

**DO DESENVOLVIMENTO IRRESTRITO AO  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: O ENTENDIMENTO DO  
CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO NA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA EM ESTOCOLMO 72 E RIO 92**

*FROM UNRESTRICTED DEVELOPMENT TO SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT: UNDERSTANDING THE CONCEPT OF  
DEVELOPMENT IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY IN STOCKHOLM  
72 AND RIO 92*

**Milena Dune Severino<sup>1</sup>**

**Victor Augusto Rocha Cantarino<sup>2</sup>**

**RESUMO**

O presente trabalho visa responder o seguinte questionamento: quais eram as concepções de desenvolvimento vigentes no Brasil em 1972 e 1992 e como tais concepções foram instrumentalizadas pela diplomacia brasileira nas duas Conferências sobre o Meio Ambiente da ONU para atender o que era considerado o “interesse nacional”? Sua justificativa se dá pela relevância que o Brasil possui nas discussões internacionais de ambas as temáticas: meio-ambiente e desenvolvimento. Contudo, as duas temáticas revelam uma correlação aparentemente inversa: para se atingir um desenvolvimento econômico pleno, há exigência de uso de uma grande quantidade de recursos naturais, dificultando a preservação ambiental. Há, todavia, visões que negam essa contradição, mostrando que, ao renunciar ao desenvolvimento irrestrito em prol da preservação ambiental, países em desenvolvimento conseguiriam melhores formas de financiamento internacional, conseguindo contornar o problema. A hipótese do artigo é de que essa relação foi compreendida e instrumentalizada pela elite política e diplomática do país de forma diferente, existindo dois momentos paradigmáticos, o Regime Militar e o Governo Collor, em que visões distintas sobre o significado de “desenvolvimento” guiaram a atuação do país nas conferências ambientais das Nações Unidas. Assim, o argumento é que, no Regime Militar, predominou o “desenvolvimento irrestrito”, segundo o qual o país não deveria deixar temáticas de cunho sociopolítico serem utilizadas como pretexto para impedir o avanço da industrialização e o crescimento econômico. No governo Collor, predominou o desenvolvimento pela integração, segundo o qual o país deveria se inserir de forma propositiva e engajada nas temáticas de cunho sociopolítico a fim de melhorar a imagem no exterior e, com isso, influenciar essas discussões para garantir o crescimento da economia brasileira. Portanto, o objetivo geral do trabalho é apresentar uma discussão sobre a questão do desenvolvimento adaptada para a realidade da política externa brasileira e de que forma essa discussão influenciou o posicionamento do país. Após a análise, conclui-se a validade do argumento, indicando que a diferença na forma de conceber o desenvolvimento levou a posturas diferentes da Política Externa nas duas Conferências.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Uberlândia (milendadseverino@gmail.com).

<sup>2</sup> Universidade Federal de Uberlândia (victorcantarino@gmail.com).

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira, Desenvolvimento Irrestrito, Desenvolvimento Sustentável, Política ambiental.

### **ABSTRACT**

The present work aims to answer the following question: what were the conceptions of development in Brazil in 1972 and 1992 and how such conceptions were instrumentalized by Brazilian diplomacy in the two UN Conferences about Environment to meet what was considered the “national interest”? Its justification is given by the relevance that Brazil has in international discussions of both themes: environment and development. However, the two themes reveal an apparently inverse correlation: to achieve full economic development, there is a requirement to use a large amount of natural resources, making environmental preservation difficult. There are, however, views that deny this contradiction, showing that, by giving up unrestricted development in favor of environmental preservation, developing countries would get better forms of international financing, managing to circumvent the problem. The hypothesis of the article is that this relationship was understood and instrumentalized by the country's political and diplomatic elite in a different way, with two paradigmatic moments, the Military Regime and the Collor Government, in which different views on the meaning of "development" guided the performance of the country in the environmental conferences of the United Nations. Thus, the argument is that, in the Military Regime, “unrestricted development” predominated, according to which the country should not let socio-political issues be used as a pretext to prevent the advance of industrialization and economic growth. In the Collor government, development through integration prevailed, according to which the country should be proactively and engaged in socio-political issues in order to improve its image abroad and, with this, influence these discussions to ensure growth of the Brazilian economy. Therefore, the general objective of the work is to present a discussion on the issue of development adapted to the reality of Brazilian foreign policy and how this discussion influenced the country's position. After the analysis, the validity of the argument is concluded, indicating that the difference in the way of conceiving development led to different positions of Foreign Policy in the two Conferences.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy, Unrestricted Development, Sustainable Development, Environmental Policy.

### **INTRODUÇÃO**

O fim da Guerra Fria, em 1991, foi um evento que marcou profundamente todo o Sistema Internacional. Nesse sentido, temas antes considerados de “baixa política” passaram a receber uma atenção maior, ganhando destaque questões como meio ambiente, direitos humanos, populações indígenas e narcotráfico (VigevanI *et al.*, 2003). Dessa forma, durante a década de 90 foram realizadas diversas conferências sobre tais temáticas, destacando-se, para o artigo em questão, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (doravante Rio 92), realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

A preocupação internacional com o meio ambiente é mais antiga que a Rio 92, contudo a partir das décadas de 1950 e 1960, observa-se uma multiplicação da preocupação com as questões ambientais nos países desenvolvidos. A intoxicação por mercúrio de comunidades em Minamata, no Japão, em 1954, e o naufrágio do petroleiro Torrey Canyon, em 1967, serviram para aumentar as pressões de grupos civis sobre seus respectivos Estados (Lago, 2013). O auge desse processo veio com a publicação por parte do *think tank* Clube de Roma,

em 1972, do relatório, posteriormente transformado em livro, *Os Limites do Crescimento* (*The Limits to Growth*), uma obra que pode ser entendida por um caráter neomalthusiano, tendo em vista a associação pessimista que fazia entre a diferença de velocidade do crescimento populacional nos países em desenvolvimento e a capacidade de utilização dos recursos produtivos existentes no planeta.

Por um lado, crescia a pressão da opinião pública dos países desenvolvidos para que alguma medida fosse tomada em relação às nações em desenvolvimento, que deveriam cessar sua busca pelo desenvolvimento econômico e buscar o controle da natalidade de suas populações. Por outro lado, crescia o temor das nações em desenvolvimento de que a questão ambiental fosse manipulada para consolidar a divisão socioeconômica Norte-Sul. É neste contexto que foi realizada, em Estocolmo, no ano de 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (doravante Estocolmo 72), responsável por introduzir, na pauta política internacional, as questões ambientais.

Como um país em que o desenvolvimento sempre foi uma das principais metas da política externa, o Brasil esteve fortemente envolvido com as duas conferências ambientais. A forma pela qual a elite política e econômica compreendia o conceito de desenvolvimento e a forma de inserção internacional do Brasil é fundamental para explicar a ação brasileira. Nas duas conferências, a atuação brasileira objetivou relacionar a temática ambiental com suas dimensões socioeconômicas, buscando, com isso, promover o desenvolvimento. Contudo, o entendimento do que seria o desenvolvimento e a melhor forma de alcançá-lo diferiu significativamente. Assim, o presente artigo pretende responder: quais eram as concepções de desenvolvimento vigentes no Brasil em 1972 e 1992 e como tais concepções foram instrumentalizadas pela diplomacia brasileira nas duas Conferências sobre o Meio Ambiente da ONU para atender o que era considerado o “interesse nacional”?

A hipótese é de que o posicionamento consideravelmente distinto da diplomacia brasileira em duas conferências de temática similar pode ser compreendido pela existência de duas visões distintas sobre o conceito de “desenvolvimento” e o que o Estado brasileiro deveria estar disposto a aceitar negociar em prol de tal desenvolvimento. Logo, o argumento é que, no Regime Militar, predominou o “desenvolvimento irrestrito”, segundo o qual o país não deveria deixar temáticas de cunho sociopolítico serem utilizadas como pretexto para impedir

o avanço da industrialização e o crescimento econômico. No governo Collor, predominou o desenvolvimento pela integração, segundo o qual o país deveria se inserir de forma propositiva e engajada nas temáticas de cunho sociopolítico a fim de melhorar a imagem no exterior e, com isso, influenciar essas discussões para garantir o crescimento da economia brasileira. Portanto, a atividade diplomática em Estocolmo foi soberanista, renegando a questão ambiental como secundária; já a participação da diplomacia brasileira no Rio foi muito mais proativa, atuando de forma a estabelecer regras e mecanismos de cooperação internacional para solucionar o problema, defendendo a visão do “desenvolvimento sustentável”.

A metodologia utilizada foi a revisão de literatura para traçar uma mudança qualitativa na Política Externa Brasileira sobre a relação da ação internacional do país com o conceito de “desenvolvimento”. Portanto, para análise, foi feito um amplo levantamento bibliográfico, com análise qualitativa. Os autores se basearam em obras sobre as relações entre a política externa brasileira (PEB) e o meio ambiente e em documentos oficiais do governo brasileiro.

A justificativa do artigo está relacionada à importância das duas dimensões envolvidas no trabalho para a política externa brasileira: meio-ambiente e desenvolvimento. Por um lado, o Brasil é um dos países mais importantes nas discussões ambientais, devido à sua riqueza de fauna e flora, tanto terrestre, quanto aquática, possuindo grande relevância e interesse nas discussões sobre mudanças climáticas e uso dos recursos naturais. Por outro, a busca pelo desenvolvimento, em sua dimensão social e econômica, é um dos principais motes da ação diplomática do país, no sentido de direcionar a atuação externa do país para viabilizar mecanismos e regimes que permitam a superação do subdesenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, as duas temáticas apresentam uma interface relevante, uma vez que a busca do desenvolvimento exige o uso de recursos naturais, o que pode causar uma aparente contradição entre o alcance do desenvolvimento e a preservação ambiental. Por isso, entende-se que um resgate ao tema, articulando-o a estudos teóricos sobre mudanças de política externa, faz-se fundamental para entender como a diplomacia brasileira atuou de forma a resolver ou corroborar esse aparente paradoxo entre desenvolvimento e preservação ambiental, tendo em vista a importância de ambas para a inserção internacional do Brasil.

Tendo em vista a hipótese apresentada, os objetivos demarcados e a relevância explicitada, o artigo se divide em outras cinco seções, para além desta introdução. A primeira mostra como é errônea a visão clássica de que a PEB segue conceitos historicamente definidos e invariáveis, insulados dos acontecimentos políticos internos. A segunda mostra como o conceito de “desenvolvimento” foi instrumentalizado durante o Regime Militar (1964-1985). A terceira indica de que forma tal concepção de desenvolvimento foi instrumentalizada na defesa dos posicionamentos brasileiros na Estocolmo 72. A quarta explica como o conceito de “desenvolvimento” era concebido no período Collor (1990-1992) na aplicação da política externa. A quinta mostra como tal concepção de desenvolvimento foi instrumentalizada na defesa dos posicionamentos brasileiros na Rio 92. Por fim, são apresentadas as conclusões.

### **O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

De acordo com a visão tradicional sobre a Política Externa Brasileira, a inauguração da República foi fundamental para dar à PEB seus principais traços distintivos. Assim, o período republicano, principalmente durante a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912) à frente dos assuntos externos do país, foi fundamental para que se cristalizasse características que seriam internacionalmente reconhecidas como distintivas, a partir da americanização da PEB (CERVO; BUENO, 2011). O país teve uma formação territorial única em relação à América do Sul, uma vez que suas fronteiras foram demarcadas pelo consenso e pela arbitragem, não pela guerra ou por disputas (LIMA, 2005). Dessa forma, o Brasil já era um país geopoliticamente “satisfeito” no início do século XX, de modo que pôde pautar sua política externa regional de forma institucionalista e pacífica.

Em âmbito mundial, isso ocorreu a partir da participação brasileira na IIª Conferência da Paz de Haia, em 1907, considerada a entrada do país na política internacional (Cardim, 2007). O principal tema da Convenção era o Direito da Guerra e o Brasil teve um papel destacado ao defender o princípio de igualdade dos Estados, ao se recusar a aceitar um tratamento diferenciado baseado apenas no critério do poder (Cardim, 2007). A partir disso, a política externa brasileira teria sido internacionalmente reconhecida pelos mesmos princípios, que não mudariam mesmo com a troca de governantes no plano interno: “1- resolução pacífica de conflitos; 2- respeito à autodeterminação dos povos; 3- não intervenção nos assuntos

internos de outros países; 4- respeito às normas do Direito Internacional; 5- multilateralismo” (Salinas, 2011: 140, tradução nossa). A essas características, a busca pelo desenvolvimento pode ser considerado um sexto norteador da política externa do país.

Para Salinas (2011), a lógica de organização da PEB é baseada no fato de que o Brasil não possui meios materiais suficientes para ser considerado uma Grande Potência. Por isso, características como as desenvolvidas pela diplomacia brasileira são fundamentais para a ação externa de um país que precisa angariar apoio de outras nações para avançar seus interesses. Nesse sentido, o multilateralismo (5) é fundamental para angariar apoio para uma estrutura mais igualitária no que tange à divisão de riquezas do SI, o que ajudaria o Brasil a alcançar o seu pleno desenvolvimento (6). Assim, para fazer coro frente aos desígnios unilaterais das Grandes Potências, é fundamental obter apoio de um grande número de países, motivo pelo qual se defende a autodeterminação dos povos (2). Entretanto, para que tais Estados possam livremente defender seus pontos de vista, sem o risco de sofrerem retaliações das Potências, é necessária uma defesa do respeito às normas do Direito Internacional (4), a resolução pacífica de conflitos (1) e a não intervenção nos assuntos internos de outros países (3).

Em 1945, o Estado brasileiro criou o Instituto Rio Branco, em homenagem ao patrono da diplomacia brasileira, o Barão do Rio Branco. A principal ideia era sistematizar a escolha dos diplomatas do país, criando um corpo coeso que orbitasse em torno dos ideais ensinados no palácio do Itamaraty (Cervo; Bueno, 2011). A característica ímpar do desenvolvimento da ação externa do país foi o relativo baixo interesse do público em geral nos mínimos detalhes da condução da vida internacional. Por isso, foi dada relativa autonomia ao Ministério das Relações Exteriores (MRE) para conduzir a PEB com base em seus “princípios basilares”. Consequentemente, o Itamaraty foi visto como uma instituição à parte do ordenamento político interno e, portanto, livre para implementar uma Política de Estado, ou seja, que depende apenas da interação entre os fatores institucionais da PEB com o Sistema Internacional (Milani; Pinheiro, 2013). Por isso, houve o entendimento da PEB como “Política de Estado”, justamente porque os discursos dos diferentes presidentes e chanceleres permaneciam inalterados por longos períodos, com conceitos e metas apresentadas como fixas (Vigevani *et al.*, 2003). Nesse sentido, predominou por muito tempo

a visão de que a PEB é insulada das demais competências governamentais (Milani; Pinheiro, 2013).

Contudo, a tese de que a PEB segue uma “rota planejada” não se mostra verdadeira. Há dois problemas com essa visão: a de que existiriam conceitos fixos aplicados na PEB, e o de que o Itamaraty é o único lócus de decisão sobre os rumos da política externa do país.

Em relação à visão dos “conceitos fixos”, os princípios citados são basicamente abstratos, não existindo apenas um modo de os interpretar. Nesse contexto, o comprometimento de diferentes governos com eles está relacionado à instrumentalização de conceitos sem significado único, para avançar preferências pessoais. Muitas vezes, o projeto de PEB de determinado governo é apresentado como uma continuidade da tradição diplomática do país, ou como uma “correção de rumos” ao projeto do governo antecessor. Essa estratégia tenta criar uma legitimidade para a implementação de uma política externa que, ao fim, representa os interesses ou necessidades dos grupos internos no poder. Logo, é criada “uma flexibilidade discursiva e conceitual, facilitando, de acordo com as mudanças históricas ou conjunturais, o espaço para inserir mecanismos de adaptação a novas realidades ou a uma compreensão de mundo distinta” (Vigevani *et al.*, 2003).

Com isso, diferentes governos, de diferentes partidos ou sistemas políticos e com diferentes ideologias parecem estar defendendo princípios constantes, com a justificativa de que estão agindo de acordo com a tradição diplomática brasileira, mesmo que as formas de implementação difiram significativamente em cada caso, conforme a visão do governo. Dessa maneira, o que se observa, na realidade, a partir de Rio Branco, não é o desenvolvimento histórico de uma PEB relativamente constante, mas sim a formulação de diversos princípios retóricos utilizados para dar legitimidade a determinadas visões de mundo, permitindo a aplicação de diferentes políticas, de acordo com o grupo dominante em cada momento, indicando mais a “fronteira” de determinada política, isto é, até onde ela pode ir, do que necessariamente seu conteúdo.

Com relação ao segundo, é um erro afirmar que a PEB é formulada e implementada apenas no nível do Itamaraty. Campos (2014) e Lima (2005) demonstram como, historicamente, os interesses das elites econômicas e políticas do país foram fundamentais para a formulação

da PEB. Letícia Pinheiro (2000), ao analisar as diferentes políticas externas durante o Regime Militar, mostra como, nos anos iniciais do domínio militar, o Itamaraty perdeu fortemente sua função de implementador autônomo da política externa. Instâncias como a Escola Superior de Guerra, o Conselho de Segurança Nacional e o Serviço Nacional de Informações tiveram papéis fundamentais nos governos de Castello Branco (1964-1967) e Médici (1969-1974), sobretudo em questões relacionadas com a defesa do Brasil.

Portanto, fica clara a inadequação da visão de que existe apenas uma instituição, o Itamaraty, que formula e implementa a PEB, sem sofrer influências políticas, econômicas ou ideológicas de atores de outras dimensões. Nesse sentido, ao mudar a forma como tal conceito é entendido e, portanto, utilizado como justificativa para ações no Sistema Internacional, pode-se perceber uma alteração na forma de inserção internacional do país, mesmo que, em termos de discurso, o uso do conceito permaneça constante. Essa divergência na aplicação de um conceito considerado “fixo” na PEB pode ser facilmente demonstrada na questão do “desenvolvimento”, como mostrado na próxima seção.

## **O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E A POLÍTICA EXTERNA DO REGIME MILITAR BRASILEIRO**

A partir da Revolução de 30, liderada por Getúlio Vargas, a PEB passou a ser usada como um instrumento para propiciar condições favoráveis ao desenvolvimento econômico brasileiro. Contudo, não houve a delimitação de quais necessariamente seriam os caminhos corretos para se viabilizar a industrialização, de forma que diferentes governos a interpretaram de diferentes formas, seguindo alterações domésticas ou internacionais, mesmo que, na retórica, a justificativa do desenvolvimento permanecesse sempre presente, o que criou dois paradigmas.

O primeiro é o do Alinhamento Automático. Essa visão surgiu após a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial ao lado dos Aliados, acreditando que, com isso, conseguiria auferir ganhos importantes para manter o processo de industrialização. Com o início da Guerra Fria, o Brasil, por se localizar numa região historicamente de influência estadunidense, e por estar passando por um processo de redemocratização, alinhou-se automaticamente ao Bloco Ocidental. Portanto, no governo Dutra, a concepção de

desenvolvimento se deu por meio de um alinhamento com os países do Bloco Ocidental, na esperança de que a cumplicidade em temas político-estratégicos transbordasse para as questões econômicas (Cervo; Bueno, 2011).

O projeto de Dutra não deu certo, de modo que seu sucessor, Vargas, tentou imprimir uma mudança de rumos, o que deu origem ao paradigma autonomista. Houve a tentativa de reedição da “política de barganha” que fora implementada na década de 30, porém em um contexto internacional consideravelmente diferente (Cervo; Bueno, 2011). Naquele momento, não havia mais um contraponto aos norte-americanos que, na realidade, estavam mais preocupados com a contenção do comunismo na Europa e na Ásia, negligenciando a América Latina a seu papel histórico de exportadores de produtos primários. Essa visão de manutenção do *status quo* econômico era contra os interesses brasileiros, o que levou à percepção de que a estratégia de alinhamento com as Grandes Potências, naquele contexto, não era mais vantajosa. Com isso, diferentes setores desenvolveram a visão de que a industrialização brasileira deveria ocorrer de forma mais autônoma, expandindo os contatos do país com outras áreas do mundo (Cervo, 2003).

Essas duas situações acabaram por criar dois paradigmas no que tange à relação entre política externa e desenvolvimento. De um lado, aqueles que enxergam no alinhamento com as principais Potências a melhor forma de lograr o desenvolvimento econômico, visto que o Brasil conseguiria introduzir mais facilmente seus interesses na agenda internacional (Cervo, 2003). Do outro, há a vertente que enxerga no autonomismo a melhor forma de inserção, isto é, a ideia de que o país não colherá frutos significativos para o seu desenvolvimento econômico caso se mantenha alinhado com as principais nações do centro, pois estas tendem a agir de forma a preservar o *status quo* internacional. Para essa corrente, o crescimento brasileiro passa por uma reformulação das regras políticas e econômicas do Sistema Internacional, para torná-lo mais democrático (Gonçalves; Miyamoto, 1993). Não coincidentemente, a primeira visão predominou no governo Collor, enquanto a segunda pode ser claramente vista no Regime Militar:

Durante décadas, a ideologia desenvolvimentista fez a unanimidade no Brasil, mas não fez o entendimento político [...]. O desenvolvimento associado às forças externas do capitalismo, de estreitos vínculos políticos, geopolíticos e econômicos com a matriz do sistema, os Estados Unidos, tido por recomendável por Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), Castelo Branco (1964-1967), Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). O desenvolvimento autônomo, tocado essencialmente pelas forças da nação, criador

de autonomia política e de forte núcleo econômico, tido por recomendável por Getúlio Vargas, João Goulart e Ernesto Geisel (Cervo, 2003: 13).

Ao assumir o poder após um golpe de Estado, o governo Castelo Branco (1964-1967) procedeu para uma revisão completa das políticas adotadas pelo presidente João Goulart. No âmbito da PEB, há um retorno à ideia de Alinhamento Automático com os Estados Unidos, numa visão de que o Brasil ganharia mais acatando a Washington. Pode-se perceber uma brusca alteração na condução da PEB, aproximando-a do paradigma que enxerga o desenvolvimento como alinhamento ao centro. Entretanto, numa década marcada por lutas anti-imperialistas, contestação do *status quo* no interior dos dois Blocos e *détente* entre EUA e URSS, o Alinhamento Automático do primeiro governo militar não logrou resultados sólidos. Coube a Costa e Silva (1967-1969) iniciar essa revisão. O modelo da nova gestão, chamado “Diplomacia da Prosperidade”, seria basicamente a reversão das linhas que guiavam o Alinhamento Automático. A partir de Costa e Silva, embora com certas modificações de estratégia, estaria consolidada uma nova visão de desenvolvimento, que permaneceria presente no discurso brasileiro até a transição ao governo democrático de Sarney (1985-1989) (Corrêa, 2006). O foco do discurso se deslocava da confrontação ideológica Leste x Oeste e se centrava cada vez mais na divisão econômica Norte x Sul (Pinheiro, 2000).

Aprofundou-se a percepção de que a distensão entre EUA e URSS era cada vez maior, ao mesmo tempo que as diferenças entre as nações ricas do Norte e as pobres do Sul se acentuavam (Gonçalves; Miyamoto, 1993). Os militares nacionalistas passaram a enxergar que as dificuldades do Brasil em alcançar o pleno desenvolvimento derivavam muito mais de uma desfavorável estrutura econômica internacional que da disputa ideológica internacional. O Regime Militar, a partir de 1967, passou a ver o desenvolvimento sob a ótica do paradigma soberanista, entendendo o fortalecimento nacional como a melhor forma de superar o subdesenvolvimento (Miyamoto, 2013). Dessa forma, o intuito passa a ser desenvolver a ideia de *Brasil Potência*, isto é, a superação do estágio de subdesenvolvimento do país e a entrada no seleto grupo dos países desenvolvidos. Para isso, era necessário assegurar um crescimento econômico contínuo que tinha no Estado seu principal articulador, sobretudo no nível internacional.

No contexto externo, portanto, fortaleceu-se a ideia de que a PEB era um instrumento do desenvolvimento industrial no país (Gonçalves; Miyamoto, 1993). O modelo econômico do Regime Militar trouxe amplas mudanças para a economia, lançando as bases do “Milagre Brasileiro”, a partir do governo Médici. Com o início de um crescimento impressionante dos índices econômicos, ter uma política externa que lograsse os recursos necessários para a evolução do “milagre” se fazia imperioso. Por isso o rompimento com o castelismo anterior: a condição brasileira era de uma nação em desenvolvimento, ainda no Terceiro Mundo, que sonhava poder chegar ao clube do Primeiro, mas que estava impedida de alcançar tal nível devido ao “congelamento do poder mundial” existente, que cristalizava as diferenças entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento (Miyamoto, 2013).

No plano multilateral, isso era traduzido, em grande parte das vezes, em um esforço para avançar temas de mudança nos regimes econômicos internacionais; conseguir influenciar as conferências multilaterais, aproximando-as da ótica do desenvolvimento; e por certa desconfiança de iniciativas de regulação internacional propostas por países desenvolvidos, sob pretexto de que estariam tentando impedir as nações emergentes de alcançarem o pleno desenvolvimento. Na visão do embaixador Araújo Castro, criador da tese do congelamento do poder mundial, que orientou a diplomacia brasileira em grande parte da década de 1960 e 1970 (Cervo; Bueno, 2011), o Brasil não poderia aceitar obstáculos que impedissem seu pleno desenvolvimento econômico. Muitas vezes, tais entraves eram entendidos como a vontade das nações centrais de discutirem temas como política nuclear, controle de natalidade, meio ambiente e direitos humanos (Corrêa, 2006). Por isso, quando obrigados a discutir sobre tais matérias, a posição brasileira se pautava em dois níveis: agir na defensiva contra as acusações dos países desenvolvidos e tentar articular a estreita relação entre tais questões e o desenvolvimento, entendendo que esses problemas só seriam de fato resolvidos com a possibilidade de pleno desenvolvimento brasileiro.

Não se pode afirmar que a PEB do período foi exclusivamente “terceiro-mundista”. O Brasil atuava nos fóruns econômicos multilaterais com vistas a promover a transferência de recursos Norte-Sul, mas não porque se via como guardião dos países subdesenvolvidos, mas porque era o melhor para o país naquele momento (Lessa *et al.*, 2010). Nesse sentido, quando necessário, o país não via problemas em atuar ao lado das Grandes Potências. A questão é que, em matérias que diretamente envolviam temas sensíveis, a retórica brasileira se

aproximava das outras nações emergentes, que viam com desconfiança a agenda multilateral proposta pelos países desenvolvidos. Assim, pode-se perceber a clara mudança na ideia de desenvolvimento presente entre o governo Castelo Branco e seus sucessores.

O governo Médici (1969-1974) pode ser visto como o momento de maior afirmação da ideia de *Brasil Potência*. Buscava uma introdução mais assertiva para o Brasil no Sistema Internacional, visando colocar o país de fato no rol do Primeiro Mundo. Vivendo no auge do Milagre Brasileiro, o corpo diplomático de Médici precisava mostrar que o impressionante crescimento dos índices econômicos seria transformado em maior prestígio internacional do país. Fortalecer a ação internacional do Estado era, então, uma forma de fortalecer o próprio desenvolvimento; no plano multilateral, o Brasil precisaria atuar com determinação e confiança para garantir seu direito ao desenvolvimento e evitar as “armadilhas” das nações desenvolvidas, desejosas de manter o *status quo* internacional.

Por fim, pode-se ver que, mesmo com o rompimento de 1964, a retórica do desenvolvimento continuou presente na PEB. O que variou foi a visão de qual era o melhor paradigma de desenvolvimento existente. A ideia de desconfiança em relação aos países desenvolvidos, o reforço da soberania brasileira, a influência do desenvolvimento em temas sensíveis e a defesa do direito ao pleno desenvolvimento foram tônicas que marcaram a atuação do Brasil na Suécia, em 1972.

## **O BRASIL E A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO 1972**

A partir da década de 1960, observa-se uma crescente preocupação por parte de setores mais abastados dos países desenvolvidos com a questão ambiental (Lago, 2013), o que se acentuou após 1972, com a publicação de *The Limits to Growth*, anteriormente citada. No período, grande parte das nações em desenvolvimento viviam períodos de forte crescimento econômico, com intenso uso de recursos naturais, para acelerar seus processos de industrialização (Almeida Filho; Lauer, 2021). Assim, esse grupo de países se tornou o principal alvo dos ecologistas.

Nesse sentido, surgiram teses como o Crescimento Zero e o Ecodesenvolvimentismo. Essas visões preservacionistas implicaram uma grande politização da temática ambiental, visto

que, como os países do Norte já haviam completado seu desenvolvimento, o ônus caiu sobre os do Sul, que estavam se industrializando (Almeida Filho; Lauer, 2021). Portanto, quando da decisão de se realizar a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, sentiram que o que estava em jogo era seu próprio direito de continuar a marcha rumo ao desenvolvimento econômico (Lago, 2013).

A principal preocupação brasileira era de que o surgimento da temática ambiental na Agenda Internacional levasse à interrupção do crescimento econômico do país em prol da preservação natural. O Regime Militar brasileiro foi fundado com apoio das elites econômicas, sob a promessa de que as condições econômicas do país melhorariam com a saída de João Goulart. Portanto, o surgimento dessas teses, que minavam a capacidade de crescimento econômico das nações em desenvolvimento, foi, nesse aspecto, visto como lesivo à própria sobrevivência do poder dos militares (Almeida Filho; Lauer, 2021). Por esse motivo, desde o início, a realização de uma conferência internacional proposta pelos países desenvolvidos para discutir questões ambientais foi vista com desconfiança pela diplomacia brasileira (Lago, 2013).

O Itamaraty foi o responsável pela organização do posicionamento brasileiro na Conferência, o que reflete o caráter político que o governo dava à reunião (Lago, 2013). Nesse contexto, a posição do país em uma conferência ambiental deveria ser articulada por diplomatas, entendidos de política e economia, mas sem a *expertise* própria para lidar com as questões de caráter técnico voltadas à questão ecológica (Almeida Filho; Lauer, 2021). Assim, fortalece-se a hipótese de que a delegação brasileira foi enviada para discutir ativamente com outras delegações, mas com instruções diferentes daquelas que as nações centrais imaginavam quando propuseram a Conferência. Logo, o envio de uma delegação formada quase inteiramente de diplomatas e a centralidade do Itamaraty indicam que o objetivo brasileiro na Suécia foi garantir o acesso a recursos naturais necessários para a manutenção do crescimento econômico, sem uma preocupação com a questão ambiental e suas implicações técnicas (Lago, 2013). O ministro Costa Cavalcanti deixou claro quais eram as prioridades brasileiras, ao estender uma faixa durante a Conferência em que se lia:

Bem vindos à poluição, estamos abertos para ela. O Brasil é um país que não tem restrições. Temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque o que nós queremos são empregos, são dólares para o nosso desenvolvimento (Schindler, 2010: 36).

O próprio Costa Cavalcanti, ao redigir o Relatório da Delegação do Brasil à Conferência de Estocolmo, elenca quais resultados devem ser evitados por parte da delegação do país. A manutenção da degradação ambiental ou a intensificação dos problemas ambientais não são citados como resultados a serem evitados. Conforme o documento:

Cumpriria ainda à Delegação brasileira orientar a sua atuação no sentido de evitar que as medidas e decisões a serem adotadas em Estocolmo: (i) limitassem com formulações jurídicas e outras, como o chamado “direito de consulta”, o direito soberano de cada país de explorar seus recursos, de acordo com os seus próprios interesses e prioridades; (ii) favorecessem o estabelecimento de “padrões” universais de produção que obstruam o processo de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento [...]; (iii) incentivassem a adoção de padrões de consumo que se pudessem converter em obstáculos às exportações dos países em desenvolvimento, como uma alternativa ecológica para as barreiras alfandegárias já existentes (COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO: 8).

Qualquer avanço que fosse eventualmente feito na esfera ambiental, mesmo que contrário ao interesse direto brasileiro, deveria vir, pelo menos, com a garantia de financiamento para as nações em desenvolvimento. Na parte em que são citados os resultados que seriam considerados positivos, não há menção à prioridade de garantir a preservação ambiental ou evitar novos problemas. Todos resultados desejados estão, de alguma forma, relacionados com a garantia de que o desenvolvimento econômico do país não seria prejudicado:

Havia, por outro lado a conveniência de que as novas medidas e decisões: (a) estabelecessem mecanismos efetivos de compensação econômica e financeira, sempre que as inovações tecnológicas afetassem a comercialização das exportações dos países em desenvolvimento, ou de qualquer outra forma prejudicassem o respectivo processo de desenvolvimento; (b) facilitassem o livre acesso dos países em desenvolvimento, não somente aos conhecimentos científicos, mas também às novas tecnologias que se possam desenvolver no domínio do meio ambiente, procurando dissociar os mecanismos de transferência de tecnologia na área ambiental dos sistemas tradicionais de patentes e “royalties”; (c) impedissem, na medida do possível, que recursos disponíveis para a assistência internacional, técnica e financeira, ao desenvolvimento propriamente dito fossem canalizados pelos países doadores para a esfera do meio ambiente, cujas necessidades deveriam ser sempre atendidas através de recursos adicionais (COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO: 8-9).

O Relatório evidencia que o principal objetivo do país em Estocolmo não foi evitar ou inviabilizar todos os debates, mas sim colocá-los de uma forma não prejudicial ao que o país entendia ser seu principal interesse na área: a manutenção do desenvolvimento econômico. Portanto, mesmo que o Brasil tenha defendido posições defensivas e soberanistas em

Estocolmo, o país não “boicotou” ou se distanciou da discussão. Por muito tempo, essa foi a visão predominante sobre a postura brasileira na Conferência sobre Meio Ambiente Humano, conforme lembram Lessa et al (2010). Entretanto, o que se pode perceber é que não houve um boicote, mas sim uma tentativa de mudar seus rumos, isto é, não há uma negação do multilateralismo, mas uma tentativa de influenciá-lo, de modo que as conversas em Estocolmo preservasse, acima de tudo, o direito dos países à soberania sob seus recursos naturais, a responsabilidade dos países desenvolvidos pela situação ambiental e a legitimidade do crescimento econômico das nações em desenvolvimento, entendidas como a real solução para o problema ambiental em tais países. E a principal razão de tal comportamento é a própria ideia que os militares tinham do que era “desenvolvimento”.

O legado brasileiro em Estocolmo deixa claro a disposição do país em participar e influenciar o rumo das negociações, não só durante a Conferência, mas sobretudo em seu momento de preparação (Lessa *et al.*, 2010; Lago, 2013). As teses preservacionistas se mostravam fortemente nocivas aos interesses dos países envolvidos e, coube ao Brasil, mantendo sua tradição multilateral, uma atuação que se deu não no sentido de ir contra a realização da Conferência, como disseminado por muito tempo, mas sim na direção de deixá-la mais “confortável” aos interesses das nações em desenvolvimento, as mais ameaçadas por esse tipo de tese. Na realidade, como consta no Relatório Final sobre a Conferência, o Brasil esforçou-se ao máximo para garantir que praticamente todos os objetivos assinalados tivessem sido definidos antes mesmo das principais reuniões, algo que o país conseguiu (COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO).

Desde então, as Conferências internacionais sobre a temática sempre foram marcadas pelo vínculo com o desenvolvimento. A Rio 92 não foi uma exceção; todavia, a discussão se deu em um cenário muito diferente de Estocolmo: não só a compreensão sobre a temática ambiental havia mudado, mas também o Brasil não era mais o mesmo. Com o fim da Guerra Fria e a redemocratização do país, assegurar o desenvolvimento brasileiro continuou sendo prioridade, mas, o próprio entendimento do conceito de desenvolvimento difere daquele de Estocolmo: entrava em cena o apoio brasileiro ao “desenvolvimento sustentável”.

## O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO NA POLÍTICA EXTERNA APÓS A REDEMOCRATIZAÇÃO

O fim do regime militar e a redemocratização do sistema político brasileiro foram traduzidos na Política Externa a partir da busca pela promoção de ideais democráticos, o que culminou em uma ligação maior entre problemáticas sociais, sendo a questão ambiental uma dessas, e a agenda de cooperação internacional. Somando-se às transformações do Sistema Internacional na década de 1980 e do próprio contexto político brasileiro, a PEB foi redirecionada para abarcar um aumento da rede de atores engajados em assuntos internacionais. Apesar disso, é pertinente pontuar que o mesmo período foi marcado por certas dificuldades para a inserção do conceito de “desenvolvimento” na PEB de modo a aumentar a participação brasileira em foros multilaterais; dentre essas dificuldades estão a instabilidade econômica e a crescente dívida externa do país nos governos de João Batista Figueiredo e de José Sarney, uma vez que esses pontos da PEB foram majoritariamente negociados em termos técnicos e na ausência de uma colaboração significativa entre o Itamaraty e o Congresso (Cervo; Bueno, 2011). Dessa forma, argumenta-se que a não-participação brasileira em algumas negociações da década não significou necessariamente uma tentativa de autonomia por distanciamento, mas sim, refletia, muitas vezes, a incapacidade de coordenação de quadros técnicos e burocráticos (Lessa *et al.*, 2010).

Acerca da revisão dos meios utilizados até então na Política Externa, Sarney compreendeu a necessidade de distanciamento das políticas anteriormente adotadas pelos governos militares, uma vez que estas estavam atreladas a uma visão negativa da opinião pública internacional quanto ao Brasil, posto o autoritarismo e a “autonomia pela distância”. Desse modo, as eleições diretas e a construção de uma nova Constituição impulsionaram alterações no curso da PEB, sobretudo nos âmbitos do meio ambiente, direitos humanos, relacionamento com a Argentina e multilateralismo, a fim de recuperar a credibilidade internacional do país (Schindler, 2010). Na questão do meio ambiente, isso pode ser comprovado pela ação da diplomacia brasileira em oferecer ao país sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ser realizada em 1992.

Ademais, as transformações no campo externo colaboraram para que o conceito de desenvolvimento, que antes correspondia ao instrumento de Política Externa auxiliar na concretização da industrialização, passasse a ser contestado diante da primazia de ideais neoliberais no âmbito internacional. Tendo em vista a redemocratização e a crise econômica, no Brasil, houve a tentativa de controle da inflação e da instabilidade monetária, por isso, o desenvolvimento perdeu o caráter racional e consagrou-se a visão monetarista sobre o termo. Conseqüentemente, a funcionalidade do Estado transformou-se em ferramenta para garantir a estabilidade monetária através de tratamentos de choque econômico diante da ortodoxia econômica a partir da eleição de Fernando Collor de Mello em 1990 (Cervo, 2003).

Então, sob o novo paradigma chamado de “Estado normal”, as estratégias da PEB visavam mostrar o esgotamento das diretrizes antecedentes que agregavam a grande participação estatal e a proteção tarifária. Dessa forma, houve uma aproximação ideológica com os centros hegemônicos do Sistema a fim de guiar projetos nacionais de desenvolvimento, até mesmo porque a adoção de políticas econômicas e monetárias propagadas pelo Consenso de Washington era necessária para a negociação da dívida externa e para o recebimento de créditos das agências financeiras internacionais (Cervo; Bueno, 2011). Logo, esse processo foi visto como uma tendência maior em aceitar o “receituário” neoliberal promovido internacionalmente pelos países desenvolvidos e, além disso, pela busca de uma participação construtiva ao redor dos temas de Baixa Política que ganhavam destaque na época (Schindler, 2010).

De modo geral, a Política Externa do governo Collor, sendo uma forte diplomacia presidencial com o apoio das elites econômicas e de alguns setores do Itamaraty, representou a ruptura do modelo desenvolvimentista, que fora consenso desde a década de 1930 e era baseado na substituição de importações, pois, em última instância, buscou realinhar o Brasil internacionalmente a partir da implementação do neoliberalismo como política macroeconômica. A PEB foi readequada partindo de uma relação mais próxima com os Estados Unidos e da tentativa governamental em fragmentar a identificação terceiro-mundista do Brasil e, assim, garantir espaço político para o país enquanto uma “potência média”. Assim, o objetivo era que a crise econômica que assolava o país fosse mitigada, tendo em vista que os capitais necessários para isso demandavam a implementação de medidas neoliberais e a alteração do posicionamento internacional do Brasil. Portanto,

Collor pretendia alcançar a chamada “modernização via internacionalização”, que presumia a ineficiência do Estado perante altas taxas de inflação e a queda da atividade industrial, representando certo atraso econômico, então, não tardou para que o presidente buscasse apoio das elites empresariais e de setores liberais da diplomacia para “modernizar” o modelo de desenvolvimento anteriormente instituído na PEB (Casarões, 2011).

Apesar do processo de impeachment sofrido por Collor e a nítida crise política, a agenda de política externa abrangiu, além da influência de alguns grupos civis defensores do neodesenvolvimentismo, a politização dos temas de Baixa Política. Portanto, a abertura da PEB para a inserção de novos atores, como o Legislativo e organizações não-governamentais, também foram elementos que propiciaram a inserção positiva do Brasil no multilateralismo internacional. Logo, tinha-se a noção de que era necessário abandonar posturas defensivas e soberanistas e abrir espaço para diálogos assertivos. Especificamente em questões ambientais, a PEB foi redirecionada para afastar o Brasil da imagem de “vilão ambiental” devido à expansão da fronteira agrícola a caminho da Amazônia e, assim, evidenciou-se a preocupação brasileira em discutir o tema considerando a relação entre desenvolvimento e a preservação do meio ambiente (Casarões, 2011; Lago, 2013).

## **O BRASIL E A CONFERÊNCIA DO RIO DE JANEIRO 1992**

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, chamada também de Rio 92, consagrou-se como o maior evento realizado pela ONU até aquele momento e objetivava construir estratégias para mitigar as consequências da degradação ambiental a fim de promover o desenvolvimento sustentável (Lago, 2013). O conceito de “desenvolvimento sustentável” foi propagado a partir do Relatório Brundtland, que abrange a noção de que o desenvolvimento econômico deve abarcar o uso dos recursos naturais para alcançar a preservação para as futuras gerações. Essa ideia está inserida no contexto pós Conferência de Estocolmo, ou seja, na percepção de que as exigências ambientalistas não poderiam prejudicar a reprodução do sistema capitalista, portanto, as Nações Unidas promoveram esforços para reorganizar os debates acerca da questão ambiental e do desenvolvimento socioeconômico, principalmente dos países periféricos, posto que relacionava-se a deterioração ambiental com maiores índices de pobreza material e, sob essa ótica, o Terceiro Mundo deveria ser introduzido nas discussões da nova ordem mundial. Em

suma, entre a Conferência de Estocolmo e o Relatório Brundtland, as dificuldades econômicas enfrentadas pelos países subdesenvolvidos fizeram com que as problemáticas sociais, como a desigualdade, fossem incluídas na “questão ambiental” (Machado, 2005).

Nesse contexto, o Brasil como um dos maiores detentores de riquezas biológicas do globo e compartilhando o território da Floresta Amazônica, não surpreende em ser um importante ator internacional no debate ambiental, conseqüentemente, o país consagra-se também como um dos maiores reservatórios de críticas acerca da proteção de recursos naturais. Para o Brasil, um dos principais objetivos era afastar o argumento advindo dos países centrais de que a Amazônia era patrimônio da humanidade e que, portanto, abria margem para que o Estado brasileiro fosse internacionalmente ameaçado e responsabilizado pela degradação ambiental (Cervo; Bueno, 2011). Desse modo, à medida que as nações desenvolvidas compreenderam, mesmo que não de forma unânime, que controlar – e até impedir – o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos não era a melhor alternativa para consagrar compromissos ambientais, os últimos países puderam garantir o direito ao desenvolvimento e, logo, beneficiaram-se do multilateralismo presente na Rio 92, o que se expressa pela própria escolha do Brasil como país sede da Conferência (Barros-Platiau, 2006).

Os países subdesenvolvidos, mais negativamente afetados pela liberalização econômica, encontraram alternativas políticas na inserção coordenada em instituições do Sistema ONU, o que visava reestruturar o relacionamento entre centro e periferia para, assim, fazer com que a última não arcasse frequentemente com saldos negativos dessa aproximação (Machado, 2005). Foi principalmente após o choque do petróleo em 1973 que os países e os ecologistas puderam fornecer maior atenção para a escassez de recursos naturais, logo, o pensamento ecológico passou a ingressar em teorias econômicas para concluir que a relação entre economia e meio ambiente é, muitas vezes, indissociável (Lago, 2006). Portanto, considerando as falhas de implementação das propostas da Conferência de Estocolmo, a Rio 92 surge com o objetivo de construir impulsos concretos e antecipar a resolução de problemas ambientais. Em um quadro comparativo entre Estocolmo e a Rio 92, a última buscou um consenso global para tornar a questão desenvolvimentista a solução do problema, e não a fonte desse.

Na esfera doméstica brasileira, a atuação propositiva do país explica-se pelo objetivo de melhorar a credibilidade internacional e por garantir a inserção do Brasil no mercado mundial, por isso, Collor enxergou a necessidade de adequações na PEB acerca da questão ambientalista. Isto é, o desenvolvimento econômico do país e a parcial resolução da dívida externa não seriam satisfatoriamente alcançados enquanto a opinião pública internacional mantivesse visões negativas a respeito das ações brasileiras quanto ao uso de seus recursos naturais (Lago, 2013).

Ademais, para que o modelo de desenvolvimento propagado anteriormente pelo Regime Militar fosse revisto, o conceito de soberania nacional foi diferentemente instrumentalizado pelo governo Collor. Em Estocolmo, a retórica nacionalista fez parte do discurso brasileiro ao defender a soberania total sobre os recursos naturais, todavia, em 1992 tal argumento abriu espaço para a cooperação e o diálogo amplo nas negociações internacionais. Isso não significa que a defesa pela colaboração Norte-Sul implicou automaticamente no abandono da soberania nacional ou alinhamento incondicional com os países desenvolvidos, tendo em vista que a posição brasileira rejeitou, por exemplo, a tentativa de alguns países desenvolvidos de atribuir à Amazônia o título de patrimônio comum da humanidade. A questão da soberania como uma ferramenta que permitia o governo brasileiro gerir de maneira livre as problemáticas ambientais dentro do território nacional foi substituída pela visão que “o Brasil passou a admitir que o que ocorria dentro de seu território podia ser de interesse dos outros países, mas continuava a ser de sua inteira responsabilidade” (Lago, 2013: 112).

Dessa forma, a oferta brasileira para sediar a Rio 92 representou a alteração da posição assumida em Estocolmo e, além disso, no desejo de capacitar o Estado brasileiro como um bom articulador nas negociações internacionais. Logo, a inserção internacional do Brasil no período adotou o padrão chamado de “autonomia pela participação”, cujo objetivo era limitar posições defensivas e, assim, poder influenciar ativamente os novos temas da agenda internacional. Ainda, a maior parte das negociações que originaram a posição brasileira em Estocolmo estavam concentradas no MRE; por sua vez, a Rio 92 expressou um ponto de inflexão ao incluir nos debates a participação do Poder Legislativo, da opinião pública e da sociedade civil e, em certa medida, de movimentos sociais que atuam na questão ambiental. Tal descentralização da PEB acerca de políticas ambientais é explicada pelo afastamento da

retórica soberanista do regime militar e pela concretização de programas e ações a nível nacional que versaram a respeito da proteção ambiental desde o governo Sarney (Cervo; Bueno, 2011).

A fim de compreender a mudança do discurso desenvolvimentista para a adoção de práticas ligadas ao desenvolvimento sustentável, deve-se ter em vista os imperativos do modelo neoliberal a partir da ideia de “transbordamento”, ou seja, a noção de que a participação propositiva do Brasil em assuntos políticos tendia a gerar benefícios econômicos. Destarte, Collor foi eficaz em direcionar a PEB para atingir a esperada modernização do país a partir da criação de uma imagem positiva do Brasil na questão ambiental (Casarões, 2011). Inclusive, isso pode ser visto por meio do discurso que o presidente proferiu na ocasião de anúncio oficial de que a Conferência seria realizada no Rio:

Lidero com convicção e com firmeza a luta pela defesa do meio ambiente e pelo fortalecimento da consciência ecológica no Brasil e em todo o mundo. O meu engajamento ativo nessa causa deriva de sentimentos pessoais muito profundos, que nada têm que ver com considerações de outra ordem. Pertencço à geração que colocou a questão ecológica como problema central da agenda internacional. Tenho um compromisso com a minha geração, com o meu tempo (Collor, 1990 *apud* Lago, 2006: 158).

A fala de Collor evidencia a prioridade da agenda ambiental em seu governo, o que foi suficiente para promover articulação entre diferentes órgãos dos Governos Federal, Estaduais e Municipais, em colaboração com a comunidade científica, visando obter informações acerca do desmatamento no Brasil (Lago, 2013).

Conclusivamente, a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Brasil e seus resultados demonstram o propósito brasileiro em atingir benefícios econômicos e, então, promover o desenvolvimento do país por meio dos impactos positivos que os compromissos ambientais poderiam transferir ao Brasil. Isso pode ser visto a partir das alterações na concepção de desenvolvimento, isto é, do desenvolvimento irrestrito ao desenvolvimento sustentável que refletiram na Política Externa Brasileira nas décadas de 1970 e 1990, causando, assim, transformações no posicionamento brasileiro acerca da questão ambiental.

## CONCLUSÃO

O período analisado, ou seja, 1972 e 1992, foi palco de mudança de diversas fontes de Política Externa, tanto internacionais quanto domésticas. Sendo assim, para compreender o argumento do presente trabalho, levou-se em consideração fatores externos, como o fim da Guerra Fria e a preponderância de princípios e instituições neoliberais no Sistema, que impactaram o direcionamento da PEB. Por outro lado, em âmbito interno, foi possível observar a redemocratização do Brasil, a construção de uma nova Constituição e a descentralização da PEB. Desse modo, o redirecionamento do interesse nacional para atingir o desenvolvimento socioeconômico fez-se presente a partir da inclusão de novos atores domésticos capazes de influenciar a agenda de política externa e a mudança de expectativas de grande parte dos líderes governamentais a respeito de temas de Baixa Política, sendo a questão ambiental um desses.

Nesse sentido, os modelos de desenvolvimento nos dois períodos, analisados a partir da PEB, pressupõem que o conceito de desenvolvimento foi uma ferramenta essencial para a diplomacia brasileira configurar a ligação entre aquele e o meio ambiente. Sabendo que em Estocolmo, durante o regime militar, o Brasil sustentou uma posição soberanista quanto aos seus recursos naturais e no Rio houve a participação ativa e colaborativa do país, pode-se afirmar que uma mudança programática ocorreu nas diretrizes da PEB acerca do tema. Portanto, o propósito do desenvolvimento foi mantido, porém, os meios pelos quais esse foi alcançado se alteraram qualitativamente. O chamado “desenvolvimento irrestrito” foi substituído pelo “desenvolvimento sustentável”, vinte anos depois, para melhorar a credibilidade internacional brasileira e, então, alcançar ajuda financeira externa. Assim, somente compreende-se a alteração da retórica desenvolvimentista considerando a necessidade do Brasil em sanar os efeitos negativos da dívida externa e promover o desenvolvimento econômico com maior veemência, o que, conseqüentemente, acarreta a necessidade de inserir o país de forma positiva na nova ordem mundial.

A complexificação das relações entre centro e periferia do Sistema reestruturou a agenda de política internacional e, em certa medida, a PEB e as concepções sobre desenvolvimento. Conforme essas concepções foram alteradas, a Política Externa do país pôde abarcar

determinadas alterações e, ao longo do tempo, o Brasil consagrou-se como um importante ator nos espaços de cooperação e multilateralismo: de “vilão ambiental” o país passou para um dos líderes dos debates acerca da preservação ambiental. Logo, a Rio 92 provou que o Brasil, naquele momento mais disposto a ingressar nas dinâmicas neoliberais, foi capaz de utilizar a Política Externa como “primeira linha de defesa”. No plano multilateral, ainda que de forma não exclusiva, essa última visão está ligada sobretudo à “autonomia por integração”, ou seja, a ideia de que o país deve se manter aberto para discutir diversos temas internacionais, barganhando com os países desenvolvidos, pois, integrando-se ao Sistema, o país conseguiria atingir melhores resultados em comparação a um isolamento.

Ressalta-se que a pesquisa encontra limites ao examinar todas as nuances e consequências das duas grandes conferências referidas, uma vez que o principal objetivo está centrado na análise dos modelos de “desenvolvimento” na PEB e suas alterações ao longo do tempo. Contudo, pontua-se novamente o argumento principal do trabalho de que a Política Externa percorreu e refletiu o caminho que culminou em mudanças nos modelos de desenvolvimento do país na esfera ambiental.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, N.; LAUAR, A. 2021. “Desenvolvimento Sustentável e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável: Processos distintos e interesses convergentes”. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, João Pessoa, v. 6, n. 2, pp. 3-29.

BARROS-PLATIAU, A. F. 2006. “A política externa ambiental: do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável”. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (orgs.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 251-281.

CAMPOS, P. H. 2014. “Empresários, Ditadura e Política Externa Brasileira”. Revista Continentes, Seropédica, v. 3, n. 4, pp. 112-137.

CASARÕES, G. S. P. 2011. A política externa de Collor de Mello: bases societárias, mudanças institucionais e conjunturas globais. Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da ABRI, São Paulo.

CARDIM, C. H. 2007. A raiz das coisas: Rui Barbosa - o Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CERVO, A. L. 2003. “Política Exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático”. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 46, n. 2, pp. 5-25.

CERVO, A. L.; BUENO, C. 2011. História da Política Exterior do Brasil. 4. ed. Brasília: Editora da UnB.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2021. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano - Estocolmo - 1972. Disponível em: <[https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo\\_72\\_Volume\\_I.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_I.pdf)>. Acesso em: 28 dez. 2021.

CORRÊA, L. F. de S. 2006. “A Política Externa de José Sarney”. In: ALBUQUERQUE, J. A.; SEITENFUS, .; DE CASTRO; S. (Eds). Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990). 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

GONÇALVES, W.; MIYAMOTO, S. 1993. “Os militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984”. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, pp. 211-246.

LAGO, A. 2013. Conferências de Desenvolvimento Sustentável. 1. ed. Brasília: FUNAG.

LIMA, M. R. 2005. “Aspiração Internacional e Política Externa”. Revista Brasileira de Comércio Exterior. Rio de Janeiro, v. 82, n. 1, pp. 4-19.

LESSA, A. C. et al. 2010. “Distanciamento versus Engajamento: Alguns Aportes Conceituais para a Análise da Inserção do Multilateralismo Brasileiro (1945-1990)”. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, pp. 333-365.

MACHADO, V. 2005. A produção do discurso do desenvolvimento sustentável: de Estocolmo à Rio-92. Tese de Doutorado (Grau de Doutor em Desenvolvimento Sustentável) - Curso de Política e Gestão Ambiental, Universidade de Brasília, Brasília.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. 2013. “Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública”. Revista Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, pp. 11-41.

MIYAMOTO, S. 2003. “Política Externa Brasileira: 1964-1985”. Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, pp. 3-19.

PINHEIRO, L. 2000. “Unidades de decisão e processo de formulação de política externa durante o regime militar”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. de (Ed.). Sessenta Anos de Política Externa Brasileira. 4. ed. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, pp. 449-474.

SALINAS, C. 2012. “A rota planejada: diretrizes gerais da política externa brasileira”. Revista digital de Historia y Arqueología desde el Caribe colombiano. Barranquilla, v. 9, n. 17, pp. 135-169.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. 2013. “Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos”. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, v. 56, n. 1, pp. 40-53.

SCHINDLER, E. 2010. Política externa brasileira no governo Collor: a busca por um novo modelo de atuação internacional. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) -

Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

VIGEVANI, T. et al. 2003. “Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração”. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2., pp. 31-61.