

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**A dissonância entre doméstico e o externo: A Política Ambiental
Brasileira nos governos Dilma Rousseff (2011-2016)**

Camila Oliveira Santana

“Trabalho preparado para apresentação no XI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 20 a 24 de setembro de 2021”.

São Paulo
2021

Resumo

A temática ambiental é sensível ao Brasil não só pela importância de seus recursos naturais, mas também pela ativa participação brasileira nos foros multilaterais que discutem a questão desde seu surgimento. Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, o Brasil exerce papel central na articulação entre os países do G77/China, defendendo o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, a necessidade de recursos financeiros e de transferência de tecnologia para a promoção do desenvolvimento sustentável. A atuação brasileira nos foros multilaterais costumava refletir-se em políticas públicas que viabilizassem os compromissos assumidos, entretanto, a partir de 2011, observa-se desequilíbrio entre os âmbitos doméstico e externo. Enquanto as políticas domésticas adotadas são alvo de manifestações e questionamentos por parte dos movimentos sociais e ambientalistas, externamente, o Brasil continua fortemente atuante em defesa do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo apresentar e analisar as divergências entre política externa e política doméstica para as questões ambientais empreendidas durante os governos da presidente Dilma Rousseff (2011-2016). Para tanto, discute-se eventos que evidenciam a dissonância: no campo externo, os posicionamentos e pronunciamentos brasileiros durante Rio+20 (2012) e a COP-21 (2015) e, no campo interno, a aprovação da Reforma do Código Florestal (2013), o baixo número de criação de Unidades de Conservação, a construção de Usinas Hidrelétricas, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. EVENTOS EXTERNOS.....	5
2.1 A RIO+20.....	5
2.2 A COP-21.....	7
3. EVENTOS DOMÉSTICOS.....	8
3.1 A REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL - O VETO PARCIAL DA PRESIDENTE DILMA.....	8
3.2 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	10
3.3 O PAC E A CONSTRUÇÃO DAS HIDRELÉTRICAS.....	11
4. CONCLUSÃO.....	14
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	16

1. Introdução

Embora a temática ambiental tenha surgido no cenário internacional na década de 1970, especialmente com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo, na Suécia, é a partir de 1992, com a Rio-92, que a questão ganhou relevância no cenário internacional. O evento, que reuniu mais de uma centena de chefes de Estado, é considerado como um importante marco do regime internacional com a adoção da Agenda 21, a Declaração sobre Florestas e a assinatura da Convenção Quadro sobre Mudanças do Clima (LAGO, 2013). Para além da importância de ser país sede do evento, o Brasil teve papel central no processo de negociação, atuando na defesa dos interesses dos países do G77/China, grupo dos países em desenvolvimento, advogando, sobretudo, o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, a necessidade de recursos financeiros e transferência de tecnologia.

Previamente ao evento, o Brasil criou a Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA)¹, uma novidade até então para a formulação da política externa brasileira, até então centrada na atuação do Ministério das Relações Exteriores. O estabelecimento da Comissão Interministerial reflete não só a complexidade da tratativa da questão ambiental, que passaria a ser discutida por representantes de diversos órgãos do governo federal, mas também a necessidade de alinhar a política externa com demandas internas. Em geral, o posicionamento brasileiro durante a Conferência foi fundamental para estabelecer a diferenciação entre compromissos assumidos entre os países desenvolvidos em desenvolvimento e para o fortalecimento do conceito de desenvolvimento sustentável.

O aumento das tratativas das questões ambientais no plano internacional têm impactos em políticas domésticas. Ainda na década de 1990, iniciou-se a atuação do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) com ações de desenvolvimento institucional e de proteção dos ecossistemas, além de gestão das Unidades de Conservação federais. Nesse período também estruturou-se o Instituto Brasileiro de

¹ Decreto nº 99221 de 25 de abril de 1990. Disponível em <<https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/24159-cria-a-comissao-interministerial-para-a-preparacao-da-conferencia-das-naoes-unidas-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento-cima-e-da-outras-providencias-eco-92.html>> Acesso em 30 de julho de 2021.

Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama), além de terem sido criadas a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/1988) (MOURA, 2016) e a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES), com o objetivo de “assessorar o Presidente da República na tomada de decisões sobre as estratégias e políticas nacionais necessárias ao desenvolvimento sustentável, de acordo com a "Agenda XXI"².. A questão climática também ganha destaque, ocupando papel central nas tratativas das questões ambientais a partir da segunda metade da década de 1990, com o início da ocorrência das Conferências das Partes e a adoção do Protocolo de Kyoto.

Em 2002, ocorreu a Rio+10, em Joanesburgo na África do Sul a fim de avaliar a implementação dos compromissos assumidos durante a Rio-92. Para a ocasião, o Brasil organizou Comissão Interministerial³, com representantes do governo e da sociedade civil. Em âmbito regional, o Brasil participou da Conferência da América Latina e do Caribe Preparatória para a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, visando estabelecer as prioridades regionais para o desenvolvimento sustentável e alinhar interesses com os países da região. Nesse sentido, foi apresentada à Cúpula a Iniciativa Latino-Americana e Caribenha para o Desenvolvimento Sustentável (ILAC), a qual estabelece meta para que a região adotasse uma matriz energética com pelo menos 10% de energias renováveis até 2010. O Brasil também atuou como coordenador de posições do G77/China e como porta-voz em alguns momentos (LAGO, 2013).

No tocante à política ambiental doméstica, os governos Lula destaca-se a criação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)⁴, que “estabelece uma política de gestão integrada para o conjunto das áreas protegidas brasileiras” com meta de “englobar 40% do território nacional até 2015” (KAGEYAMA & SANTOS, 2012, p.183), e o aumento expressivo da criação de Unidades de Conservação.

Apesar de ser considerado um tema até então recente no cenário internacional, a partir 1992 observa-se um crescimento sobre as tratativas questão ambiental, sendo refletida em políticas domésticas que viabilizem os compromissos assumidos

² Decreto Nº 1.160, de 21 de junho de 1994. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1160impressao.htm> Acesso em 29 de julho de 2021.

³ Decreto de 13 de Março de 2001. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2001/dnn9148.htm#textoimpressao> Acesso em 29 de julho de 2021.

⁴ Decreto nº 5.758 de 13 de abril de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm> Acesso em 29 de julho de 2021.

externamente. Entretanto, a partir de 2011 identifica-se um aumento de críticas e protestos em razão das políticas ambientais empreendidas pelo governo brasileiro, embora o país permaneça ativo nos foros multilaterais, ressaltando a defesa do desenvolvimento sustentável como prioridade. A seguir, detalham-se os principais eventos multilaterais sobre meio ambiente e as políticas domésticas alvo de críticas.

2. Eventos Externos

Durante o período dos mandatos da Presidente Dilma Rousseff, 2 eventos marcaram a tratativa da questão ambiental internacionalmente. O primeiro, a Rio +20, ocorrido em 2012, novamente em território brasileiro, tinha como objetivo “renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável através de avaliações quanto ao progresso e as lacunas existentes acerca das decisões adotadas pelas principais cúpulas que tratavam do assunto, bem como a discussão de novos temas e emergentes” (UNCSD, 2012). O segundo foi a 21ª Conferência das Partes (COP 21), em 2015, que culminou com a assinatura do Acordo de Paris, importante instrumento do regime de mudanças climáticas, que objetiva o estabelecimento de compromisso por parte dos Estados a fim de mitigar as emissões de gases efeito estufa.

3.1 A Rio +20

Após 20 anos, o Brasil voltou a ser sede da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. O evento teve como temas principais a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável⁵. O encontro foi alvo de críticas devido à ausência de compromissos claros e metas objetivas para o desenvolvimento sustentável e por não ter propiciado avanço nas negociações. De acordo com Guimarães e Fontoura (2012, p. 19-20):

Justifica-se, portanto, questionar se a Conferência realizada no Rio de Janeiro em Junho de 2012 pode ser classificada, legitimamente, como a Rio-20, uma vez que não produziu avanço significativo algum em relação à Rio-92, exceto

⁵ Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas nº 64/236.

o de manter o desafio do desenvolvimento sustentável na agenda de preocupações da sociedade, mas com um decisivo divórcio entre discursos e compromissos concretos por parte dos governos (BRASIL, 2012).

No tocante a atuação brasileira, em preparação ao evento, criou-se a Comissão Nacional para a Conferência Rio+20⁶, que era co-presidida pelo Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Meio Ambiente e tinha como membros representantes de outros Ministérios, de órgãos estaduais e municipais do meio ambiente, além de representantes da comunidade acadêmica, povos indígenas, de Organização Não-Governamentais e movimentos sociais. A novidade em relação às Comissões de eventos anteriores se dava não só pela presidência, pela primeira vez co-presidida, mas também pela participação de representantes da sociedade civil.

Antes da realização da Rio+20, foi apresentado o documento “Contribuição Brasileira à Conferência Rio+20”, com objetivo de expor “as visões e propostas iniciais do Brasil sobre os temas e objetivos da Conferência”. Dentre as propostas contidas no documento, destaca-se a criação de Programas que visassem a facilitação do acesso a tecnologias e dos recursos financeiros a fim de garantir qualidade ambiental, segurança alimentar e acesso a saneamento básico, além da criação de mecanismos que incentivassem compras públicas sustentáveis e financiamento de pesquisas na área do desenvolvimento sustentável. O Brasil também propôs a criação dos “Objetivos do Desenvolvimento Sustentável”, e de novos indicadores de desenvolvimento que considerassem aspectos sociais e ambientais (BRASIL, 2011).

Em geral, a atuação brasileira durante a Conferência esteve alinhada ao posicionamento dos países do G77/China, ressaltando o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciada, o equilíbrio entre os pilares ambiental, social e econômico do desenvolvimento sustentável em defesa do multilateralismo.

A Conferência também foi palco de manifestações, as quais foram citadas pela presidente Dilma Rousseff em discurso de encerramento do evento:

As manifestações populares nas ruas do Rio de Janeiro são retrato da participação cidadã que marcou esta Conferência. Jovens, indígenas, mulheres, movimentos e organizações não-governamentais tiveram plena liberdade de expressar seus pontos de vistas e suas demandas em seus espaços. Assistimos a uma verdadeira festa cívica nas ruas do Rio de Janeiro (BRASIL, 2012).

⁶ Decreto N° 7.945 de 07 de junho de 2011.

Os protestos ocorreram tanto em razão do tratamento dado à questão ambiental no evento, expresso, sobretudo no documento final “O futuro que queremos” quanto às políticas brasileiras entendidas como nocivas às causas ambientais⁷.

3.2 A COP-21

As COPs, que acontecem anualmente desde 1995, têm por objetivo “as negociações de medidas e metas de redução de emissão de gases causadores do efeito estufa” (RODRIGUES, 2016, p. 22). Na COP-21, ocorrida em 2015 em Paris, o objetivo era estabelecer um acordo que viesse a substituir o Protocolo de Kyoto e que contasse com compromissos assumidos pelos países em desenvolvimento. Nesse sentido, visando limitar o aumento da temperatura global abaixo dos 2° Celsius em relação aos níveis pré-industriais, os Estados apresentaram suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (Nationally Determined Contributions - NDC na sigla em inglês) ao Acordo de Paris. Nesse sentido, o arranjo institucional do Acordo no modelo bottom-up configura uma novidade no regime de mudanças climáticas, aproximando as Partes da decisão o que lhes concedeu mais abertura e flexibilidade, além de maior transparência à sociedade civil (PEIXER, 2019).

Durante a atuação brasileira na COP-21, o país seguiu seu perfil diplomático, atuando em defesa do multilateralismo, ressaltando seu compromisso com o G77/China. A participação brasileira teve destaque já desde a preparação para o evento, quando a então ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, presidiu o grupo de ministros, com o objetivo de facilitar um dos pontos do acordo em que havia divergência: a diferenciação entre países pobres e ricos (GARCIA, 2015). Segundo Rodrigues (2016, p. 73-74) “[...] a diplomacia do país adotou uma linha de trabalho na qual era importante ser um ator que viabilizasse o diálogo entre os demais. A ação brasileira, portanto,

⁷ PONTES, Nádia. Protesto, apoio e cautela marcam último dia da Rio+20. **DW**, 2012. Disponível em <<https://www.dw.com/pt-br/protesto-apoio-e-cautela-marcam-%C3%BAltimo-dia-da-rio20/a-16042851>> Acesso em 29 de julho de 2021.

TABAK, Bernardo. Manifestação surpresa contra Rio+20 percorre pavilhões do Riocentro. **G1**, 2012. Disponível em <<http://g1.globo.com/natureza/rio20/noticia/2012/06/manifestacao-surpresa-contrario20-percorre-pavilhoes-do-riocentro.html>> Acesso em 29 de julho de 2021.

ZAMBARDA, Pedro. Indígenas e ativistas pedem “pare Belo Monte” durante Rio+20. **Exame**, 2012. Disponível em <<https://exame.com/brasil/indigenas-e-ativistas-pedem-pare-belo-monte/>> Acesso em 29 de julho de 2021.

continuou no sentido de construir pontes para que os diferentes tipos de atores encontrassem uma forma de conciliar seus interesses”.

Do tocante à contribuição do Brasil, o país se comprometeu a reduzir as emissões de gases efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025 e 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030, segundo consta no documento “Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima” (BRASIL, 2020). A fim de atingir esse objetivo, o Brasil se propõe a:

aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030 (PEIXER, 2019, p. 274).

O documento apresentado pelo Brasil ressalta, portanto, a necessidade de assumir compromissos domésticos para que se pudessem cumprir os compromissos de mitigação negociados e estabelecidos no Acordo.

3. Eventos Domésticos

Conforme discutido anteriormente, a questão ambiental tem-se consagrado como um assunto de interesse brasileiro, principalmente no tocante à atuação do país no exterior. Seja em razão de suas condições naturais ou utilizando a temática como uma maneira de garantir o desenvolvimento nacional (BARROS-PLATIAU, 2006), as questões ambientais são estratégicas para o Brasil, indicando uma via de inserção brasileira nos foros multilaterais. Entretanto, apesar do discurso para o exterior, as políticas domésticas parecem não refletir os discursos proferidos pelo Brasil. A seguir, apresenta-se alguns dos principais eventos que evidenciam que, internamente, a questão não foi tratada como prioridade nos governos da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016).

3.1 A Reforma do Código Florestal - O veto parcial da presidente Dilma

O primeiro Código Florestal brasileiro entrou em vigor 1934, tendo sido reformado em 1965 (Lei Federal nº 4.771) e substituído em 2012 (Lei Federal Nº 12.651), com a aprovação do Projeto de Lei Nº 1876/99. A lei tem como objetivo regulamentar o uso e exploração de terras no Brasil, tendo como premissa a ideia de que a conservação das florestas e demais formações vegetais são de interesse comum, sendo assim, o direito à propriedade teria limitações (PERES, 2016). O Projeto de Lei foi apresentado ainda na década de 1990 pelo deputado Sérgio Carvalho (PSDB) e sua tramitação durou quase 13 anos, refletindo a dificuldade de estabelecimento de consensos, uma vez que, para os ruralistas, o Código Florestal representava barreiras ao desenvolvimento econômico, sendo necessária sua flexibilização, enquanto para os ambientalistas a legislação indicava uma garantia mínima de preservação em áreas privadas.

Apesar dos discursos de conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação por parte dos deputados que formaram a Comissão Especial, o Código Florestal aprovado em 2012 representou uma vitória da coalizão ruralista. Dentre as principais mudanças, tem-se a anistia de multas e outras obrigações para desmatamento ilegal até 2008 para aqueles que aderissem ao Programa de Regularização Ambiental, além da diminuição de áreas de Reserva Legal⁸ e da permissão de alguns cultivos nas Áreas de Preservação Permanente (APP)⁹.

O conflito de interesses na reforma do Código Florestal fez com que a proposta fosse amplamente debatida pela sociedade de uma forma geral, provocando protestos, principalmente por parte dos ambientalistas, durante as discussões e após a aprovação da lei. O Código Florestal foi aprovado em maio de 2012 e teve 12 artigos vetados pela presidente Dilma Rousseff, embora houvesse amplas manifestações nas ruas e nas redes pressionando pelo veto total (LEITÃO, 2012). A ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira, ao anunciar o veto parcial, explicou que o governo teve como “principais

⁸ Definida pela Lei nº 12.651/12 como “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

⁹ Definida pela Lei nº 12.651/12 como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

diretrizes: a recomposição do texto do Senado, o respeito ao Congresso Nacional , a não concessão de anistia aos desmatadores, responsabilização de todos pela recomposição ambiental e a manutenção da APP e Reserva Legal” (PERES, 2016, p. 88), desagradando tanto ruralistas quanto ambientalistas. O Código Florestal chegou a ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, em pedidos apresentados pelo Ministério Público Federal e pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), tendo sido decidido pela sua constitucionalidade.

3.2 As Unidades de Conservação

As Unidades de Conservação são definidas pelo artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) como:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

A criação das Unidades de Conservação é considerada uma importante estratégia de contenção da exploração do território e dos recursos naturais, uma vez que “permite a sobrevivência de espaços nos quais os processos de reprodução da biodiversidade e da evolução biológica transcorram sem abalos radicais de origem antrópica” (DRUMMOND; FRANCO; OLIVEIRA, 2010, p. 342), além de contribuírem para a mitigação da emissão dos gases de efeito estufa e, conseqüentemente, para as mudanças climáticas, uma vez que o desmatamento representa grande parte das emissões. Ademais, ressalta-se a importância econômica das unidades de conservação no Brasil, conforme exemplos citados pelo Relatório “Contribuição das Unidades de Conservação Brasileiras para a Economia Nacional” (MEDEIROS; YOUNG; PAVESE, & ARAÚJO, 2011, p.6):

Alguns exemplos: parte expressiva da qualidade e da quantidade da água que compõe os reservatórios de usinas hidrelétricas, provendo energia a cidades e indústrias, é assegurada por unidades de conservação. O turismo que dinamiza a economia de muitos dos municípios do país só é possível pela proteção de paisagens proporcionada pela presença de unidades de conservação. O desenvolvimento de fármacos e cosméticos consumidos cotidianamente, em muitos casos, utilizam espécies protegidas por unidades de conservação.

Durante as últimas décadas, assistiu-se no Brasil a um aumento não só do número de Unidades de Conservação como também de áreas por elas compreendidas. No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso foram criadas 22 Unidades de Conservação, enquanto que no segundo governo foram 60, sendo este número o recorde em número de criação. No primeiro mandato do governo Lula foram criadas 54 novas Unidades de Conservação, já no segundo foram 23. Entretanto, as Unidades de Conservação criadas pelo presidente Lula superam as de FHC em matéria de área preservada, totalizando 26,7 milhões de hectares. Entretanto, a partir de 2011, observa-se estagnação nos números de criação de Unidades de Conservação. Entre 2011 e 2016 foram criadas, pela presidente Dilma Rousseff, ao todo 15 Unidades de Conservação, sendo 10 no primeiro mandato e 05 no segundo mandato. Além do baixo número, a presidente também desafetou uma área de cerca de 83 mil hectares de 7 Unidades de Conservação para construção e implementação de hidrelétricas (FUTADA, SPINDEL, 2016), indicando o compromisso do governo com as obras de infraestrutura no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente¹⁰, a criação das Unidades de Conservação tem como base a Convenção de Diversidade Biológica, a qual estabelecia que 10% da área correspondente a cada bioma deveria ser protegida até 2010, o que pode explicar a queda no número de criação de Unidades de Conservação a partir de 2011.

Em 2021, na esfera federal, são 1004 Unidades de Conservação, que representam um total de 1.717.834,42 km² de Área Protegida¹¹.

3.3 O PAC e a construção de Usinas Hidrelétricas

¹⁰ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Criação UC's**. Disponível em <<https://antigo.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/criacao-ucs.html>> Acesso em 26 de julho de 2021.

¹¹ CADASTRO NACIONAL NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO/MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Painel Unidades de Conservação Brasileiras**. Disponível em <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjBiYzFiMWMtZTNkMS00ODk0LWI1OGItMDQ0NmUzNTQ4NzE4IiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBINyJ9>> Acesso em 22 de julho de 2021.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007, mas é a partir de 2008, com a crise econômica mundial e seus efeitos nas economias emergentes que ganha relevância como alternativa para a geração de emprego e renda, além de elevação nos padrões de consumo (JARDIM; SILVA, 2015). O Programa que consistia, basicamente, no planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura tinha como objetivo “eliminar os principais gargalos que impedem o crescimento econômico, viabilizando o aumento da produtividade das empresas, além do estímulo ao investimento privado e à redução das desigualdades regionais”. (RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 130).

O Programa estabelece 3 eixos de destino dos investimentos: Infraestrutura Social e Urbana, Infraestrutura Logística e Infraestrutura Energética. Para o eixo de energia fora projetado a maior parcela de investimentos do Programa, 58,66% dos recursos (CORRÊA, 2016), destacando-se a construção de usinas hidrelétricas na Amazônia: Jirau e Santo Antônio, construídas no Rio Madeira, em Rondônia, e Belo Monte, no Rio Xingu, no Pará, as quais configuram entre as 10 maiores obras do Programa¹². Só na Usina de Belo Monte, considerada a terceira maior hidrelétrica do mundo, foi estimados quase 29 bilhões de reais¹³.

Embora consideradas geradoras de energia limpa e renovável pelo governo federal, além de propulsoras do desenvolvimento regional e da integração nacional, a construção das hidrelétricas foi alvo de críticas e protestos por parte dos movimentos sociais, ambientalistas, povos indígenas e comunidades tradicionais, que denunciaram o modelo neodesenvolvimentista promovido pelo Estado brasileiro, vinculado aos mercados nacionais e internacionais, e que avança sobre os recursos naturais e sobre os territórios (CORRÊA, 2016). Os impactos socioambientais, diretos e indiretos, são incalculáveis e envolvem desde perda de vegetação a prejuízos na saúde da população local:

Impactos das barragens incluem efeitos sobre os povos indígenas, como a perda de peixes e de outros recursos dos rios. Impactos do reassentamento de pessoas urbanas e rurais representam uma concentração do custo humano desta forma de desenvolvimento. Isto também é verdade em relação aos impactos sobre os moradores a jusante, que perdem a subsistência baseada na

¹² PAC. As 10 maiores obras do PAC. Disponível em <<http://pac.gov.br/i/b8>> Acesso em 28 de julho de 2021.

¹³ PAC. Usina Hidrelétrica Belo Monte - PA. Disponível em <<http://pac.gov.br/obra/9059>> Acesso em 28 de julho de 2021.

pesca e agricultura na várzea. Impactos dos reservatórios sobre a saúde incluem a proliferação de insetos e a metilação de mercúrio (transformação deste metal na sua forma tóxica). A perda de vegetação pode ocorrer não só por causa da inundação direta, mas também pelo desmatamento por residentes deslocados pelo reservatório e por imigrantes e investidores atraídos para a área (inclusive pela construção de estradas até os locais das barragens), e o agronegócio viabilizado pelas hidrovias associadas às barragens (FEARNSIDE, 2015, p. 10).

O atuação contra a construção de hidrelétricas na região da Amazônia por parte das Organizações não-governamentais é antigo, a exemplo das atividades da organização “Movimento dos Atingidos por Barragens”, ainda na década de 1980¹⁴. Com o início do planejamento das obras do PAC, em especial a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, os movimentos que pediam paralisação das obras ganharam visibilidade, provocando aumento dos protestos que alcançaram a visibilidade internacional.

A construção da Usina de Belo Monte gera debate na comunidade internacional desde o anúncio de sua criação, vide o tamanho impacto e importância desse projeto não só para o Brasil mas para o meio ambiente como um todo. A localização da obra na Amazônia atrai a atenção e gera preocupação de diversos atores em âmbito local e global, sobretudo pelo papel que a região desempenha como fronteira geopolítica da biodiversidade (SANTOS; SANTOS; ALBUQUERQUE & CORRÊA, 2013, p. 222).

A partir da iniciativa das Organizações Não-Governamentais e de comunidades indígenas, em 2011, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, chegou a encaminhar documento ao governo brasileiro solicitando a suspensão do processo de licenciamento e paralisação de atividades de execução da obra até que fossem observadas condições mínimas¹⁵.

A inauguração da primeira turbina da Usina Hidrelétrica de Belo Monte ocorreu em maio de 2016, às vésperas do afastamento da presidente Dilma Rousseff. Na ocasião, a presidente ressaltou a grandiosidade da obra, a importância da geração da energia elétrica, a atuação do Brasil na COP-21 e mencionou controvérsias geradas por desconhecimento:

¹⁴ MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. Quem somos. Disponível em <<https://mab.org.br/quem-somos/>> Acesso em 29 de julho de 2021.

¹⁵ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Medidas cautelares outorgadas pela CIDH no ano 2011. Disponível em <<https://www.cidh.oas.org/medidas/2011.port.htm>> Acesso em 29 de julho de 2011.

Nós sabemos que essa usina foi objeto de controvérsias. Ela foi objeto de controvérsias muito mais pelo desconhecimento do que pelo fato de ela ser uma usina com problemas. As pessoas desconheciam o que era Belo Monte. E vejam vocês o que aconteceu: com Belo Monte, nós evitamos de poluir não só aqui a região, não só o Pará, não só a Região Norte. Nós evitamos de poluir todo o Brasil, porque ela é uma das mais importantes hidrelétricas no nosso país (BRASIL, 2016).

Para além desta menção, não houve referências aos danos socioambientais gerados pela obra, aos protestos ou aos processos movidos pelo Ministério Público Federal contra a construção de Belo Monte. Uma vez não reconhecido o problema, também não foram apresentadas medidas compensatórias que justificassem a construção da Usina, ademais o “evitamos de poluir”.

4. Conclusão

Desde a década de 1990, o Brasil tem participado na defesa do desenvolvimento sustentável nos foros multilaterais, atuando de forma a garantir os interesses dos países em desenvolvimento e traduzindo os compromissos em termos de políticas públicas que o viabilizem, refletindo a importância e o espaço que a questão ambiental tinha à época. Entretanto, no período analisado referente aos mandatos da presidente Dilma Rousseff observa-se que a preocupação apresentada nos ambientes multilaterais não se traduz em políticas domésticas. Apesar de ser sede da Rio+20, dos recorrentes discursos proferidos pela presidente Rousseff no âmbito das Nações Unidas em defesa do desenvolvimento sustentável e da atuação proativa na COP-21, as políticas domésticas brasileiras para o meio ambiente, tais como a adoção do novo Código Florestal e a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte foram alvo de críticas por parte dos ambientalistas. Também causa estranhamento a ausência de políticas ambientais tais como a baixa criação de Unidades de Conservação, além da redução de verbas de combate ao desmatamento¹⁶.

De acordo com Barros Platiau, Carvalho e Silva (2012, p.162) “mesmo que as autoridades de um determinado Estado saibam que não poderão honrar os compromissos assumidos internacionalmente, a adesão é usada como um gesto de boa vontade perante a comunidade internacional” e que (2012, p.160) “a dinâmica

¹⁶ DILMA corta 72% da verba contra desmatamento da Amazônia. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 31 de março de 2015. Ambiente. Disponível em <<https://m.folha.uol.com.br/ambiente/2015/03/1610479-dilma-corta-72-da-verba-contra-desmatamento-na-amazonia.shtml>>. Acesso em 26 de julho de 2021.

internacional não condiciona necessariamente o cumprimento de obrigações internacionais, porque ela é sempre mediada pela política doméstica e pela reação esperada do eleitorado de um determinado país”.

As pressões internas, a atuação de grupos de interesse e o imperativo do desenvolvimento, sobretudo após a crise de 2008, parecem ter se sobreposto às questões ambientais. Com as atenções voltadas à elaboração e implementação das grandes obras de infraestrutura do PAC, além da expansão da atividade agropecuária, essencial para a economia brasileira parecem transformar a proteção ambiental em barreiras a serem transpostas. Sendo assim, as ações brasileiras no exterior parecem seguir o protocolo, possivelmente inspiradas em um passado ativo no tocante às questões relacionadas ao meio ambiente e desenvolvimento, sem que isso se configure em concretização de políticas públicas internamente.

5. Referências Bibliográficas

BARROS-PLATIAU, A. F. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, Henrique Oliveira; LESSA, Antônio Carlos. (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agenda**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 251 a 261.

BARROS-PLATIAU, A. F, CARVALHO; F. V.; SILVA, C.H. R. T. A dissonância do quadro institucional brasileiro na Rio+20. o caso do clima e do código florestal. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 9, n. 3, 2012, p. 159-170.

BEZERRA, Joana C. 2013. “O Papel do Meio Ambiente na Política Externa Brasileira”, *Ideias*, Unicamp, 2013.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei Federal nº 4.471 de 15 de setembro de 1965. **Código Florestal Brasileiro (revogado)** Brasília, DF, 1965.

_____. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Código Florestal Brasileiro**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm> Acesso em: 15 jul. 2021.

BRASIL. Comissão Nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. **Documento de Contribuição Brasileira à Rio +20**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20/at_download/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.pdf>. Acesso em 29 de julho de 2021.

_____. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). **Discurso por ocasião do encerramento da Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-sessao-de-encerramento-da-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-desenvolvimento-sustentavel-rio-20>> Acesso em 29 de julho de 2021.

_____. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). **Discurso por ocasião da cerimônia de início da operação comercial da Usina Hidrelétrica de Belo Monte**. Vitória do Xingu, 05 de maio de 2016. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma>>

[rousseff-durante-cerimonia-de-inicio-da-operacao-comercial-da-usina-hidreletrica-de-belo-monte-vitoria-do-xingu-pa](#)> Acesso em 28 de julho de 2021.

_____. **Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.** 2015.

Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/clima/brasil-indc-portugues.pdf>> Acesso em: 26 de julho de 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB/SP) ao Projeto de Lei n.º. 1876 de 1999 e apensados.** Diário da Câmara dos Deputados, p. 36911- 37217, Brasília, DF, 17 ago. 2010.

CORRÊA, Sérgio, R. M. Neodesenvolvimentismo e conflitos sociais: o caso da Hidrelétrica de Belo Monte. **Novos Cadernos NAEA.** v. 19, n. 3, p. 233-254, set-dez 2016. Disponível em <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/2610/4092>> Acesso em 28 de julho de 2021.

DRUMMOND, J. A., FRANCO, J. L. A. & OLIVEIRA, D. (2010). Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil In Ganem, R. S. (Org.). (2010). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas** (Série memória e análise de leis, n. 2). Brasília: Câmara dos Deputados.

FEARNSIDE, Philip M. **Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras.** Manaus: Editora do INPA, 2015.

FUTADA, Sílvia; SPINDEL, Marina. **O que o governo Dilma fez (e não fez) pelas Unidades de Conservação?** Instituto Socioambiental, 2016. Disponível em <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-o-governo-dilma-fez-e-nao-fez-pelas-unidades-de-conservacao>> Acesso em 22 de julho de 2021.

GARCIA, Rafael. Ministra Izabella Teixeira assume papel-chave em acordo do clima. **G1**, Paris, 05 de dezembro de 2015. Natureza. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/2015/12/ministra-izabella-teixeira-assume-papel-chave-em-acordo-do-clima.html>> . Acesso em 26 de julho de 2021.

JARDIM, Maria Chaves; SILVA, Márcio Rogério. **Programa de Aceleração do Crescimento: neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Editora Unesp, 2015.

KAGEYAMA, Paulo Y.; SANTOS, João D. Aspectos da política ambiental nos governos Lula. **Revista Faac**, Bauru, v. 1, n. 2, p. 179-192, out. 2011/mar. 2012.

LAGO, André Aranha C. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: **O Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

LAGO, André Aranha C. **Conferências de Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão, 2013.

LEITÃO, Ana Carolina C. Da Rede à Rua: A Reação Contra o Código Florestal nas Redes Sociais e a Cobertura da Mídia. **Razón y Palabra**, n. 79, mayo-julio, 2012.

MEDEIROS, R.; YOUNG; C.E.F.; Pavese, H. B. & ARAÚJO, F. F. S. 2011. **Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Sumário Executivo**. Brasília: UNEP-WCMC, 44p.

MOURA, Adriana. M. M. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. In: _____ (Org.) **Governança ambiental no Brasil : instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

PERES, I. K. Dissertação (Mestrado em Ecologia Aplicada) - Ecologia de **Conflitos nas políticas ambientais: uma análise do processo de alteração do Código Florestal Brasileiro**. Agroecossistemas, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2016.

PEIXER, Janaína F. B. **A Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil para o cumprimento do Acordo de Paris: metas e perspectivas futuras**, 2019. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polit.** [online], v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

RODRIGUES, Elze C. **A Atuação Internacional do Brasil para as Mudanças Climáticas: as COP de 2009 a 2015**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). UNESP/UNICAMP, PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós Graduação em Relações Internacionais. São Paulo, 2016.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque, SALVADOR, Evilásio. As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas políticas sociais. **SER Social**, Brasília, v. 13, n. 28, nov. 2011.

SANTOS, T., SANTOS, L., ALBUQUERQUE, R., & CORRÊA, E. 2013. Belo Monte: Impactos Sociais, Ambientais, Econômicos e Políticos. **Tendências**, V.13 N.2, 214-227, 2013.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT (UNCSD). **Sobre a Rio+20**. 2012. Disponível em:

<[http://www.rio20.gov.br/sobre a rio mais 20.html](http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html)> . Acesso em: 26 de julho de 2021.