

**Utopia científica ou internacionalização da Amazônia? O papel de uma agência multilateral (UNESCO) nos primórdios da Guerra Fria**

Marcos Chor Maio (COC/Fiocruz)

Rodrigo Cesar da Silva Magalhães (COC/Fiocruz)

A década de 1940 foi marcada por intensos debates sobre o desenvolvimento da região amazônica. Nestes debates formaram-se, grosso modo, duas visões: uma que ressaltava a cooperação internacional como forma de impulsionar o desenvolvimento da Amazônia; e outra que condenava a participação estrangeira neste desenvolvimento, encarando-a como uma expressão da cobiça internacional sobre essa região. A partir de 1948, as controvérsias entre defensores e opositores da participação estrangeira no desenvolvimento da Amazônia se acirraram bastante. Por trás deste acirramento das discussões estava o debate que se travou na sociedade brasileira em torno da criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA), uma proposta do cientista brasileiro Paulo Estevão de Berrêdo Carneiro (1901-1982), encampada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) em 1946.

Essa proposta de criação de um centro científico internacional na Amazônia nos domínios da botânica, da química, da biologia e da antropologia foi incorporada à agenda política e científica da UNESCO num momento, imediatamente posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial, onde esse organismo se constituiu num fórum privilegiado da discussão acerca do papel social da ciência nas regiões periféricas. Assim, em 1947 a proposta de criação do IIHA foi alçada à condição de um dos quatro principais projetos da UNESCO para este ano. Em agosto desse mesmo ano, realizou-se uma Conferência Científica em Belém para definir em linhas gerais o programa de pesquisas do futuro Instituto. Em abril e maio de 1948, ocorreram reuniões em Iquitos, no Peru, e em Manaus,

para discutir a estrutura político-burocrática e as primeiras pesquisas a serem desenvolvidas. A partir do final de 1948, o projeto do Instituto da Hiléia chegou ao Congresso Nacional para ser ratificado, uma das exigências da Convenção de Iquitos, tornando-se alvo de um processo de politização que se prolongou até 1951.

O processo de formulação e decisão de propostas em fóruns internacionais e a recepção em nível nacional é marcado por dinâmicas de compartilhamento, conflito e negociação entre o nível internacional e o nacional; circulação de idéias e concepções de políticas entre elites dirigentes, burocracias e intelectuais. Este processo coloca um interessante desafio intelectual para os cientistas sociais: como determinadas demandas globais são apropriadas em contextos locais? A criação de uma rede de instituições internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial é um momento privilegiado para se observar tal fenômeno.

Assim, o objetivo desse trabalho é analisar o processo de recepção no Brasil da proposta de criação de um centro internacional de pesquisas na Amazônia no pós-2ª Guerra Mundial patrocinado pela UNESCO. Sugere-se que determinadas propostas internacionais foram centrais na formulação de projetos nacionais que, no entanto, não se confundem com as concepções originais, seguindo, até certo ponto, uma lógica autóctone. Neste sentido, o plano de criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica foi um catalisador de temas e problemas candentes que geraram um efeito não antecipado, ou seja, a criação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) em 1952.

No processo de recepção do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica no Brasil, a análise das discussões travadas na Câmara dos Deputados sobre este projeto é de fundamental importância, uma vez que esta instituição foi o locus privilegiado das controvérsias. Do parlamento, estas discussões se espalharam para outros setores da sociedade, tais como o meio militar, a intelectualidade e a comunidade dos cientistas. Ao

repercutir para o conjunto da sociedade os debates parlamentares sobre o Instituto da Hiléia travados na Câmara dos Deputados, o que acabou atraindo esses grupos para as discussões sobre o IIHA, a imprensa cumpriu o importante papel de fazer com que o parlamento também passasse a ressonar as opiniões da sociedade. Aachamos que a análise desta “via de mão dupla” pode nos fornecer elementos importantes para entender porque o projeto do IIHA não foi levado adiante e como este projeto internacionalista da UNESCO acabou subsidiando, no plano nacional, a criação do INPA. No nosso entendimento, o desfecho que teve o projeto da Hiléia foi construído durante este processo de múltiplas facetas.

Em 19 de outubro de 1948, atendendo à recomendação da Conferência de Iquitos, o presidente Eurico Gaspar Dutra enviou uma Mensagem ao Congresso Nacional, solicitando a ratificação da Convenção de Iquitos<sup>1</sup>. Nesse momento, alguns esforços de elaboração e implementação de políticas governamentais para a Amazônia já estavam se desenvolvendo. Os constituintes de 1946, por exemplo, incluíram na Carta constitucional o artigo 199, de autoria do deputado federal Leopoldo Peres (PSD-AM), que destinava três por cento da renda tributária da União para um plano de desenvolvimento econômico da Amazônia. A própria sociedade brasileira estava passando por profundas transformações, tanto no plano científico (criação do SBPC em 1948, da CBPF em 1949 e do CNPq em 1951), quanto no plano político (redemocratização). No plano científico, esse processo se deu em conformidade com a conjuntura internacional do período que motivou, por exemplo, a criação da UNESCO. Uma conjuntura onde a ciência ganhou importância, passando a ser encarada como uma ferramenta para o bem comum da humanidade.

---

<sup>1</sup> Mensagem 536-1948, de Eurico Gaspar Dutra, 04 de outubro de 1948 (Brasil - Congresso Nacional, Diário do Congresso Nacional, 20/10/1948, pp. 10448-10449. Esta Mensagem presidencial continha a Convenção de Iquitos, o Protocolo Financeiro firmado nesta cidade pelos representantes dos países signatários da Convenção, uma Exposição de Motivos do Ministro interino das Relações Exteriores, Hildebrando Accioly, e

Uma vez no Congresso Nacional, a Convenção de Iquitos foi encaminhada à Comissão de Diplomacia e Tratados da Câmara dos Deputados, sendo entregue ao deputado federal Renault Leite (PSD-PI), para que ele desse seu parecer sobre a matéria. De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados que vigorava na época<sup>2</sup>, uma proposição só podia ser encaminhada à votação em plenário depois de receber o parecer de uma comissão<sup>3</sup>. Isso mostra o grande poder que as comissões parlamentares tinham no período compreendido entre 1948 e 1953. Este fato deriva de uma das principais características institucionais do regime que vigorou entre 1946 e 1964: o alto poder de agenda concentrado nas mãos do Legislativo, ou seja, uma grande capacidade de controlar o processo legislativo, determinando o que vai e o que não vai ser discutido no parlamento. Os partidos políticos, por sua vez, tinham pouca coesão nesse período.

Um cenário institucional como esse, que pode ser caracterizado como sistema presidencialista fragmentado em facções (Santos, 2003), afeta os resultados políticos e o comportamento dos partidos na legislatura, estando diretamente relacionados com o desempenho do governo.

O grande poder que as comissões parlamentares permanentes tinham nesse período permitiu que Artur Bernardes (PR-MG), presidente da Comissão de Segurança Nacional (CSN), requisitasse a Convenção de Iquitos para ser analisada. As controvérsias em torno do Instituto da Hiléia na Câmara dos Deputados começaram a partir do momento em que Bernardes, relator desta matéria na CSN, divulgou o seu parecer contrário à Convenção de Iquitos. Antes disso, porém, a Mensagem do Instituto da Hiléia tramitava sem sobressaltos na Câmara dos Deputados, tendo, inclusive, recebido parecer

---

uma carta do presidente Dutra recomendando a aprovação da Convenção de Iquitos aos membros do Congresso.

<sup>2</sup> No período em que a Convenção de Iquitos tramitou na Câmara dos Deputados (1948-1953), esta instituição teve três regimentos: um promulgado em 05 de setembro de 1947, o segundo em 19 de agosto de 1949, e o terceiro em 31 de dezembro de 1952. Apesar de serem poucas as diferenças entre eles, iremos nos basear naquele que estiver em vigor durante o evento considerado.

favorável da Comissão de Diplomacia e Tratados, que tinha como função regimental manifestar-se sobre quaisquer atos internacionais que o país viesse a participar sendo, portanto, a mais indicada para elaborar o parecer sobre a Convenção de Iquitos.

Ao terminar a leitura de seu parecer na tribuna da Câmara, Bernardes recomendou aos membros da Comissão de Segurança Nacional que o aprovassem imediatamente. Recomendou também a aprovação de uma consulta ao Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) a respeito da referida convenção. Numa prova de que o cenário institucional estava em aberto com relação ao projeto da Hiléia, os membros da Comissão de Segurança Nacional se recusaram a aprovar imediatamente o parecer de Bernardes. Eles sugeriram que o parecer fosse publicado no Diário do Congresso Nacional, como forma de melhor aparelhar esta comissão para discuti-lo e votá-lo. Esta publicação ocorreu no dia 28 de janeiro de 1949.

A partir desse momento, o parecer de Bernardes funcionou como um catalisador das discussões sobre o desenvolvimento da Amazônia, polarizando os posicionamentos sobre o projeto da Hiléia na Câmara dos Deputados. Em meio a desafios específicos, envoltos por problemas geopolíticos, embates da Guerra Fria e discussões acerca de um projeto nacional, artigos e dispositivos da Convenção de Iquitos foram encarados como uma ameaça à soberania nacional, seja em função do grau de autonomia do IIHA em relação aos Estados-membros, seja porque minimizavam o peso político do Brasil no projeto. Houve até a assinatura de um protocolo adicional ao texto original, com o aval das Forças Armadas, para dirimir quaisquer dúvidas em face das supostas ameaças à segurança nacional.

Bernades classificava o projeto de criação do IIHA de imperialista, um projeto arquitetado pelas grandes potências, com o aval da UNESCO, para subtrair a Amazônia

---

<sup>3</sup>Brasil, Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1947. Art. 83, 8º parágrafo, pág. 36.

do território brasileiro. É interessantes notarmos, no entanto, que as grandes potências não estavam assim tão interessadas no projeto do IIHA. A própria UNESCO já havia reduzido significativamente seus esforços. Responsáveis por parte substancial do orçamento da UNESCO, os Estados Unidos estavam atentos ao binômio paz-segurança. Nesse sentido, cobravam de sua direção uma ação mais pragmática da instituição face ao contexto da Guerra Fria, da reconstrução européia e do avanço do socialismo. Defendiam a estreita relação política da UNESCO com a ONU (Maio, 1998, p. 378-9).<sup>4</sup> Aos olhos da política externa norte-americana, a Amazônia ocupava, naquele momento, plano secundário. Qualquer projeto voltado para o desenvolvimento regional era indesejado (Malan, 1984; Moura, 1990) pelos EUA, cuja política externa primava pela visão ortodoxa do livre comércio, reiterando a posição do Brasil como exportador de matérias-primas estratégicas.

Assim, no final de 1947, na interpretação da representação norte-americana na UNESCO, o perfil do projeto IIHA fugia à idéia de se constituir apenas em um laboratório científico internacional, demandando recursos apreciáveis da UNESCO em cenário cheio de imprevisibilidades. Durante a Conferência de Iquitos, então, os representantes norte-americanos expuseram claramente que seu país não iria participar diretamente, em termos financeiros ou políticos, de uma instituição criada em solo latino-americano. A participação dos Estados Unidos no projeto do IIHA poderia se dar, no máximo, através de instituições do tipo clearing house (Rockefeller, Carnegie). O governo norte-americano não queria se envolver num projeto voltado, cada vez mais, exclusivamente, a países sul-americanos e sujeito a processos de politização. Países como Holanda e Inglaterra também não atribuíram maior importância à reunião de Iquitos.

---

<sup>4</sup> Para o ano de 1947, os EUA foram responsáveis por 44.03% do orçamento da UNESCO. No ano de 1948, esta cifra passou a ser de 41.88%. Ou seja, nos anos em que a UNESCO esteve mais envolvida com o projeto IIHA, os norte-americanos tinham sob sua responsabilidade quase metade do orçamento da agência intergovernamental (Archibald, 1993, p. 123).

A UNESCO, por sua vez, apesar de não poder se retirar definitivamente do projeto, devido ao peso político expressivo que os países latino-americanos tinham em seus primórdios<sup>5</sup>, limitou, gradativamente, seu raio de ação, atribuindo a responsabilidade maior pelo projeto IIHA aos países imediatamente interessados na proposta. A isso contribuíram a hostilidade da representação norte-americana na UNESCO ao projeto de criação do IIHA, a centralização da tomada de decisões, seu desconhecimento em matéria amazônica e dificuldades políticas para lidar com um projeto de tamanha magnitude.

Nesse cenário de falta de apoio internacional ao projeto, o parecer do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) foi divulgado, trazendo críticas a alguns dispositivos da Convenção de Iquitos. Com base nelas, Bernardes intensificou seus ataques. Na reunião da Comissão de Segurança Nacional ocorrida em 19 de outubro de 1949, a discussão sobre o IIHA foi retomada. Nesta reunião, Bernardes sofreu a oposição do deputado Adelmar Rocha, que "apresentou voto em separado, discordando das considerações anteriormente expendidas pelo relator da matéria, Sr. Artur Bernardes". Rocha propôs que a Convenção de Iquitos fosse aprovada, desde que se fizessem dois reparos: "o primeiro, originário da consulta feita ao Estado-Maior das Forças Armadas, no sentido de esclarecer o dispositivo que só permite as atividades do Instituto, dentro de cada Estado, depois de prévia consulta; o segundo, referente à cessação das atividades do organismo no país respectivo em virtude de denúncia do acordo por qualquer dos Estados participantes". Bernardes respondeu a este voto em separado de Adelmar Rocha, afirmando que "o convênio de Iquitos apresenta três aspectos fundamentais: o cultural e

---

<sup>5</sup> Dos 32 estados-membros da UNESCO no final de 1947, por ocasião da Segunda Sessão da Conferência Geral da UNESCO, 12 eram latino-americanos, ou seja, mais de um terço da composição da instituição intergovernamental (Director-General Activities 1997-1998. Paris, 1998), Arquivos da UNESCO. Cabe lembrar que representantes latino-americanos ocuparam postos-chave na instituição como Jaime Torres Bodet, segundo diretor geral da UNESCO (1948-1952), o antropólogo Arthur Ramos, primeiro diretor permanente do Departamento de Ciências Sociais (1949) e Paulo Carneiro, entre outros postos importantes, o de Presidente do Conselho Executivo da UNESCO.

científico, o jurídico e o político. Quanto ao primeiro, não há divergências, pois ninguém irá negar a importância da cooperação dos cientistas no futuro desenvolvimento da Amazônia. O Convênio, entretanto, disse e reafirmo, foi feito numa linguagem enganosa, devendo o país tomar as necessárias cautelas. Salienta que os cientistas estrangeiros sempre puderam percorrer a região, sem necessidade de tratados ou compromissos escritos"<sup>6</sup>.

Esta discussão só terminou na reunião seguinte da CSN, ocorrida em 21 de outubro de 1949, quando Bernardes finalmente conseguiu aprovar seu parecer contrário à Mensagem do Instituto da Hiléia, embora não por unanimidade. Nesta reunião da Comissão de Segurança Nacional foi decidida ainda a remessa da Mensagem do Instituto da Hiléia para a Comissão de Constituição e Justiça. Além disso, foi nessa reunião que Abelardo Mata “apresentou parecer – unanimemente aprovado pela Comissão – favorável ao projeto n. 260-49, que cria o Conselho Nacional de Pesquisas”. Em seu parecer, Abelardo Mata salientava “as afinidades entre o Conselho Nacional de Pesquisas e a idéia da criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica. E formula uma sugestão no sentido da criação de um Instituto Nacional da Amazônia, integrado no Conselho Nacional de Pesquisas”<sup>7</sup>. Esta proposta de Mata nos mostra que, ao mesmo tempo em que a discussão sobre o IIHA ia avançando, novos projetos iam sendo formulados, inclusive por aqueles que se opunham ao Instituto Internacional da Hiléia Amazônica. Fica claro que as discussões travadas acerca do IIHA acabaram potencializando novas propostas para o conhecimento e o desenvolvimento da Amazônia. Esta idéia de um instituto *nacional* para estudar a região amazônica vai ganhando corpo ao longo das discussões sobre o IIHA, até desembocar na criação do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), em 1952.

---

<sup>6</sup> Brasil, Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, 21/12/1949, p. 9928.

<sup>7</sup> Brasil, Congresso Nacional. Diário do Congresso nacional, 25/10/1949, p. 10025.