



Maria Clara Mendes Pereira

**O LOBBY-AGRO PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS:
Uma análise acerca da influência do agronegócio na formulação da
Política Externa Brasileira (PEB) ambiental.**

Orientadora: Prof. Carolina Salgado

Monografia apresentada ao Instituto de Relações
Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do
Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção
de título de Bacharel em Relações Internacionais

Rio de Janeiro
2022.2



Maria Clara Mendes Pereira

**O LOBBY-AGRO PARA ALÉM DAS FRONTEIRAS:
Uma análise acerca da influência do agronegócio na formulação da
Política Externa Brasileira (PEB) ambiental.**

Carolina Salgado

Orientadora
Instituto de Relações Internacionais - PUC-Rio

Stefano Guzzini

Segundo leitor
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 2022.2

Agradecimentos

O processo de monografia pode parecer contraditório: ora fluído, ora estagnado; longo, lento e, ao mesmo tempo, corrido, com prazo apertado; cansativo, repetitivo e, na mesma intensidade, combustível de tantas ideias, conhecimentos e inquietações. O processo de monografia também pode, por muitas vezes, parecer solitário. Eu, meu computador, incontáveis abas abertas, muitas páginas de texto espalhadas pela mesa, o barulho das teclas, os olhos ardendo, a coluna doendo e a ansiedade por não ter a certeza de que tudo vai dar certo no final. Entre a aparente solidão e a estranha confusão de avanços e retrocessos do documento Word, eu contei com o apoio de pessoas extremamente especiais. Esse momento é dedicado exclusivamente a todos e todas que estiverem comigo nessa jornada. Amo cada um de vocês!

Como tudo que vem primeiro, agradeço a Exu por ter me dado paciência, força, determinação e disciplina ao longo da escrita. Agradeço também a todos os Orixás e entidades por guiarem meu Orí e por me darem calma, proteção, sabedoria, foco, saúde e axé.

Aos meus pais, Marcelo e Simone, agradeço pelo amor incondicional e por não pouparem esforços durante a minha formação e educação. Agradeço por serem incansáveis e por terem me dado todo apoio do mundo para seguir os meus sonhos, desejos e anseios. Agradeço por todos os conselhos, todos os direcionamentos, todas as oportunidades, por confiarem em qualquer caminho escolhido e, acima de tudo, agradeço por toda escuta - e olha que eu falo pelos cotovelos. Vocês são o meu porto seguro e minha base para todos os momentos.

Agradeço à minha família - Bubu, Didi, Dindo, Tia Cris, Tia Maria, Vó Bi, Vóvis Cel e Vovó Maria - por sempre me orientar, acreditar no meu potencial, vibrar com minhas conquistas, torcer por mim e recheiar a vida de carinho e risadas. Agradeço aos meus ancestrais, Vovô Cy, Vovô Pedro e tantos outros, por olharem por mim lá de cima. Agradeço às minhas irmãs de alma, Carol e Luiza, por estarem sempre ao meu lado, vibrando, aconselhando e compartilhando as etapas da vida. Agradeço também ao Pedro, meu parceiro, por segurar na minha mão nas horas mais difíceis, por encher meu coração de amor e por pular de felicidade com cada nova etapa, conquista e passo alcançado. Aos meus dois gatinhos, Branquinho e

Russo, agradeço pela existência em minha vida, colorindo, acalmando e emanando muito carinho.

Agradeço à minha família do Ilé Àşę Oloya e do Oduduwa Templo dos Orixás por me nutrir de força, alegria e carinho há 22 anos. Dos momentos de concentração e seriedade até as rodas de samba às duas da manhã, agradeço a todos por terem exercido papel essencial ao longo da minha graduação e em tantas etapas da minha vida.

Agradeço às minhas amigas e amigos de sempre, Bia, Fat, Fefe, Jú, Juju, Julie, Sofia, Touchzinha, Vitinho, Renan e Zay, por me darem combustível nos momentos de cansaço e incerteza, através de palhaçadas, abraços e palavras de acolhimento. Agradeço também às amizades que chegaram de fininho para somar e florescer minha jornada: Bella, Cami, Gigica e Giou.

Agradeço a todos e todas do meu período 2018.2 por tudo que compartilhamos dentro e fora da sala de aula. Vou levar cada um de vocês no coração. Em especial, agradeço ao Grupo Bom e aos Hippies por todas as risadas sinceras que compartilhamos e às Saideiras por todo o suporte e amor que me deram neste último semestre - o processo foi bem mais leve ao lado de vocês, meninas. Agradeço também o apoio e a ajuda de amigos veteranos durante esse processo: Alix, Gab Estill, Giu, Igor Jaclecler, Jamal e Pri, vocês foram essenciais.

Um agradecimento gigantesco e especial à Lulu e Paulinha, que desde o primeiro dia de faculdade estão comigo e que permaneceram mesmo com as voltas doidas que o mundo dá. Obrigada por terem feito os dias mais alegres, divertidos e, acima de tudo, acolhedores. Por muitas outras etapas, experiências e vivências ao lado de vocês!

Agradeço ao Centro Acadêmico de Relações Internacionais (CARI) por ter sido abrigo nesses quatro anos, por ter me trazido tantas oportunidades e por ter me apresentado pessoas incríveis que vou levar para sempre no coração. Em especial, agradeço ao GT de Comunicação, que coordenei por tantos anos, e à Gabi Veloso pela parceria e por abraçar esse espaço! Agradeço também à Atlética, em especial à bateria e ao *cheerme*, por terem reativado um lado meu que estava apagado, e ao pessoal do hand, que me acolheu na família e nos pagodes de domingo, mesmo sem eu ter pisado em um treino. São muitos os nomes para citar, então fica aqui um agradecimento enorme para cada um que se conectou comigo ao longo desses períodos.

Agradeço à minha orientadora e professora (de sala e de vida), Carolina Salgado, pela orientação, confiança e por topar tantos trabalhos ao meu lado. Desde o ciclo básico filha única do PET, passando por monitoria em plena pandemia e chegando na monografia, com mudanças inesperadas de tema e prazos apertados. Obrigada pelos ensinamentos, pela paciência e, acima de tudo, pelo incentivo incansável! Agradeço também ao Stefano Guzzini, meu segundo leitor, pela atenção, compreensão e por aceitar entrar nessa jornada conosco.

Agradeço ao PET, aos tutores e a todos os amigos petianos pelos dois anos recheados de trocas, aprendizados, leituras, apresentações e, acima de tudo, carinho. Como sempre digo: existe uma Maria Clara antes do PET e uma depois do PET. Lu Ramalho, Giu Alves, Gab e Vini, obrigada por me incentivarem a entrar nesse programa e por tudo que compartilhamos nele! Agradeço em especial à professora Isabel pelo acolhimento, pela confiança, pelo incentivo e por ter dividido tantos ensinamentos dentro e fora da sala de aula. Um agradecimento gigantesco e do fundo do coração também à geração que me acolheu, Bernardo e Daniel, por terem sido grandes companheiros, ouvintes e apoiadores nessa jornada. Que prazer foi trocar tanto com vocês!

À professora Maureen Santos, agradeço por ter despertado meu interesse pelos estudos socioambientais e por ter acreditado no meu potencial de desenvolver e crescer nesta área. Agradeço novamente ao meu amigo Vini por tantos projetos, pesquisas, estudos, ideias e sonhos que compartilhamos, alcançamos e ainda vamos alcançar! Sempre é um prazer dividir e crescer com você. Agradeço também às ecochicas da Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center por toda troca neste último ano. Bia Mattos, Maria Bia e Maureen, muito obrigada pelo acolhimento dentro e fora do ambiente de trabalho!

Por fim, mas não menos importante, agradeço ao Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e sua coordenação pela formação excepcional e pelo acolhimento ao longo da graduação. Agradeço a todo o corpo docente pelos ensinamentos e agradeço à Manu, ao Ricardo e ao Fernando por todo apoio, incentivo e compreensão ao longo desses anos. Foi um privilégio ter estudado e, agora, graduado em um Instituto que amplia olhares, abre mentes e forma cidadãos para o mundo.

Resumo

A presente pesquisa realiza uma análise sobre a formulação da política externa brasileira (PEB) na agenda ambiental, tomando como foco a constante influência dos distintos setores do agronegócio. O estudo apresenta os contornos que deram origem ao *agro* como ator econômico no Brasil, o seu crescimento para o campo político, principalmente a partir da sua organização institucional - e, posteriormente, em *lobby* - e, como consequência de tal crescimento, a sua participação no processo decisório do país. Desta forma, o trabalho busca, primeiramente, apresentar a ascendência do agronegócio no cenário doméstico para, em seguida, analisar como este grupo de interesse se expandiu para a formulação da política externa em questões ambientais. Para isso, a teoria de 1988 de Robert Putnam e o estudo de 1997 de Helen Milner, que apontam para a presença de demais atores para além do Estado na formulação de política externa e de políticas públicas, servem como base teórica para analisar o caso do agronegócio brasileiro como grupo de interesse na PEB e o que esse grupo faz com a atuação do Brasil na governança ambiental.

Palavras-chaves

agronegócio - grupo de interesse - lobby - política externa brasileira - governança ambiental

Sumário

Introdução.....	11
1. Compreendendo as bases da Política Ambiental Brasileira	14

1.1	Desenvolvimento histórico ambiental do Brasil a partir do viés econômico e produtivo	14
1.1.1.	Mundo bipolar e a ideia do desenvolvimento econômico	14
1.1.2.	Desenvolvimentismo: como se deu o cenário doméstico?	16
1.1.3.	De onde surgiu o significado de agronegócio que o Brasil importou? 17	
1.1.4.	O regime ambiental e a consolidação do agronegócio	19
1.1.5.	Legislação ambiental sob pressão internacional	22
1.1.6.	Redemocratização: força agro em decadência	23
1.2.	Surgimento de um projeto político	24
1.2.1.	Analisando os avanços e retrocessos do Código Florestal Brasileiro	24
1.2.2.	Por que é tão difícil “coibir” o ímpeto do lobby agro mesmo nos dias atuais?	29
1.2.3.	Esmiuçando a força da bancada ruralista: formação da Frente Parlamentar Agro e o Instituto Pensar Agro	29
2.	Política Externa Brasileira (PEB) e o Agronegócio: como se relacionam?	38
2.1	Compreendendo o arcabouço da Análise de Política Externa (APE): os grupos de interesse	38
2.1.1	Quem está envolvido na formulação da PEB?	39
2.2	Política Externa Brasileira (PEB) Ambiental	42
2.3	O agronegócio na formulação de PEB ambiental	45
2.3.1.	A influência do agronegócio no governo Dilma (2014-2016)	45
2.3.2.	O arranjo que favoreceu o mandato de Michel Temer (2016-2018) ..	49
2.3.3.	A boiada que passou com Jair Bolsonaro (2019-2022)	52
3.	APE na prática: a influência da Frente Parlamentar Agro (FPA) e seus aliados na diplomacia brasileira	57
3.1	Agronegócio nos moldes institucionais: da Câmara ao Itamaraty	57
3.1.1	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) ...	59
3.1.2.	FPA, seus aliados e a CREDN	60
3.2	Expressividade da FPA em governos com diretrizes ambientais opostas.	66
3.2.1	Como se deu a participação dos ruralistas na PEB ambiental durante o governo Lula?	66
3.2.2	Como se deu a participação dos ruralistas na PEB ambiental durante o governo Bolsonaro?	71
	Conclusão	76
	Referências Bibliográficas	78

Lista de Gráficos, Figuras e Tabelas

Figura 1: Taxa de urbanização brasileira de 1940 até 2010

Figura 2: Produção de máquinas agrícolas e rodoviárias de 1960 até 2016

Figura 3: Frequência de tratores nos estabelecimentos rurais brasileiros (1920 até 2006)

Figura 4: Propaganda do governo militar em 1972

Figura 5: Evolução da Bancada Ruralista nas últimas 3 eleições (2006, 2010, 2014)

Figura 6: Quem financia a Bancada Ruralista?

Figura 7: Influências e financiamentos - IPA e bancada ruralista

Figura 8: Frente Parlamentar da Agropecuária - número de deputados em exercício, por região e por estado (2018)

Figura 9: Conexões entre a bancada ruralista e as demais bancadas da Câmara em 2016

Figura 10: Organograma do Ministério de Relações Exteriores

Figura 11: Congresso eleito é o mais conservador desde 1964

Figura 12: Temer comemorando aliança com bancada ruralista durante almoço com Frente Parlamentar Agro (FPA)

Figura 13: Diagrama sobre a Flexibilização da Legislação Socioambiental Brasileira

Gráfico 1: Distribuição de recursos de crédito agropecuário no período de 2012 a 2016, em bilhões R\$

Tabela 1: Composição das mesas de debate do CREDN (2010-2015; 2015-2019; 2019-2021) em porcentagem (%)

Tabela 2: Presidentes do CREDN e sua ligação/articulação com FPA, CNA e/ou CNI

Tabela 3: Financiamento das campanhas eleitorais dos presidentes da CREDN

Tabela 4: Participação do setor empresarial ligado ao agronegócio da COP9 até a COP16 da UNFCCC

Tabela 5: Participação do setor empresarial ligado ao agronegócio nas COPs 25, 26 e 27 da UNFCCC

Abreviações e siglas

ABAG - Associação Brasileira de Agronegócio

APE - Análise de Política Externa

CF-88 - Constituição Federal de 1988

CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária Brasileira

CNI - Confederação Nacional da Indústria

CONSAGRO - Conselho do Agronegócio

COP - Conferência das Partes

CREDN - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

EUA - Estados Unidos da América

FAAB- Frente Ampla da Agropecuária Brasileira

FIESP- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FPA - Frente Ampla Agropecuária

IPA - Instituto Pensar Agropecuária

MAPA - Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

OCB - Organização das Cooperativas Brasileiras

PEB - Política Externa Brasileira

PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária

SRB - Sociedade Rural Brasileira

UCs - Unidades de Conservação

UDR - União Democrática Ruralistas

UNFCCC - Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

O Brasil abriga a maior biodiversidade do planeta e, ao mesmo tempo, é um dos líderes em retrocessos ambientais (BBC, 2019). A posição brasileira simultaneamente de destaque nos dois rankings não gera surpresa, mas desperta estranhamento: ao mesmo tempo em que o Brasil possui mais riquezas naturais do que muitos outros países, estabelece e desenvolve políticas que as destroem. A coexistência de ambos os rankings mencionados provoca a seguinte questão: como o Brasil pode, simultaneamente, liderar a maior concentração de biodiversidade e os maiores retrocessos ambientais do mundo?

Diante dessa inquietação, um primeiro movimento a se fazer é pensar mais a fundo em quem determina os rumos da agenda ambiental dentro do território e quais aspectos são priorizados, bem como analisar quais políticas e agentes interferem na atuação do Brasil na governança global ambiental. Desta maneira, ao nos debruçarmos sobre o desenvolvimento histórico ambiental brasileiro, encontramos um ator de grande relevância e presença: o agronegócio.

Inicialmente, esse setor ganhou espaço no âmbito econômico e produtivo brasileiro. Contudo, com o passar do tempo, justamente por sua forte influência econômica, o agronegócio ocupou cada vez mais espaço nos debates públicos e tornou-se uma voz importante a ser considerada para as diretrizes governamentais.

Com a redemocratização, diversas mudanças marcaram o processo decisório brasileiro, uma vez que esta ampliou o sistema político de um ator só, ocupado pelo Estado. Nesse momento de hibridização do sistema político, o Brasil passou a construir a democracia com a ajuda de atores plurais (GOZETTO & THOMAS 2014; BOARIN & RESENDE 2018), tais como organizações da sociedade civil organizada, associações de diferentes âmbitos econômicos e políticos e movimentos sociais. Com a abertura da “caixa preta do Estado”, ou seja, com a presença de outros agentes no processo decisório, o agronegócio passou a se organizar para ser parte desses espaços plurais de deliberação política. Tal organização se deu inicialmente através da via partidária, com o fortalecimento da representatividade em partidos, criação de Frentes Parlamentares, organização suprapartidária e articulação em *lobbies* políticos - estes foram alguns dos mecanismos utilizados pelo agro para aumentar sua influência e seu poder político.

Isto gerou a consequência por eles esperada, a de ampliar a participação e influência do agronegócio não só nos limites domésticos, como também na PEB. A agenda de proteção ambiental sendo, por essência, a sua primeira adversária, em momento que ganhava ascensão no cenário internacional.

Para Robert Putnam (2010), é preciso considerar também as pressões domésticas exercidas dentro de um governo durante a análise de sua política externa. Mesmo em nível nacional, o governo é pressionado por coalizões para adotar políticas internas e externas favoráveis a seus interesses. Isto é entendido por Putnam como grupos de interesses e estes, por sua vez, podem exercer papel de agentes da política externa a partir de articulações, pressões e organização formal. Deste modo, o agronegócio se apresenta como um dos grupos de interesse mais fortes na formulação da PEB ambiental. Com isso, a pergunta de pesquisa que guia o presente estudo é: **como se dá a influência do agronegócio como grupo de interesse na formulação de Política Externa Brasileira na agenda ambiental?**

Para isso, o trabalho se estrutura da seguinte maneira: o primeiro capítulo busca discorrer sobre esse ator e sua expressividade na agenda ambiental: quem é? Como ganhou tanto espaço e poder? Quando isso aconteceu? Para isso, primeiramente, o capítulo analisa o desenvolvimento histórico da agenda ambiental no Brasil a partir do viés econômico e produtivo, ou seja, as relações estabelecidas entre meio ambiente e modelo de produção. Para isso, pensamos acerca da ideia de desenvolvimentismo que cercava o cenário internacional na segunda metade do século XX e, conseqüentemente, a sua influência no território brasileiro a partir do fortalecimento do agronegócio. Além disso, examinamos de onde importamos a concepção e o significado do agronegócio e quais foram as conseqüências desse processo para os moldes econômicos, produtivos, legais e ambientais do país. Na segunda parte será analisado o surgimento do agronegócio como um projeto político a fim de melhor compreender o atual poder que este grupo exerce. Para isso, partiremos dos avanços e retrocessos do Código Florestal Brasileiro e a movimentação do agronegócio em torno dessa normativa.

No segundo capítulo o objetivo é analisar como o agronegócio impactou na formulação de posicionamentos na agenda ambiental externa do Brasil. Para isso, serão utilizadas contribuições de atores das Relações Internacionais em Análise de Política Externa (APE). Em um primeiro momento, o capítulo vai discorrer sobre o termo “grupo de interesses” e como o agronegócio se encaixa nele. Em seguida, o

capítulo busca compreender quem está envolvido na formulação de política externa brasileira ambiental e como se deu a influência do setor ao longo dos anos 1990-2022. Neste capítulo o foco recairá sobre os governos Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro (2011-2022).

O terceiro capítulo tem por objetivo analisar criticamente a influência dos setores do agronegócio sobre a diplomacia brasileira. Para isso, olhamos para o agronegócio como agente político dentro da Câmara dos Deputados e com influência no Itamaraty a partir, principalmente, da formação da Frente Ampla Agropecuária (FPA) e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN). Em um segundo momento, também iremos analisar a expressividade do agronegócio em governos com visões e interesses opostos na matéria ambiental, ou seja, a influência do setor em um governo pró meio ambiente (considerado o do presidente Lula, 2003-2010) e em um governo anti-ambientalista (considerado o do presidente Bolsonaro, 2019-2022). Para isso, levaremos em conta a participação do setor empresarial ligado ao agronegócio nas negociações internacionais da governança ambiental.

Em suma, esta pesquisa possui o propósito de compreender, através do Modelo dos Jogos de Dois Níveis (PUTNAM, 2010) e das contribuições sobre a agência na formulação de política externa de Helen Milner (1997), a força de atores não-governamentais no processo de formulação de política externa ambiental brasileira, sobretudo o papel do *lobby-agro* como grupo de interesse. Desde a formação do agronegócio como fator produtivo até seu crescimento nos moldes políticos e institucionais, o presente trabalho contribui com o debate de Análise de Política Externa (APE), mobilizando um estudo de caso (o *lobby-agro*) que pode ser considerado paradigmático para o entendimento das opções do Brasil nas dinâmicas políticas nacional e global no regime ambiental.

1. Compreendendo as bases da Política Ambiental Brasileira

O objetivo deste primeiro capítulo é apresentar as bases que nos permitem entender o avanço do poder, da representatividade e da legitimidade do setor agrário no Brasil. Para tanto, será analisada a relação entre o desenvolvimento econômico e produtivo brasileiro e a agenda ambiental, a fim de explicar o lugar do agronegócio na emergente atividade exportadora do país. Como esse grupo cresceu a ponto de hoje reconhecermos uma bancada política articulada no Congresso em torno do agro? Em sequência, será analisado como o agronegócio se tornou um ator relevante nas agendas de política, economia e de meio ambiente - bem como um elemento que mais separa do que sobrepõe os interesses de cada uma.

1.1 Desenvolvimento histórico ambiental do Brasil a partir do viés econômico e produtivo

Como apontado por Oliveira (2018), após a Segunda Guerra Mundial, o desenvolvimento econômico tornou-se o objetivo principal no cenário internacional. Por um lado, os países envolvidos na II Guerra Mundial, enfraquecidos com as batalhas, buscavam retomar suas economias. Por outro lado, os Estados Unidos buscavam influenciar os países do Sul Global. Com isso, o desenvolvimento econômico tornou-se uma das principais metas entre os países ricos (MARTINS, 2010), e um primeiro movimento a se fazer é entender como a centralidade internacional dada ao desenvolvimento econômico afetou o território brasileiro.

1.1.1. Mundo bipolar e a ideia do desenvolvimento econômico

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o início da Guerra Fria levaram à bipolarização ideológica do mundo: de um lado, representado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), tínhamos o comunismo como regime político dominante; do outro lado, representado pelos Estados Unidos, tínhamos o

capitalismo. A fim de influenciar os países ao redor do mundo, foi iniciado uma série de embates geopolíticos entre ambas as potências.

Em Bretton Woods, no final do conflito, foi realizada uma reunião para discutir e definir uma nova ordem econômica mundial. Neste momento, os Estados Unidos (EUA) se consolidam como nova potência mundial ao passo que foram estabelecidos valores liberais, visando o fortalecimento do comércio exterior. Contudo, de um outro lado, a URSS também estava em ascensão. Na medida que o comunismo se tornou uma alternativa ao modelo capitalista para os países em desenvolvimento, o Sul Global tornou-se centro de disputa entre esses dois blocos.

Em razão da guerra, ao passo que os países colonizadores se encontravam enfraquecidos, os movimentos de independência das colônias ficaram mais fortes. Com isso, iniciou-se um projeto político dos países industrializados de influenciar e intervir nas ex-colônias e nos países menos desenvolvidos (MARTINS, 2010), a fim de continuar exercendo poder nas regiões. Sendo assim, a busca por influência devido à bipolarização do mundo levou a Europa e os Estados Unidos a iniciar um grande movimento para romper o ‘atraso’ nos demais países do globo, através da modernização, desenvolvimento e industrialização no bojo de suas relações. Como apontado por Martins,

Foi no período que se seguiu ao término da Segunda Guerra Mundial que **novos discursos e estratégias de desenvolvimento se consolidaram** (ESCOBAR, 1995, p. 17) e o Terceiro Mundo – termo utilizado para referir-se às nações “subdesenvolvidas” como um todo – tornou-se **objeto de disputa** entre países do Primeiro e o Segundo mundos, que impunham ao Terceiro a necessidade de consolidar seus processos de modernização conforme um dos dois modelos oferecidos (2010:19, grifo meu).

Desta forma, o espírito desenvolvimentista que baseava as relações econômicas e produtivas dos países do Norte chegou no Sul Global e “eclodiu-se um conjunto de vetores fundamentais para a ascensão teórico-prática do desenvolvimento capitalista na América Latina” (ABI-RAMIA & SILVA 2018:7).

Por um lado,

com o fim do conflito, o parque industrial dos EUA se vê crescentemente necessitado de novas áreas de exploração para manter seu processo de acumulação de capital, já que havia tido um salto na escala de produção. A problemática viria a ser solucionada na forma das exportações de capitais para a América Latina. (ABI-RAMIA & SILVA 2018:13).

Por outro lado, a realidade regional, como apontado por Abi-Ramia e Silva (2018), era marcada pelo crescimento da industrialização, enfraquecimento da

burguesia exportadora de bens primários e fortalecimento da burguesia industrial, favorecendo, então, o estabelecimento do desenvolvimento capitalista que o Norte Global estava propondo. Desta forma, o fim da Segunda Guerra, a emergência de uma nova ordem mundial e a busca por influência política, social e, sobretudo, econômica nos países menos modernos, fez com que os processos desenvolvimentistas latino-americanos fossem pressionados e, por conseguinte, acelerados. Nesse sentido, o desenvolvimento dos sistemas produtivos do continente começou a ser pautados nos moldes do Norte global, nas demandas dos países capitalistas e na necessidade de novos mercados para os mesmos.

1.1.2. Desenvolvimentismo: como se deu o cenário doméstico?

Apesar da ideia de desenvolvimentismo ter sido fortalecida após a Segunda Grande Guerra, durante a Era Vargas (1930-1945) o Brasil iniciou uma fase estratégica de industrialização, “baseado principalmente na ideia da industrialização por substituição de importações com a participação ativa do Estado através do financiamento de setores estratégicos e da planificação” (OLIVEIRA 2018:318). Isto se deu ao passo que a crise internacional de 1929 provocou uma crise na agroexportação e criou, por conseguinte, condições para que a economia se direcionasse majoritariamente ao mercado interno (FONSECA, 2003). Desta forma, como analisado por Oliveira (2018), a partir da perspectiva de Ricardo Bielschowsky (2000), a ideologia econômica que sustentou o projeto brasileiro de modernização desde a década de 1940 era baseada no desenvolvimentismo.

Contudo, como visto anteriormente, a ideia de desenvolvimento econômico ganhou espaço com o fim da Segunda Guerra Mundial. Isto se deu ao passo que a *Pax Americana*, como apontado por Jacobs a partir da visão do diplomata brasileiro Samuel Pinheiro Guimarães, foi

orientada para extrair os maiores benefícios possíveis, caracterizando-se por ser um projeto hegemônico (...). E dentre todas as regiões do sistema hegemônico norte-americano, a América Latina é a que possui a mais vantajosa relação “custo-benefício”, visto que no âmbito hemisférico os Estados Unidos possuem superioridade competitiva nos diversos setores relevantes para sua economia e nos que não possui, dispõe de diversos artifícios para defenderem-se (2004:19-20).

Nesse sentido, a influência da ideologia capitalista passou a adentrar os moldes latino-americanos. Além disso, como apontado pelos economistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), principalmente na figura de Celso Furtado e Raúl Prebisch, a industrialização dos países latino-americanos está vinculada à crise no setor agroexportador, uma vez que “as crises das atividades exportadoras criavam condições para que a economia se voltasse ao mercado interno, sob a liderança do setor industrial” (FONSECA 2003:2). O Brasil, por sua vez, não foi diferente. Como apontado por Guimarães, poderia ser considerado um Grande Estado Periférico, “de grande população e de grande território, não inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas industriais e mercados internos significativos” (2001:21).

Desta forma, durante as décadas pós-guerra, o Brasil passou a sofrer diferentes mudanças internas a fim de alcançar o desenvolvimento que era pregado pelos países capitalistas. Nesse sentido, a partir da década de 1950, o Brasil começa a deixar de ser um país somente agroexportador e passou a ser também um país urbano-industrial. Como será melhor desenvolvido na próxima subseção, esta modernização econômica altera, então, as relações demográficas e de trabalho entre o campo e a cidade. Em um primeiro momento, o foco passa a ser na urbanização brasileira, mas esse ímpeto por modernização e desenvolvimento também chega ao campo. Com isso, o antigo complexo rural, que somente exportava commodities, a partir da modernização, garante espaço e fortalece um complexo agroindustrial, dando lugar ao que hoje é conhecido como agronegócio. Nesse sentido, ao passo que o agronegócio passou a ter força produtiva e econômica nas camadas da sociedade, ele se tornou um ator essencial a ser analisado.

1.1.3. De onde surgiu o significado de agronegócio que o Brasil importou?

De acordo com Neto (2018), o termo *agribusiness* foi criado nos Estados Unidos (EUA) em 1955 com o objetivo de identificar a aproximação entre a agropecuária e os demais segmentos a montante (fornecimento de máquinas e insumo) e a jusante (armazenamento, transporte e comércio dos itens) da agricultura. Em tempos de recuperação econômica e exportação de bens primários

nos EUA, o termo foi definido como o sistema de operações da produção e comercialização do setor agrícola, a fim de demonstrar que a agricultura poderia ser melhor aproveitada e refinada, ou seja, como tentativa de organizar as conexões existentes dentro do setor agrário, a fim de otimizar o negócio (NETO, 2018).

Ao passo que os países capitalistas recuperavam a “confiança nos investimentos e na expansão do comércio internacional” (SIEBENEICHLER 2021:438) e, ao mesmo tempo, os EUA buscavam novos mercados e novos territórios para exercer influência, a ideia de desenvolvimento, crescimento, investimento e avanço tecnológico passou a ser disseminada para outros lugares dos continentes. Desta maneira, no cenário doméstico, o Brasil buscava se industrializar para não só alcançar o desenvolvimento que os demais países do Norte global já haviam obtido, como também atender à demanda de modernização.

Uma vez alcançado, o Brasil passa a ser um país urbano - como apontado na Figura 1, com o passar dos anos, mais pessoas encontram-se nas cidades do que no campo. Isto, por sua vez, faz com que exista um novo e fortalecido mercado de consumo interno de produtos primários, especialmente gêneros alimentícios nas cidades, que o campo se torna o responsável por atender. Ao mesmo tempo, o campo também consome os bens industriais fabricados na cidade, a fim de transformar a velha estrutura de produção e substituí-la por uma nova e mais tecnológica estrutura.

Figura 1: Taxa de urbanização brasileira de 1940 até 2010



Desta forma, passou a ser desenvolvida uma política “entre os três setores clássicos (agricultura, indústria e comércio), relacionada a uma perspectiva de *agribusiness* (...), pois todos os setores estariam crescentemente interligados e interdependentes” (NETO, 2018:104). Foi neste período pós-guerra de avanço da modernização nacional que, **pautado em uma perspectiva econômica e produtiva, o setor agrário foi melhor desenvolvido, sua elite ganhou mais poder e influência e, por conseguinte, iniciou sua expressividade nos moldes legais da agenda ambiental.** Desta maneira, como apontado por Junior e Goldfarb (2021), a transmutação estratégica do latifúndio para o agronegócio fez com que um imenso poder - não só econômico - fosse gerado em suas mãos.

1.1.4. O regime ambiental e a consolidação do agronegócio

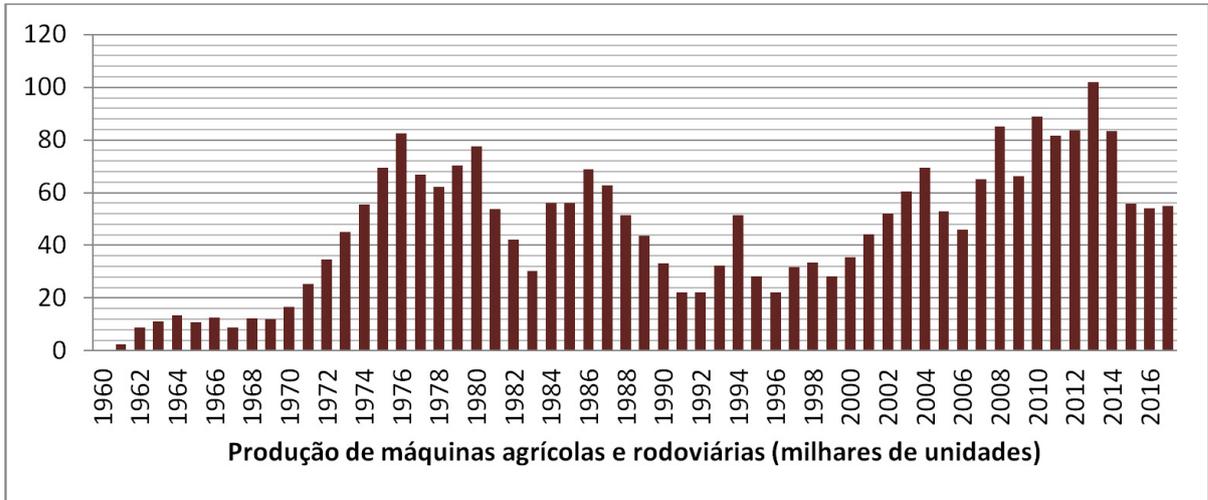
Foi no período da Ditadura Militar (1964-1985) que, a serviço do progresso, desenvolvimento e crescimento econômico, diferentes políticas e estratégias foram realizadas a fim de transformar a natureza em valor - mostrando que, “impulsionada por agentes norte-americanos, a noção de *agribusiness* somente ganhou maior relevo público no país com o advento da industrialização da agricultura nos anos que se seguiram ao golpe militar de 1964” (NETO 2018:122).

A partir do espírito desenvolvimentista assumido no pós-guerra, o Brasil iniciou sua fase mais expressiva de industrialização, deixando de ser somente um país agroexportador e tornando-se um país urbanizado e industrializado. Isto, por sua vez, fez com que a demanda por mão-de-obra nos grandes centros aumentasse e, por consequência, ocorresse o êxodo rural, que é quando há a migração populacional da zona rural para a zona urbana.

Contudo, também se começa a observar, nesta mesma época, um avanço nas transformações no campo, a partir de inovações tecnológicas. De acordo com Patel (2012), é durante a ditadura militar brasileira que ocorre o processo chamado de Revolução Verde, responsável por introduzir novas tecnologias agrícolas no campo a fim de aumentar a acumulação de capital. As Figuras 2 e 3 demonstram o

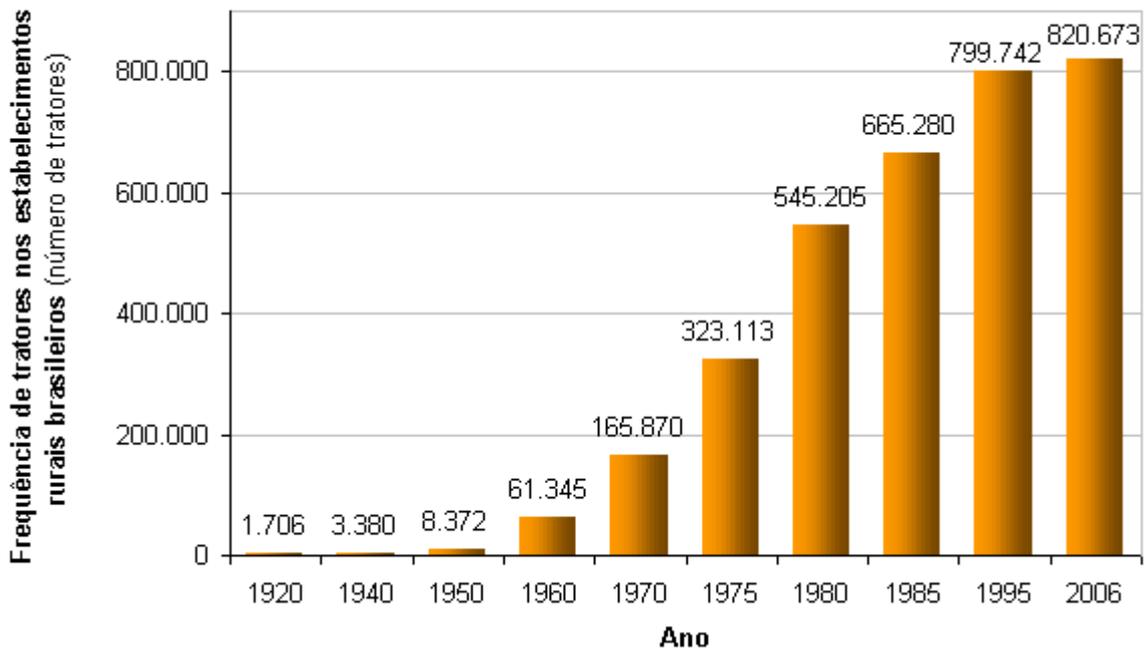
investimento em maquinários e novas tecnologias do campo aumentando ao longo dos anos, podendo observar um grande salto durante as décadas de 1960 e 1970.

Figura 2: Produção de máquinas agrícolas e rodoviárias de 1960 até 2016



Fonte: <https://maissoja.com.br/a-transformacao-do-campo-por-meio-da-mecanizacao/>

Figura 3: Frequência de tratores nos estabelecimentos rurais brasileiros (1920 até 2006)



Fonte: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/215012/1/Cap02-BreveHistoriaAgropecuBR.pdf>

Com a modernização do âmbito rural, as riquezas naturais brasileiras ganharam importância geopolítica estratégica dentro do regime militar, ao passo que eram os meios pelo qual o crescimento econômico era alcançado. Com isso, recursos financeiros, administrativos e legais passaram a ter foco em dominar áreas produtivas, a fim de garantir que não houvesse ocupação de grupos opositores ao governo, que não houvesse apropriação estrangeira nessa área por outras potências e que fosse garantido o crescimento brasileiro pelo Estado. Nesse sentido, o objetivo geral da conduta militar na agenda ambiental era de ampliar a presença efetiva do Estado em áreas de vegetação, a fim de ocupar, explorar, mercantilizar e alcançar a prosperidade.

O Estado Brasileiro sempre foi próximo das oligarquias rurais, desde a época colonial com os barões do café e durante a República Velha, com suas ‘políticas de café com leite’. Na Ditadura Militar, o processo não era diferente. De acordo com Lima e Locatel (2016), essa aproximação garantiu que os interesses de ambos os atores (governo e agro) fossem alcançados a partir de políticas públicas agrícolas, que marcam “uma busca por mudanças na forma de atuação do Estado, com vista à manutenção de privilégios para as antigas oligarquias rurais, (...) a partir da ocupação de cargos tanto no quadro executivo, assim como no legislativo” (LIMA & LOCATEL 2016:62).

Como apontado por Miranda, “pensando nos esforços do regime militar para demonstrar seu alcance, seu caráter de ‘provedor do desenvolvimento’ e reforçar seu poder, são criados dispositivos governamentais especialmente voltados para a região amazônica” (2017:9), a fim de desenvolver propostas modernizantes. Como exemplo temos a construção da Transamazônica, a construção de rodovias que cortavam o território brasileiro, a abertura de diversas usinas hidrelétricas tais como a de Itaipu, Tucuruí, Ilha Solteira e Jupuí, além do incentivo constante, por meio de recursos financeiros e alianças com empresas, em direção à ocupação das terras do Centro-Oeste e Norte por parte da elite agrária do Sul, com o discurso de “levar o desenvolvimento” àquele “espaço vazio” (ABREU, 2015).

Na época da Ditadura Militar, então, apesar de terem sido realizadas algumas alterações na legislação ambiental em resposta à pressão internacional, se criaram diversas condições favoráveis à elite agrária, uma vez que era de interesse do próprio Estado desenvolver o agronegócio. Assim que o golpe foi realizado e as Forças Armadas assumiram o poder foi criado, por exemplo, o Sistema Nacional de

Crédito Rural (SNCR), que tem o objetivo de “estimular os financiamentos de custeio e investimento rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização de produtos. Esse Sistema representa o vetor principal de apoio subsidiado do Estado ao processo de modernização da agricultura” (BÚRIGO et al 2021:638).

1.1.5. Legislação ambiental sob pressão internacional

Durante a década de 1970, a comunidade internacional passou a enxergar o meio ambiente como um bem a ser preservado e protegido. Em 1972, aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, capital da Suécia. Nela, mais de 100 países se reuniram para discutir os problemas ambientais e suas possíveis ações. Os países desenvolvidos defenderam o preservacionismo e a mudança nos moldes de produção dos países do Sul. Estes, diferentemente, alegavam que o uso dos recursos naturais era essencial para a promoção econômica - tal como os países desenvolvidos já haviam utilizado.

O Brasil, por exemplo, foi um dos principais apoiadores do crescimento econômico em detrimento da proteção da natureza. Apesar dos posicionamentos antagônicos entre Norte e Sul, os países desenvolvidos conseguiram pressionar por mudanças. Como resultado, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e a Declaração de Estocolmo, que reuniu mais de 20 princípios voltados para a redução dos impactos ambientais, considerado um marco para avançar nas discussões sobre desenvolvimento sustentável e consciência ecológica.

Com isso, algumas mudanças legislativas ocorreram, tais como a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) - um espaço institucional destinado à gestão dos recursos ambientais, além da criação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - que, diferente do primeiro, trouxe o caráter ambiental nas ações desenvolvimentistas. Como apontado por Magalhães, no que diz respeito a expansão da fronteira agropecuária, no PND constava que era preciso “adotar diretriz de caráter conservacionista, evitando o uso indiscriminado do fogo (...) e utilizando práticas de rotação de culturas e descanso do solo, de modo a manter a produtividade das terras em níveis elevados” (2002:47). Contudo, as alterações

foram feitas para suprir uma demanda internacional de mudança de postura brasileira, mas as relações internas promovidas pelo Estado brasileiro com as oligarquias agrárias ainda eram voltadas à modernizar, ocupar, explorar e controlar o território, os recursos e as populações tradicionais a qualquer custo - podendo ser considerada, então, uma política de fachada para encobrir as verdadeiras relações que aconteciam nacionalmente.

1.1.6. Redemocratização: força agro em decadência

Contudo, a partir da redemocratização, o agronegócio passou a perder força porque “o modelo de financiamento público da agricultura criado na ditadura militar vinha, por conta da crise fiscal, sendo inviabilizado” (NETO 2018:315). Além disso, com a retomada democrática, a reforma agrária voltava aos palcos políticos e sociais, fazendo com que, por conseguinte, o setor agrário perdesse destaque.

Em 1984, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi criado com o objetivo de lutar pela terra, alcançar a reforma agrária e lutar por reformas sociais no país. Composto por pequenos agricultores, posseiros, atingidos por barragens, migrantes e ribeirinhos, o Movimento associava a democracia diretamente com a reforma agrária. No ano seguinte, a partir do Decreto Nº91.766, foi estabelecido o Plano Nacional de Reforma Agrária, a fim de dar continuidade ao debate orientado a promover a reforma no país. Em 1999, a partir do Decreto Nº91.214, foi criado o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, responsável pela implementação de políticas voltadas à reforma agrária, ao desenvolvimento sustentável e à proteção dos agricultores familiares.

Desta forma, a fundação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o surgimento do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e a criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário causaram preocupações aos interesses da elite do agronegócio (NETO, 2018). Como reação, o setor corporativista passou a se organizar politicamente, criando frentes, institutos e, por conseguinte, um dos maiores *lobbies* brasileiros. Desta maneira, a organização desses coronéis do agronegócio foi a chave de sucesso para a política do *agro* dar certo. A seção seguinte explica as principais estratégias que levaram o

agronegócio a ser, atualmente, um setor que vai além dos moldes econômicos e produtivos, chegando a liderar até pautas sociais no Congresso.

1.2. Surgimento de um projeto político

Como reação ao surgimento de grupos ambientalistas durante a redemocratização, os setores do agronegócio passaram a melhor se organizar, se transformando no que hoje é conhecido como um dos maiores lobbies brasileiros. A vitória na mudança do Código Florestal, em 2012, por exemplo, é considerado um marco para entender a consolidação do agronegócio como ator político, ao passo que foi nesta disputa que o lobby dos setores rurais se mostrou, como apontado por Neto,

o primeiro grande campo de disputas derivado desse estratagema [manobra]. Ao elegerem a alteração do referido código como prioritária, as empresas e entidades da concertação começaram a avançar na institucionalização e atribuição de sistematicidade à sua relação com a bancada ruralista, ao mesmo tempo em que suas pautas se tornavam crescentemente focadas em disputas fundiárias (2018:315).

1.2.1. Analisando os avanços e retrocessos do Código Florestal Brasileiro

No começo do século XX, Getúlio Vargas sancionou o decreto do Código Florestal de 1934, que tinha o principal objetivo de normatizar o uso de terras e florestas no Brasil. Durante o seu mandato, como já mencionado, o país passou por um processo de industrialização a partir da implementação das chamadas indústrias de base. Contudo, o fornecimento de matéria-prima para essas fábricas acabava por incluir as mineradoras e as madeireiras no processo (FILHO et al, 2019), de forma que “o uso desregulado acarretaria o esgotamento do fornecimento e nesse sentido foi necessário regulamentar normas de extração dos bens naturais. Assim surge a necessidade de um Código que normatize a exploração” (FILHO et al, 2019:277). Desta maneira, o conteúdo do Código abordava regras que protegiam a vegetação de domínio público e privado. Por exemplo, uma das normas determinava que nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderia abater mais de 75% da vegetação existente. Como apontado por Filho et al (2019:279), “apesar de seu

conteúdo teórico ter um caráter preservativo, na prática percebeu-se falhas como a falta de delimitação de áreas de preservação, de forma mais específica, além de formas de fiscalizar de forma mais eficiente as áreas protegidas”.

Esse Código vigorou até o início da Ditadura Militar, quando Castello Branco assinou um novo Código Florestal em 1965, ainda mais restritivo em relação à normatização da exploração das terras. Contudo, apesar do decreto, o avanço da mercantilização da natureza e dos biomas brasileiros continuava fazendo parte dos planos das Forças Armadas e o desmatamento só crescia, uma vez que o objetivo era de “tocar sua boiada para o maior pasto do mundo” (Figura 4). Como explicar essa contradição?

Figura 4: Propaganda do governo militar em 1972

Toque sua boiada para o maior pasto do mundo.

Na Amazônia a terra é barata, e sua fazenda pode ter todo o pasto que os bois precisam. Sem frio ou estagem queimando o capim, o gado fica bofinho de janeiro a dezembro. E para ir para a Amazônia, você escolhe a ajuda que quiser. Com um projeto aprovado pela

Sudam, sua empresa recebe as incentivos fiscais de milhares de empresas de todo o país. E com o financiamento agropecuário do Banco da Amazônia, você tem todo o apoio de que precisa. Quando chegar a hora de vender o gado, as notícias serão ótimas.

É que a produção atual da região Norte é muito menor que seu consumo. E, quando essa produção alcançar 1 milhão de cabeças por ano, em 1975, você terá o mercado nordestino ali pertinho, à sua espera. E também os portos que embarcam carne para a Europa e EUA. Por falar nisso, a carne sem gordura do zebu é a mais procurada no mercado internacional. É por isso tudo que mais de 20 empresas agropecuárias já estão se instalando na Amazônia. Essa gente foi para lá movida por um forte impulso pioneiro, patriótico e empresarial.

MINISTÉRIO DO INTERIOR
SUPLENTE INTERINO
DA AMAZÔNIA SUDEAM
BANCO DA AMAZÔNIA S.A.

SECRETARIA DE RECURSOS
AGROPECUÁRIOS
E ZOOTECNIA
SUDAM

Fonte: <https://niboe.info/wp-content/uploads/2022/07/amazoniagado.jpg>

Como visto na seção anterior e como apontado por Laureano e Magalhães (2011), o Código de 1965 reflete uma política intervencionista das Forças Armadas sobre as vegetações e florestas, uma vez que desempenham papel importante para o crescimento brasileiro e, por conseguinte, para a reafirmação e fortalecimento do regime como garantidor desse papel. Nesse sentido, a proteção pautada no Código

poderia ser analisada como uma política usada pelo governo quando lhe convém. Ou seja, o poder nas mãos do governo faz com que ele tenha direito de escolher quem estará dentro do processo de manejo da biodiversidade e qual o seu nível de intensidade a partir de seu objetivo de garantir o crescimento econômico brasileiro. Desta forma, a normatização das terras prevista no código era uma maneira das Forças Armadas terem o controle de escolher como ela seria regida, dependendo de como o ator ajudaria ou não o governo a garantir os seus interesses. Isto, por sua vez, explica a aproximação do governo militar com as elites agrárias, além da relação contraditória entre a existência do Código Florestal de 1965 e o aumento do desmatamento.

Após a queda do regime militar e como forma de conter a situação de descumprimento de códigos, desmatamento e degradação ambiental, Fernando Henrique Cardoso (FHC) adotou a Medida Provisória N°2.166-67 de 2001, em que aumentava a reserva legal¹ da Amazônia de 50% para 80%, ampliando os espaços obrigatórios e pautados em lei de preservação em propriedade rural. Entretanto, o sucesso de sua política não sobressaiu, ao passo que o segundo mandato de FHC garantiu mecanismos que ajudavam os grupos ligados ao agronegócio e, como consequência, aumentavam os conflitos existentes no campo. Por exemplo, como apontado por Neto, “ocorreu uma grande renegociação de dívidas, principalmente do patronato agrário, por conta de forte pressão da bancada ruralista” (2018:184) e foram criados o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras para financiar a modernização da frota e a Agência Brasileira de Desenvolvimento do Agronegócio, a fim de potencializar as exportações de *commodities*. Além desses mecanismos, também foi criado o Conselho do Agronegócio (CONSAGRO),

reunindo representantes dos setores público e privado. O CONSAGRO atua em conjunto com a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Associação Brasileira de Agronegócio (ABAG). Juntas, estas instituições desenvolveram, em 1999, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais e o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), primeiro think tank voltado inteiramente à produção e disseminação de informações agrícolas, com interlocução privilegiada entre Ministério

¹ O entendimento de “reserva legal” na época da medida provisória de FHC era “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas”. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm>.

da Agricultura e Itamaraty (SILVA & FERREIRA 2019 in SIEBENEICHLER 2021:48).

Já o governo de Luiz Inácio Lula da Silva foi marcado pela aproximação com os movimentos sociais do campo e, simultaneamente, do agronegócio. Por um lado, com Marina Silva - principal voz pela proteção da natureza até hoje - à frente do Ministério de Meio Ambiente, foi reforçado o entendimento de que o agronegócio viria a ser um dos principais atores que contribuem para o desmatamento dos biomas brasileiros. Por outro lado, com Roberto Rodrigues, ruralista, no Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), algumas propostas do lobby-agro se tornaram realidade, como “a criação de títulos de crédito do agronegócio, a constituição de uma área estratégica no MAPA e a aprovação da Lei de Biossegurança” (NETO 2020:214).

Contudo, como levantado por Neto (2018:239), Marina Silva, que tinha a sustentabilidade como principal pauta de defesa,

passou a mencionar interesses do agronegócio contrários a essa dimensão da sustentabilidade (FSP, 23/05/2005). No ano seguinte, (...) criticou o que seriam segmentos do ‘agronegócio’ que estariam atuando para minorar as garantias de proteção ambiental (FSP, 18/12/2006).

Apesar de desentendimentos dentro do próprio governo de Lula, o esforço de Marina resultou em implementações do que já estava nos Códigos Florestais anteriores: o desmatamento, de fato, não seria mais tolerado. O I Congresso Nacional do Meio Ambiente, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, a Lei de Gestão das Florestas Públicas, a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, o Fundo Amazônia, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, o comprometimento brasileiro durante a COP-15, a moratória desestimulando a soja de áreas desmatadas e a nova regulamentação para transgênicos são alguns exemplos de políticas desenvolvidas em seus dois mandatos (NETO 2018; SIEBENEICHLER 2021).

Neste momento, a partir da convergência de interesses de diversos setores da elite agrária, a bancada ruralista e o *lobby* do agronegócio começaram a fortalecer sua mobilização e organização, a fim de derrubar condutas restritivas e enfraquecer os movimentos sociais ambientalistas. Esse, entretanto, foi um trabalho realizado ao longo de anos, uma vez que a Frente Parlamentar da Agropecuária, também conhecida como bancada ruralista, consolidou uma narrativa dentro do Congresso Nacional de vítima de uma legislação ambiental rigorosa em meio a um

cenário internacional de expansão do comércio e, com isso, ganhou adeptos, organização, força, espaço e poder. Por exemplo,

“(…) órgãos como o Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Cosag/Fiesp) e a Associação Brasileira do Agronegócio (Abag) haviam passado a agir de forma mais assertiva sobre as disputas políticas envolvendo as áreas protegidas. Mais especificamente, essas entidades com representação intersetorial começaram, desde pelo menos 2010, a inflexionar seus posicionamentos políticos para questionar as Terras Indígenas (TIs) e as Unidades de Conservação (UCs) (ABAG, 2010), em proposições que se somavam à contestação anterior do Código Florestal (ABAG, 2002a). Em sentido programático, as indústrias aproximavam-se, cada vez mais, dos ruralistas” (NETO, 2018:23).

Foi em 2012, então, que houve a primeira vitória significativa do agronegócio sobre os preservacionistas e ambientalistas: a reformulação do Código Florestal em 2012, durante o governo de Dilma Rousseff. De acordo com Manoela Vianna, jornalista e coordenadora de comunicação do escritório da Fundação Heinrich Boll no Brasil, apesar do Código ser problemático por promover a financeirização da natureza e por mudar o caráter das áreas de preservação permanente e de reserva legal, ele foi sancionado e a bancada ruralista atingiu vitória, mostrando o poder adquirido pelo bloco político-econômico-produtivo.

A partir de então, o projeto político ultrapassou o caráter produtivo do agronegócio e o setor passou a ser um bloco politicamente coeso e influente. O agro como a “indústria-riqueza do Brasil”, sendo “tech, pop, tudo”², ganhou ímpeto publicitário e passou a fazer parte do cotidiano da sociedade brasileira. Como apontado ao longo deste capítulo, desde a Ditadura Militar até os dias de hoje, em larga medida o poder público incentiva a expansão econômica em detrimento do meio ambiente. Desta forma, “mesmo a abertura democrática, as novas leis ambientais, a maior capacidade de fiscalização, o monitoramento de satélite, a atuação da sociedade civil organizada (...) não foram suficientes para coibir [o agro]” (FILHO 2014:220), e o desmatamento segue como sinônimo de progresso.

² Esta é uma frase conhecida da campanha de marketing veiculada pela Rede Globo, a campanha publicitária “Agro - A Indústria - A Riqueza do Brasil”. O objetivo é conquistar a sociedade brasileira de que o setor agro é garantidor da riqueza e do crescimento nacional. “Isso quer dizer que a publicidade, somada ao poder político do Agro nas esferas públicas, sobretudo no Legislativo e Executivo, e sua presença dentro das universidades e institutos de pesquisa tenta, a qualquer custo, posicionar o grande agronegócio como salvador da economia brasileira” (GOLDFARB & JÚNIOR 2021).

1.2.2. Por que é tão difícil “coibir” o ímpeto do lobby agro mesmo nos dias atuais?

Segundo o antropólogo Raoni Rajão³, o ponto de partida para entendermos o avanço do lobby do agronegócio é a própria estrutura histórica do Brasil em relação à proteção dos recursos florestais, uma vez que desde a época colonial há um embate entre ruralistas e ambientalistas. A diferença entre os dois lados, entretanto, é a forma como sua organização se deu. O presente trabalho demonstra como a organização foi a chave de sucesso para a força e poder da bancada ruralista em relação à bancada ambientalista, concordando com a hipótese de Rajão.

1.2.3. Esmiuçando a força da bancada ruralista: formação da Frente Parlamentar Agro e o Instituto Pensar Agro

Em 1980, durante a Assembleia Nacional Constituinte, como reação ao aumento de organizações e movimentos sociais ambientalistas que reivindicavam e clamavam sobretudo pela reforma agrária no Brasil,

um grupo de parlamentares ligados à agropecuária deu os primeiros passos na defesa dos interesses do setor. A Frente Ampla Ruralista trabalhou mobilizando-se na busca de uma legislação que assegurasse, principalmente, os direitos de propriedade. O resultado deste trabalho garantiu no texto Constitucional a preservação dos direitos de propriedade rural em terras produtivas. Até 1994, a bancada ruralista continuou a existir informalmente. Em 1995 foi fundada, com ata assinada por deputados e senadores, a Frente Parlamentar da Agricultura. Em 2002, foi lançada a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária, que em 2008 passou a ser denominada Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), para se adequar às regras de regulamentação criadas pela Câmara dos Deputados. (FPA - site oficial, np.).

Preocupados em ter seus interesses devidamente representados nas discussões politizadas acerca da reforma agrária, em 1985 foi criada a União Democrática Ruralistas (UDR) e, no ano seguinte, a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB) - liderada pelos presidentes da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e da Sociedade Rural Brasileira (SRB). A OCB representa a voz

³ Raoni é doutor em Organização, Trabalho e Tecnologia pela Lancaster University e desde o mestrado se dedica a estudar a relação entre tecnologia, ciência e políticas públicas, especialmente de políticas de controle do desmatamento e de pagamento por serviços ambientais. Participou do Episódio 2 ‘O agro é punk’ do podcast *Tempo Quente* produzido pela jornalista Giovana Girardi, disponível em: <<https://www.radionovelo.com.br/tempoquente/>>. Acesso em: 14 out 2022.

das cooperativas brasileiras e “atua junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e com entidades internacionais em busca de conquistas e avanços para o setor”⁴. A SRB é uma entidade para representar os produtores rurais do agronegócio brasileiro e tem o compromisso de realizar ações e articulações no sentido de “questionar, impactar e influenciar a tomada de decisões em diversos âmbitos, como autarquias públicas, Governos, Congresso Nacional, Ministérios, Secretarias, Tribunais e Justiça, além de movimentos empresariais no Brasil e nas comunidades internacionais”⁵.

Essas duas entidades, apesar da animosidade, agiram de forma conjunta na direção de representar e assessorar o bloco de parlamentares ligados aos interesses do setor agrário, produzindo “um resultado inovador, o de aproximar associações que tinham representatividade na agricultura (...) de algumas entidades de segmentos a montante e a jusante da agropecuária” (NETO 2018:129). Nesse sentido, a FAAB serviu para unificar os discursos, interesses e reivindicações em termos de política agrícola e, para isso, “reuniu as principais entidades nacionais da moderna agricultura, uma série de associações por produto de multi-produto, além das federações de agricultura dos estados mais ricos do país e realizou um reordenamento de forças” (FERNANDES, 2016), constituindo-se “na semente de uma organização de *agribusiness* no Brasil” (Agroanalysis, Ago/1996:1 apud NETO, 2018).

Desta forma, diante da movimentação progressista em relação à reforma agrária, a estratégia principal da FAAB, articulada à UDR, era de resistência. Nesse processo, a estratégia dos grupos conservadores do campo era de limitar a reforma agrária. Para isso, como apontado por Linhares e Maia (2018), manobras durante a redação da Constituição Federal de 1988 (CF-88) foram realizadas com o intuito de chamar atenção para que nenhum detalhe linguístico que prejudicasse o setor estivesse na versão final do documento. Além de resultar em mais recuos do que avanços, a delonga nas negociações foi bem utilizada pelos conservadores para agir ostensivamente nos bastidores, fortalecendo o seu *lobby*. Além disso,

a outra estratégia, voltada à política agrícola em si, seria tanto pressionar o governo Sarney para que atendesse, tempestivamente, a demandas como melhorias das condições

⁴ Site oficial da Organização das Cooperativas Brasileiras: <<https://www.somoscooperativismo.coop.br/ocb>>.

⁵ Site oficial da Sociedade Rural Brasileira: <<https://www.srb.org.br/a-rural/>>.

de crédito e dos preços mínimos (FAAB, 1987a), dentre outros pleitos, quanto garantir a inclusão de itens fundamentais daquela política na CF--88, programando a elaboração de lei específica sobre o tema. Esses elementos constam do artigo 187 da Magna Carta e do artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (NETO, 2018:128).

Desta forma, na figura de nomes como Alysson Paolinelli, Roberto Rodrigues e Flávio Teles de Menezes, as movimentações contra a reforma agrária na Constituinte se tornavam mais expressivas, intersetoriais e articuladas entre distintos atores políticos - que iam desde representantes de partidos até os donos de grandes empresas. Pode-se dizer que

No âmbito da Constituinte, a UDR tinha como objetivo opor-se à regulamentação dos artigos relacionados à Reforma Agrária e à democratização da terra. Nesses primeiros anos, os ruralistas e a UDR representavam um único grupo, que, apesar de não contar com mais de vinte parlamentares, pouco organizados, possuía um relevante poder de articulação (COSTA & SIMIONATTO 2012:222).

Ademais, o surgimento do chamado “Centro Democrático”, conhecido também por “Centrão” nas discussões constituintes ajudou os ruralistas na resistência contra a reforma agrária. Exatamente no dia da discussão do capítulo relacionado à reforma agrária, o surgimento do Centrão foi oficializado. Como apontado por Linhares e Maia,

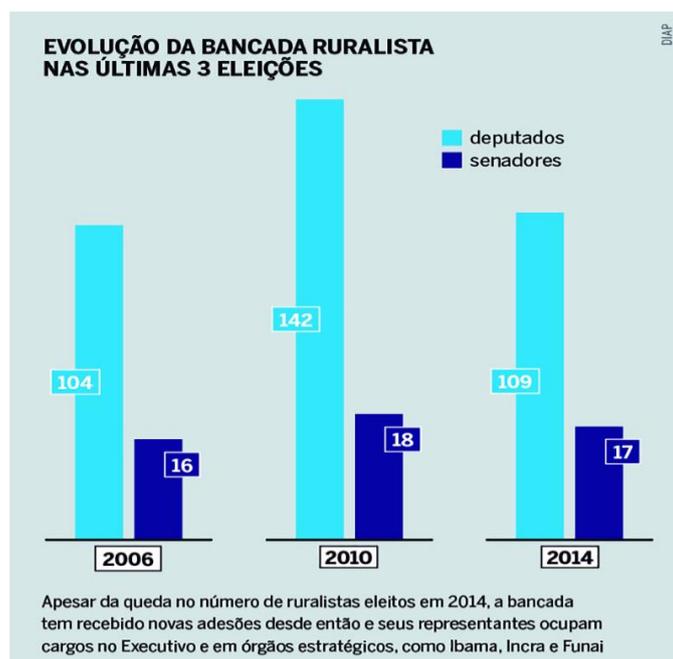
Um dos seus objetivos do era afastar o Regimento Interno da ANC, visando a anular o projeto da Comissão de Sistematização e futuras alterações no texto constitucional produzidas por essa Comissão. Assim, em 25 de novembro de 1987 conseguiu essa vitória regimental que autorizava alterações de incisos, parágrafos, artigos e até títulos inteiros. (2018:12).

Essa manobra fez com que fosse possível dificultar quais textos sairiam da Comissão de Sistematização e, por conseguinte, fariam parte da Constituição Federal. Desta forma, como apontado por Silva (1988), a formação do Centrão e alteração do Regimento Interno da ANC favoreceu os conservadores em levar a reforma agrária ao buraco. Após mais um embate direto entre ruralistas e ambientalistas, a reforma agrária não ocorreu e a aproximação intersetorial (indústria-serviço-agricultura) fortaleceu os agentes do agronegócio.

Com o fortalecimento da aproximação e movimentação conjunta entre os diferentes setores que abarcam o agronegócio, outras organizações foram se formando e institucionalizando, a fim de ampliar cada vez mais seu poder e sua influência nos moldes legais brasileiros para garantir a priorização dos interesses

do setor. Em 2005, a partir do Ato da Mesa Diretora N°69⁶, as frentes parlamentares passaram a ser organizações formais e regulamentadas, exercendo “poder e responsabilidade suficiente de garantir a defesa de grupos de interesse no Congresso Nacional” (SIEBENEICHLER 2021:44). Conforme o Ato, o reconhecimento de uma Frente Parlamentar se dava ao passo que a sua composição fosse, no mínimo, um terço do Poder Legislativo - sendo muito acima da regularidade desses grupos. A partir disso, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), além de ter se tornado uma organização regulamentada dentro da estrutura política brasileira, também teve o número de seus integrantes intensificado com o passar do tempo, como mostrado na Figura 5.

Figura 5: Evolução da Bancada Ruralista nas últimas 3 eleições (2006, 2010, 2014)



Fonte: <https://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/582537-o-agro-e-lobby-a-bancada-ruralista-no-congresso>

Ao longo dos anos seguintes, o setor agrário se aproximou da academia e de universidades, na medida em que compreendia a inserção de pesquisadores e técnicos no ambiente intelectual do país como uma estratégia para captar mais apoio e gerar mais credibilidade para o agronegócio brasileiro. A união do agronegócio

⁶ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html>>.

também foi fortalecida a partir de uma comunicação estratégica estabelecida entre os setores agrários. A revista *Agroanalysis* da Fundação Getúlio Vargas (FGV), por exemplo, foi um meio de fortalecer

o processo de afirmação do termo agronegócio e do grupo de interesse (...) [bem como de] delinear a trajetória da emergência do termo agronegócio, de como foi se constituindo e se legitimando progressivamente como categoria de classificação de uma determinada realidade social, mediante o trabalho coletivo de alguns intelectuais, pesquisadores e lideranças do patronato rural brasileiro (...) a *Agroanalysis*, ao longo daquela década, criou uma arena de debate entre representantes deste particular grupo de pressão do patronato rural para construir uma nova “imagem” e uma maior “unidade (LERRER 2020:273-274).

Desta forma, o que foi percebido ser essencial era “um veículo para os agentes privados sobre o qual tivesse influência para divulgar sua perspectiva, publicar informações estratégicas e apresentar análises técnicas mais qualificadas sobre a agropecuária e funções a montante e a jusante dela” (NETO 2018:166). Além disso, como exemplificado por Mendonça utilizando do jornal Folha de São Paulo, o termo agronegócio e seus grupos dominantes também se estenderam como foco de debate dentro dos meios tradicionais de comunicação:

De 1994 a 1997, a palavra só aparece seis vezes no jornal e, em 1998, 14 vezes. A partir de 2000, o termo passa a ser utilizado com mais frequência e naquele ano aparece em 27 artigos. Nos anos seguintes, a frequência é: em 2001, 60 vezes; em 2002, 132 vezes; em 2003, 238 vezes; em 2004, 378 vezes; em 2005, 452 vezes e a partir de 2006, se mantém nessa média. Naquele período, o jornal também usa o termo agrobusiness (com a grafia errada em inglês), inclusive em subtítulos das páginas sobre o tema (2013:166).

Além desses caminhos, outro fator definidor da formalização do lobby do agronegócio foi a criação do Instituto Pensar Agropecuária (IPA) em 2011, a fim de cumprir a missão de gerar mais institucionalidade e sistematicidade entre as ações dos setores agrários. Durante o embate de 2012 acerca do Código Florestal, o Instituto foi essencial na vitória, uma vez que se caracteriza por um núcleo político que, atualmente, conta com mais de 40 organizações privadas, e que pesquisa e investiga os posicionamentos que devem ser adotados pela bancada, isto é, quais têm mais possibilidade de receber aprovação, como isso poderá acontecer, a quem devem buscar apoio, entre outros questionamentos. Desta forma,

“(…) o Conselho Superior do Agronegócio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Cosag/Fiesp) e a Associação Brasileira do Agronegócio (Abag) haviam passado a agir de forma mais assertiva sobre as disputas políticas envolvendo as áreas protegidas. (...) começaram, desde pelo menos 2010, a inflexionar seus posicionamentos políticos para questionar as Terras Indígenas (TIs) e

as Unidades de Conservação (UCs) (...). Em sentido programático, as indústrias aproximavam-se, cada vez mais, dos ruralistas. O fator dessa maior aproximação foi a iniciativa de mudar o Código Florestal” (NETO 2018:23).

Desde então, o IPA atua para garantir que os interesses das elites sejam garantidos dentro do escopo legal. O estudo de Caio Pompeia (2022) intitulado “Uma Etnografia do Instituto Pensar Agropecuária” aponta a operacionalização que funciona nos moldes dessa organização. Constituída por associações empresariais, atores técnico-organizacionais e parlamentares, o IPA abarca uma sofisticada e robusta estrutura que atua não só em momentos estratégicos, mas cotidianamente. Segundo o autor, a cada dois anos a assembleia do IPA opera a fim de definir quais políticas serão priorizadas pelo setor naquele ano, além de se reunir quando acontecem novas eleições para definir os caminhos que serão seguidos pelo lobby (Figura 6). Além disso, o IPA se organiza semanalmente para traçar métodos, diretrizes e estratégias nas instâncias legais e governamentais, como apontado na Figura 7. Desta forma, “indubitavelmente, a sistematicidade dos trabalhos no IPA é um de seus elementos definidores, em contraste com outros fóruns de elites do campo dos sistemas alimentares” (POMPEIA, 2022:23).

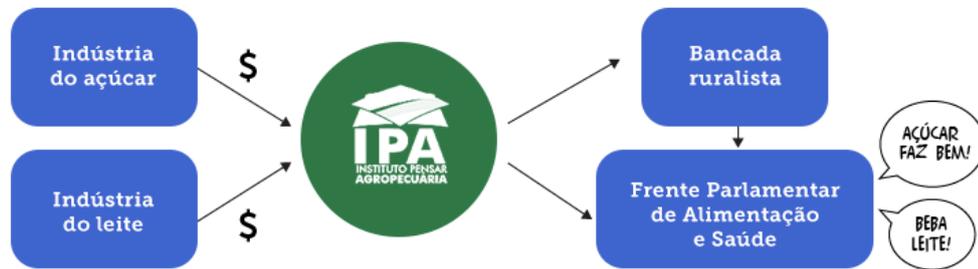
Figura 6: Quem financia a Bancada Ruralista?



*Projeção considerando que cada uma das 38 associações mantenedoras doa pelo menos R\$ 20 mil por mês.
Fonte: Instituto Pensar Agropecuária e sites das associações / De Olho nos Ruralistas

Fonte: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/604654-agro-e-toxico-somos-o-pais-que-mais-consome-agrotoxicos-no-planeta>

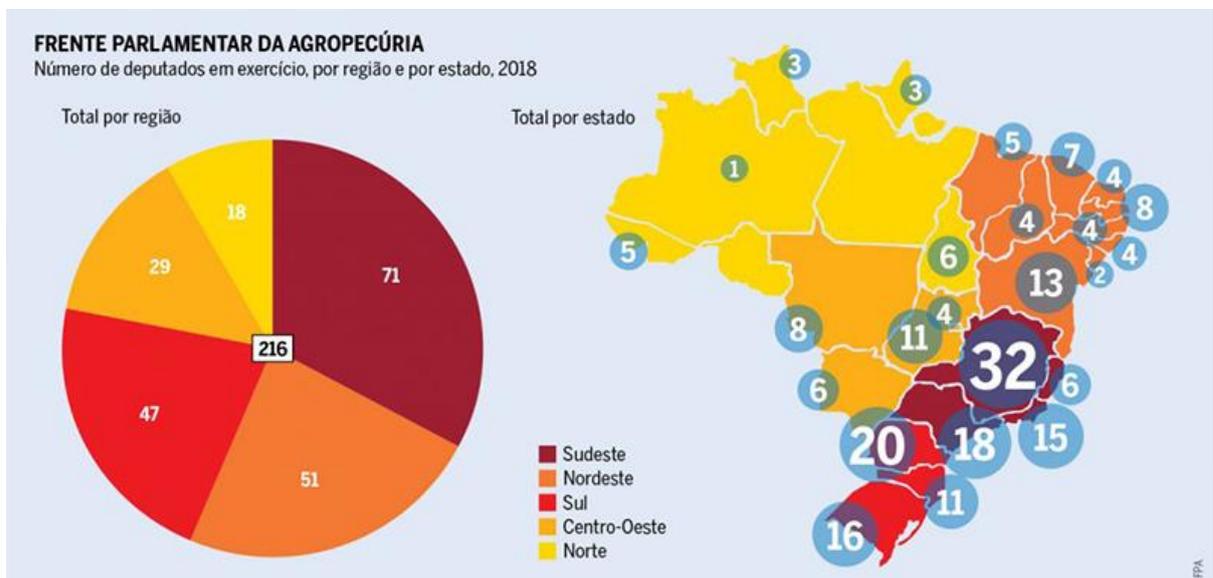
Figura 7: Influências e financiamentos - IPA e bancada ruralista



Fonte: <https://ojoioetrigo.com.br/2019/07/uma-frente-parlamentar-de-alimentacao-pilhada-no-acucar/>

Desta maneira, podemos compreender que com o fortalecimento e organização do setor a partir da criação do IPA na base do bloco político, junto com a expressividade da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), a representatividade e influência do setor agrário só tem aumentado, como apontado na Figura 8:

Figura 8: Frente Parlamentar da Agropecuária - número de deputados em exercício, por região e por estado (2018)



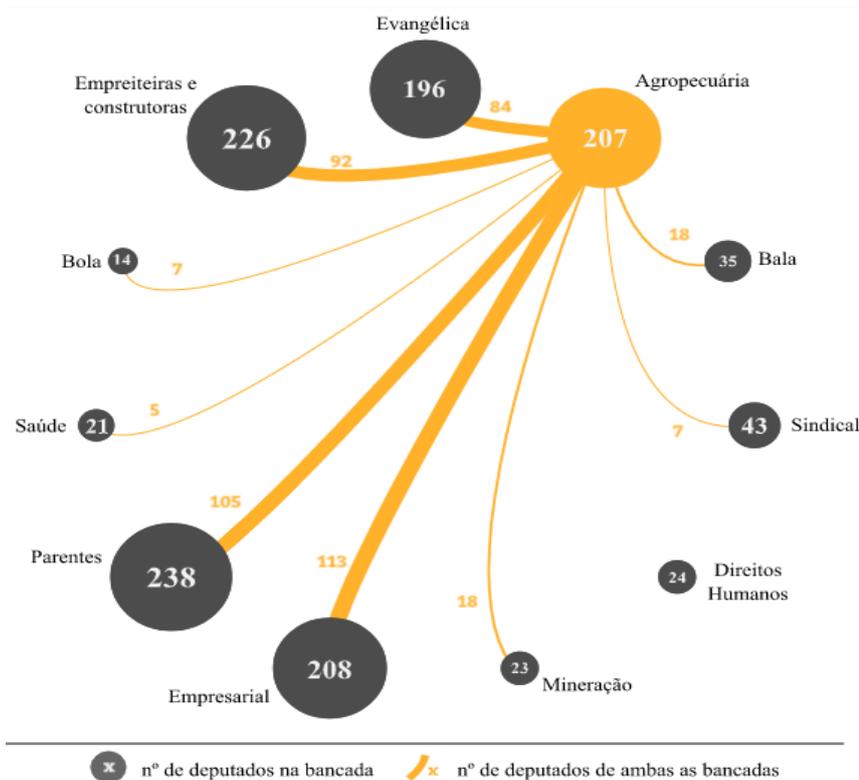
Fonte: <https://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/582537-o-agro-e-lobby-a-bancada-ruralista-no-congresso>

O tamanho da sua interferência e poder ficou evidente desde a reformulação do Código Florestal em 2012, que flexibilizou a proteção ambiental e concedeu um espaço sem volta na política brasileira ao agronegócio. Através de anos de organização, coalizão e aproximações diversas (com as universidades inclusive), foi essa articulação ruralista-industrial-parlamentar que conseguiu alterar substancialmente o Código Florestal. Com isso, para além de marcar a esfera ambiental, ela também foi, como apontado por Giovana Girardi em seu podcast Tempo Quente⁷, “um divisor de águas na forma como se faz política no Brasil”.

Além desses tópicos que fortaleceram a atuação política do agronegócio, a aproximação com outras bancadas parlamentares proporcionou o aumento da expressividade dos ruralistas nas pautas legislativas. Como apontado na Figura 9, a bancada ruralista se articula com outras frentes, sobretudo a de empreiteiras e construtoras, a empresarial e a evangélica. Ou seja, a bancada estava presente em outras frentes, uma vez que um mesmo integrante participava de ambas, estabelecendo conexões necessárias para defender seus interesses. Um arranjo muito conhecido, nomeado de “bancada BBB - bala, boi e bíblia”, é um exemplo de articulação entre as bancadas armamentista, ruralista e evangélica, que garante que os seus interesses estejam sempre na frente das discussões, uma vez que somam boa parte dos representantes parlamentares.

Figura 9: Conexões entre a bancada ruralista e as demais bancadas da Câmara em 2016

⁷ Disponível em: <<https://open.spotify.com/show/5g1iYnkOFGdve9eAr8Ag43>>.



Fonte: <https://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>

A partir desse momento, torna-se mais fácil compreender quem é priorizado nas discussões ambientais no Brasil - e, por outro lado, nos traz algumas pistas de quem é deixado de fora. Como apresentado ao longo do capítulo, a junção de (i) organização dos atores, (ii) comunicação interna, (iii) aproximação dos governos, (iv) fortalecimento do lobby da elite agrária em diversos espaços civis e (v) articulação com demais bancadas parlamentares foi definidora para a consolidação desse ator político - o agronegócio - ativo e cada vez mais decisivo para o entendimento da sobreposição entre os regimes econômico e ambiental no país sede da maior extensão da Floresta Amazônica.

Desta forma, entendendo o papel e o poder do *lobby-agro* dentro da política doméstica, o próximo passo é responder **como o agronegócio impacta na agenda ambiental externa do Brasil**. Para isso, utilizando das contribuições de atores das Relações Internacionais, os próximos capítulos buscam, a partir de um estudo de caso, dissertar sobre a influência de grupos de interesse (como o agronegócio) na política externa de um país.

2. Política Externa Brasileira (PEB) e o Agronegócio: como se relacionam?

Na medida em que a bancada ruralista ganhou espaço no Congresso Nacional, é possível entender o movimento como “mais uma demonstração de como os grupos dominantes utilizam-se do espaço do Estado para perpetuar-se no poder” (COSTA&SIMIONATTO, 2012:216-217). Nesse sentido, ao mesmo tempo em que há interferência nos moldes domésticos, os arranjos da política externa brasileira (PEB) também foram impactados pela atuação do agronegócio - o objetivo deste capítulo é compreender como isso se deu, entendendo o agronegócio como um grupo de interesse atuante na formulação da PEB.

2.1 Compreendendo o arcabouço da Análise de Política Externa (APE): os grupos de interesse

Seja qual for o seu fim, o Estado age dentro de mecanismos que levam em consideração o escopo institucional, as vontades individuais de seus líderes e a pressão de grupos de interesse e da opinião pública. Desta forma, as políticas de um Estado para com outros países e organizações do sistema internacional respaldam o seu comportamento e são objeto de exame da área denominada Análise de Política Externa (APE). Como apontado por Ferreira, APE “foca-se no exame de como as decisões externas são tomadas conforme a estrutura institucional de um Estado e o papel dos indivíduos diretamente envolvidos com a formulação de políticas voltadas ao plano exterior” (2020:14).

No momento em que a Guerra Fria acabou, houve o recuo de uma política internacional voltada majoritariamente para o debate militar-estratégico e, com isso, a ascensão de multi temáticas - voltadas para aspectos sociais, ambientais e econômicos - na pauta da formulação da política internacional, gerando maior politização da mesma (HILL 2003). Em seu livro “Interests, institutions, and information” de 1997, Helen Milner aponta a agência de dois conjuntos de sujeitos que influenciam a formulação da política externa: os atores políticos e a sociedade civil. Como apontado por Ribeiro (2016), os principais atores políticos são o Poder Executivo, o Poder Legislativo e os grupos de interesse, indo ao encontro também de Putnam (2010), que considera adequado olhar para além dos funcionários do

Executivo. O autor chama, então, de luta política, onde partidos, opinião pública, classes sociais e grupos de interesse são incluídos.

Entendemos que, ao analisarmos a atuação de um grupo na formulação de política externa, devemos notar suas preferências políticas, as instituições presentes no processo e a distribuição das informações entre os atores. Ou seja, o grau de influência de um grupo no processo de formulação de política externa está relacionado ao acesso que ele possui às informações sobre o que está em negociação, tanto quanto a proximidade deste grupo com as instituições domésticas envolvidas. Desta forma, o presente capítulo visa se debruçar sobre quais grupos de interesse influenciaram e influenciam na formulação da política externa brasileira ambiental, com ênfase no papel do agronegócio e seu *lobby*.

2.1.1 Quem está envolvido na formulação da PEB?

A PEB foi historicamente definida majoritariamente pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), entretanto, a partir da década de 1990, com o processo de redemocratização, os espaços de discussão foram ampliados, buscando maior transparência e diálogo com a sociedade civil (CARPENEDO 2015). Nesse processo, novos atores passaram a participar na formulação da PEB, tais como organizações da sociedade civil, empresas, articulações setoriais e a opinião pública. Isto acaba por quebrar o modelo de ator unitário estatal e abrindo a “caixa preta⁸” do Estado.

Os estudos de Spécie (2008) e Carpenedo (2015) abordam as transformações da diplomacia brasileira nas últimas décadas, sobretudo após o processo de redemocratização. Com a abertura do espaço político, houve a preocupação de que os canais de discussão fossem mais abertos e garantissem a comunicação entre Itamaraty e sociedade civil. Isto, por sua vez, possibilitou o surgimento de uma diplomacia conduzida por atores tradicionais representando o Estado, junto com atores não oficiais da sociedade civil, alterando as relações

⁸ Os realistas enxergam os Estados como um ator unitário e racional dentro do sistema internacional e que agem de acordo com seus interesses. Desta maneira, a unidade estatal assemelha-se como uma “caixa-preta”, uma vez que é compreendido por essa corrente como um ator único nas dinâmicas do SI. Com a aparição de novos atores nos diálogos internacionais, o conceito de “caixa preta” do Estado perde sua função.

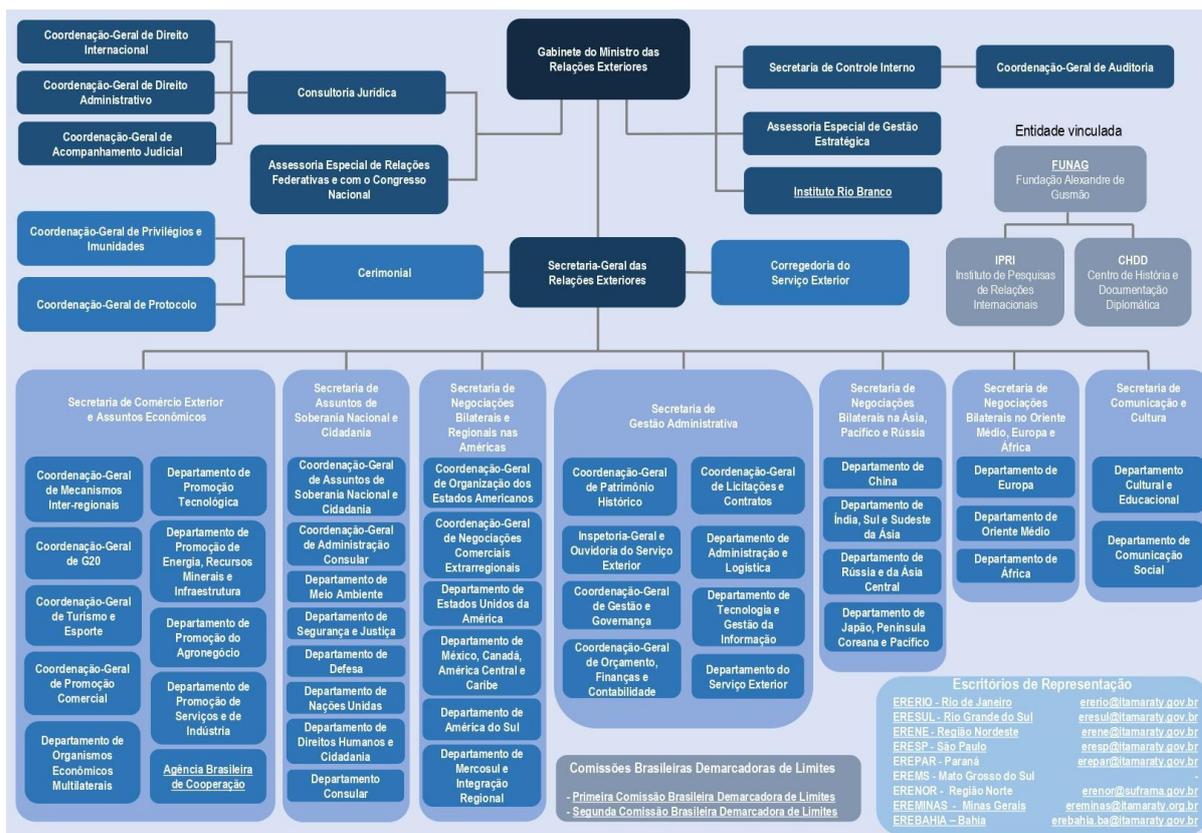
tradicionais da diplomacia - e, como consequência, diminuindo o monopólio do Ministério das Relações Exteriores. Desta forma,

passam a ganhar relevância, outros poderes (Legislativo e Judiciário), bem como outras instâncias do Executivo. Esse processo de fragmentação da formulação da política externa amplia espaços burocráticos que se tornam mais acessíveis às possibilidades de interlocução com atores não governamentais (SIEBENEICHLER, 2021:49)

Segundo Robert Putnam e sua teoria dos Jogos de Dois Níveis de 1988, é preciso considerar as pressões domésticas e internacionais exercidas sobre um governo durante a análise de sua política externa. A nível nacional, o governo é pressionado por grupos domésticos e suas coalizões a adotar políticas favoráveis a seus interesses. A nível internacional, “os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas” (PUTNAM 2010:151). Desta maneira, o modelo de Putnam considera não só os tomadores de decisão, como também “as bases políticas nas quais estes se encontram e os grupos de interesse domésticos como agentes da política externa” (SIEBENEICHLER 2021:25).

A partir desse momento, a PEB passa a ser moldada também por organizações, coalizões e frentes parlamentares. A fim de dialogar e se conectar com essas novas expressões da diplomacia, diversos departamentos temáticos e “mini-ministérios” foram desenvolvidos (SPÉCIE, 2008), tais como representado na Figura 10, com a criação de divisões e novos departamentos no MRE.

Figura 10: Organograma do Ministério de Relações Exteriores



Fonte: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/20210614-organograma-port.pdf>

Como vemos na figura, há um aumento dos moldes e competências técnico-temáticas no MRE, com novas especializações, atribuições e integrantes. Na agenda ambiental foi criado o Departamento de Meio Ambiente, separado em “Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço” e “Divisão do Meio Ambiente” (BRASIL, 1990 apud SIEBENEICHLER 2021:51), promovendo uma aproximação interministerial entre o Ministério de Meio Ambiente (MMA) e o MRE, àquela altura chefiado por Olavo Setúbal (1985-1986), Abreu Sodré (1986-1990), Francisco Rezek (1990-1992), Celso Lafer (1992), Fernando Henrique Cardoso (1992-1993), Luiz Felipe Lampreia (1993), Celso Amorim Celso Amorim (1993-1995), Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), Luiz Felipe de Seixas Corrêa (2001) e Celso Lafer (2001-2003).

Uma vez que o agronegócio é assimilado como um dos pilares da construção da sociedade em diversos países da América Latina e do Caribe, principalmente, como vimos anteriormente, no Brasil, “compreender o domínio que os grandes latifundiários têm exercido ao longo dos últimos anos, e sua evolução, é tarefa

necessária para se verificar de que modo o processo decisório tem sido moldado” (SIEBENEICHLER 2021:26). Como então podemos entender o processo decisório na PEB ambiental ao longo dos governos?

2.2 Política Externa Brasileira (PEB) Ambiental

Um primeiro passo a se fazer é compreender os rumos que a política externa brasileira na agenda ambiental tomaram ao longo dos anos. Desta forma, primeiro será apresentado o desenvolvimento da PEB ambiental e, em sequência, a influência do grupo de interesse que é foco da presente pesquisa, o agronegócio, em sua formulação.

O meio ambiente se manifesta como importante agenda internacional a partir da década de 1970. A agenda internacional era dividida entre *high politics* e *low politics*, onde o primeiro identifica a agenda estratégica de segurança e militar, e o segundo abarca os temas considerados secundários, como os sociais e ambientais. O fim da Guerra Fria altera essa divisão, ascendendo novas preocupações na formulação de uma governança global ambiental.

Como visto anteriormente, em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, foi um pontapé a nível global em matéria de governança ambiental. Apesar de, inicialmente, o Brasil adotar uma postura contrária aos pedidos e metas estabelecidas, a partir da década de 1990 essa postura começou a mudar. Isto se deu porque o Brasil era enxergado pela comunidade internacional, sobretudo os países do Norte global, como “vilão” do meio ambiente. Além disso, a repercussão mundial do assassinato de Chico Mendes, líder ambientalista, pela mídia internacional, fez com que o país, principalmente a Amazônia, ficasse em evidência das discussões internacionais (OLIVEIRA, 2011), que apontavam diversos problemas ecológicos do Brasil. Nesse sentido, como apontado pelo advogado e fundador da organização “SOS Mata Atlântica” Fábio Feldmann, em webnário⁹ realizado pelo Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior, a partir do governo Sarney se iniciou

⁹ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=UTYDuZITZhc&t=2669s>>.

uma mudança de comportamento em matéria ambiental. Nas palavras do então presidente,

A relevância que atribuímos à questão ambiental e a disposição brasileira de tratá-la de forma serena e aberta acham-se claramente refletidas em nossa disposição de sediar, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre meio Ambiente e Desenvolvimento. (...) Mais do que ninguém, tem o Brasil consciência de sua exuberante, rica e extraordinária natureza. Suas florestas, sua fauna e sua flora são um patrimônio e uma riqueza que não abdicamos de preservar. E o fizemos no passado, quando as grandes companhias colonizadoras formadas no mundo rico invadiram as regiões selvagens da África, da Ásia e da América, depredando-as brutalmente. O Brasil não as aceitou. Proibiu sua presença. Nos anos 60, o Instituto Hudson concebeu um grande lago para inundar a Amazônia. O Brasil repeliu-o. Se o mundo hoje pode voltar suas vistas para a Amazônia é porque os brasileiros souberam conservá-la até agora e o farão para o futuro. Estamos dispostos, como sempre estivemos, à cooperação (FIGUEIREDO & SCHNEIDER 2016 :68-69).

Em 1992, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), em que foram definidas medidas de enfrentamento dos problemas ambientais oriundos da emissão de gases do efeito estufa (GEE). A Rio 92 contou com a participação ativa de movimentos sociais, organizações populares e empresas da iniciativa privada para estabelecer um modelo diferente de desenvolvimento econômico, protegendo e respeitando a natureza e seus povos. Neste momento, o Brasil assume papel de liderança nas discussões da governança ambiental global, se projetando “internacionalmente como um dos líderes na discussão ambiental, passando de posição reativa para posição ativa no debate internacional” (AZZI et al 2022:133-134).

A partir da inauguração de uma governança participativa brasileira na agenda ambiental iniciada na Rio 92, os governos em sequência também construíram debates e reafirmaram a posição ativa do país nas temáticas ambientais. Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve a criação da legislação do Protocolo Verde, “responsável por consolidar o ideal do Brasil ambientalista, que propunha aos bancos e instituições financeiras públicas que considerassem propostas de preservação ao meio ambiente quando empresas solicitassem empréstimos” (AZZI et al 2022:136). Ainda em seu governo, o Brasil participou da Rio+5, que tinha como objetivo revisar os documentos e metas criadas na Rio 92. Além disso, durante a Rio+10 o Brasil realizou uma série de arranjos, diálogos e aproximações com países latinoamericanos, a fim de identificar a posição do continente como bloco na conferência.

Durante o primeiro mandato de Lula, o presidente e sua equipe aplaudiram a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, considerando um marco histórico de grandes contribuições para o enfrentamento das mudanças climáticas (AZZI et al 2022). Além disso, o país continuou exercendo papel de liderança nas reuniões da Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) e nas Conferências das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas. Como apontado por Azzi et al (2022), três eventos marcaram a política externa brasileira ambiental: a 13ª Conferência das Partes (COP13) realizada em Bali em 2007, a COP15 realizada em Copenhague e o discurso de Lula na 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas em 2009.

O primeiro evento contou com a presença de Celso Amorim, que defendeu o multilateralismo em sua fala e a necessidade dos países historicamente responsáveis pelos gases de efeito estufa cumprirem com marcos de mitigação, adaptação, tecnologia e financiamento. O segundo evento contou com a posição da delegação brasileira de que os países desenvolvidos deveriam assumir metas ambiciosas de redução de emissões à altura de suas responsabilidades históricas, que os países em desenvolvimento também deveriam se esforçar para alcançar planos de mitigação e que a preservação do Protocolo de Kyoto era necessária para contornar os desafios das mudanças climáticas. Por fim, o último evento contou com o discurso do presidente Lula, que pontuou a necessidade de cooperação global para reverter o aquecimento global, além de reforçar que o Brasil estava cumprindo sua parte. Em sua fala, mencionou a aprovação do Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas¹⁰, prevendo a redução de 80% do desmatamento até o ano de 2020, afirmou que o Brasil iria diminuir 4,8 bilhões de toneladas de CO2 e ressaltou que o Brasil iria investir ainda mais em energia renovável (BRASIL, 2009).

Contudo, a partir da década de 2010, os rumos da política externa passaram a mudar. Ao analisarmos as Resenhas de Política Exterior do Brasil publicadas e divulgadas pelo Ministério das Relações Exteriores a cada semestre, podemos notar que o espaço de atenção para as discussões ambientais em âmbito internacional cresceu. Durante a gestão de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro (a serem exploradas melhor na próxima seção), a cooperação ambiental e o protagonismo brasileiro nesta agenda se tornaram secundários. Como apontado

¹⁰ Disponível em: <<https://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima-brasil-pnmc.pdf>>.

pelo próprio MRE em sua Resenha de Política Exterior do Brasil Nº124 do 1º semestre de 2019,

O Itamaraty terá, a partir de agora, o perfil mais elevado e mais engajado que jamais teve na promoção do agronegócio, do comércio, dos investimentos e da tecnologia. De fato, ao se distanciar do Brasil e do povo brasileiro, o Itamaraty havia se distanciado também do setor produtivo nacional. Pois agora estaremos junto com o setor produtivo nacional, como nunca estivemos (MRE 2019:18).

2.3 O agronegócio na formulação de PEB ambiental

A análise da presente seção abará o período de 2014 até 2022. O marco temporal escolhido utiliza-se das seguintes considerações: em 2014 se inicia o segundo mandato de Dilma Rousseff, quando o lobby do agronegócio estava ainda mais organizado e fortalecido, principalmente após a consolidação do Instituto Pensar Agro e a vitória do Código Florestal em 2012. Já o ano de 2022 marca o fim do governo Bolsonaro, conhecido por uma gestão anti-ambiental e negacionista climática no Executivo. Desta maneira, olharemos para a influência do lobby do agro nos governos de Dilma Rousseff (segundo mandato, 2014-2016), Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019 - 2022) a fim de analisar o seu peso na PEB ambiental, levando em consideração o que foi exposto pelos autores supracitados.

2.3.1. A influência do agronegócio no governo Dilma (2014-2016)

O governo de Dilma é caracterizado por um modelo político e econômico neodesenvolvimentista, que abrange uma política de desenvolvimento dentro dos moldes e das possibilidades no modelo capitalista neoliberal (SIEBENEICHLER 2021). Segundo o cientista político Armando Boito, “o neodesenvolvimentismo é o desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal”¹¹. De acordo com Cervo e Bueno (2015:529), sua política externa foi moldada a partir de um caráter ‘logístico’, que dialoga com distintos organismos sociais, sejam eles “federações de

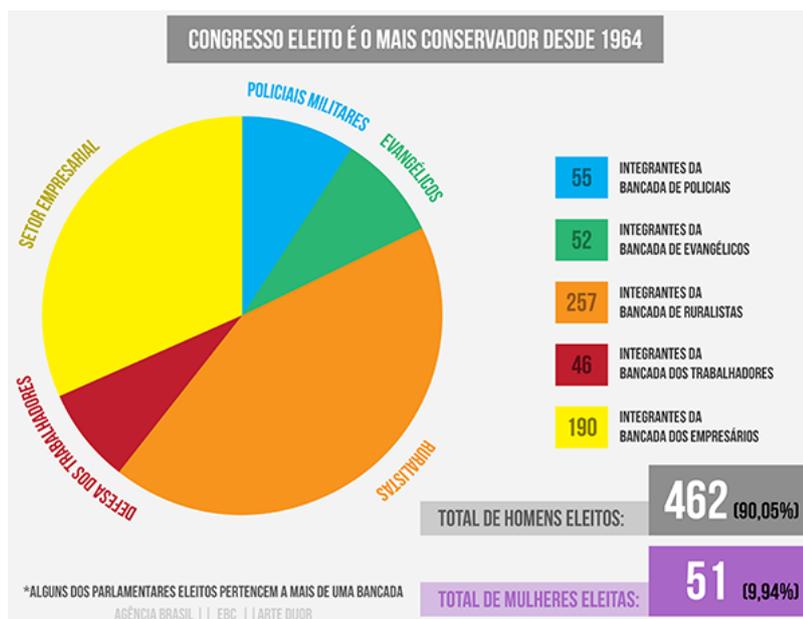
¹¹ Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/02/12/o-neodesenvolvimentismo-ainda-e-possivel>>.

classe articulando industriais, agricultores, banqueiros, operários, comerciantes e consumidores”. Ou seja,

a política externa do Estado logístico busca a realização de interesses nacionais diversificados, como o empresariado, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; os agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, uma vez que convém ao país a competitividade do agronegócio brasileiro; dos operários e dos consumidores, defendendo o emprego assalariado e ampliando o acesso ao bem-estar social (SIEBENEICHLER 2021:27).

Tal caráter logístico foi marcado por diversas iniciativas de abertura de espaço no processo decisório a grupos de interesse que tinham peso no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado). Neste período, as disputas políticas estavam mais acentuadas, ao passo que uma grande polarização tomou conta das últimas eleições entre PT e PSDB. Com uma base menor de seu partido e aliados no Congresso, a presidente Dilma teve de realizar concessões às distintas bancadas políticas, de forma que a presença do agronegócio, liderado pela bancada com mais integrantes - 257 da bancada de ruralistas, como representado na Figura 11 - tornou-se muito frequente e forte no Congresso.

Figura 11: Congresso eleito é o mais conservador desde 1964



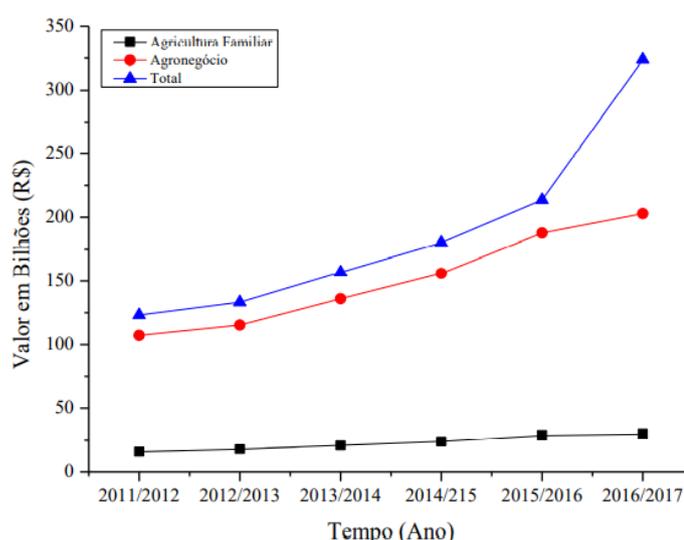
Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-10/mais-conservador-congresso-eleito-pode-limitar-avancos-em-direitos-humanos>

Um levantamento do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) aponta que o Congresso eleito em 2014 foi um dos mais conservadores em

muito tempo, fazendo com que Dilma tivesse que se adequar aos interesses destes parlamentares. A Bancada Ruralista representa o conservadorismo rural brasileiro, como nos explicam Ciocari e Persichetti (2020) e, por isso, o governo passou a se adequar aos interesses das elites rurais e empresariais, que compunham as maiores porcentagens do Congresso como mostra a figura acima. A nomeação da senadora pelo estado do Tocantins Kátia Abreu, pecuarista e empresária, para compor o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é um exemplo das disputas por influência nas decisões sobre a PEB neste período.

Nesse sentido, a influência da burguesia nacional na formulação da PEB se fortaleceu e o agronegócio é parte dessa elite. Os setores rurais, a partir do engajamento com as políticas domésticas e internacionais, foram favorecidos e tiveram seus interesses atendidos. Um exemplo disso é o Plano Decenal de Cooperação entre China e Brasil, lançado ainda em 2013, em defesa da cooperação entre os dois países para garantir desenvolvimento do uso da terra e, como consequência, do agronegócio brasileiro (SIEBENEICHLER 2021). Ademais, ao longo do governo de Rousseff, os recursos de crédito agropecuário superaram em mais de 50 bilhões de reais em comparação com os destinados à agricultura familiar, como apontado pelo Gráfico 1:

Gráfico 1: Distribuição de recursos de crédito agropecuário no período de 2012 a 2016, em bilhões R\$



Fonte: SIEBENEICHLER 2021:29

No âmbito internacional, a partir de um decreto governamental, a Confederação da Agricultura e Pecuária Brasileira (CNA) organizou ‘missões diplomáticas’ para a internacionalização de suas atividades, demonstrando as novas formas de exercer diplomacia e fechar negócios no Brasil. Até 2016,

cada missão era autorizada a ter apenas um adido agrícola em Missões Diplomáticas em Buenos Aires, Bruxelas, Genebra, Moscou, Pequim, Pretória, Tóquio e Washington. Por meio do Decreto nº 8.749, de 9 de maio de 2016, passam a ser permitidos até 25 adidos agrícolas por missão (BRASIL, 2008; 2016). A ideia da ampliação dos adidos, que ganha força desde 2016, é a promoção de maior diálogo entre a base técnica e política, uma vez que a atuação de um adido está ligada à busca por melhores condições de acesso a produtos do agronegócio e ao estudo de políticas agrícolas e legislações pertinentes ao espaço agrícola do país (SIEBENEICHLER 2021:30-31).

Apesar dos esforços para garantir os interesses dos diversos setores influentes, sobretudo as elites do agronegócio, Dilma sofreu o golpe parlamentar que resultou no impeachment em 2016. Embora “a interrupção do processo de reforma agrária, a nomeação de uma conhecida líder ruralista para o Ministério da Agricultura, o freio no combate ao trabalho escravo: nada disso foi suficiente para atenuar o ímpeto do agronegócio” (EDITORA ELEFANTE 2021:np), uma vez que o setor enxergava os ideais de Dilma como progressistas e contrárias aos interesses futuros do setor. A valorização da agricultura familiar, a continuidade em políticas internacionais de segurança e soberania alimentar iniciadas no governo Lula e os diálogos advindos do evento Rio+20, sediado no Brasil, são alguns exemplos deste outro lado da balança, contrário aos ideais das elites agrárias.

A concertação do agronegócio teve papel central no impeachment de Dilma, uma vez que declarou apoio formal e público. Em nota, a Frente Parlamentar Agro (FPA) emitiu que

a sociedade brasileira em geral e o **segmento produtivo rural** em particular não suportam mais conviver com esse palpável momento penoso (...) Os fundamentos políticos e econômicos nos mostram que essa crise será duradoura, **caso não se estanque aqui e agora** pelas vias legais de que dispõe o Estado Democrático de Direito (FPA 2016:np, grifo meu).

Além disso, a Associação Brasileira do Agronegócio (Abag) manifestou apoio em nota¹² reforçando que o setor tem de estar nas prioridades do governo,

¹² Disponível em: <<https://abag.com.br/abag-reitera-mensagem-de-confianca-no-futuro-confira/>>. Acesso em 13 dez 2022.

com retorno de investimento e produção no Brasil. Ao mesmo tempo que demonstraram publicamente o apoio ao impeachment, a articulação dos setores do agronegócio se aproximavam de seu vice, Michel Temer, por entender que ele seria o próximo a direcionar as políticas do país.

Em abril de 2016, 170 deputados da Frente Parlamentar Agro (FPA), sendo 82,9% de seu total, votaram a favor do impeachment de Dilma Rousseff (AGÊNCIA PÚBLICA, 2016). Só da bancada ruralista saiu 49,59% dos votos totais favoráveis ao golpe parlamentar que resultou no impeachment (THE INTERCEPT, 2018). No final do mesmo ano, o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Paulo Skaf reforçou que “tudo aquilo que puder atrapalhar o agronegócio, temos que nos unir e tirar da frente” (DE OLHO NOS RURALISTAS 2022:np).

2.3.2. O arranjo que favoreceu o mandato de Michel Temer (2016-2018)

Como apontado anteriormente, a FPA e seus principais apoiadores - CNA, Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), CNI e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) - foram favoráveis ao impeachment. Desta forma, a articulação permitiu que Michel Temer ascendesse à presidência e, por conseguinte, abriu espaço para a chamada “Pauta Positiva” do agronegócio. Isto é, a partir do peso que os votos a favor do impeachment tiveram na nomeação de Temer há maior adesão de setores do agronegócio ao novo governo e em suas políticas, como evidenciado na Figura 12:

Figura 12: Temer comemorando aliança com bancada ruralista durante almoço com Frente Parlamentar Agro (FPA)



Fonte: <https://deolhonosruralistas.com.br/2016/12/12/proprietarios-de-terra-devem-quase-r-1-trilhao-uniao/>

Devido ao apoio recebido por Michel Temer nos bastidores, enquanto ainda era vice-presidente, o agronegócio teve os seus interesses atendidos com uma série de medidas a favor do setor agrícola-empresarial (MOREIRA & MORO 2019), contando com “um pacote de ações amplo, incluindo medidas provisórias, projetos de lei e propostas de emenda constitucional que atendem a pauta histórica das bancadas ruralista e minerária” (BÖLL BRASIL, 2017). A fim de buscar aprovar sua principal agenda econômica, a Reforma da Previdência, Michel Temer buscou agradar os parlamentares ligados ao agronegócio, uma vez que sua bancada representava mais de 40% da Câmara dos Deputados. Alívio das dívidas previdenciárias dos empresários ruralistas, tramitação da flexibilização das leis sobre agrotóxico, redução do orçamento para a reforma agrária e demarcação de terras indígenas e quilombolas foram alguns dos exemplos de avanços - e retrocessos - do governo Temer.

Um processo que marcou a relação de proximidade entre Temer e o agronegócio foi a partir da estrangeirização de terras, que se caracteriza pela possibilidade de territorialização da terra por outros, incluindo estrangeiros. Isto, por sua vez, abre portas para o agronegócio ao facilitar a parceria com capital estrangeiro e a capitalização advinda da venda das propriedades. Apesar de já existir a pressão sobre os territórios a partir do Projeto de Lei nº 4.059/2012, foi em 2017 que houve a liberalização de regras que restringem o investimento estrangeiro em terras do campo como prioridade. Como entusiastas dessas ações, Temer tinha como aliados as elites do agronegócio e o Ministro da Agricultura, Blairo Maggi, um dos maiores produtores mundiais de soja e milho. Em consequência, o período

Temer (2016-2018) se caracterizou pelo esvaziamento da agenda socioambiental e diminuição do suporte à agricultura familiar em detrimento aos interesses do agronegócio e sua economia.

Neste contexto, os rumos da formulação da PEB também sofreram alterações:

A lenta derrocada do projeto de inserção internacional brasileira fez parte de uma política externa cada vez mais apagada. Em um primeiro momento, o cargo no MRE passou a ser liderado por indicados políticos, partindo de um contexto de “arregimentar uma coalização partidária para que sejam atendidas as necessidades do Executivo nas votações parlamentares” (OLIVEIRA apud SIEBENEICHLER 2021:31).

Desta forma, uma vez que há proximidade entre o Executivo e o agronegócio, há a influência desse ator em processos de formulação da PEB. Na tentativa de diferenciar-se da política externa dos governos petistas anteriores, Temer passou a priorizar os valores e interesses econômicos nas atuações domésticas e internacionais. O papel das elites continuava se ampliando e ganhando força e poder nos espaços decisórios, interna e externamente. As elites agrárias e empresariais não ficaram fora dessa tendência:

A mudança no tom da política externa brasileira com o ingresso de Temer à presidência permitiu que o então presidente, ao passo que esvaziava o “modelo brasileiro”⁸, também retirava apoio a órgãos públicos de segurança alimentar e aumentava o suporte a iniciativas internacionais que se conectavam ao agronegócio. Temer destacou a importância da agricultura e do agronegócio no PIB brasileiro, caracterizando-os como “sustentáculos de qualquer governo” (SIEBENEICHLER 2021:32).

Um exemplo da atuação das elites do agronegócio (incluindo, então, o setor rural, industrial e empresarial) nas negociações e nos diálogos internacionais aconteceu durante a 23ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP23). Durante o evento, a proposta brasileira para com os demais países foi desenvolvida pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e incorporada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). Esta proposta colocou o Brasil em um grupo denominado “Plataforma para o Biofuturo”, que busca implementar atividades nos setores de biocombustível, bioenergia e bioeconomia - inserindo atividades produtivas na economia de baixo carbono. No entanto, alguns países que fazem parte da iniciativa já possuem suas estratégias nacionais e

enquanto os países centrais buscam novas tecnologias que possam agregar valor a diversos produtos e processos inovadores, a estratégia brasileira depende do uso extensivo do solo para biocombustíveis e bioenergia derivada da soja e da cana-de-açúcar. (...) **O que é certo é que essa nova agenda carrega a marca do apoio governamental ao grande agronegócio e a setores da indústria.** A entrada do capital industrial no campo de forma organizada, com investimentos volumosos, coordenada com políticas interministeriais do governo federal, e por meio de pautas nacionais-internacionais é provavelmente a maior novidade do modelo capitalista de exploração do rural brasileiro (LIMA et al 2018:405-406).

Em linhas gerais, desde as políticas desenvolvidas em âmbito doméstico até as articulações realizadas em cenário internacional, é notório quais eram as prioridades do governo Temer. A agenda foi marcada por um plano de acumulação econômica, moldada a partir dos interesses de grupos e frentes com grande capacidade e projeção econômica e internacional, fortalecendo “um pragmatismo vinculado aos interesses dos setores econômicos considerados mais importantes ao país, como o agronegócio” (SIEBENEICHLER 2021:33). Podemos dizer que esses dois anos preparam as bases para o que viria a seguir, o negacionismo ambiental e o ímpeto de destruição das florestas e seus povos originários de Jair Bolsonaro.

2.3.3. A boiada que passou com Jair Bolsonaro (2019-2022)

A conduta política do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) para com os setores do agronegócio na política interna e externa se assemelhou com a de Michel Temer. Contudo, suas prioridades com as distintas camadas e organizações da sociedade ficaram ainda mais evidentes. Antes mesmo de ganhar as eleições presidenciais, Bolsonaro já sinalizava que sua administração seria marcada por ações na contramão da agenda ambiental global. De acordo com o dossiê “Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil”¹³, elaborado pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente (ASCEMA), durante sua campanha o ex-deputado federal pelo Rio de Janeiro já

¹³ ASCEM. *Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar políticas de meio ambiente no Brasil*. Disponível em: <http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf>.

contestava as fiscalizações ambientais e prometia mudanças para favorecer o desenvolvimento, a economia e setores extrativistas.

Após eleito, nos primeiros 100 dias de governo, Bolsonaro conseguiu retroceder nas ações protetivas do meio ambiente mais do que já se havia feito em anos. Esvaziamento do Ministério do Meio Ambiente, imprecisões nas competências para o Licenciamento Ambiental, enfraquecimento e perda de autonomia do Ibama¹⁴ e ICMBio¹⁵, redução da força das políticas indigenistas, liberação acelerada de agrotóxicos e redução da segurança alimentar foram algumas das medidas empreendidas (GREENPEACE, 2019).

Como exposto pelo infográfico Diagrama da Flexibilização¹⁶ da Fundação Heinrich Böll, na Figura 13, para além desses meses iniciais, a administração ambiental pública seguiu diminuindo normas que protegiam o meio ambiente e os moradores rurais - incluindo populações ribeirinhas, quilombolas, terras indígenas e agricultores.

Figura 13: Diagrama sobre a Flexibilização da Legislação Socioambiental Brasileira

¹⁴ O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, como tem por objetivo garantir a manutenção e preservação das áreas de bem comum, atua no licenciamento e fiscalização das políticas ambientais.

¹⁵ Fundado em 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) também é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o seu objetivo principal é proteger as Unidades de Conservação (UCs) federais, a fim de garantir e promover desenvolvimento socioambiental.

¹⁶ FUNDAÇÃO HEINRICH BÖLL. *Diagrama da Flexibilização*. Disponível em: <https://br.boell.org/sites/default/files/2020-02/2020_02_16_Flex_Info_2020_web_0.pdf>.

FLEXIBILIZAÇÃO

LEGISLAÇÃO SOCIOAMBIENTAL BRASILEIRA

PROTEÇÃO DE DIREITOS TERRITORIAIS

GRUPO CARTA DE BELÉM FASE HEINRICH BÖLL STIFTUNG RIO DE JANEIRO

Paralisação da demarcação de Terras Indígenas

Portaria 66/17 de Ministério da Justiça

Instala um grupo de trabalho para rever os procedimentos de demarcação de TI no âmbito do Ministério da Justiça. O grupo poderá decidir pela desaprovação da identificação e retorno do processo à FUNAI.

Em vigor.

Mineração em Terras Indígenas

Projeto de Lei (PL) 1610/1998

Regulamenta a mineração em Terras Indígenas. Prevê a participação das comunidades indígenas nos resultados da obra e a obrigatoriedade de consulta aos povos indígenas, mas caberá ao Congresso a decisão final sobre a autorização para o desenvolvimento das atividades nessas terras.

Já aprovado pelo Senado e em tramitação na Câmara. Requerimento em criação de comissão especial para permitir parecer sobre PL.

Redução drástica de orçamento da Funai

Decreto nº 9.713/2019

O decreto dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolsos do Poder Executivo Federal para o exercício de 2019. Em relação à Funai, o decreto contingenciou em 90% o orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual. As áreas mais afetadas são as Coordenações Técnicas Locais (CTL) e as Unidades de Proteção Ambiental (UPA), que são as unidades mais próximas das comunidades indígenas.

Em vigor.

Porte de arma para trabalhadores ou proprietários rurais

Projeto de Lei nº 9713/2018

Libera o porte de arma de fogo para trabalhadores ou proprietários de áreas rurais maiores de 20 anos, nas limites da propriedade rural. Se aprovada, a medida deverá aguardar a votação no campo.

Em tramitação. Já aprovado pelo Conselho de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e encaminhado ao Conselho de Desenvolvimento e Justiça e ao Conselho (CJCC).

Terras Devolutas em faixa de fronteira

Projeto de Lei nº 3343/2018

Permite a transferência de parte das terras devolutas em faixa de fronteira (que são terras do União) para os estados que poderão destiná-las a atividades econômicas e ocupação urbana.

Em tramitação. Já aprovado pelo Conselho de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADRI).

Finalização da demarcação das Terras Indígenas

Propostas de Emenda Constitucionais (PEC) 210/2012 (Câmara) – 252 PLs e na PEC aprovadas a PEC 214

Prevê transferir para o Congresso Nacional a competência de aprovar a demarcação das terras indígenas, a criação de unidades de conservação e a titulação de terras quilombolas, que são hoje de responsabilidade do poder executivo, por meio da Funai, do Ibama e da Fundação Cultural Palmares. Destaca-se a PEC 71, que permite a retomada de posse de terras de indígenas em áreas indígenas, e a PEC 192/2014 que possibilita a desocupação para fins de demarcação de TI ou de titulação quilombola a propriedade rural produtiva. Há também projetos que incluem a adoção da tese do marco temporal para demarcação de terras indígenas.

Em tramitação em ambas as casas legislativas. Já aprovada no Conselho de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados.

Estrangeirização das terras

Projeto de Lei nº 4.059/2012

O PL não estabelece limites para compra ou arrendamento de terras por estrangeiros. Abandona a legislação que restringe a compra de terras por estrangeiros em áreas de fronteira e em relação ao turismo nas demais áreas do território nacional. Esse PL está aprovado no Projeto de Lei nº 208/2009, que dispõe a aquisição e o arrendamento de imóvel rural, por pessoas estrangeiras, em todo o território nacional.

Em tramitação.

Fim do Licenciamento Ambiental

Projeto de Lei nº 3728/2004

O PL possui vários pontos críticos, sendo alguns deles a dispensa de licenciamento para atividades de agricultura, silvicultura e pecuária, sendo sempre caso a validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) considerada como licença ambiental. Em relação às unidades de conservação, retira dos órgãos responsáveis pelo gestão o direito de veto a atividades nessas áreas. Sobre o direito de posse e comunidades tradicionais, esse é vetoado com a possibilidade de que os órgãos FUNAI, IPHAN e Fundação Cultural Palmares não sejam ouvidos e com a previsão de consulta apenas em terras indígenas com portaria declaratória publicada e em terras quilombolas tituladas. Ademais, o PL também prevê apenas uma audiência pública e a abertura para empobrecimento do impacto ambiental, exclusão de licenças de operação para terraplanagem, estradas, transposição e distribuição de energia e crédito exclusivo do empreendedor, a prorrogação automática do prazo de licença mediante autoatualização do empreendedor, e exclusão da responsabilidade civil das instituições financeiras por danos ambientais.

Em tramitação, pronto para votação.

Ataque à Reforma Agrária

MP 709, convertida em Lei nº 13.460/17

Modifica os regimes jurídicos de regularização fundiária rural e urbana, assim como no âmbito da Anacred Legal, e as regras de venda dos imóveis da União. Criou mecanismos que facilitam a titulação e a aquisição e a regularização dos assentamentos para que áreas sejam disponibilizadas para a venda no mercado de terras. Facilita a regularização fundiária de terras públicas e devolutas, possibilitando a regularização da grilagem, ampliando para 2.500 hectares o limite da área de terra devoluta passível de ser regularizada no Anacred pelo Programa Terra Legal, com preços muito abaixo do mercado.

Em vigor.

Marco Temporal

Parceiro 001/2017 (Advocacia-Geral da União)

Orga a administração pública a aplicar a tese do marco temporal e as consequências derivadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima. Segundo a tese do marco temporal as terras devolutas às suas áreas se podem indígenas que existiam sobre elas em 1988, e que ignora a violência histórica contra os indígenas que resultou em expulsões e deslocamentos de suas terras. Entende que as terras devolutas podem ser ocupadas por unidades, postos e demais intervenções militares, estaduais, federais, empreendimentos turísticos e mineração de caráter econômico, sem consulta aos povos e indígenas. Determina a revisão das terras em processo de demarcação e aquelas já demarcadas que não estiverem de acordo com a tese do STF decidida para o caso da T. Raposa Serra do Sol. Transferiu para o ICMBio o controle de terras indígenas sobre as quais, indevida e ilegalmente, foram sobrepostas Unidades de Conservação.

Pela Lei Complementar nº 72, de 1993, em parcerias da ANU aprovada pelo Presidente da República e publicada, passou a ter força normativa abarcando toda a subordinação federal. No entanto, há recomendações para que esse parecer ganhe mais institucionalidade, via pagamento em nome do STF.

Fim da Reforma Agrária

Manifestação/Circular nº 01/2019 INCRA

Determina a suspensão das atividades de violações nos imóveis rurais, o que implica a desocupação dos imóveis e posterior, a criação de novos assentamentos. A suspensão aplica de forma imediata pelo menos 250 processos de aquisição de terras para assentamentos rurais.

Em vigor.

Legalização da grilagem

Medida Provisória nº 910/2019

Prevê a regularização das terras que não tenham a regularização fundiária de terras públicas. A MP dispensa a maioria prévia para confirmar informações fornecidas por quem pleiteia a regularização de terras e possibilita que sejam pagas parcelas de até 40% do valor de mercado. Amplia o tamanho máximo das posses reguláveis e o tempo de ocupação, que antes era de no máximo 5 anos. O restante para apenas um ano. Além do mais, dispõe para a regularização de terras públicas invadidas regularmente até dezembro de 2019. As mudanças favorecem a permanência em áreas e estímulos ambientais, a que 30% do desmatamento no Anacred ocorre em terras públicas não destinadas (nas mesmas que serão objeto das ações de regularização previstas).

Em vigor. necessita aguardar votação no Congresso.

Reforma Administrativa

Medida Provisória nº 878/2019

Reestrutura os órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. As alterações propostas estabelecem um desdobramento em políticas públicas e órgãos que atuam em políticas circunscritas aos polos de campo, comunidades tradicionais e populações vulneráveis. As alterações fragilizam a governança ambiental, principalmente com a transferência do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura (MAPA). A Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, que assessoria as funções do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) também passa a ficar ligada ao MAPA. O INCRA também se transfere para o MAPA, o que provoca uma desarticulação dos projetos de assentamento e aumenta a pressão de agronegócio sobre os territórios. Em seu texto inicial, a MP transferia a Funai do Ministério da Justiça para o Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, e a responsabilidade da demarcação das terras indígenas para o Ministério da Agricultura. No entanto, por grande pressão da oposição e do movimento indígena, no texto aprovado a Funai permanecerá ligada ao Ministério da Justiça e os limites sua atribuição de demarcar as terras indígenas.

Aprovada no Senado e no Senado, convertida no Projeto de Lei (PL) nº 10 de 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu manter a lei com a suspensão da MP 878, que transfere ao Ministério da Agricultura a atribuição de emitir documentação de terras indígenas.

Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA)

Projeto de Lei nº 312/2019

Instaura a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais. O PL fortalece os limites de financiamento da terra, pois considera que a terra não produzida, seja como "em qualquer estado de regeneração" pode ser considerada prestadora de serviços ambientais, compreendido com sua função socioambiental. Nesse caso, terras que são utilizadas apenas como área de lançamento principalmente do capital transnacional devem receber como prestadoras de serviços ambientais.

Já aprovada no Senado.

Fim do prazo para inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR)

Lei nº 13.367/2019

Retira a previsão de prazo para inscrição de proprietários no CAR. Assinada por um prazo final para sua inscrição impede a implementação do Código Florestal. Além disso, a MP alinda um interesse de regularização de terras e CAR em ambiente de regularização fundiária, embora, na verdade, tenha sido criado como um instrumento de regularização ambiental.

Em vigor.

Regularização da grilagem no Pará

Lei nº 8878 de 2019 – Governos do Estado do Pará

Altera os termos de regularização fundiária em terras públicas no Pará. A lei estabelece requisitos que permitem a regularização de ocupações ilegais de terras públicas e permite a privatização de florestas públicas estaduais.

Em vigor.

PL do Veneno

Projeto de Lei nº 8.299/2002

Modifica o sistema de regulação de agrotóxicos, seus componentes e outros alterando a Lei dos Agrotóxicos (Lei nº 7.802/1989) do Ministério da Agricultura o poder de liberar o uso de determinadas substâncias antes da conclusão das análises feitas pela Anvisa e pelo Ibama. Elimina restrições de atual legislação em relação a produtos com características carcinogênicas ou mutagênicas, o que coloca em risco a saúde dos trabalhadores do campo, moradores das áreas rurais e consumidores de água e alimentos contaminados. O projeto também modifica a nomenclatura de "agrotóxicos" para "pesticidas".

O PL alinda não foi aprovado no Senado, porém a ANVISA vem estudando algumas regulamentações para o uso de agrotóxicos em áreas de terra de PL.

Fonte: ONG FASE, Grupo Carta de Belém e Fundação Heinrich Böll Brasil

O ano de 2019 foi marcado por inúmeras demissões em instituições e órgãos de controle e fiscalização ambiental, discursos oficiais anti-ambientalistas, cortes orçamentários e ações regressivas. Em 2020, marcado pela pandemia do Coronavírus, também deu espaço para mais esforços na direção da redução no monitoramento, prevenção e fiscalização ambiental. A fala do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles em uma das reuniões gerais dos Ministérios com a Presidência expressa com contornos explícitos as intenções administrativas de Jair Bolsonaro:

Nós temos a possibilidade, neste momento, que a atenção da imprensa está voltada quase que exclusivamente para a covid e daqui a pouco para a Amazônia. (...) A oportunidade que nós temos, que a imprensa está nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é passar as reformas infralegais de desregulamentação, simplificação (...). Então, para isso, precisa ter um esforço nosso, enquanto estamos neste momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala da covid, e **ir passando a boiada**, ir mudando todo o

regramento, ir simplificando normas de IPHAN, de Ministério da Agricultura, de Ministério de Meio Ambiente (...). Agora é hora de unir esforços para dar de baciada a simplificação de regulatório que nós precisamos (SALLES 2020, grifo meu).

Nesse sentido, ao analisarmos as prioridades de Bolsonaro, de seus ministros e do governo como um todo, entendemos que a simplificação de regras, as reformas por menos fiscalização e as falas que pedem contínua flexibilização das normas ambientais têm um objetivo maior. O incentivo do Estado, deste modo, liga-se ao viés econômico e produtivo brasileiro, uma vez que o agronegócio vem se tornando a roda motriz da nossa economia. Apesar da pandemia, que afetou diversos setores produtivos, o setor agrário continuou crescendo e, conseqüentemente, continuou tendo peso nas diretrizes governamentais. Vimos um governo cuja política é muito clara em priorizar o lucro em detrimento do meio ambiente:

(...) a flexibilização da legislação socioambiental brasileira ganhou contornos de pauta prioritária do governo, eleito em outubro de 2018. Trata-se de uma das estratégias principais na disputa pelos caminhos para o desenvolvimento do país. No caso para o governo vigente, a questão socioambiental é um obstáculo ao desenvolvimento (BÖLL, 2019).

O desmonte da agenda ambiental se deu também porque os setores do agronegócio ocuparam cargos estratégicos no governo Bolsonaro. Para o Ministério da Agricultura, tivemos a nomeação de Tereza Cristina, apelidada de “musa do veneno” por ter aprovado o projeto de lei que flexibiliza o uso de agrotóxicos proibidos no território. Como secretário-executivo do Ministério da Agricultura foi nomeado o deputado Marcos Montes, ex-presidente da FPA. Como vice-secretário executivo do Ministério foi nomeado Luiz Antônio Nabhan Garcia, ex-presidente da União Democrática Ruralista. Como Ministro da Casa Civil, e posteriormente Ministro da Cidadania, foi nomeado Onyx Lorenzoni, “articulador do programa que refinanciou as dívidas dos ruralistas com União, beneficiando-se com um desconto de 62% em seus débitos de R\$ 606,5 mil com os cofres públicos” (DE OLHO NOS RURALISTAS, 2018). Para a linha de frente da Casa Civil, foram nomeados Leonardo Quintão e Carlos Manato, ambos integrantes da FPA. Para o Ministério da Cidadania, foi nomeado Osmar Terra, também integrante da FPA. No Ministério do Meio Ambiente, Ricardo Salles assumiu no início do governo e se configurou como um dos menos preocupados com a proteção do meio ambiente. Como

Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo apoiava o enriquecimento do agronegócio privado em suas ações:

Desde o seu ingresso no governo, Ernesto Araújo deixou claro que os desejos da população seriam considerados na formulação da política externa do governo Bolsonaro (MRE, 2019). No entanto, o discurso de um Itamaraty mais aberto ao debate público demonstra-se muito mais inclinado à uma burguesia nacional medindo o tom da política externa brasileira e guiando seus rumos. (SIEBENEICHLER 2021:33).

Desta forma, para além das movimentações internas, a linha de continuidade também alcançou as relações entre o agro e a PEB ambiental. O Brasil adota outros comportamentos com a comunidade internacional e suas agendas, desfazendo alianças históricas, apagando o protagonismo nas agendas socioambientais e levantando discursos contraditórios e negacionistas nos moldes internacionais. Além disso, o que se percebe é a pressão de diversos grupos de interesse na formulação da PEB, o que, de acordo com Saraiva e Silva (2019), se media pelo peso econômico que o setor apresentava no país.

Desta maneira, uma primeira conclusão que podemos tirar é que entra presidente, sai presidente, e o lobby do agro está sempre presente como voz ativa na PEB e nas articulações internas. De fato, chegamos em um ponto em que o agronegócio é tão influente econômica e politicamente que não se pensa a PEB sem levar em consideração a deliberação com esses setores. Contudo, como visto durante esta seção, a forma e intensidade com que o agronegócio é incorporado na formulação da PEB ambiental difere entre os mandatos.

Rousseff (2012-2016) deu continuidade às propostas de Lula da Silva (2003-2011) em uma política que defendia os interesses do agronegócio, mas que, de modo inovador, representou as posições da agricultura familiar (LIMA, 2018). Por outro lado, Temer abarcou o setor em busca de apoio ao seu projeto de governo, tido como ilegítimo por ampla parcela da população, declarando a importância do agronegócio na PEB em discursos e negociações desde 2013 (MRE, 2013). O caminho trilhado pela PEB dos governos de Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) indicava um discurso ambiental negacionista e a aproximação com o agronegócio marcou a reorientação da atuação destes governos. Com Bolsonaro, o agronegócio se firma na coalizão que literalmente dita os rumos da PEB ambiental.

3. APE na prática: a influência da Frente Parlamentar Agro (FPA) e seus aliados na diplomacia brasileira

A fim de melhor compreender os apontamentos de Robert Putnam (1988) e Helen Milner (1997) sobre a influência dos grupos de interesse na formulação da PEB ambiental, o presente capítulo analisará a influência da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) e seus aliados, como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Para tanto, dois parâmetros serão levados em consideração: (i) como os grupos se relacionam com outros órgãos institucionais e sua conexão com o Itamaraty e (ii) como os grupos se relacionam com a política externa ambiental em um governo com práticas pró meio ambiente e em um governo anti-ambiental.

3.1 Agronegócio nos moldes institucionais: da Câmara ao Itamaraty

A atuação dos grupos de interesse nas instituições políticas, sobretudo pelas atividades de lobby, e sua influência no processo decisório de políticas públicas e na formulação da política externa é o foco da presente pesquisa. Nesta seção, o objetivo é refletir sobre a atuação do agronegócio e seus setores no processo decisório da PEB ambiental, desde a Câmara dos Deputados até sua influência no Itamaraty.

Como apontado anteriormente, o processo de redemocratização, marcado pela Constituição Federal de 1988, representou o momento de hibridização do sistema político de um só ator, antes ocupado pelo Estado. Para Gozetto e Thomas (2014), essa transformação no sistema foi assimilada pelos grupos tradicionais corporativistas e por novos grupos de interesse, a fim de melhor se organizarem e desenvolverem. A partir disso, o Brasil vivenciava “a primeira experiência concreta como democracia pluralista, fazendo com que o desafio da consolidação democrática fosse acompanhado pelo lugar ocupado pelos grupos” (BOARIN & RESENDE 2018:212-213).

Nesse sentido, como apontado por Figueiredo e Limongi (1999), uma das maiores transformações trazidas pela CF-88 para o sistema político brasileiro foi a possibilidade do Congresso Nacional contribuir para a formulação de políticas públicas. Isto possibilitou que os grupos de interesses, organizados em arranjos parlamentares, exercessem pressão e influência em diferentes momentos do

processo decisório e em mais de uma arena. Em suma, dois movimentos podem ser notados: o primeiro é de que “o Legislativo foi revalorizado como espaço decisório, convertendo-se em uma arena política relevante no período pós-1988. O segundo é que o pluralismo vem aumentando, acompanhado por uma observação cada vez mais criteriosa do Estado” (SANTOS 2014:18).

Esta mudança não poderia ser diferente ao analisarmos para além das políticas públicas domésticas. Como apontado por Sanchez (2007), a política externa, por ocupar o mesmo grau de política pública, também está sujeita à influência dos grupos de interesse, às pressões setoriais e às demandas populacionais. Desta maneira, apesar do MRE ser o órgão do Poder Executivo destinado a assessorar o Presidente da República na formulação e no acompanhamento da política exterior do Brasil, outras figuras para além do MRE se fazem presentes. Segundo o estudo de Santos et al (2015), a partir da presença do *lobby* como mecanismo de acesso ao tomador de decisão e aos processos decisórios, o Congresso Nacional e seus grupos de interesse passaram a interferir também na formulação da PEB. Isto se dá ao passo que as decisões realizadas fora do território, em sua maioria, precisam da aprovação dentro do território. Com isso,

Acordos internacionais que criarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional têm de ser aprovados pelo Congresso antes de entrarem em vigor, conforme determina o Artigo 49.I da Constituição Federal. (...) No caso do Brasil, a ratificação só é feita, na grande maioria dos casos, se o acordo for aprovado pelo Congresso Nacional. Exceções incluem, por exemplo, contratos de empréstimo, que só precisam de aprovação pelo Senado Federal” (BRASIL, 2019).

O Congresso, por sua vez, conta com Comissões Permanentes que “emitem pareceres técnicos sobre determinadas matérias, que são posteriormente levadas ao Plenário, além de aprovarem ou rejeitarem proposições” (SIEBENEICHLER 2021:17). De acordo com a pesquisa do Observatório do Legislativo Brasileiro (2020), a FPA participa em grande intensidade de comissões importantes à agenda ambiental, como a Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) e a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) na Câmara, além da Comissão do Meio Ambiente (CMA) e a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado. Apesar da sua participação em todas essas comissões, a atuação em matérias de política

externa brasileira é destinada para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, que discute sobre tratados, atos e acordos internacionais e a posição brasileira.

Assim, o presente trabalho entende que o foco de atuação desses grupos do Legislativo nos moldes da PEB está concentrado nas comissões especializadas, sobretudo a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), que pode ser compreendida como “*locus* onde as políticas públicas são discutidas, suscitando a necessidade de se conhecer os interesses envolvidos e seus impactos para o conjunto do país” (BOARIN & RESENDE 2018:217).

3.1.1 Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)

Criados pelo Regime Interno da Câmara dos Deputados (RICD), as comissões permanentes são órgãos técnicos auxiliares do processo legislativo. Cabe às comissões a emissão de pareceres técnicos acerca de temáticas específicas antes de serem levadas ao Plenário ou a tramitação conclusiva, aprovando ou rejeitando determinadas matérias. Entre as comissões permanentes, encontra-se a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Esta é responsável por debater e votar os seguintes temas:

a) relações diplomáticas e consulares, econômicas e comerciais, culturais e científicas com outros países; relações com entidades internacionais multilaterais e regionais; b) política externa brasileira; serviço exterior brasileiro; c) tratados, atos, acordos e convênios internacionais e demais instrumentos de política externa; d) direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração; e) autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República ausentar-se do território nacional; f) política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação; g) Forças Armadas e Auxiliares; administração pública militar; serviço militar e prestação civil alternativa; passagem de forças estrangeiras e sua permanência no território nacional; envio de tropas para o exterior; h) assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional; i) direito militar e legislação de defesa nacional; direito marítimo, aeronáutico e espacial; j) litígios internacionais; declaração de guerra; condições de armistício ou de paz; requisições civis e militares em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; m) outros assuntos pertinentes ao seu campo temático (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2019).

Nos estudos de Análise de Política Externa, os teóricos apontam a necessidade de olharmos para os fenômenos *ex ante* e *ex post*, a fim de entender o que está em jogo antes da ação/do fato e após a ação/o fato. Desta maneira, como apontado por Boarin e Resende, o *ex ante* se faz através dos “instrumentos de canalização das preferências dos parlamentares em relação às mensagens presidenciais encaminhadas ao Legislativo” (2018:217) e o *ex post* ocorre no processo de discordar ou aceitar as propostas. Conclui-se, então, que a arena legislativa também é influente e agente da PEB, de forma que a CREDN passa a ser um espaço de atuação em disputa pelos grupos de interesse, sobretudo pelo agronegócio.

De acordo com Silva e Søndergaard (2020), o sistema político é dividido em rede política e uma estrutura “extra-rede”, em que a primeira se refere aos moldes tradicionais políticos e a segunda em contribuições e pressões de entidades políticas. Quando analisamos a política agrícola, sua estrutura “extra-rede” é apontada por Lima (2018) como “tempo do agronegócio”, uma vez que esse setor realiza estratégias ligadas à presença, participação e ampliação política que afetam e causam consequências diversas no modelo tradicional. Ou seja, a capacidade do grupo de se articular em *lobby* em torno de interesses em comum com diversas bases e bancadas políticas demonstra o mecanismo de “extra-rede”.

3.1.2. FPA, seus aliados e a CREDN

Uma vez que o debate ambiental é de interesse da FPA e seus aliados, a articulação desse grupo de interesse recai sobre políticas relacionadas ao setor comercial, empresarial, industrial e pecuarista. Segundo Siebeneichler, “a temática do meio ambiente faz parte da ação estratégica da FPA no Congresso, buscando atrelar-se aos órgãos competentes e participar ativamente do desenvolvimento de políticas ambientais, externas ou internas” (2021:16). Ou seja, a estratégia dos ruralistas é a de cada vez mais ampliar o espaço de atuação dos setores do agronegócio no Legislativo e em suas comissões permanentes a fim de garantir sua presença, participação e a defesa de seus interesses na formulação de políticas públicas, incluindo a PEB.

Os integrantes da CREDN variam de partidos mas, em sua maioria, são deputados ligados à bancada ruralista (FPA), como apontado na Tabela 1, e/ou às articulações importantes do setor, como as já mencionadas ao longo do trabalho:

Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI). A escolha dessas articulações de análise se dá ao passo que o *lobby* do agronegócio é formado em sua maioria por elites rurais, industriais e empresariais que, por sua vez, compõem em grande escala as duas confederações citadas.

Tabela 1: Composição das mesas de debate do CREDN (2010-2015; 2015-2019; 2019-2021) em porcentagem (%)

ANO	PORCENTAGEM
2010	11,29%
2011	32,25%
2012	19,29%
2013	22,95%
2014	21,53%
2015	28,78%
2016	26,98%
2017	34,37%
2018	28,57%
2019, 2020 e 2021	50,00%

Tabela elaborada pela autora (2022) a partir dos dados disponíveis pelos relatórios da CREDN

Como analisado por Siebeneichler, ao longo do governo Temer e da vigência de Bolsonaro “os ruralistas tiveram seus recursos e poderes aumentados, por maior participação no Legislativo e por mudanças no poder Executivo, que

alavancaram representantes políticos críticos às políticas e instituições ambientais” (2021:80). Como é possível observar na Tabela 2, a maioria dos presidentes da CREDN de 2011 até 2021 tinham conexões com a FPA, CNA ou CNI – sobretudo após o golpe parlamentar que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff:

Tabela 2: Presidentes do CREDN e sua ligação/articulação com FPA, CNA e/ou CNI

NOME	ANO	FPA	CNA	CNI
Emanuel Fernandes	2010	Não	Não	Não
Carlos Alberto Leréia	2011	Sim	Sim	Sim
Perpétua Almeida	2012	Não	Não	Não
Nelson Pellegrino	2013	Não	Não	Não
Eduardo Barbosa	2014	Sim	Sim	Sim
Jô Moraes	2015	Não	Não	Não
Pedro Vilela	2016	Sim	Sim	Sim
Bruna Furlan	2017	Sim	Sim	Sim
Nilson Pinto	2018	Não	Sim	Sim
Eduardo Bolsonaro	2019	Sim	Não	Sim
Aécio Neves	2020	Sim	Sim	Sim
Pedro Vilela	2021	Sim	Sim	Sim

Tabela elaborada pela autora (2022) a partir dos dados disponíveis pelos relatórios de atividade da CREDN e da FPA e pelos veículos de comunicação e imprensa brasileiros.

Além da presença de grupos de interesse nos espaços de decisão, outro aspecto que colabora para a influência decisória desses grupos na arena legislativa é, como apontado por Boarin e Resende, a doação privada de campanhas eleitorais, uma vez que “quanto maior o financiamento de campanha de um grupo de interesse, mais próximo de suas preferências será o resultado político oriundo do comportamento parlamentar” (2018:214). Desta forma, é possível compreender as fontes de financiamento das campanhas eleitorais como uma estratégia na competição por espaço de atuação política e influência.

Diante disso, a Tabela 3 traz informações sobre o financiamento dos presidentes da CREDN no período de análise e, com ela, podemos concluir que a relação entre presidência da Comissão de Relações Exteriores e da Defesa Nacional e os setores do agronegócio também se dá na medida em que ocorre financiamento político de sua presidência. De acordo com os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o financiamento dos presidentes da CREDN, principalmente os ligados à FPA/CNI/CNA, advinham, em sua maioria, da agricultura, pecuária, indústria e comércio. Isto, por sua vez, coloca em evidência quais as pautas eram priorizadas nos debates e acordos políticos da Comissão e no debate doméstico acerca da formulação da PEB.

Tabela 3: Financiamento das campanhas eleitorais dos presidentes da CREDN

Nome	Ano	1° Financiador	2° Financiador	3° Financiador
Emanuel Fernandes *	2010	Empresas do setor industrial	Empresas de Comércio	Empresas de agricultura, pecuária, produção florestal, etc
Carlos Alberto Leréia *	2011	Empresas do setor industrial	Empresas do setor de construção	Atividades administrativas
Perpétua Almeida *	2012	Empresas de Comércio	Atividades administrativas	Outros
Nelson Pellegrino *	2013	Empresas de Comércio	Empresas do setor de construção	Empresas do setor industrial

Eduardo Barbosa	2014	Construbase Engenharia	Construtora Andrade Gutierrez S.A.	SAEPAR Serviços e Participações
Jô Moraes	2015	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	Banco BMG S.A	Cervejaria Petrópolis S.A
Pedro Vilela	2016	Usinas Litoral Reunidas Serestas S.A	Empresa Estre Ambiental S.A	Marcelo Leonel dos Santos (proprietário de terra em Fazenda Santa Rosa (SP) e ligado ao agronegócio)
Bruna Furlan	2017	FM Rodrigues&Cia Ltda (energia elétrica); BRF S.A. (processamento de alimentos); Osmar dos Santos Fragata (proprietário de empresa de eucalipto)	CRBS S/A (distribuidora de bebidas)	Bruna Dias Furlan
Nilson Pinto	2018	Eleições 2018 Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho	Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB	Nilson Pinto
Eduardo Bolsonaro	2019	Eleição 2018 Jair Messias Bolsonaro	Partido Social Liberal - PSL	Vakinha
Aécio Neves	2020	Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB	Gisa Barbosa Gambogi Andrade (Advogada, casada com Clésio Soares de Andrade, empresário e líder classista do setor transportador brasileiro)	(Agroindustrial Tapuio LTDA; Hidrelétrica Cachoeira do Mine S.A: Conserva de Estradas LTDA..)
Pedro Vilela	2021	Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB	Teotonio Brandão Vilela Neto (Sócio diretor da empresa)	Emerson de Melo Tenório (presidente executivo da)

			Mata Verde Agronegócios)	empresa Sococo - ganhadora do prêmio LIDE Agronegócio em 2019)
--	--	--	--------------------------	--

Tabela elaborada pela autora (2022) a partir dos dados disponíveis na Divulgação de Candidaturas e Contas dos Candidatos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os sinalizados com (*) pelo estudo de Boarin & Resende (2018).

Apesar da relevância da participação das pautas de interesse dos ruralistas na Comissão, *como se deu o grau de influência deste fator na formulação de política externa?* A partir de um levantamento realizado por Siebeneichler (2021), podemos verificar alguns projetos em matéria de meio ambiente e política externa da CREDN em que as articulações da FPA e seus aliados participaram. Como evidenciado pela autora, durante a discussão sobre o texto do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e a Agricultura (TIRFAA), a proposta foi rejeitada, na relatoria do deputado Chico Rodrigues (FPA), porque a soja, o café e a cana-de-açúcar não estavam incluídos. Ainda no âmbito da CREDN, também estava sendo articulado a possibilidade de um acordo entre Mercosul e União Europeia (EU). Como apontado pela autora,

há cerca de 20 anos o setor agropecuário busca firmar o acordo. Jair Bolsonaro afirmou que esse era um importante passo para o Brasil, mas a proposta segue sem ser ratificada devido ao discurso ambiental brasileiro. No discurso realizado na 75ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), o presidente afirma que o agronegócio segue “respeitando a melhor legislação ambiental do planeta. Mesmo assim, somos vítimas de uma das mais brutais campanhas de desinformação sobre a Amazônia e o Pantanal” e afirmou ainda que é preciso rever a política ambiental. “O que nós queremos é uma política ambiental para preservar o meio ambiente, mas não de forma xiita como é feito atualmente. Vamos acabar com a indústria da multa nesse setor” (SIEBENEICHLER, 2021:76).

Além disso, como noticiada pelo site oficial da comissão, a CREDN realizou uma audiência para discutir a postura a ser adotada pela delegação oficial brasileira durante a 26ª Conferência das Partes sobre Mudança Climática das Nações Unidas. A organização de pareceres e reuniões anteriormente às reuniões internacionais da agenda ambiental, juntamente com a presença de outros ministros (como das Relações Exteriores e do Meio Ambiente), a fim de debater o que estará em pauta

na agenda e nas falas do governo brasileiro, é recorrente pela CREDN. No Requerimento da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional nº 12, de 2019, junto com a Comissão das Relações Exteriores do Senado, foi solicitado pelo agropecuarista Marcio Bittar uma reunião para debater a “religião ideológica que virou essa questão ambiental” (SENADO, 2019).

Desta maneira, podemos concluir um primeiro aspecto: a presença dos setores do agronegócio no Poder Legislativo, sobretudo na comissão especial que discute sobre diplomacia, política externa e defesa estratégica, fez com que os interesses e demandas desse grupo fossem priorizados nas discussões acerca dos acordos diplomáticos da agenda de meio ambiente. No caso em específico da relação entre CREDN, FPA e Itamaraty, podemos perceber que a Comissão se tornou um espaço de interlocução entre a bancada ruralista e o MRE.

3.2 Expressividade da FPA em governos com diretrizes ambientais opostas

Outra métrica escolhida para analisar a força do agronegócio na formulação de política externa é a relação de seus setores em um governo com políticas ambientais positivas e em um governo com políticas negacionistas em relação à crise ambiental. O primeiro refere-se ao período do governo Luiz Inácio Lula da Silva, uma vez que foi em seu mandato que o Brasil assumiu protagonismo e liderança nas discussões da governança global. O segundo, como apontado no *ponto* 2.3.3 refere-se ao governo de Jair Bolsonaro, uma vez que durante o seu mandato ocorreram inúmeras tentativas de desmantelamento das políticas protetivas do meio ambiente e seus povos.

3.2.1 Como se deu a participação dos ruralistas na PEB ambiental durante o governo Lula?

A política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) tinha o foco de aumentar a participação do país em fóruns e organizações internacionais, reforçar os laços com os países emergentes e do Sul global e tornar o Brasil um ator relevante no cenário internacional, regional e nas suas negociações. Devido aos recursos naturais do território brasileiro, o aumento da produção agropecuária do país e a preocupação global com a floresta amazônica e sua

relevância para o planeta, a participação brasileira na pauta ambiental se intensificou (CERVO, 2008; ESTEVO, 2011; NASCIMENTO, 2020).

Como já abordado, até a década de 1990 o Brasil priorizava o ideal desenvolvimentista e de crescimento econômico e produtivo em detrimento da proteção do meio ambiente. Contudo, ao passo que a tolerância com o avanço humano sobre os recursos naturais foi diminuindo, a posição brasileira teve de mudar e se moldar nas bases da comunidade internacional apoiadora do Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC). A partir de então, o Brasil assumiu posição de preocupação em relação aos problemas ambientais globais, mas levando em consideração o princípio de responsabilidades comuns porém diferenciadas (VIOLA, 2002) - ou seja, de que os Estados deveriam cooperar na governança ambiental, porém reconhecendo as distintas contribuições para a degradação ambiental do planeta ao longo dos anos e, por consequência disso, as responsabilidades diferenciadas em combatê-las. Ademais, como os países desenvolvidos foram os que mais contribuíram, ao longo de sua industrialização, para a degradação dos ecossistemas, eles são os maiores responsáveis por auxiliar os países mais vulneráveis rumo à sustentabilidade.

Durante o governo Lula, o Brasil avançou com uma série de políticas ambientais que buscavam promover o desenvolvimento sustentável, levando em consideração o aspecto ambiental, econômico e social; fortalecer os órgãos de gestão ambiental, como o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Ministério do Meio Ambiente; transversalizar os debates públicos, transversalizando o meio ambiente na agenda de todos os ministérios e demais órgãos; reduzir o desmatamento (KAGEYAMA & SANTOS 2012). Além disso, também se fez presente em negociações, fóruns e reuniões internacionais sobre a pauta climática, ambiental e de biodiversidade.

As Conferências das Partes (COPs) tiveram a participação do governo brasileiro e de demais atores da sociedade civil. O setor empresarial do agronegócio, por sua vez, se fez presente nesses espaços de diálogo, a fim de ter suas elites atendidas - as pautas ambientais muito interessam esse setor porque ele depende de sua flexibilidade para continuar crescendo e enriquecendo. Desta forma, será analisada a participação dos setores do lobby-agro nas Conferências das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), uma

das reuniões mais importantes da governança global para questões ambientais, que conta com a presença da maioria dos países.

Ao analisarmos as listas de presença da delegação brasileira ao longo dos anos pelos arquivos disponibilizados pela UNFCCC, podemos notar que os participantes não se restringem aos agentes governamentais: participam organizações não-governamentais (ONGs), entidades acadêmicas e, principalmente, o setor empresarial ligado às elites agrícolas. A COP3 (1997) em Kyoto foi a primeira em que atores não estatais estiveram na delegação brasileira, sendo um de ONG (Vitae Civilis – Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz) e o segundo, representante do setor empresarial, a Confederação Nacional da Indústria (CNI).

A partir dessa primeira iniciativa, tornou-se recorrente que a delegação brasileira fosse composta também por entidades não estatais. Desta maneira, as missões oficiais da delegação brasileira passaram a conta com nomes como Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional da Indústria (CNI), Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), União da Indústria de Cana-deAçúcar (UNICA), Vale S.A (Companhia Vale do Rio Doce), Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS), além de diferentes universidades e instituições científicas e de pesquisa.

Ao longo dos dois mandatos de Lula, o Brasil esteve presente nas COP9 até a COP16. Além dos atores estatais, como Ministérios, Secretarias, Congresso Nacional e Grupos de Trabalho/Comissões específicas, a delegação oficial brasileira também contou com grupos não estatais. Como mostrado na Tabela 4, a presença do setor empresarial do agronegócio é evidente durante os anos de 2003-2010:

Tabela 4: Participação do setor empresarial ligado ao agronegócio da COP9 até a COP16 da UNFCCC

	Confederação Nacional de Indústrias (CNI)	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)	Outras empresas
2003: COP9	Não consta na delegação oficial	Não consta na delegação oficial	Companhia Vale do Rio Doce; União da Indústria de

			Cana-de-Açúcar (Unica); Açucareira Vale do Rosário; Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)
2004: COP10	Sim	Não consta na delegação oficial	Programa de Financiamento para Comercialização, Beneficiamento ou Industrialização de Produtos de Origem Agropecuária (Finagro); Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS); Sadia S/A; AES Tietê
2005: COP11	Não consta na delegação oficial	Não consta na delegação oficial	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS); União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica); AES Tietê
2006: COP12	Não consta na delegação oficial	Não consta na delegação oficial	União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica); Companhia Vale do Rio Doce
2007: COP13	Sim	Não consta na delegação oficial	Associação de Produtores de Soja de Mato Grosso (APROSOJA); Federação das Indústrias no Estado de Mato Grosso (FIEMT); Samarco Mineração S/A; Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica); Companhia Vale do Rio Doce; Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)
2008: COP14	Sim	Não consta na delegação oficial	Shell Brasil S/A; Embrapa; Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica); Companhia Vale do Rio Doce; Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)

2009: COP15	Sim	Sim	Agroicone; Natura; Embrapa; Associação Brasileira das Empresas do Mercado de Carbono (ABEMC); ALCOA S/A; JBS; Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica); Companhia Vale do Rio Doce; Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)
2010: COP16	Sim	Sim	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGI); Boticário; Braskem; Associação Brasileira das Empresas do Mercado de Carbono (ABEMC); Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP); União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica); Companhia Vale do Rio Doce; Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)

Tabela elaborada pela autora (2022) a partir das listas de participantes disponibilizadas pela UNFCCC.

Desta maneira, podemos analisar que o agronegócio esteve presente na delegação oficial brasileira em todas as Conferências das Partes, seja pelas CNA, pela CNI ou por outra representação empresarial-industrial-rural. Durante a COP15 e a COP16, a delegação brasileira esteve em grande número e, junto disso, a representatividade da CNA e da CNI também aumentaram. Neste dois anos, notamos 27 nomes representando CNA/CNI em 2009 e 43 nomes representando CNA/CNI em 2010.

Além da presença física nos espaços de negociações, as confederações se organizavam em paralelo para redigir documentos de contribuições do setor ao posicionamento brasileiro nas agendas. Às vésperas da Conferência em Copenhague (COP15), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) enviou aos representantes o documento “Contribuições do Setor Industrial Brasileiro para a 15ª

Conferência de Clima em Copenhague”¹⁷, com metas, posicionamentos, compromissos e a visão do setor. A presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) àquela altura, hoje Senadora Kátia Abreu, também propôs um texto a ser levado à Conferência, contando com o apoio da American Farm Bureau Federation (CNA, 2009).

Apesar disso, também era possível de se observar a presença de outros grupos na delegação oficial brasileira, como por exemplo: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul (FETAG-RS), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Fórum Brasileiro de ONGS e Movimentos Sociais para Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS), Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável (Idesam), Vitae Civilis –Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz, WWFBrasil, ONG FASE e Greenpeace Brasil.

Isto mostra que o governo Lula foi marcado por tentar equilibrar as agendas do agronegócio e da sociedade civil organizada, a partir de avanços que contemplassem ambos os interesses - tendo que lidar com demandas domésticas advindas dos setores empresariais e produtivos, ONGs e movimentos sociais. Desta forma, esses setores, seus interesses e suas reivindicações se faziam presente no ambiente internacional da governança ambiental. Apesar de Lula ter desenvolvido diversas políticas ambientais, sociais e econômicas que olhassem para parte da população mais vulnerável, o agronegócio e seus aliados não abriram mão de puxar as políticas para outro rumo, nos âmbitos interno e externo. No entanto, será que isso se manteve? Será que o agronegócio ampliou ou diminuiu o seu poder de influência na PEB ambiental? A próxima subseção busca analisar este grupo de interesse e sua representatividade nas arenas internacionais durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).

3.2.2 Como se deu a participação dos ruralistas na PEB ambiental durante o governo Bolsonaro?

¹⁷Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/65/27/6527ae81-78e4-4523-84cc-1188841ea23c/20121126132049933457a.pdf>. Acesso em 19 dez 2022.

A “Nova Política Externa Brasileira”, como denominada pela própria gestão Bolsonaro, se faz através do rompimento de práticas anteriores da diplomacia que prezavam pela democracia e pelo multilateralismo (AZZI et al, 2022). Desta maneira, o governo Bolsonaro buscou priorizar os interesses domésticos em detrimento dos arranjos internacionais e compromissos globais, sobretudo da agenda ambiental - que era considerada pelo então Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, uma conspiração marxista e uma visão deturpada da realidade (CASARÕES & FLEMES, 2019).

No estudo de Casarões e Fledes (2019), os autores abordam como a nova PEB se funda e apontam para três movimentos de apoio e influência: (i) os opositores à ala progressista - principalmente ao PT, conhecido pelo espírito de “anti-petismo”; (ii) a comunidade evangélica, respaldada na “bancada evangélica” no Congresso; e (iii) o anti-globalismo, movimento que se opõe à globalização e suas agendas. Este último mais interessa a análise da PEB ambiental, uma vez que o movimento anti-globalista trata as questões ambientais como uma conspiração cultural de viés marxista, entendendo, então, os movimentos de governança global ambiental como um “ambientalismo ideológico”. Como apontado pelo próprio Ernesto Araújo:

Eu acho que o mais grave do globalismo está na mente e no pensamento. Acho que o globalismo é perigoso porque é, sobretudo, um sistema de pensamento, ou de antipensamento.[...] Então, justamente, através da globalização, começa a entrar com a sua agenda em temas como ideologia de gênero, em temas como o ambientalismo distorcido, e outros. (ARAÚJO, 2020:125).

Um primeiro marco dessa política anti-globalista e, por consequência, anti-ambientalista da PEB foi a desistência em sediar a 25ª Conferência do Clima, reforçando a ideia de que a pauta ambiental não é prioridade de sua gestão. Bolsonaro entendia a governança global ambiental como provedora de “um certo viés anti agrícola (...) não refletindo os interesses, do caso, do nosso agronegócio” (ARAÚJO 2020:204), deixando claro o foco na aliança e apoio do setor.

Como visto no capítulo anterior, essa vertente ideológica atuava em toda gestão de Bolsonaro, para além do Ministério das Relações Exteriores. A atuação do então Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles trouxe o dismantelamento e desmonte das políticas ambientais com viés participativo. O enfraquecimento dos órgãos ambientalistas como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), ICMBio, IBAMA e FUNAI, além do estímulo em aprovar políticas flexibilizadoras

às atividades, inclusive ilegais, que exploram o meio ambiente (mineração, grilagem, pecuária) demonstram que a boiada estava passando em território brasileiro em pleno ano de pandemia do Coronavírus.

Desta forma, o Brasil passa a se afastar do cenário internacional e de seus tradicionais parceiros, ao passo que apresenta discursos contra o multilateralismo e negacionista à crise ambiental. É inquestionável que a Nova PEB causou danos às relações externas do país, uma vez que existia um abismo entre a ideologia de Bolsonaro e as diretrizes da comunidade internacional e seus órgãos. Um exemplo é a exclusão do Brasil da lista dos 77 países convidados para a Cúpula da Ambição Climática 2020, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), como preparação para a COP26. Isso aconteceu porque “o projeto de enfrentamento ao cenário de emergência climática apresentado pela atual gestão de Bolsonaro não pode ser considerado como ‘ambicioso’ no debate internacional (...) [representando] a crise de credibilidade internacional” (AZZI, 2022:143).

Essa vertente ideológica na Nova PEB também levou ao afastamento das Organizações Não Governamentais (ONGs) dos processos de decisão e das reuniões internacionais que, por sua vez, participavam e estavam à frente dos debates desde a Rio-92 (AZZI, 2022). Por conta disso e a fim de limitar a atuação dessas entidades, em 2019 as aparições brasileiras no cenário internacional de governança ambiental passaram a acontecer em dois espaços: um oficial do governo e outro composto pelos movimentos e organizações da sociedade civil. Como visto na seção anterior sobre o governo de Lula, movimentos da agricultura familiar, instituições de pesquisa e ONGs faziam parte da delegação oficial brasileira. No período de Bolsonaro, a delegação oficial passou a se apresentar somente com ministros, diplomatas, senadores, prefeitos, etc. Entretanto, será mesmo que a participação se limitou aos moldes estatais? Ou foi somente uma jogada para afastar os movimentos sociais dos espaços de negociação e do processo de tomada de decisão?

De acordo com as listas das delegações divulgadas pelos meios de comunicação oficiais da UNFCCC, todas as COPs do clima da gestão Bolsonaro contaram com a presença do setor empresarial do agronegócio nas missões oficiais brasileiras. Como demonstrado na Tabela 5, mesmo após a "dissolução" da delegação oficial brasileira, o agronegócio continua contemplado nela:

Tabela 5: Participação do setor empresarial ligado ao agronegócio

nas COPs 25, 26 e 27 da UNFCCC

	Confederação Nacional de Indústrias (CNI)	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)	Outros
2019: COP25	Sim	Não oficialmente	Sociedade Rural Brasileira (SRB); Embrapa
2021: COP26	Sim	Sim	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil); Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (ABRAPA); BSBIOS; Minerva Foods; Marfrig Global Foods; Associação Brasileira dos Produtores Exportadores de Frutas e Derivados (Aabrafrutas); Krilltech; Federação das Indústrias do Estado do Ceará (FIEC); Embrapa, União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica)
2022: COP27	Sim	Sim	JBS; EMBRAPPII; Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC); Food Tech Hub; GRASP Indústria e Comércio Ltda

Tabela elaborada pela autora (2022) a partir das Listas de Participantes disponibilizadas pela UNFCCC.

Além da Confederação Nacional de Indústrias (CNI) e a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), duas das mais importantes representantes dos setores do agronegócio, é possível perceber a presença de demais entidades do setor agrário, empresarial e industrial. Isto, por sua vez, revela que a restrição da participação na delegação oficial somente para atores relacionados ao governo não recaiu para determinado grupo de interesse. Essa regra se fechou somente para alguns membros da sociedade, enquanto outros continuavam a gozar dessas participações internacionais. Desta maneira, podemos analisar uma opção deliberada de agradar os componentes do *agro* - em cenário doméstico e externo - num contexto de esvaziamento da participação de todos os outros setores da sociedade civil organizada.

A presença de organizações e movimentos da sociedade civil que buscam pela proteção dos biomas e seus povos sequer foram contemplados nas listas oficiais da delegação brasileira. Com isso, suas aparições tinham de ser organizadas em outros estandes para além do gerenciado pelo Itamaraty. Durante a última COP27, a delegação brasileira se dividiu em três estandes: um do governo federal (considerada oficial), outro dos movimentos sociais organizados, povos originários e ONGs; e o terceiro dos governos dos estados da Amazônia.

O estande do governo brasileiro conta com o apoio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex Brasil) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e tem por objetivo apresentar o potencial brasileiro para o mundo. O Consórcio de Governadores da Amazônia Legal busca apoio e investimentos para a Amazônia, além de ansiar pela volta do Brasil como protagonista dessa agenda. Por fim, o Brazil Climate Action Hub, espaço da sociedade civil organizada, fomentou debates e manifestações a fim de aumentar as vozes dos mais prejudicados com a crise ambiental e fortalecer o diálogo com os países do Sul Global (PLATAFORMA SOCIOAMBIENTAL, 2022).

Ao analisarmos e compararmos os governos de Lula e Bolsonaro na formulação de política externa da agenda ambiental, podemos notar que a presença do agronegócio permanece, mesmo em governos opostos. Contudo, o que muda nesta relação é a expressividade que esse grupo de interesse exerce nos dois governos em âmbito doméstico e, em sequência, no cenário internacional. Mesmo com a sua presença nos moldes institucionais dos dois governos, a legitimidade dada aos setores do agronegócio durante a gestão Bolsonaro, no que diz respeito à representação diplomática e formulação da PEB ambiental, foi maior do que a do governo Lula, enxergando, então, o agronegócio como um braço do Estado.

Conclusão

A partir dos ideais desenvolvimentistas de modernização e crescimento econômico, o antigo complexo rural se fortaleceu e expandiu suas atuações e frentes. Por consequência, o seu poder também aumentou. Ao passo que analisamos as estruturas da política brasileira e seu histórico de desenvolvimento, podemos notar a ascensão e forte presença de um mesmo ator em diferentes momentos da história recente do país: o agronegócio. Desta forma, uma vez que papel do agronegócio se expandiu dos âmbitos econômico e produtivo para as esferas política e institucional, a presente monografia buscou analisar o seu alcance nos de formulação de políticas e tomada de decisão.

Nesse sentido, para além de realizar uma releitura histórica desde o período pós-guerra até os dias de hoje sobre o ator do *agro*, este trabalho também se preocupou em esmiuçar a sua força política nos ambientes domésticos e, sobretudo, sua chegada nos espaços de negociação externas. Desta forma, a fim de discorrer sobre como o agronegócio impactou na agenda ambiental do Brasil, foram utilizadas contribuições de atores das Relações Internacionais, o Jogo de Dois Níveis de Robert Putnam e a ideia de grupos de interesse na Análise de Política Externa (APE).

Ao passo que nos propusemos a analisar a presença dos setores do agronegócio nos espaços que discutem, articulam e fazem política externa, duas movimentações foram feitas. Em um primeiro momento, foi possível concluir que a presença dos setores do agronegócio no Poder Legislativo, sobretudo na CREDN - comissão especial que discute sobre diplomacia, política externa e defesa estratégica, fez com que os interesses e demandas desse grupo de interesse fossem priorizados nas discussões acerca dos acordos diplomáticos da agenda de meio ambiente. Ao analisarmos os presidentes da comissão, seus financiadores e os demais políticos presentes nas discussões da CREDN, voltamos sempre para um mesmo ator: o agronegócio, sua bancada e seus aliados. Sendo um dos maiores responsáveis pelo financiamento político e pela composição da comissão, torna-se mais fácil compreender o porquê de suas demandas, pautas e agendas serem as mais priorizadas nas discussões. Os rumos que a política brasileira na agenda ambiental tomara, junto com sua postura externa, podem ser melhor compreendidos ao momento que é analisado o grupo de interesse por trás das discussões.

Além disso, em seguida, foi comparado a movimentação do agro em dois governos considerados opostos, Lula e Bolsonaro. Ao analisarmos a formulação de política externa da agenda ambiental, sobretudo na participação brasileira das Conferências das Partes sobre o clima, podemos notar que a presença do agronegócio permanece relevante e fortalecida. O que difere os dois governos é, contudo, a expressividade e dominância do setor em ambas as gestões. No governo Lula, apesar de diferentes participantes da delegação oficial brasileira durante as COPs serem do setor agrário, empresarial e industrial, o espaço também foi composto por universidades, organizações da sociedade civil organizada e movimentos sociais. Isto, por sua vez, marcou uma pluralidade maior da gestão de Luiz Inácio. Por outro lado, quando vemos o governo de Bolsonaro, encontramos o afastamento de vozes plurais e a prevalência de setores do agronegócio na discussão, como um “braço direito” do Estado.

A partir da análise feita no presente estudo, podemos compreender melhor a formação do agronegócio, o contexto para sua disseminação na América Latina, o surgimento de um projeto político para as elites agrárias e seus aliados, a sua expressividade no Legislativo e a sua influência na formulação de Política Externa Brasileira ambiental em diferentes governos. O governo Bolsonaro, muito analisado neste trabalho, chega ao seu fim e, em sequência, um novo governo Lula está para nascer. Desta maneira, alguns questionamentos ficam com essa mudança de poder. Entendendo o agronegócio como um grande ator e um grande grupo de interesse na formulação de PEB ambiental e, ao mesmo tempo, entendendo o Lula como um líder que busca dialogar com todos os âmbitos da sociedade (incluindo os opositores do agronegócio), a pergunta que fica para futuras análises é: **será que o lobby-agro permanecerá dominante nas decisões domésticas e externas sobre os rumos do meio ambiente?**

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA PÚBLICA. **Boi, Bala e Bíblia contra Dilma.** (2016). Disponível em: <<https://apublica.org/2016/04/truco-boi-bala-e-biblia-contra-dilma/>>. Acesso em 13 dez 2022.

ABI-RAMIA, R; SILVA, A. **O Desenvolvimentismo Latino-Americano e a CEPAL.** Espirales, v. 2, n. 3, Dezembro de 2018.

ABREU, Rafael Assumpção de. **A boa sociedade: história e interpretação sobre a colonização no norte de Mato Grosso durante a Ditadura Militar.** 2015. 272 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

AZZI, D; BRANCO, L.G; SOPRIJO, G. **Política Externa Brasileira Para O Meio Ambiente: Da Formação Do Conceito De Desenvolvimento Sustentável À Atuação De Jair Bolsonaro.** O Cosmopolítico, v.8 n.1 - junho de 2021.

BBC. **Brasil e EUA lideram retrocessos ambientais, aponta estudo que abrange mais de um século.** Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48463000>>. Acesso em: 14 out 2022.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso durante a abertura do debate geral da 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas.** Nova Iorque-EUA, 23 set. 2009. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/23-09-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-abertura-do-debate-geral-da-64a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view>>. Acesso em 15 dez 2022.

BRASIL. **Tratados Internacionais,** 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/tratados-internacionais>>. Acesso em 16 dez 2022.

BOARIN, P; RESENDE, C. **Lobby e a Política Externa no Legislativo Brasileiro:** a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional na Câmara dos Deputados. Revista Eletrônica de Ciências Sociais, Juiz de Fora, n. 27, 2018.

BÖLL BRASIL. **Flexibilização da Legislação Socioambiental.** Disponível em: <br.boell.org/pt-br/2018/04/05/flexibilizacao-da-legislacao-socioambiental>. Acesso em 12 dez 2022.

BÚRIGO et al. O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil: principais continuidades e descontinuidades no período 2003-2014. In: **Estudos Sociedade e Agricultura** v. 29, n. 3, outubro de 2021 a janeiro de 2020, p. 635-668. Aceito em 7 set. 2021.

CARNIEL, D. **A Importância Do Agronegócio No Brasil:** Uma Revisão De Literatura. 13º ENSITEC, 2017.

CÂMARA DE DEPUTADOS. **Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional:** Atribuições. 2019.

CARPENEDO, C. C. C. C. F. **O agronegócio como fator de influência na política externa brasileira:** a disputa do algodão entre Brasil e Estados Unidos (2002-2004). 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. **Brazil First, Climate Last:** Bolsonaro's Foreign Policy. GIGA Focus: German Institute of Global and Area Studies, Latin America, n.5, set. 2019, p. 1 – 13.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior brasileiro.** 5. ed. Brasília: UnB, 2015.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção internacional:** a formação dos conceitos brasileiros. São Paulo:Saraiva, 2008.

CIOCCARI, D.; PERSICHETTI, S. **O Brasil agrário:** o conservadorismo e a direita na bancada ruralista. Em Tese, Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 7-32, 2020.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Notas Taquigráficas da Reunião.** 2019a. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/8586>. Acesso em 16 dez 2022.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Relatório de Atividades 2011.** Brasília: CREDN, 2011.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Relatório de Atividades 2012.** Brasília: CREDN, 2012.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Relatório de Atividades 2013.** Brasília: CREDN, 2013.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Relatório de Atividades 2014.** Brasília: CREDN, 2014.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Relatório de Atividades 2015.** Brasília: CREDN, 2015.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Relatório de Atividades 2016.** Brasília: CREDN, 2016.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Relatório de Atividades 2017.** Brasília: CREDN, 2017.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Relatório de Atividades 2018.** Brasília: CREDN, 2018.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Relatório de Atividades 2019**. Brasília: CREDN, 2019.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL DA CÂMARA DE DEPUTADOS – CREDN. **Relatório de Atividades 2021**. Brasília: CREDN, 2021.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA. **Ação Conjunta na COP 15**. Disponível em: <<https://www.aviculturaindustrial.com.br/imprensa/acao-conjunta-na-cop-15/20091104-090349-o715>>. Acesso em 19 dez 2022.

COSTA, C.R; SIMIONATTO, I. **Como os Dominantes Dominam: o Caso da Bancada Ruralista**. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 12, n. 24, p. 215-237, jul./dez. 2012.

DE OLHO NOS RURALISTAS. **Bancada ruralista já emplacou sete deputados no governo Bolsonaro**, 2018. Disponível em: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2018/11/30/bancada-ruralista-ja-emplacou-sete-deputados-no-governo-bolsonaro/>>. Acesso em 12 dez 2022.

DE OLHO NOS RURALISTAS. **Fiesp financia a bancada ruralista desde 2019**. 2022. Disponível em: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2022/08/11/fiesp-financia-a-bancada-ruralista-desde-2019/>>. Acesso em 13 dez 2022.

EDITORA ELEFANTE. **Entra presidente, sai presidente, o agro sempre está aí**. 2021. Disponível em: <<https://elefanteeditora.com.br/entra-presidente-sai-presidente-o-agro-sempre-esta-ai/>>. Acesso em 13 dez 2022.

ESTEVO, Jefferson dos Santos. Política externa brasileira para mudanças climáticas. In: **3º Encontro Nacional ABRI 2011**, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais – USP.

FERNANDES, A.H.M. **A Frente Ampla da Agropecuária Brasileira na Constituinte de 1988: O patronato rural e o projeto de modernização conservadora do campo**. Anais do XVII Encontro de História da Anpuh-Rio, 2016.

FERREIRA, M. **Análise de Política Externa em Perspectiva: atores, instituições e novos temas.** 2020.

FIGUEIRA, Ariane R. **Introdução à análise de política externa.** 2011.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional.** Rio de Janeiro. Ed. FGV. 1999.

FIGUEIREDO, J.S.; SCHNEIDER, M.S.P.S. **As questões ambientais no Brasil: análise comparativa dos discursos de José Sarney e Fernando Collor de Mello a partir da Teoria de Análise do Discurso de Patrick Charaudeau.** Revista Urutágua - Revista Acadêmica Multidisciplinar. Universidade Estadual de Maringá (UEM). N. 35, dezembro, Ano 2016. ISSN 1519.6178.

FILHO, A; NASCIMENTO, T; OLIVEIRA, K; RAMOS, J. **A Evolução do Código Florestal Brasileiro.** Ciências Humanas e Sociais Unit, Aracaju - v. 2, n.3 (p. 271-290), Março 2015.

FILHO, J.C.S.M. **É possível superar a herança da ditadura brasileira (1964-1985) e controlar o desmatamento na Amazônia?** Não, enquanto a pecuária bovina prosseguir como principal vetor de desmatamento. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum., Belém, v. 9, n. 1, p. 219-241, jan.-abr. 2014.

FONSECA, P. 2003. **O Processo de Substituição de Importações.** Formação Econômica do Brasil, São Paulo: José Márcio Rego e Rosa Maria Marques.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA - FPA. **FPA pede pressa no rito do Impeachment da presidente Dilma,** 2016. Disponível em: <<https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2016/03/16/fpa-pede-pressa-no-rito-do-impeachment-da-presidente-dilma/>>. Acesso em 18 dez 2022.

GOZETTO, A. C. O; THOMAS, C. S. **Interest groups in Brazil: a new era and its challenges.** In: Journal of Public Affairs. Volume 14, Number 3, p. 212-239. 2014.

GREENPEACE. **Retrocessos ambientais marcam os 100 dias do governo Bolsonaro.** Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/retrocessos-ambientais-marcam-os-100-dias-do-governo->

[bolsonaro/#:~:text=Em%20100%20dias%2C%20o%20governo,se%20apenas%20numa%20agenda%20antiambiental.>](#). Acesso em 12 dez 2022.

HILL, C. J. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

JACOBS, Camila. **A Participação da United States Agency For International Development (USAID) na Reforma da Universidade Brasileira na Década De 1960**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal Do Rio Grande do Sul. 2004.

JUNIOR, M. A. M; GOLDFARB, Y. **O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo**. São Paulo: ABRA/FES Brasil, 2021.

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

LAUREANO, D. S.; MAGALHÃES, J.L.Q. **Código Florestal e catástrofes climáticas**. Disponível em <<https://www.ecodebate.com.br/2011/02/16/codigo-florestal-e-catastrofes-climaticas-artigo-de-delze-dos-santos-laureano-e-jose-luiz-quadros-de-magalhaes/>>. Acesso em 17 dez 2022.

LERRER, D. F. **Revista Agroanalysis: a trajetória da afirmação do “agronegócio” e de consagração de seus agentes**. Contemporânea v.10, n.1 p.273-304, Jan.-Abr. 2020.

LIMA; LOCATEL. **Agronegócio e Poder Político: Políticas Agrícolas e o Exercício do Poder No Brasil**. In: **Sociedade e Território** – Natal. Vol. 28, N. 2, p. 57 - 81. Jun./Dez. de 2016.

LIMA, M. S. **A Elite ruralista no parlamento: características principais da bancada que representa a classe proprietária rural**. Raízes, v. 38, n. 2, p. 58-72, 2018.

LIMA; PEREIRA; BARBANTI. **O AGROGOLPE E A POLÍTICA EXTERNA: desmantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio**.

Revista OKARA: Geografia em debate, v.12, n.2, p. 396-421, 2018. ISSN: 1982-3878 João Pessoa, PB, DGEOC/CCEN/UFP.

LINHARES; MAIA. **A Questão Agrária Brasileira Na Constituinte De 1987 Em Torno Do Conceito De Propriedade.** Editora Unijuí – Ano XXVII – n. 50 – jul./dez. 2018 – ISSN 2176-6622.

MAGALHÃES, J. P. **A evolução do direito ambiental no Brasil.** São Paulo, SP: J. Oliveira, 2002.

MARTINS, J. **A Organização do Poder Estatal e o Desenvolvimento Econômico: a Hipóteses da Descentralização diante da Experiência Brasileira.** 2010.

MENDES JUNIOR, E. **Meio ambiente, desenvolvimento e accountability: A responsividade, pelo Estado Brasileiro, em matéria ambiental.** Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2016.

MENDONÇA, M.L.R.F. **Modo Capitalista de Produção e Agricultura: A construção do conceito de Agronegócio.** Tese de Doutorado em Geografia Humana na Universidade de São Paulo, 2013.

MESQUITA, Bárbara de C. M. **Atores da Política Externa Brasileira do Governo Bolsonaro – Da Eleição em Outubro/2018 a Maio/2019.** Rio de Janeiro: semic, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

MILNER, H. V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations.** Princeton University Press, 1997, p. 3-29.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – MRE. **Discurso do Vice-Presidente Michel Temer, por ocasião de jantar oferecido pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) - Pequim, 8 de novembro de 2013.** 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. **Resenha de Política Exterior do Brasil, nº 124 1º semestre de 2019**

MIRANDA, C. **Ditadura militar e Amazônia:** as promessas desenvolvimentistas de um governo autoritário. XXIX Simpósio de História Nacional, 2017.

MOREIRA; MORO. **Da Carta Aos Brasileiros À Ponte Para O Futuro:** Das Promessas Não Cumpridas Ao Golpe De Morte Na Reforma Agrária. v. 16 n. 1 (2018): Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. 2019.

MOURA, Adriana. **TRAJETÓRIA DA POLÍTICA AMBIENTAL FEDERAL NO BRASIL.** Capítulo 1, **Governança Ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas. IPEA, 2016.

NASCIMENTO, V. **A Política Externa do Governo Lula para a Agenda Ambiental:** Uma análise à luz de teorias de processo decisório. Revista Conjuntura Global v. 9, n. 2 (2020).

NETO, C. **CONCERTAÇÃO E PODER:** O agronegócio como fenômeno político no Brasil. 2020.

NETO, C. **Formação Política do Agronegócio.** Tese de Doutorado em Antropologia Social pela Universidade Estadual de Campinas, 2018.

OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO – OLB. **Mapa do agronegócio no Congresso.** 2020.

OBSERVATÓRIO 3º SETOR. **Propaganda militar incentiva o desmatamento.** Disponível em: <<https://observatorio3setor.org.br/noticias/ditadura-militar-no-brasil-queria-transformar-amazonia-em-pasto/>>.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. **A geopolítica do desenvolvimento sustentável:** um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92). 2011. 267 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1617002>. Acesso em: 15 dez. 2022.

OLIVEIRA, Nathalia. **A grande aceleração e a construção de barragens hidrelétricas no Brasil.** Varia Historia, Belo Horizonte, vol. 34, n. 65. 2018.

PATEL, Raj. The Long Green Revolution, 2012. In: **The Journal of Peasant Studies**, vol 40.

PLANALTO. **Código Florestal 1934.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm.

PLANALTO. **Código Florestal 1965.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm.

PLATAFORMA SOCIOAMBIENTAL. **#PlataformaNaCOP27:** Cobertura da 1ª semana. Escrito por Maria Beatriz Mello e Maria Clara Mendes Pereira. Disponível em: <http://www.iri.puc-rio.br/wp-content/uploads/2022/11/blog-coberturaCOP-semanal.pdf>. Acesso em 19 dez 2022.

POMPEIA, C. **Uma Etnografia do Instituto Pensar Agropecuária.** MANA 28(2): 1-33, São Paulo, 2022.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacia e política doméstica:** a lógica dos jogos de dois níveis. Revista de Sociologia Política, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010.

RIBEIRO, R. A. **Congresso e agronegócio na política externa brasileira:** dois pesos, duas medidas? In.: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. 10., 2016, Belo Horizonte. Anais eletrônicos [...] Belo Horizonte: Sede da ABCP, 2016. p. 1-24.

SALLES. UOL. **Salles defende aproveitar o momento para “passar a boiada” e simplificar normas.** Discurso disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=th6_TgyYEMY.

SANCHEZ, M. R. **Mudanças nos paradigmas de participação direta de atores não-estatais na OMC e sua influência na formulação da política comercial pelo Estado e pela sociedade brasileiros.** Revista Direito GV. V. 3 N. 2 | P. 077 - 110 | jul-dez, 2007.

SANTOS, M. **Representação de interesses na arena legislativa:** os grupos de pressão na Câmara dos Deputados (1983-2012). Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2014

SANTOS, M; SILVA, Mariana Batista da; FILHO, Dalson Britto Figueiredo; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. **Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados**. Opinião Pública, Campinas, vol. 21, nº 1, abril, 2015, p. 33-59.

SARAIVA, M. G.; SILVA, A. V. C. **Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro**. Relações Internacionais, Lisboa, n. 64, p. 117-137, 2019.

SENADO. **Para Marcio Bittar, questão ambiental virou ideologia**, 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/27/para-marcio-bittar-questao-ambiental-virou-ideologia>>. Acesso em 12 dez 2022.

SIEBENEICHLER, A.J. **A Influência do Agronegócio na Política Externa Ambiental Brasileira**. Tese de Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais na UFRGS, 2021.

SILVA, A. L. R. da; PÉREZ, J. O. **Lula, Dilma, and Temer: The rise and fall of brazilian foreign policy**. Latin American Perspectives, v. 46, n. 4, p. 169-185, 2019.

SILVA, José Gomes da. **Buraco negro: a reforma agrária na constituinte de 1987/88**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1988.

SILVA, R. D da.; SØNDERGAARD, N. **Reshaping the policy arena: how the agro-export policy network propelled Brazil within global agricultural governance**. World Trade Review, v. 19, n. 4, p. 550-566, 2020.

SPÉCIE, P. **Política externa e democracia: reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

THE INTERCEPT. **Quem É A Turma Da Tereza Cristina, A Nova Ministra Da Agricultura**, 2018. Disponível em: <<https://theintercept.com/2018/11/15/tereza-cristina-ruralistas/>>. Acesso em 13 dez 2022.

VIANNA, M. **Novo código florestal será tema de debate em Brasília.** 2015.
Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2015/11/03/novo-codigo-florestal-sera-tema-de-debate-em-brasilia>>. Acesso em 15 out 2022.

VIOLA, Eduardo. **O regime internacional de mudança climática e o Brasil.**
Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002.