brasil, a seu Governo, a seu Chanceler e a seus eficazes colaboradores, por haverem tomado a iniciativa de iniciar o processo de cooperação amazônica, pela preparação do projeto inicial do Tratado, por haverem negociado com flexibilidade, compreensão e grandeza de espírito para incorporar a contribuição de todos e alcançar, como o fizemos, uma obra conjunta dos países amazônicos, por terem, também acolhido em seu território, em duas oportunidades, as reuniões preparatórias do Tratado, e, finalmente, por haverem nos reunido, aqui em Brasília, para este ato, em meio à cordialidade espontânea, à jovialidade e à simpatia, que são os mais valiosos recursos renováveis do povo brasileiro (CONSALVI, 1978, p. 11-13).

O pronunciamento do Chanceler venezuelano transparece o papel que teve a Venezuela como mediadora entre o Brasil e os demais países amazônicos nas negociações do Tratado. Ademais, Consalvi reproduz o que estudos e notícias de anos anteriores sobre a Amazônia já demonstravam: a pobreza do solo, que onde tem sua selva derrubada, resulta na escassa camada orgânica arrastada pela chuva.

Nota-se, em torno dos pronunciamentos e da própria forma pela qual o texto do TCA é formulado, que no tocante às “éticas ambientais”, relatadas no primeiro capítulo, sempre prevalecem as éticas antropocêntricas, pois nestas “os humanos são a medida de todo valor” (NASH, 1989, p. 10, tradução nossa). Tais éticas preconizam a primazia da racionalidade humana em seu potencial de gerir os problemas ambientais por razões que não os deveres do

ser humano diante da natureza, a qual seria titular de direitos e possuiria valor intrínseco e o direito de existir.

As éticas ambientais antropocêntricas, das quais fazem parte a política externa brasileira sobre o meio ambiente, assim como da maior parte dos Estados, estão preocupadas em conservar os elementos naturais, já que são limitados, por seu valor instrumental, não intrínseco, como manifesta o Presidente Geisel durante a solenidade de assinatura do Tratado: “A diplomacia brasileira sempre fez questão de assinalar que a preocupação com o habitat amazônico só tem sentido em função do homem que nele vive” (GEISEL, 1978, p. 10).

Em artigo para a Revista de Informação Legislativa, Rubens Ricupero (1984, p. 184) analisaria o Tratado apontando que a linguagem de todos os fatos era clara: provavam que a cooperação regional na Amazônia não constituía uma elucubração supérflua de diplomatas, mas, ao contrário, tratava-se de uma diretriz imposta pela força das coisas e de uma ideia cujo tempo havia enfim chegado. Ainda em mesma publicação, sustentou que, dentro do arcabouço formado pelos 28 artigos do TCA, poder-se-iam distinguir as vigas mestras dos seus cinco princípios substanciais:

1º) a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia; 2º) a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais e a conseqüente prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada Estado; 3º) a cooperação regional como maneira de facilitar a realização desses dois objetivos; 4º) o equilíbrio e a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção ecológica; 5º) a absoluta igualdade entre todos os parceiros (RICUPERO, 1984, p. 186).

É notório, desta forma, que por toda a política externa sobre o meio ambiente nos anos 1970 tem-se, como pano de fundo, os aspectos teóricos sobre as correspondências entre os âmbitos interno e externo. Como Ricupero indica, a iniciativa do TCA se deu por “força das coisas”, as quais podem ser concebidas por uma conjugação de forças internas e externas. Na esfera doméstica, a perda de potencial econômico e a retórica de abertura não mais concediam o aparato necessário para manter a ênfase do discurso de Estocolmo. Era, também, cada vez mais difícil refutar a importância⁵⁸ e a popularidade do debate ambiental, além de poder ter

⁵⁸ Apenas como exemplo, Paulo Nogueira Neto, primeiro Secretário Especial do Meio Ambiente da SEMA, atuando neste cargo por doze anos, desde 1973, conforme já mencionado, relata sobre a proposta de criação da Política Nacional do Meio Ambiente: “Em 1981, o Ministério do Interior apresentou um projeto ao Congresso. Tomei parte na sua redação, que incluía a lei da política nacional do meio ambiente. Através dela, propúnhamos uma série de medidas que dariam poder de polícia às entidades encarregadas de cuidar da administração ambiental, [...] quando ela foi para o Congresso, dada a sua importância, criou-se uma comissão mista de governo e oposição. Essa comissão, que contava com cerca de 40 pessoas, entre deputados e senadores, decidiu fazer um projeto realmente bom. [...] o projeto tinha uns 26 artigos. Quando foi aprovado, o grupo que temia os assuntos referentes ao meio ambiente, por julgá-los um fator que poderia prejudicar a economia, o desenvolvimento do país, ficou muito assustado, fazendo campanha contra e pedindo 13 vetos ao presidente Figueiredo. [...] com os 13 pedidos de veto, criava-se um problema sério, porque a opinião pública era favorável ao meio ambiente, mas as pessoas

havido uma maior maturação da relevância do equilíbrio ecológico para a segurança nacional, como Warren Dean alude a esse esforço por parte de ambientalistas que chegaram a abordar a “segurança ambiental” na ESG. Precisava-se, então, de uma posição mais arejada sobre o assunto, mas que mantivesse a prioridade da soberania e do desenvolvimento.

Na esfera internacional, as mudanças conjunturais deram impulso a certas “correções de rumo” da política externa, que fariam o Brasil buscar diversificar suas relações e adaptar suas posições no tocante a determinados temas, como no reconhecimento de movimentos de libertação na África, na votação a favor de o sionismo ser considerado uma forma de racismo e na aproximação dos países árabes, na denúncia dos acordos militares com os EUA e na aproximação dos países do norte da América Meridional. A aproximação dos países amazônicos associava diversas demandas, como evitar os riscos de isolamento regional, garantir o suprimento de fontes de energia no contexto da crise petrolífera e unir esforços para a cooperação e resolução de problemas comuns à região.

Além de reunir todos esses objetivos relativos à aproximação das nações da área, o Tratado de Cooperação Amazônica ainda cumpriria a necessidade de redirecionar a imagem do país em relação ao meio ambiente, pois destacava a importância do equilíbrio ecológico e conferia igual hierarquia, desde o preâmbulo, às exigências do desenvolvimento e às da preservação ecológica. Sobre a Conferência de Estocolmo, Paulo Nogueira Neto afirma que o Brasil mantinha “uma posição muito cética – para ser elegante – em relação ao meio ambiente” e que “na verdade, qualquer iniciativa ambiental era sempre recebida com suspeita, como um possível entrave ao progresso” (NOGUEIRA NETO, 1982, p. 4, citado por SILVEIRA, 2015, p. 6). O conjunto de posições do Governo Médici, o qual fazia, inclusive, propagandas para atrair indústrias poluidoras, conforme foi visto, legava ao país com a maior floresta tropical do mundo uma reputação de Estado negligente em relação ao tema.

Enquanto a criação (1973) da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), resultado direto das recomendações aprovadas em Estocolmo e primeiro órgão governamental a levar em seu título o meio ambiente, mas sem autonomia ou poderes de decisão, era o que se tinha no plano interno, faltava desenvolver algo mais robusto no plano externo. Para tanto, até a denúncia dos acordos militares com os EUA, em 1977, pode ter contribuído para que os Estados vizinhos “desarmassem os espíritos” em relação ao Brasil, pois a denúncia mostrava que o país

que estavam pedindo os vetos tinham bastante força no setor econômico. [...] para nossa surpresa, o presidente não aceitou 11 deles. Ele deu total ganho de causa ao lado ambiental” (NOGUEIRA NETO, 1988, p. 3, citado por SILVEIRA, 2015, p. 14).

não pretendia ser “porta-voz do imperialismo norte-americano”, e para que o Pacto Amazônico fosse negociado em tempo recorde para um tratado de tal complexidade.

Foi em menos de um ano e meio, portanto, que se elaborou um texto que, entre o preâmbulo e seus vinte e seis artigos, sendo os últimos relacionados a aspectos institucionais, faz-se referência em torno de quinze vezes a aspectos como preservação do meio ambiente, conservação ecológica da Amazônia, conservação e utilização racional dos recursos naturais, aproveitamento da flora e da fauna racionalmente planejado, melhoria das condições sanitárias, preservação das espécies, equilíbrio ecológico da região, proteção às culturas indígenas e conservação etnológica e arqueológica da Amazônia.

Por fim, conclui-se que o Brasil inseriu a pauta ambiental em sua agenda externa no Governo Geisel através da aproximação dos Estados amazônicos e a consequente materialização do Tratado de Cooperação Amazônica. Além da importância que a Amazônia representa para o meio ambiente, era conveniente buscar os países da região naquele período pelas diversas razões mais detalhadamente relatadas no subcapítulo anterior. O Tratado ressaltava a soberania dos Estados sobre suas respectivas regiões amazônicas e afastava os intentos de internacionalização quando do surgimento de qualquer problema. O Brasil reconhecia a relevância do equilíbrio ecológico em um tratado internacional que se relacionava com a própria segurança nacional, seja por alguma ideia incipiente de segurança ambiental ou, de forma mais evidente, para que não se colocasse em dúvida sua capacidade de gerenciar o conjunto de ecossistemas formadores da Amazônia; com isso, apresentava-se à sociedade internacional um texto que transparecia a sintonia do desenvolvimento com a proteção ambiental. Incorporava-se, deste modo, as questões ambientais na política externa ao mesmo tempo que se enfatizava a soberania de cada nação em levar a cabo a melhor forma de desenvolvimento que considerasse para o seu território amazônico, resguardando o imperativo do regime em seus projetos geopolíticos para a região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O paradigma antropocêntrico inicialmente apresentado, com sua separação entre humanos e natureza e sua crença no progresso material ilimitado, permeia toda a discussão sobre o meio ambiente na política externa dos anos 1970. Por uma série de razões, a ecopolítica internacional emergiria nesse período, e a posição brasileira estaria sempre marcada por uma visão instrumental ou utilitarista da natureza. A percepção da questão também estaria, a princípio, vinculada à ideia de que a ascensão do debate ambiental constituía uma nova forma de pressão geopolítica do Norte sobre o Sul, o que era reforçado pelas publicações de então, levando o Brasil a negar qualquer noção de patrimonialização do meio ambiente.

O Brasil, identificado pelos países desenvolvidos como a liderança do Sul global no debate ambiental, tinha sua atuação muito motivada por suas condições internas. Tendo a Amazônia adquirido ainda mais importância internacional em decorrência do despontamento das questões ambientalistas, fez-se necessária a compreensão, já no início da pesquisa, do que se passava, ambiental e geopoliticamente, no contexto amazônico nacional naquele início da década de 1970. Tal compreensão estava em sintonia com a perspectiva de análise de política externa adotada, qual seja, a de analisá-la sob uma lógica de dois níveis, em que a política externa de um país em desenvolvimento se encontra condicionada, ao mesmo tempo, ao sistema de poder no qual se insere e às conjunturas políticas internas e externas, conjugando as determinações estruturais com as determinações conjunturais.

Nesse entendimento, portanto, identificaram-se dois pontos fundamentais no âmbito interno que contribuiriam para pautar a política externa sobre meio ambiente: a ideologia desenvolvimentista e o pensamento geopolítico para o território nacional, especialmente para a Amazônia, o que se circunscrevia mais amplamente na Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento. No paradigma desenvolvimentista, o desenvolvimento atuava como vetor da política externa, cuja ocorrência deu-se em seu grau máximo, no objeto analisado, durante a Conferência de Estocolmo, mas também foi basilar para o Tratado de Cooperação Amazônica.

Dadas as constatações dos militares e de analistas da geopolítica nacional sobre aspectos como as iniciativas de internacionalização da Amazônia, a riqueza de elementos naturais da região, a suscetibilidade do canto noroeste do subcontinente a influências extracontinentais e a alternativa de a região contrabalançar a atração das comunicações argentinas no Prata, a estratégia de segurança do território brasileiro abrangia a necessidade de se ocupar os espaços vazios a fim de articular e integrar todas as regiões, o que implicava a ocupação da Amazônia e do centro-oeste do Brasil. Por esses motivos, os processos de colonização do território

amazônico e os grandes incentivos para atrair empresas, fazendas e os mais diversos empreendimentos para a região, tudo sob a égide do desenvolvimento, tinham como pano de fundo as concepções geopolíticas dos militares.

Quando da ascensão da questão ambiental em âmbito internacional, fazia parte das considerações da política externa a continuidade dos planos e projetos para a região amazônica, além do fato mais evidente de que o impacto do surgimento de um tema como esse nas relações internacionais para um país detentor da maior porção de uma região como a Amazônia era muito maior do que para um Estado escasso em “recursos”, por isso a relevância em compreender como o Brasil se posicionaria e em identificar o importante papel que cumpria o princípio da soberania, sempre invocado pela política externa brasileira.

Sobre o início do debate ambiental na ONU, pode-se considerar que quem conferiu as primeiras diretrizes à posição do Brasil foi Araújo Castro, o qual enfatizava que a Organização não deveria tirar o foco do que os países do Sul consideravam primordial: os resultados a serem alcançados pela proposição da Segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento (a década de 1970). Suas teses eram de que o desenvolvimento não admitia restrições, de que as políticas ambientais apenas teriam um significado verdadeiro no contexto geral do desenvolvimento, de que uma das piores formas de poluição ambiental era o subdesenvolvimento, de que a principal responsabilidade em “corrigir” o meio ambiente pertencia aos países desenvolvidos e de que o Brasil jamais aceitaria qualquer medida internacional que limitasse seu direito de explorar livremente seus “recursos” naturais.

Essas posições foram mantidas pelo Brasil através de seus representantes subsequentes, principalmente por Miguel Ozório de Almeida, durante o processo preparatório e a Conferência de Estocolmo. Quando o debate ambiental alcançou o domínio da política internacional, a questão foi tomada pelo Brasil como tema de segurança nacional, pois os resultados das discussões refletiriam diretamente sobre as políticas de desenvolvimento e de integração do território, demonstrando mais uma intersecção entre o meio ambiente e a geopolítica. A política externa preocupava-se com a transdisciplinaridade das questões, as quais poderiam ter consequências econômicas, comerciais (novas barreiras não tarifárias), financeiras (financiamento internacional condicionado a padrões ambientais) e políticas (relações na Bacia do Prata e questão da consulta prévia).

Quanto a outros assuntos sensíveis ao Brasil que podiam ser abordados ou que estavam previstos para serem abordados na Conferência, como a noção de patrimônio e a extensão do mar territorial, a estratégia da delegação brasileira era evitar que qualquer princípio ou recomendação fosse aprovado nesse sentido, empenhando-se para afastar os debates em si ou

para evitar uma linguagem que a eles remetesse. A diplomacia buscava, conseqüentemente, agir de modo a preservar seus projetos para o plano interno ao mesmo tempo em que fazia suas reivindicações de cunho desenvolvimentista no plano externo. Ainda em Estocolmo, como aspecto geral da resolução dos problemas ambientais e da prevenção de danos a terceiros países, a diretriz da política exterior foi sustentar que onde deveria haver cooperação nesses quesitos era no âmbito regional, contexto em que a cooperação seria mais adequada e mais benéfica.

Em 1978, poucos anos após a Conferência, era uma iniciativa nesse sentido que o Brasil concretizaria com os países amazônicos, justamente da forma mais apropriada que, em Estocolmo, considerava tratar do assunto: regionalmente e sem qualquer agente externo. O Tratado de Cooperação Amazônica assim refletia os interesses regionais e, especialmente, os do Brasil, ao unir diversas demandas em um mesmo acordo. O Brasil incorporava a pauta ambiental em sua agenda externa, cuja tese é a que se procurou demonstrar, e concomitantemente atendia a outras querelas que as conjunturas doméstica e internacional apresentavam.

Por tais questões conjunturais a serem atendidas, pode-se destacar: o ajuste e a orientação, junto aos Estados amazônicos, de que somente a eles caberia a soberania sobre a região e a soberania sobre os processos de desenvolvimento e o equilíbrio ecológico em seus territórios correspondentes; a melhora da imagem do país, que era visto como ator negligente em relação às riquezas naturais que possuía, e uma atuação mais alinhada aos rumos democráticos pregados pelo discurso governamental; aproximar-se dos países do norte da América do Sul, o que o Brasil julgava ser uma de suas prioridades para incrementar o comércio internacional em um período de protecionismo dos países desenvolvidos, para evitar o isolamento regional e para garantir fontes de energia necessárias às suas metas de desenvolvimento; afastar as ideias de internacionalização da região que poderiam surgir sob novos pretextos; e a resolução de problemas comuns à região por meio da institucionalização da cooperação.

Na política externa do período, em ambos os momentos (Conferência de Estocolmo e o Tratado de Cooperação Amazônica), a posição do Brasil foi de liderança, até mesmo quando desejava que o tema não fosse um assunto pertinente na ONU. Em sua busca por autonomia, não poderia permitir que outros países decidissem sobre novas pautas internacionais, por isso agia para influir sobre as questões ambientais e para obter apoio de outros Estados na defesa de teses que eram de seu interesse, principalmente em relação a seu contexto interno, no que concerne ao desenvolvimento previsto e aos planos de ocupação e integração nacional. A análise da diplomacia do período, portanto, mesmo em sua fase mais recalcitrante em relação a

um tema que, hoje, dificilmente é possível contestar sua importância, pode oferecer subsídios para pensar a política externa atual, pois a defesa dos interesses de então se davam pela participação e pelo protagonismo, não pelo isolamento e alinhamentos automáticos.

Resgatando as considerações feitas, no primeiro capítulo, de Charles F. Hermann sobre o redirecionamento da política exterior dentro de um mesmo regime, o que se poderia dar em quatro níveis graduados de mudança, melhor se compreende, após perpassar todos os capítulos, por que o objeto de estudo foi inserido no segundo nível. O segundo nível de mudança no redirecionamento da política externa, segundo Hermann, constitui as chamadas “alterações no programa”, as quais se referem às mudanças nos métodos ou nos meios pelos quais uma meta ou um problema em política exterior é abordado.

Tais mudanças abarcam novos instrumentos, por parte do Estado, para que o que é feito e como é feito seja alterado, mas sem implicar grandes transições nos propósitos. Considera-se, assim, que a política exterior do Brasil sobre meio ambiente nos anos 1970 se insere nesses termos, pois representou uma mudança nos meios pelos quais um problema, o meio ambiente, foi abordado, envolvendo novos instrumentos estatais, o TCA, e uma nova abordagem, a incorporação dessas questões em sua política externa, mas que manteve os princípios desenvolvimentistas e geopolíticos para o território nacional. O TCA, desta forma, representava um acordo inovador para a época, com considerável magnitude regional, que transparecia a sintonia do desenvolvimento com o equilíbrio ecológico e, simultaneamente, cumpria o papel de projeção brasileira a uma área que, desde Travassos, era geopoliticamente percebida como suscetível a influências externas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGNU. **Resolution 2398**: Problems of the human environment. 23ª sessão, 1968. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/202554?ln=en>. Acesso em: 08 jun. 2020.

AGNU. **Resolution 2581**: United Nations Conference on the Human Environment. 24ª sessão, 1969. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/202662?ln=en>. Acesso em: 08 jun. 2020.

AGNU. **Resolution 2657**: United Nations Conference on the Human Environment. 25ª sessão, 1970. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/202157?ln=en>. Acesso em: 09 jun. 2020.

AGNU. **Resolution 2849**: Development and environment. 26ª Sessão, dez. 1971. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/192143?ln=en>. Acesso em: 10 jun. 2020.

AGNU. **Resolution 2995**: Co-operation between States in the field of the environment. 27ª sessão, dez. 1972. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/191559?ln=en>. Acesso em: 11 jun. 2020.

ALMEIDA, Miguel Ozório de. Grupo de Peritos sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente – On the nature of the confrontation between development and the preservation of an adequate environment for man. Brasília, maio 1971a. *In*: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972. p. 1-19.

ALMEIDA, Miguel Ozório de. Latin America Regional Seminar on problems of the human environment and development: Statement by Ambassador Miguel A. Ozorio de Almeida, Head of the Brazilian Delegation, on items 5 and 6 of the agenda. Cidade do México, 6-11 set. 1971b. *In*: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972. p. 1-15.

ALMEIDA, Miguel Ozório de. Statement by the representative of Brazil, Ambassador Miguel Ozorio de Almeida, at the Third Session of the Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Human Environment. Nova York, 14 set. 1971c. *In*: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972.

ALMEIDA, Miguel Ozório de. XXVI General Assembly, II Committee: Statement by the representative of Brazil, Ambassador Miguel A. Ozorio de Almeida, on item 47 of the agenda – United Nations Conference on the Human Environment. 02 dez. 1971e. *In*: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972. p. 1-23.

ALMEIDA, Miguel Ozório de. XXVI Session of the General Assembly, Second Committee: Statement by the Brazilian delegate, Ambassador Miguel Ozorio de Almeida, on item 47 of the agenda – United Nations Conference on the Human Environment. Nova York, 29 nov. 1971d. *In*: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972. p. 1-30.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Bauru: Edusc, 2005.

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

ANDRADE, Thales de. A natureza brasileira nos 70: A estética agressiva de Amaral Netto, o Repórter. **Terra Brasilis**, São Paulo, n. 6, 2004. Disponível em: <https://journals.openedition.org/terrabrasilis/229>. Acesso em 03 jun. 2020

BANCO MUNDIAL. **Transcript of interview with Robert Goodland**. Oral History Program, Washington, 2005. Disponível em: <https://oralhistory.worldbank.org/transcripts/transcript-oral-history-interview-robert-goodland-held-january-26-2005>. Acesso em: 09 jun. 2020.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e o continente. In: CERVO, Amado Luiz (org.). **O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 145-207.

BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. 4. ed. Brasília: FUNAG, 2020. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/na_diplomacia.pdf. Acesso em: 08 jun. 2020.

BARBOZA, Mario Gibson. **Na diplomacia, o traço todo da vida**. Rio de Janeiro: Record, 1992.

BAUMANN, Renato; GONÇALVES, Samo S. **Manual do Candidato: Economia**. Brasília: FUNAG, 2016.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/eav/article/view/10047/11619>. Acesso em 04 jun. 2020.

BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. **O Negócio do Século: o Acordo de Cooperação Nuclear Brasil-Alemanha**. 2008. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados (Comissão de Relações Exteriores). **Valores e rumos do Mundo Ocidental: II Painel de Assuntos Internacionais realizado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, no período de 12 a 27 de outubro de 1977**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. **Relatório anual do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 1977. Disponível em: <http://funag.gov.br/chdd/images/Relatorios/Relat%C3%B3rio%201977.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Relatório anual do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 1978. Disponível em: <http://funag.gov.br/chdd/images/Relatorios/Relat%C3%B3rio%201978.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. **Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente**. v. I, Estocolmo, 1972a. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_I.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente**. v. II, Estocolmo, 1972b. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_II.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRITO, Bernardo de Azevedo. Economic and Social Council, Fifty-first session, Co-ordination committee: Statement by the Brazilian representative, Mr. Bernardo de Azevedo Brito, item 11 of the agenda – United Nations Conference on the Human Environment. Genebra, jul. 1971. In: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972. p. 1-14.

BUARQUE, Cristovam. O mundo para todos. **O Globo**, Rio de Janeiro, Ano LXXVI, n. 24.526, 23 out. 2000, Primeiro Caderno, p. 7. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/consulta-ao-acervo/?navegacaoPorData=200020001023>. Acesso em: 05 jun. 2020.

CANDEAS, Alessandro Warley. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a07.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2020.

CANO, Javier Sánchez. De la seguridad compartida a la seguridad ecológica. **Revista Ecología Política**, Barcelona, v. 15, p. 11-30, 1998. Disponível em: https://www.ecologiapolitica.info/novaweb2/wp-content/uploads/2019/10/015_Sanchez_1998.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

CARDOSO, Fernando Henrique; MULLER, Geraldo. **Amazônia: Expansão do capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

CARVALHO, Gustavo de Lemos Campos. O mar territorial brasileiro de 200 milhas: estratégia e soberania, 1970-1982. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 1, p. 110-126, jan./jun. 1999. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000100005. Acesso em: 11 jun. 2020.

CASTRO, João Augusto Araújo de. As Nações Unidas e a Política de Poder. 1969. In: AMADO, Rodrigo. **Araújo Castro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 139-164.

CASTRO, João Augusto Araújo de. O Congelamento do Poder Mundial. 1971. In: AMADO, Rodrigo. **Araújo Castro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 197-212.

CASTRO, João Augusto Araújo de. Telegrama 1553 da Missão em Nova York. 1971, confidencial. In: LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e**

as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf. Acesso em: 03 jun. 2020. p. 128.

CASTRO, João Augusto Araújo de. XXV Session of the General Assembly, Second Committee: Statement by the Brazilian Representative, Amassador João Augusto de Araujo Castro, on item 43 of the agenda – Human Environment. Nova York, nov. 1970 b. *In*: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972.

CASTRO, João Augusto de Araújo. Forty-ninth session of the Economic and Social Council: Statement by the Brazilian delegate, Ambassador João Augusto de Araujo Castro, on item 16 of the agenda – UN Conference on the Human Environment. Genebra, 27 jul. 1970 a. *In*: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972.

CASTRO, João Augusto de Araújo. O continente americano na problemática mundial. 1970. *In*: AMADO, Rodrigo. **Araújo Castro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p.165-196.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf. Acesso em: 03 jun. 2020.

CAVALCANTI, Geraldo Holanda. Introdução. *In*: **Miguel Ozorio de Almeida: um depoimento**. Brasília: FUNAG, 2009. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/590-miguel_ozorio_de_almeida.pdf. Acesso em: 09 jun. 2020.

CAVALCANTI, José Costa. Anexo C: Discurso do Ministro José Costa Cavalcanti, Chefe da Delegação do Brasil. Estocolmo, 06 jun. 1972. *In*: BRASIL. **Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente**. v. II, Estocolmo, 1972b. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_II.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). **Amazonian Brazil: Environmental challenge to regional development**. Intelligence Report, jun. 1972.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: Enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a01.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2020.

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

CONSALVI, Simón Alberto. A assinatura do Tratado de cooperação multilateral na Amazônia. *In*: MRE. **Resenha de política exterior do Brasil**. jul./set. 1978, p. 11-13. Disponível em:

http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_18_jul_ago_set_1978.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1967.

DALBY, Simon. Environmental change. In: WILLIAMS, Paul D (Org.). **Security studies: an introduction**. Abingdon: Routledge, 2008.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

DONATO, Manuella; PEREIRA, Matheus Gomes. A inserção do sul global no debate ambiental: uma análise a partir do Relatório de Founex. **RICRI**, João Pessoa, v. 2, n. 3, p. 70-86, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ricri/article/view/19982>. Acesso em: 10 jun. 2020.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. **História das Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

DREIFFUS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DSI-MRE. **Amazônia. Noticiário na imprensa internacional**. Sistema de Informações do Arquivo Nacional, Pesquisa Digital, Fundo: Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores - BR_DFANBSB_Z4, Documento: BR_DFANBSB_Z4_SNA_AMZ_0003_d0001de0001.pdf, p. 93-95, 05 out. 1974. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_z4/sna/amz/0003/br_dfanbsb_z4_sna_amz_0003_d0001de0001.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

DSI-MRE. **Panfleto do “Front Brasileiro de Informações” (F.B.I.), publicado em Argel**. Sistema de Informações do Arquivo Nacional, Pesquisa Digital, Fundo: Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores - BR_DFANBSB_Z4, Documento: BR_DFANBSB_Z4_DPN_ENI_0086_d0001de0001.pdf, p. 186-193, nov. 1972. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_z4/dpn/eni/0086/br_dfanbsb_z4_dpn_eni_0086_d0001de0001.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

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

ECOSOC. **Economic and Social Council official records, 48th session: 1653rd meeting**. Nova York, 1970. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/819504?ln=en>. Acesso em: 08 jun. 2020.

ECOSOC. **Resolution 1346: Question of convening an international conference on the problems of human environment**. 45ª sessão, 1968. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/214491?ln=en>. Acesso em: 08 jun. 2020.

ESTENSSORO, Fernando; DEVÉS, Eduardo. Antecedentes históricos del debate ambiental global: Los primeros aportes latinoamericanos al origen del concepto de Medio Ambiente y

Desarrollo (1970-1980). **Estudios Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 237-261, jul./dez. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/view/12372/11072>. Acesso em: 03 jun. 2020.

FERNANDES, Felipe Tâmega. **Bolivian Syndicate**. Rio de Janeiro: CPDOC, [2010]. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/BOLIVIAN%20SYNDICATE.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2020.

FOUNEX. **Report on Development and Environment**. Founex, jun. 1971. Disponível em: https://www.unedforum.org/fileadmin/files/Earth%20Summit%202012new/Publications%20and%20Reports/founex_report_on_development_and_environment_1972.pdf. Acesso em 09 jun. 2020.

FRAZÃO, Sérgio Armando. XXVI Session of the General Assembly: Statement by the permanent representative of Brazil, Ambassador Sergio Armando Frazão, in the II Committee, during the general debate on item 12 of the agenda. 08 out. 1971. *In*: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972.

FREEDEN, Michael. **Ideologies and Political Theory: A conceptual approach**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

GEISEL, Ernesto. A assinatura do Tratado de cooperação multilateral na Amazônia. *In*: MRE. **Resenha de política exterior do Brasil**. jul./set. 1978, p. 7-11. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_18_jul_ago_set_1978.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

GEISEL, Ernesto. Diretrizes do Governo Geisel. *In*: MRE. **Resenha de política exterior do Brasil**. mar./jun. 1974, p. 7-15. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_1_mar_abr_mai_jun_1974.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

GOMES, Paulo César. **Liberdade vigiada: as relações entre a ditadura militar brasileira e o governo francês: do golpe à anistia**. Rio de Janeiro: Record, 2019.

HARTOG, François. **Regimes de Historicidade: Presentismo e experiências do tempo**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2013.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 34, n. 1, p. 3-21, mar. 1990. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2600403?seq=1>. Acesso em: 04 jun. 2020.

HUDSON, Valerie M. The history and evolution of foreign policy analysis. *In*: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. **Foreign Policy: Theories, actors, cases**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 13-34.

IANNI, Octavio. **Ditadura e Agricultura: O desenvolvimento do capitalismo na Amazônia: 1964-1978**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA – IPAM. **A importância das florestas em pé na Amazônia**. Educação, Cartilhas. Belém, [201-]. Disponível em: <https://ipam.org.br/cartilhas-ipam/a-importancia-das-florestas-em-pe/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

JÚNIOR, Durval Muniz de Albuquerque. A dimensão retórica da historiografia. *In*: PINSKY, Carla Bassanezi; LUCA, Tania Regina de. **O historiador e suas fontes**. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

KAHN, Ely Jacques. **Environmentalist**. The New Yorker, 03 jun. 1972, p. 45. Disponível em: <https://www.newyorker.com/magazine/1972/06/03/environmentalist>. Acesso em: 09 jun. 2020.

LAFER, Celso. **O Brasil e a crise mundial: paz, poder e política externa**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LAFER, Celso. Política exterior brasileira: um balanço da década de 1970 (1979-1982). *In*: LAFER, Celso. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Brasília: FUNAG, 2018. v. 2, p. 1003-1028. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/relacoes-internacionais-politica-externa-diplomacia-brasileira-volume-2.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2020.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf. Acesso em: 03 jun. 2020.

LATOUR, Bruno. **Jamais fomos modernos: Ensaio de antropologia simétrica**. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2013.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22. n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf. Acesso em: 04 jun. 2020.

MAGALHÃES, Rodrigo Cesar da Silva; MAIO, Marcos Chor. Desenvolvimento, ciência e política: o debate sobre a criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica. **História, Ciência, Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 14, suplemento, p.169-189, dez. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/hcsm/v14s0/08.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2020.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MEADOWS, Donella H. et al. **Limites do Crescimento**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1973.

MÉDICI, Emílio Garrastazu. **Diplomacia para o desenvolvimento**. Discurso proferido no Palácio do Itamaraty, 20 abr. 1970. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/discursos/1970/10/view>. Acesso em: 08 jun. 2020.

MENDES, Armando Dias. Cooperação regional na Amazônia. *In*: BRASIL. Câmara dos Deputados (Comissão de Relações Exteriores). **Valores e rumos do Mundo Ocidental: II** Painel de Assuntos Internacionais realizado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, no período de 12 a 27 de outubro de 1977. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. p. 207-215.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Amazônia: Meio ambiente, fronteiras e segurança. *In*: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende; MOREIRA, Felipe Kern (ORG.). **As relações internacionais na fronteira norte do Brasil**: coletânea de estudos. Boa Vista: Editora da UFRR, 2011. cap. 3, p. 61-84.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e poder do Brasil**. Campinas: Papyrus, 1995.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. **Perspectivas**, São Paulo, v. 4, p. 75-92, 1981. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1713/1394>. Acesso em: 04 jun. 2020.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **As Universidades e o Regime Militar**: cultura política brasileira e modernização autoritária. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

MOURA, Gerson. **Autonomia na dependência**: A política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

NASCIMENTO, Durbens Martins. Padrões geopolíticos presentes na defesa da Amazônia. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 71-83, 2009. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=2432470f-a673-9088-ada1-ae4b2623a4cb&groupId=265553. Acesso em: 05 jun. 2020.

NASH, Roderick Frazier. **The Rights of Nature**: A history of environmental ethics. Madison: University of Wisconsin Press, 1989.

NETO, Tomaz Espósito. Desenvolvimento e autonomia: os eixos da política externa do Governo Geisel (1974-1979). *In*: SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo Munhoz. **Política externa brasileira durante o regime militar (1964-1985)**. Curitiba: Juruá Editora, 2014. p. 125-165.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais**: correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, Paulo Henrique Faria. Internacionalização da Amazônia: Agentes e perspectivas. **Textos e Debates**, Boa Vista, n. 27, v. 1, p. 161-176, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revista.ufrb.br/textosedebates/article/view/2845/1639>. Acesso em: 05 jun. 2020.

NUNES, Paulo Henrique Faria. O Instituto Internacional da Hileia Amazônica: Moinho combatido por um quixotesco Brasil. **Estudos Jurídicos**, [s. l.], Ano II, n. 2, 2009.

Disponível em:

<http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=4pesquisa3&page=article&op=view&path%5B%5D=31&path%5B%5D=24>. Acesso em: 05 jun. 2020.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ONU. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/523249>. Acesso em: 08 jun. 2020.

PÁDUA, José Augusto. Natureza e projeto nacional: as origens da ecologia política no Brasil. *In*: PÁDUA, José Augusto (Org.). **Ecologia e política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, IUPERJ, 1987. p. 11-62.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **Relações exteriores do Brasil III (1964-1990): Do Regime Militar à “Nova República”**. Petrópolis: Vozes, 2010.

PEREIRA, Elenita Malta. “Uma grande empresa alemã na mais primitiva exploração da Amazônia”: A campanha ambientalista contra a Volkswagen (Anos 1970). **Anos 90**, Porto Alegre, v. 24, n. 45, p. 241-266, jul. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/anos90/article/view/63235>. Acesso em: 05 jun. 2020.

PEREIRA, Elenita Malta. **A ética do convívio ecossustentável: Uma biografia de José Lutzenberger**. 2016. Tese (Doutorado em História) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/140281/000990924.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 jun. 2020.

PRATES, Rodolfo Coelho; BACHA, Carlos José Caetano. Os processos de desenvolvimento e desmatamento da Amazônia. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 3 (43), p. 601-636, dez. 2011. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642342/9814>. Acesso em: 05 jun. 2020.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política externa: A lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31636/20166>. Acesso em: 04 jun. 2020.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia da construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RICUPERO, Rubens. Cooperação regional na Amazônia. *In*: BRASIL. Câmara dos Deputados (Comissão de Relações Exteriores). **Valores e rumos do Mundo Ocidental: II Painel de Assuntos Internacionais realizado pela Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, no período de 12 a 27 de outubro de 1977**. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1978. p. 191-201.

RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 21, n. 81, p. 177-196, jan./mar. 1984, suplemento. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186318/000406292.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun. 2020.

RODRIGUES, Carlos Calero. Preparatory Committee for the Conference on the Human Environment, Second Session: Statement by the Brazilian Representative, Ambassador Carlos Calero Rodrigues, on item 2 of the agenda. Genebra, fev. 1971. *In*: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972.

ROSENAU, James N. Foreword. *In*: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. **Foreign Policy: Theories, actors, cases**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. v-x.

SANTANA, Carlos Ribeiro. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 157-177, jul./dez. 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000200009. Acesso em: 29 jun. 2020.

SANT'ANNA, Fernanda Mello; MOREIRA, Helena Margarido. Ecologia política e relações internacionais: os desafios da Ecopolítica Crítica Internacional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 20, p. 205-248, mai./ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n20/2178-4884-rbcpol-20-00205.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2020.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O pensamento de Araújo Castro. *In*: AMADO, Rodrigo. **Araújo Castro**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais**. 2. ed. Barueri: Manole, 2013.

SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÕES (SNI). **CPI das Multinacionais**. Sistema de Informações do Arquivo Nacional, Pesquisa Digital, Fundo: Serviço Nacional de Informações - BR_DFANBSB_V8, Documento: BR_DFANBSB_V8_MIC_GNC_AAA_76089314_an_01_d0001de0001.pdf, 1199 p., 1976. Disponível em: http://imagem.sian.an.gov.br/acervo/derivadas/br_dfanbsb_v8/mic/gnc/aaa/76089314/br_dfanbsb_v8_mic_gnc_aaa_76089314_an_01_d0001de0001.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. A melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se. *In*: MRE. **Resenha de política exterior do Brasil**. mar./jun. 1974, p. 19-21. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_1_mar_abr_mai_jun_1974.pdf. Acesso: 12 jun. 2020.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. A política externa do Governo Geisel. *In*: MRE. **Resenha de política exterior do Brasil**. jan./mar. 1975a, p. 37-43. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_4_jan_fev_mar_1975.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. Depoimento ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (Cpdoc/FGV). [1979-1982]. *In*: SPEKTOR, Matias (Org.). **Azeredo da Silveira: um depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. O Brasil em face da América Latina. *In*: MRE. **Resenha de política exterior do Brasil**. jul./set. 1975c, p. 7-13. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_6_jul_ago_set_1975.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. Silveira explica em Londres a política externa brasileira. *In*: **Resenha de política exterior do Brasil**. out./dez. 1975b, p. 52-56. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_7_out_nov_dec_1975.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. Tratado Amazônico reafirma a unidade fundamental dos países latino-americanos. *In*: MRE. **Resenha de política exterior do Brasil**. jul./set. 1978, p. 13-15. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_18_jul_ago_set_1978.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

SILVEIRA, Jéssica Garcia da. Entre o desenvolvimento econômico e os debates sobre meio ambiente: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e a política estratégica de proteção ambiental no Brasil (1973-1981). **Anais do XXVIII Simpósio Nacional de História (Anpuh)**, Florianópolis, jul. 2015. Disponível em: https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548945023_a32ab770b22487aaa87dcbe9d85f6a03.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. **Foreign Policy: Theories, actors, cases**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SOUTO, Cíntia Vieira. Governo Médici: A busca da autonomia dentro das regras do jogo (1969-1974). *In*: SILVA, André Luiz Reis da; SVARTMAN, Eduardo Munhoz. **Política externa brasileira durante o regime militar (1964-1985)**. Curitiba: Juruá Editora, 2014. p. 85-124.

SOUZA NETO, José Estanislau do Amaral. O Tratado de Cooperação Amazônica. *In*: DANESE, Sérgio França (Org.). **Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)**. Cadernos do IPRI, n. 2, Brasília: Funag, 1989. p. 125-132. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/cadernos-do-ipri-num-02.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020

SPEKTOR, Matias (Org.). **Azeredo da Silveira: um depoimento**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

SPEKTOR, Matias. **Ruptura e legado: o colapso da cordialidade oficial e a construção da parceria entre o Brasil e a Argentina (1967-1979)**. 2002. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4182/Disserta%20a7%20c3%a3%20de%20mestrado.PDF?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 jun. 2020.

STRONG, Maurice. Report Submitted by a Panel of Experts convened by the Secretary-General of the United Nations Conference on the Human Environment: Introduction by the Secretary-General of the Conference. Founex, jun. 1971. *In*: MRE. **O Brasil e a preparação da Conferência de Estocolmo**. Biblioteca Azeredo da Silveira, Brasília, 1972. p. iii-iv.

SUDAM. Chega de lendas, vamos faturar! **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ano 1970, edição 209, 07 dez. 1970, 1º caderno, p. 7. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=%22Chega%20de%20lendas,%20vamos%20faturar%22. Acesso em: 08 jun. 2020.

SUDAM. Toque sua boiada para o maior pasto do mundo. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ano 1971, edição 216, 16 dez. 1971, 1º caderno, p. 21. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=%22toque%20sua%20boiada%20para%20o%20maior%20pasto%20do%20mundo%22.

Acesso em: 05 jun. 2020.

SUDAM. Volkswagen produzido na Amazônia. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, ano 1971, edição 299, 26 mar. 1971, 1º caderno, p. 2. Disponível em:

http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=%22Volkswagen%20produzido%20na%20Amaz%C3%B4nia%22. Acesso em: 08 jun. 2020.

_____. **Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)**. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 03 jul. 1978. Aprovado pelo Decreto Legislativo nº 69, de 18 out. 1978 (D.O. de 19 out. 1978. Retificado no D.O de 09 nov. 1978). Instrumento de Ratificação depositado no Itamaraty a 18 dez. 1978.

TRAVASSOS, Mario. **Projeção continental do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1938.

VIOLA, Eduardo. O Movimento ecológico no Brasil (1974-1986): Do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, José Augusto (Org.). **Ecologia e política no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, IUPERJ, 1987. p. 63-110.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

WORLD BANK DATA. **GDP (Current US\$) – Argentina, Brazil**. 1960-1980. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=1980&locations=AR-BR&start=1960&view=chart>. Acesso em: 11 jun. 2020.

WORSTER, Donald. **Nature's Economy: A History of Ecological Ideas**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

WORSTER, Donald. Para Fazer História Ambiental. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 198-215, jul./dez. 1991. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2324/1463>. Acesso em: 03 jun. 2020.

ANEXO A - Resolução 2995 da AGNU

2995 (XXVII). Co-operation between States in the field of the environment

The General Assembly,

Having considered principle 20 as contained in the draft text of a preamble and principles of the declaration on the human environment, referred to it for consideration by the United Nations Conference on the Human Environment,

Recalling its resolution 2849 (XXVI) of 20 December 1971 entitled "Development and environment",

Bearing in mind that, in exercising their sovereignty over their natural resources, States must seek, through effective bilateral and multilateral co-operation or through regional machinery, to preserve and improve the environment,

1. *Emphasizes that*, in the exploration, exploitation and development of their natural resources, States must not produce significant harmful effects in zones situated outside their national jurisdiction;

2. *Recognizes* that co-operation between States in the field of the environment, including co-operation towards the implementation of principles 21 and 22 of the Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, will be effectively achieved if official and public knowledge is provided of the technical data relating to the work to be carried out by States within their national jurisdiction, with a view to avoiding significant harm that may occur in the environment of the adjacent area;

3. *Further recognizes* that the technical data referred to in paragraph 2 above will be given and received in the best spirit of co-operation and good-neighbourliness, without this being construed as enabling each State to delay or impede the programmes and projects of exploration, exploitation and development of the natural resources of the States in whose territories such programmes and projects are carried out.

*2112th plenary meeting
15 December 1972*

ANEXO B – Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente,

Tendo-se reunido em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972,

Tendo considerado a necessidade de um ponto de vista e de princípios comuns para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente.

I

PROCLAMA QUE:

1. O homem é ao mesmo tempo criatura e construtor do seu meio ambiente que lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de crescimento intelectual, moral, social e espiritual. Na longa e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a um estágio em que, através da rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem conquistou o poder de transformar seu meio ambiente de inúmeras maneiras e em escala sem precedentes. Ambos os aspectos do ambiente do homem, o natural e o feito pelo homem, são essenciais para seu bem-estar e para o gozo dos direitos humanos fundamentais até mesmo o direito à própria vida.
2. A proteção e a melhoria do meio ambiente humano são um dos principais assuntos que afetam o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico em todo o mundo; são o desejo urgente dos povos do mundo inteiro e o dever de todos os Governos.
3. O homem tem de constantemente somar experiências e prosseguir descobrindo, inventando, criando e avançando. Em nosso tempo a capacidade do homem de transformar o mundo que o cerca, se for usada sabiamente, pode trazer para todos os povos os benefícios do desenvolvimento e a oportunidade de melhorar a qualidade da vida. Se for aplicado errado ou inconsideradamente, esse mesmo poder é capaz de causar danos incalculáveis aos seres humanos e ao meio ambiente humano. Vemos à nossa volta provas crescentes de que o homem tem provocado prejuízos em muitas regiões da Terra; perigosos níveis de poluição das águas, do ar, da terra e pelos seres humanos; distúrbios grandes e indesejáveis ao equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e exaustão de recursos insubstituíveis; e enormes deficiências prejudiciais à saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente feito pelo homem, especialmente no ambiente de vida e de trabalho.
4. Nos países em desenvolvimento a maioria dos problemas ambientais tem sua causa no subdesenvolvimento. Milhões de pessoas continuam vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários a uma existência humana decente, desprovidos de alimentação adequada e de vestuário, abrigo e educação, saúde e saneamento. Por conseguinte, devem os países em desenvolvimento dirigir seus esforços no sentido do desenvolvimento, conscientes de suas prioridades e tendo em mente a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Pelas mesmas razões, devem os países industrializados esforçar-se para reduzir a distância entre eles e os países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente ligados à industrialização e ao desenvolvimento tecnológico.
5. O crescimento natural da população suscita continuamente problemas na preservação do meio ambiente, e políticas e medidas adequadas devem ser adotadas, conforme o caso, para fazer frente a estes problemas. De tudo há no mundo, o homem é o que existe de mais precioso. É o homem que impulsiona o progresso social, cria a riqueza social, desenvolve a ciência e a tecnologia e, através de seu trabalho árduo, continuamente transforma o meio ambiente. Juntamente com o progresso social e os avanços na produção, na ciência e na tecnologia, a capacidade de o homem melhorar o meio ambiente aumenta a cada dia que passa.

6. Atingiu-se um ponto na História em que devemos moldar nossas ações no mundo inteiro com mais prudente atenção a suas consequências ambientais. Pela ignorância ou indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao ambiente terrestre de que dependem nossa vida e bem-estar. Ao contrário, por um conhecimento maior e por atos mais pensados, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade uma vida melhor em ambiente que esteja mais de acordo com as necessidades e esperadas pelo homem. Há amplas perspectivas para a melhoria da qualidade ambiental e a criação de uma vida sadia. Precisa-se de um estado de espírito entusiástico, mas calmo e de trabalho intenso, mas ordenado. Para conseguir liberdade no mundo da natureza, deve o homem usar seu conhecimento para, em colaboração com a natureza, construir um ambiente melhor. Defender e melhorar o meio ambiente para as gerações atuais e para as futuras tornou-se um fim imperativo para a humanidade – um fim que se deve procurar atingir conjuntamente com os objetivos estabelecidos e fundamentais da paz e do desenvolvimento econômico e social em nível mundial, e em harmonia com eles.

7. A consecução deste objetivo ambiental requererá a aceitação de responsabilidades pelos cidadãos e pelas comunidades, pelas empresas e pelas instituições em todos os níveis, todos compartilhando equitativamente dos esforços comuns. Os indivíduos em todas as condições de vida bem como as organizações em muitos setores, por seus valores e pela soma de seus atos, modelarão o ambiente mundial do futuro. Caberá aos governos locais e nacionais o ônus maior pelas políticas e ações ambientais de grande escala dentro de suas jurisdições. A cooperação internacional é também necessária para levantar os recursos que ajudarão os países em desenvolvimento na execução de suas responsabilidades neste campo. Um número crescente de problemas ambientais, por sua extensão regional ou global ou por afetarem o domínio internacional comum, exigirá ampla cooperação entre as nações e ação das organizações internacionais no interesse comum. A Conferência concita Governos e povos a se empenharem num comum esforço para a preservação e melhoria do meio ambiente humano, em benefício do homem e das gerações futuras.

II

PRINCÍPIOS

EXPRESSA A COMUM CONVICÇÃO QUE:

Princípio 1

O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas em ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar, e cabe-lhe a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para às gerações atuais e futuras. A esse respeito condenam-se e devem ser eliminadas as políticas que promovem ou fazem durar o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial, e outras formas de opressão ou dominação estrangeira.

Princípio 2

Os recursos naturais da Terra, incluindo-se o ar, a água, a terra, a flora e a fauna, e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser salvaguardados em benefício das gerações atuais e das futuras, por meio de cuidadoso planejamento ou administração, conforme o caso.

Princípio 3

A capacidade da Terra de produzir recursos vitais renováveis deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada.

Princípio 4

O homem tem uma responsabilidade especial de salvaguardar e administrar conscienciosamente o patrimônio da fauna e da flora selvagens e seu habitat, ora gravemente ameaçados por um conjunto de fatores adversos. A conservação da natureza, e incluindo a flora e a fauna selvagens, deverá portanto, merecer importância no planejamento do desenvolvimento econômico.

Princípio 5

Os recursos não-renováveis da Terra devem ser aproveitados de forma a evitar o perigo de seu futuro esgotamento e assegurar que os benefícios de sua utilização sejam compartilhados por toda a humanidade.

Princípio 6

A fim de que não se causem danos graves ou irreparáveis aos ecossistemas, deve-se pôr fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outras matérias bem como à libertação do calor, em quantidades ou concentrações tais que ultrapassem a capacidade do meio-ambiente de neutralizá-las. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição.

Princípio 7

Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para evitar a poluição dos mares por substâncias capazes de pôr em perigo a saúde do homem, causar danos aos recursos vivos e à vida marinha, prejudicar os meios naturais de recreio ou interferir com outros usos legítimos do mar.

Princípio 8

O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente favorável de vida e de trabalho, e criar na Terra as condições que são necessárias para que se melhore a qualidade da vida.

Princípio 9

As deficiências ambientais geradas pelas condições de subdesenvolvimento e pelos desastres naturais originam problemas graves e o melhor modo de corrigi-las é o desenvolvimento acelerado mediante a transferência de somas substanciais de assistência financeira e tecnológica, como complemento aos esforços internos dos países em desenvolvimento, e à ajuda conjuntural que se tornar necessária.

Princípio 10

Para os países em desenvolvimento, a estabilidade de preços e a obtenção de receitas adequadas para os produtos de base e matérias-primas são elementos essenciais na administração do meio ambiente, já que os fatores econômicos devem ser tão levados em conta quanto os processos ecológicos.

Princípio 11

As políticas ambientais de todos os Estados devem ser orientadas no sentido de reforçar o potencial de desenvolvimento presente e futuro dos países em desenvolvimento, e não afetar adversamente esse potencial, nem impedir a conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais devem tomar as medidas apropriadas com vistas a acordo sobre os meios necessários para fazer frente às possíveis consequências econômicas, nacionais e internacionais, resultantes da aplicação de medidas de proteção ambiental.

Princípio 12

Deve-se prover recursos para proteger e melhorar o meio ambiente, levando-se em consideração as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e quaisquer despesas que possa acarretar a estes países a incorporação de medidas de proteção ambiental em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de que lhes seja prestada, quando o solicitarem, assistência internacional financeira e técnica, adicional, para tais fins.

Princípio 13

A fim de se conseguir uma administração mais racional dos recursos e assim melhorar as condições ambientais, os Estados devem adotar um método integrado e coordenado para o planejamento de seu desenvolvimento, de modo a assegurar que o desenvolvimento seja compatível com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente em benefício de sua população.

Princípio 14

O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar os imperativos do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.

Princípio 15

No planejamento dos núcleos populacionais e da urbanização, deve-se evitar efeitos adversos sobre o meio ambiente e promover a obtenção dos máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito, devem ser abandonados os projetos que visam à dominação colonialista e racista.

Princípio 16

Políticas demográficas que respeitem plenamente os direitos humanos fundamentais e que sejam julgadas apropriadas pelos Governos interessados, devem ser aplicadas nas regiões em que a taxa de crescimento da população ou suas concentrações excessivas sejam de molde a produzir efeitos adversos sobre o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou naquelas em que a baixa densidade populacional possa criar obstáculos a proteção do meio ambiente e impedir o desenvolvimento.

Princípio 17

Deve confiar-se a instituições nacionais apropriadas a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos Estados com vistas a melhorar a qualidade do meio ambiente.

Princípio 18

Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social, a ciência e a tecnologia devem ser aplicadas para identificar, evitar e combater os riscos ambientais, para resolver os problemas ambientais, e, de modo geral, para o bem comum da humanidade.

Princípio 19

A educação em assuntos ambientais, para as gerações jovens como para os adultos, com a devida atenção aos menos favorecidos, é essencial para ampliar as bases de uma opinião esclarecida e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades quanto a proteger e melhorar o meio ambiente em sua plena dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massa evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente, mas pelo contrário, disseminem informações de caráter educativo sobre a

necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente de modo a possibilitar o desenvolvimento do homem em todos os sentidos.

Princípio 20

Devem ser estimulados em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científico no contexto dos problemas ambientais, tanto nacionais quanto multinacionais. A este respeito, deve-se promover e ajudar a circulação livre de informações e a transferência de experiências científicas atualizadas, de modo a facilitar a solução dos problemas ambientais; tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento em condições tais que favoreçam sua ampla disseminação, sem constituir um fardo, econômico para esses países.

Princípio 21

De acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do direito internacional, assiste aos Estados o direito soberano de explorar seus próprios recursos em conformidade com suas próprias políticas ambientais e cabe-lhes a responsabilidade de assegurar que as atividades realizadas nos limites de sua jurisdição, ou sob seu controle, não causem prejuízo ao meio ambiente de outros Estados, ou a áreas situadas fora dos limites de qualquer jurisdição nacional.

Princípio 22

Os Estados devem cooperar para prosseguir no desenvolvimento do direito internacional relativo às questões de responsabilidade legal e de indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais causados a áreas situadas além da jurisdição de tais Estados por atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Princípio 23

Sem prejuízo dos critérios que venham a ser acordados pela comunidade internacional ou dos padrões que deverão ser definidos no plano nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores que prevalecem em cada país, bem como a aplicabilidade de padrões que são válidos para os países mais avançados, mas que podem ser inadequados e de custo social injustificado para os países em desenvolvimento.

Princípio 24

Todos os países, grandes ou pequenos, devem tratar das questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio ambiente com espírito de cooperação e em pé de igualdade. A cooperação através de acordos multilaterais ou bilaterais ou outros meios apropriados é essencial para controlar eficazmente, prevenir, reduzir e eliminar os efeitos ambientais adversos que resultem de atividades realizadas em qualquer esfera, de tal modo que a soberania e os interesses de todos os Estados recebam a devida consideração.

Princípio 25

Os Estados devem assegurar-se de que as organizações internacionais desempenhem um papel coordenado, eficiente e dinâmico na proteção e na melhoria do meio ambiente.

Princípio 26

É necessário preservar o homem e seu meio ambiente dos efeitos das armas nucleares e de todos os outros meios de destruição em massa. Os Estados devem procurar chegar rapidamente a um acordo, nos órgãos internacionais competentes, sobre a eliminação e completa destruição de tais armas.

ANEXO C - Tratado de Cooperação Amazônica

As Repúblicas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Peru, do Suriname e da Venezuela,

CONSCIENTES da importância que para cada uma das Partes têm suas respectivas regiões amazônicas como parte integrante de seus territórios,

ANIMADAS do propósito comum de conjugar os esforços que vêm empreendendo, tanto em seus respectivos territórios como entre si, para promover o desenvolvimento harmônico da Amazônia, que permita uma distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento entre as Partes Contratantes, para elevar o nível de vida de seus povos e a fim de lograr a plena incorporação de seus territórios amazônicos às respectivas economias nacionais,

CONVENCIDAS da utilidade de compartilhar as experiências nacionais em matéria de promoção do desenvolvimento regional,

CONSIDERANDO que para lograr um desenvolvimento integral dos respectivos territórios da Amazônia é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente,

CÔNSCIAS de que tanto o desenvolvimento socioeconômico como a preservação do meio ambiente são responsabilidades inerentes à soberania de cada Estado e que a cooperação entre as Partes Contratantes servirá para facilitar o cumprimento destas responsabilidades, continuando e ampliando os esforços conjuntos que vêm realizando em matéria de conservação ecológica da Amazônia,

SEGURAS de que a cooperação entre as nações latino-americanas em matérias específicas que lhes são comuns contribui para avançar no caminho da integração e solidariedade de toda a América Latina,

PERSUADIDAS de que o presente Tratado significa o início de um processo de cooperação que redundará em benefício de seus respectivos países e da Amazônia em seu conjunto,

RESOLVEM subscrever o presente Tratado:

Artigo I

As Partes Contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas a fim de promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de modo que essas ações conjuntas produzam resultados equitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios.

Parágrafo único: Para tal fim, trocarão informações e concertarão acordos e entendimentos operativos, assim como os instrumentos jurídicos pertinentes que permitam o cumprimento das finalidades do presente Tratado.

Artigo II

O presente Tratado se aplicará nos territórios das Partes Contratantes na Bacia Amazônica, assim como, também, em qualquer território de uma Parte Contratante que, pelas suas

características geográficas, ecológicas ou econômicas, se considere estreitamente vinculado à mesma.

Artigo III

De acordo com e sem detrimento dos direitos outorgados por atos unilaterais, do estabelecido nos tratados bilaterais entre as Partes e dos princípios e normas do Direito Internacional, as Partes Contratantes asseguram-se mutuamente, na base da reciprocidade, a mais ampla liberdade de navegação comercial no curso do Amazonas e demais rios amazônicos internacionais, observando os regulamentos fiscais e de polícia estabelecidos ou que se estabelecerem no território de cada uma delas. Tais regulamentos deverão, na medida do possível, favorecer essa navegação e o comércio e guardar entre si uniformidade.

Parágrafo único: O presente artigo não se aplicará à navegação de cabotagem.

Artigo IV

As Partes Contratantes proclamam que o uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais em seus territórios é direito inerente à soberania do Estado e seu exercício não terá outras restrições senão as que resultem do Direito Internacional.

Artigo V

Tendo em vista a importância e multiplicidade de funções que os rios amazônicos desempenham no processo de desenvolvimento econômico e social da região, as Partes Contratantes procurarão envidar esforços com vistas à utilização racional dos recursos hídricos.

Artigo VI

Com o objetivo de que os rios amazônicos constituam um vínculo eficaz de comunicação entre as Partes Contratantes e com o Oceano Atlântico, os Estados ribeirinhos interessados num determinado problema que afete a navegação livre e desimpedida empreenderão, conforme for o caso, ações nacionais, bilaterais ou multilaterais para o melhoramento e habilitação dessas vias navegáveis.

Parágrafo único: Para tal efeito, estudar-se-ão as formas de eliminar os obstáculos físicos que dificultam ou impedem a referida navegação, assim como os aspectos econômicos e financeiros correspondentes, a fim de concretizar os meios operativos mais adequados.

Artigo VII

Tendo em vista a necessidade de que o aproveitamento da flora e da fauna da Amazônia seja racionalmente planejado, a fim de manter o equilíbrio ecológico da região e preservar as espécies, as Partes Contratantes decidem:

a. promover a pesquisa científica e o intercâmbio de informações e de pessoal técnico entre as entidades competentes dos respectivos países, a fim de ampliar os conhecimentos sobre os recursos da flora e da fauna de seus territórios amazônicos, as quais serão matéria de um relatório anual apresentado por cada país.

Artigo VIII

As Partes Contratantes decidem promover a coordenação dos atuais serviços de saúde de seus respectivos territórios amazônicos e tomar outras medidas que sejam aconselháveis, com vistas à melhoria das condições sanitárias da região e ao aperfeiçoamento dos métodos tendentes a prevenir e combater as epidemias.

Artigo IX

As Partes Contratantes concordam em estabelecer estreita colaboração nos campos da pesquisa científica e tecnológica, com o objetivo de criar condições mais adequadas à aceleração do desenvolvimento econômico e social da região.

Parágrafo primeiro: Para os fins do presente Tratado, a cooperação técnica e científica a ser desenvolvida entre as Partes Contratantes poderá assumir as seguintes formas:

- a. realização conjunta ou coordenada de programas de pesquisa e desenvolvimento;
- b. criação e operação de instituições de pesquisa ou de centros de aperfeiçoamento e produção experimental;
- c. organização de seminários e conferências, intercâmbio de informações e documentação e organização de meios destinados à sua difusão.

Parágrafo segundo: As Partes Contratantes poderão sempre que julgarem necessário e conveniente, solicitar a participação de organismos internacionais na execução de estudos, programas e projetos resultantes das formas de cooperação técnica e científica definidas no parágrafo primeiro do presente artigo.

Artigo X

As Partes Contratantes coincidem na conveniência de criar uma infra-estrutura física adequada entre seus respectivos países, especialmente nos aspectos de transportes e comunicações. Consequentemente, comprometem-se a estudar as formas mais harmônicas de estabelecer ou aperfeiçoar as interconexões rodoviárias, de transportes fluviais, aéreos e de telecomunicações, tendo em conta os planos e programas de cada país para lograr o objetivo prioritário de integrar plenamente seus territórios amazônicos às suas respectivas economias nacionais.

Artigo XI

Com o propósito de incrementar o emprego racional dos recursos humanos e naturais de seus respectivos territórios amazônicos, as Partes Contratantes concordam em estimular a realização de estudos e a adoção de medidas conjuntas tendentes a promover o desenvolvimento econômico e social desses territórios e a gerar formas de complementação que reforcem as ações previstas nos planos nacionais para referidos territórios.

Artigo XII

As Partes Contratantes reconhecem a utilidade de desenvolver, em condições equitativas e de mútuo proveito, o comércio a varejo de produtos de consumo local entre as suas respectivas populações amazônicas limítrofes, mediante acordos bilaterais ou multilaterais adequados.

Artigo XIII

As Partes Contratantes cooperarão para incrementar as correntes turísticas, nacionais e de terceiros países, em seus respectivos territórios amazônicos, sem prejuízo das disposições nacionais de proteção às culturas indígenas e aos recursos naturais.

Artigo XIV

As Partes Contratantes cooperarão no sentido de lograr a eficácia das medidas que se adotem para a conservação das riquezas etnológicas e arqueológicas da área amazônica.

Artigo XV

As Partes Contratantes se esforçarão por manter um intercâmbio permanente de informações e colaboração entre si e com os órgãos de cooperação latino-americanos, nos campos de ação que se relacionam com as matérias que são objeto deste Tratado.

Artigo XVI

As decisões e compromissos adotados pelas Partes Contratantes na aplicação do presente Tratado não prejudicarão os projetos e empreendimentos que executem em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao Direito Internacional e segundo a boa prática entre nações vizinhas e amigas.

Artigo XVII

As Partes Contratantes poderão apresentar iniciativas para a realização de estudos destinados à concretização de projeto de interesse comum, para o desenvolvimento de seus territórios amazônicos e, em geral, que permitam o cumprimento das ações contempladas no presente Tratado.

Parágrafo único: As Partes Contratantes acordam conceder especial atenção à consideração de iniciativas apresentadas por países de menor desenvolvimento que impliquem esforços e ações conjuntas das Partes.

Artigo XVIII

O estabelecido no presente Tratado não significará qualquer limitação a que as Partes Contratantes celebrem acordos bilaterais ou multilaterais sobre temas específicos ou genéricos, desde que não sejam contrários à consecução dos objetivos comuns de cooperação na Amazônia, consagrados neste instrumento.

Artigo XIX

Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão algum efeito sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as Partes, nem sobre quaisquer divergências sobre limites ou direitos territoriais existentes entre as Partes, nem poderá interpretar-se ou invocar-se a celebração deste Tratado ou sua execução para alegar aceitação ou renúncia, afirmação ou modificação, direta ou indireta, expressa ou tácita, das posições e interpretações que sobre estes assuntos sustente cada Parte Contratante.

Artigo XX

Sem prejuízo de que posteriormente se estabeleça a periodicidade mais adequada, os Ministérios das Relações Exteriores das Partes Contratantes realizarão reuniões cada vez que o julgarem conveniente ou oportuno, a fim de fixar as diretrizes básicas da política comum, apreciar e avaliar o andamento geral do processo de cooperação amazônica e adotar as decisões tendentes à realização dos fins propostos neste instrumento.

Parágrafo primeiro: Celebrar-se-ão reuniões dos Ministros das Relações Exteriores por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes sempre que conte com o apoio de pelo menos outros quatro Estados Membros.

Parágrafo segundo: A primeira reunião de Ministros das Relações Exteriores celebrar-se-á dentro dos dois anos seguintes à data de entrada em vigor do presente Tratado. A sede e a data da primeira reunião serão fixadas mediante entendimento entre as Chancelarias das Partes Contratantes.

Parágrafo terceiro: A designação do país sede das reuniões obedecerá ao critério de rodízio por ordem alfabética.

Artigo XXI

Representantes diplomáticos de alto nível das Partes Contratantes reunir-se-ão, anualmente, integrando o Conselho de Cooperação Amazônica, com as seguintes atribuições:

1. Velar pelo cumprimento dos objetivos e finalidades do Tratado;
2. Velar pelo cumprimento das decisões tomadas nas reuniões de Ministros das Relações Exteriores;

3. Recomendar às Partes a conveniência ou oportunidade de celebrar reuniões de Ministros das Relações Exteriores e preparar o temário correspondente;
4. Considerar as iniciativas e os projetos que apresentem as Partes e adotar as decisões para a realização de estudos e projetos bilaterais ou multilaterais, cuja execução, quando for o caso, estará a cargo das Comissões Nacionais Permanentes;
5. Avaliar o cumprimento dos projetos de interesse bilateral ou multilateral;
6. Adotar as normas para seu funcionamento.

Parágrafo primeiro: O Conselho poderá celebrar reuniões extraordinárias por iniciativa de qualquer das Partes Contratantes, com o apoio da maioria das demais.

Parágrafo segundo: A sede das reuniões ordinárias obedecerá ao critério de rodízio, por ordem alfabética, entre as Partes Contratantes.

Artigo XXII

As funções de Secretaria serão exercidas, pro-tempore, pela Parte Contratante em cujo território deva celebrar-se a seguinte reunião ordinária do Conselho de Cooperação Amazônica.

Parágrafo único: A Secretaria Pro-Tempore enviará, às Partes, a documentação pertinente.

Artigo XXIII

As Partes Contratantes criarão Comissões Nacionais Permanentes encarregadas da aplicação, em seus respectivos territórios, das disposições deste Tratado, assim como da execução das decisões adotadas pelas reuniões dos Ministros das Relações Exteriores e pelo Conselho de Cooperação Amazônica, sem prejuízo de outras atividades que lhes sejam atribuídas por cada Estado.

Artigo XXIV

Sempre que necessário, as Partes Contratantes poderão constituir comissões especiais destinadas ao estudo de problemas ou temas específicos relacionados com os fins deste Tratado.

Artigo XXV

As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com os Artigos XX e XXI, requererão sempre o voto unânime dos Países Membros do presente Tratado. As decisões adotadas em reuniões efetuadas em conformidade com o Artigo XXIV requererão sempre o voto unânime dos países participantes.

Artigo XXVI

As Partes Contratantes acordam que o presente Tratado não será susceptível de reservas ou declarações interpretativas.

Artigo XXVII

O presente Tratado terá duração ilimitada e não estará aberto a adesões.

Artigo XXVIII

O presente Tratado será ratificado pelas Partes Contratantes e os instrumentos de ratificação serão depositados junto ao Governo da República Federativa do Brasil.

Parágrafo primeiro: O presente Tratado entrará em vigor trinta dias depois de depositado o último instrumento de ratificação das Partes Contratantes.

Parágrafo segundo: A intenção de denunciar o presente Tratado será comunicada por uma Parte Contratante às demais Partes Contratantes, pelo menos noventa dias antes da entrega formal do instrumento do instrumento de denúncia ao Governo da República Federativa do Brasil.

Formalizada a denúncia, os efeitos do Tratado cessarão para a Parte Contratante denunciante, no prazo de um ano.

Parágrafo terceiro: O presente Tratado será redigido nos idiomas português, espanhol, holandês e inglês, fazendo todos igualmente fé.

EM FÉ DO QUE, os Chanceleres abaixo-assinados firmaram o presente Tratado.

FEITO na cidade de Brasília, aos 3 de julho de 1978, o qual ficará depositado nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que fornecerá cópias autênticas aos demais países signatários.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br