

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE

BRUNA ELOY DE AMORIM

**O debate ambiental no Brasil sob a luz da Análise do Discurso: soberania,  
desenvolvimento e agroliberalismo**

SÃO PAULO  
2023

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE

BRUNA ELOY DE AMORIM

**O debate ambiental no Brasil sob a luz da Análise do Discurso: soberania,  
desenvolvimento e agroliberalismo**

VERSÃO CORRIGIDA

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Energia do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Ciências.

Área de Concentração: Energia

Orientadora: Prof. Dra. Drielli Peyrerl

SÃO PAULO  
2023

**AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES  
TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS  
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.**

FICHA CATALOGRÁFICA

Amorim, Bruna Eloy de.

O debate ambiental no Brasil sob a luz da análise do discurso: soberania  
desenvolvimento e agroliberalismo. / Bruna Eloy de Amorim; orientadora: Drielli  
Peyerl.. – São Paulo, 2023.

238 f.: il., 30 cm.

Tese (Doutorado em Ciências) – Programa de Pós-  
Graduação em Energia – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de  
São Paulo

1. Meio ambiente – aspectos políticos - socioeconômicos. 2.  
Análise crítica do discurso – aspectos ambientais. 3. Desenvolvimento  
sustentável. I. Título.

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

Ao Diego e à geração que chegou a esse mundo junto com ele, que vocês possam mudar o mundo.

## AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof. Dra. Drielli Peyerl, pelos comentários, críticas, correções e, principalmente, pela confiança no meu trabalho.

Ao Prof. Dr. Edmilson Moutinho dos Santos, pelas diversas oportunidades que me ofereceu no IEA, no RCGI e no IFP.

Ao *Research Centre for Gas Innovation* (RCGI) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo auxílio financeiro à pesquisa.

Às minhas queridas amigas, especialmente à Gracie, à Cris, à Aretha, à Denise e à Alecin, pelos bons momentos, pela paciência e pelos incentivos para seguir em frente.

À minha família pelo suporte emocional e também financeiro durante os anos dedicados à Academia. Agradeço especialmente ao meu marido, Marcelo, à minha mãe, Wilma, à minha sogra, Zezé, à minha irmã, Mariana, e à minha cunhada, Rita, que me proporcionaram uma rede de apoio fundamental nos cuidados com o meu Dieguito, permitindo que eu me concentrasse em terminar a tese. Agradeço também ao meu pai, Ivan, aos meus irmãos, Gregório e Paulo Emílio, e a minha cunhada Joselita, pela disposição em sempre ajudar.

## RESUMO

Amorim BE. O debate ambiental no Brasil sob a luz da análise do discurso: soberania desenvolvimento e agroliberalismo [tese]. São Paulo: Universidade de São Paulo, Instituto de Energia e Ambiente; 2023.

A compreensão da questão ambiental no Brasil e sua repercussão no mundo tem sido explorada por uma vasta literatura e por diferentes tipos de abordagens. No entanto, há ainda lacunas no que se refere à Análise do Discurso, com poucas produções sobre as construções discursivas empregada pela elite política brasileira ao abordar o tema do meio ambiente. A literatura que se baseia na Análise do Discurso para analisar o debate sobre meio ambiente preocupa-se fundamentalmente em investigar as lutas discursivas por trás de expressões como “problemas ambientais globais”, “desenvolvimento sustentável”, entre outros. Em outras palavras, a Análise do Discurso enfatiza a necessidade de se enxergar os discursos por meio de uma perspectiva crítica, a fim de se compreender quem verdadeiramente se beneficia dele. Dentro desse quadro teórico-metodológico, esta tese se voltou para a Abordagem Argumentativa da Análise do Discurso desenvolvida pelo teórico Maarten Hajer (1995), com o objetivo de examinar as estratégias discursivas empregadas por diferentes coalizões para avançar seus interesses no debate político sobre meio ambiente no Brasil, destacando quais linhas narrativas foram empregadas e como elas ajudaram a moldar a ação política entre os anos de 1972 e 2021. Com base na *framework* desenvolvida por Hajer (1995), propôs-se uma tipologia para analisar criticamente os discursos brasileiros sobre o tema do meio ambiente, adaptando essa *framework* às características do Brasil e à sua condição de país em desenvolvimento. Nesse sentido, foram identificados três discursos: o soberanista, o agroliberal e o do desenvolvimento. Como resultado, conclui-se que tais discursos têm sido os pilares da agenda ambiental do país, especialmente em relação à Amazônia, interpretando a realidade de acordo com pontos de vista bastante específicos, baseados em diferentes contextos econômicos, políticos e culturais, bem como em interesses diversos.

Palavras-chave: Política ambiental brasileira. Amazônia. Análise do discurso. Análise de conteúdo.

## ABSTRACT

Amorim BE. The environmental debate in Brazil in the light of discourse analysis: sovereignty, development and agro-liberalism [thesis]. São Paulo: Universidade de São Paulo, Instituto de Energia e Ambiente; 2023.

The environmental question in Brazil and its repercussions in the world have been explored by vast literature and various approaches. However, there are still gaps regarding Discourse Analysis, with few studies on the discursive constructions employed by the Brazilian political elite when addressing the topic of the environment. Discourse Analysis emphasizes the need to view discourses from a critical perspective to understand who truly benefits from them. Based on the Argumentative Approach of Discourse Analysis developed by Maarten Hajer (1995), we examined the discursive strategies employed by different coalitions to advance their interests in the political debate on the environment in Brazil, highlighting the storylines employed and how they helped shape political action between the years 1972 and 2021. From there, an innovative typology was proposed, adapting Hajer's argumentative approach to the characteristics of Brazil and its status as a developing country. As a result, three discourses were identified: the sovereigntist discourse, the agroliberal discourse, and the development discourse. They have been the pillars of the country's environmental agenda, especially regarding the Amazon, interpreting reality according to specific perspectives based on different economic, political, and cultural contexts, as well as different interests. These discourses favor certain descriptions of reality at the expense of others, thereby contributing to shaping political action.

Keywords: Brazilian Environmental Policy. Amazon. Environmental discourse analysis. Content analysis

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Estrutura da tese.....	17
Figura 2 - Codificação .....	44
Figura 3- Magnitude dos códigos no corpus .....	46
Figura 4 - Tabela código-documento.....	46
Figura 5 - Nuvem de palavras do código “protecionismo” .....	47
Figura 6 – Classificação dos códigos .....	48
Figura 7- Procedimento metodológico da Análise de Conteúdo.....	49
Figura 8 - Rodovias na Amazônia .....	58
Figura 9 – Arco do desmatamento.....	61
Figura 10 – Área de abrangência inicial do Programa Grande Carajás (PGC).....	65
Figura 11 - Presidente João Figueiredo é recebido em Serra Pelada.....	67
Figura 12 – Imprensa mundial e a Amazônia.....	75
Figura 13 – Calha norte dos rios Amazonas e Solimões .....	81
Figura 14 – Localização do território Yanomami no Brasil.....	83
Figura 15 – Localização de territórios indígenas e de áreas de mineração .....	85
Figura 16 – Localização da Terra Indígena Raposa Serra do Sol .....	86
Figura 17 – O “Triplo A” segundo Bolsonaro.....	89
Figura 18 – Emissões Brutas por Município no Brasil (em tCO <sub>2</sub> e) .....	95
Figura 19 - Êxodo rural de 1950 a 2021 .....	106
Figura 20 – Área plantada no Brasil.....	122
Figura 21 – Insegurança alimentar no Brasil.....	124
Figura 22 – Diagrama Sankey: Etanol.....	128
Figura 23 – Infraestrutura de produção de biodiesel no Brasil.....	130
Figura 24 – Localização da produção de soja no Brasil .....	131
Figura 25 – Localização da produção de cana-de-açúcar no Brasil .....	132
Figura 26 - Emissões totais do Brasil (em GtCO <sub>2</sub> e) .....	136
Figura 27 – Mapa de cobertura e uso da terra na Amazônia .....	139
Figura 28 – Localização dos territórios indígenas no Brasil .....	147
Figura 29– Censo agropecuário .....	148
Figura 30 – Distribuição de terras privadas no Brasil .....	149
Figura 31 – Distribuição de terras públicas na Amazônia Legal.....	150
Figura 32 - Curva ambiental de Kuznets .....	155



Figura 33- Concentração de renda no Brasil: 1960-1983.....	160
Figura 34 – Líder indígena Tuíra protesta contra Belo Monte .....	167
Figura 35– Usinas hidrelétricas na Amazônia .....	170
Figura 36 – Exportações de minério de ferro da Vale em Carajás .....	172
Figura 37 – Emissões de CO <sub>2</sub> de 1850 a 2010 .....	177
Figura 38 – Emissões de CO <sub>2</sub> entre 2000 e 2021 .....	178
Figura 39 – Emissões por setor no mundo .....	190

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 ESTRUTURA TEÓRICA E METODOLÓGICA.....</b>	<b>20</b>
2.1 A ANÁLISE DO DISCURSO .....	20
2.2 O MEIO AMBIENTE NA ANÁLISE DO DISCURSO .....	24
2.3 A ABORDAGEM ARGUMENTATIVA DA ANÁLISE DO DISCURSO .....	28
<b>2.3.1 Linhas narrativas.....</b>	<b>31</b>
<b>2.3.2 Coalizões discursivas .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3.3 Estruturação e institucionalização do discurso .....</b>	<b>35</b>
<b>2.3.4 Hegemonia discursiva .....</b>	<b>37</b>
2.4 UMA <i>FRAMEWORK</i> ADPATADA AO CASO BRASILEIRO .....	38
2.5 A ANÁLISE DE CONTEÚDO.....	39
<b>3 O DISCURSO SOBERANISTA.....</b>	<b>50</b>
3.1 “INTEGRAR PARA NÃO ENTREGAR”.....	53
3.2 O “PULMÃO DO MUNDO” .....	68
3.3 DA “GUERRA ASSIMÉTRICA” À “GUERRA REVOLUCIONÁRIA” .....	79
3.4 O “GLOBALISMO” E O “CLIMATISMO” .....	90
3.5 CONCLUSÃO .....	97
<b>4 O DISCURSO AGROLIBERAL .....</b>	<b>99</b>
4.1 “POTÊNCIA AGRÍCOLA” .....	101
<b>4.1.1 A abertura econômica e a ascensão do agronegócio .....</b>	<b>110</b>
<b>4.1.2 Segurança alimentar .....</b>	<b>119</b>
4.2 “POTÊNCIA ENERGÉTICA” .....	124
4.3 “POTÊNCIA AMBIENTAL” .....	133
4.4 “MUITA TERRA PRA POUCO ÍNDIO”.....	146
4.5 CONCLUSÃO .....	152
<b>5 O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>154</b>
5.1 A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO .....	157
<b>5.1.1 O desenvolvimentismo .....</b>	<b>162</b>
5.2 “RESPONSABILIDADES COMUNS, PORÉM DIFERENCIADAS” .....	174
5.3 A MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA E O BRASIL .....	183
<b>5.3.1 O REDD+ e o Fundo Amazônia.....</b>	<b>189</b>
5.4 CONCLUSÃO .....	194
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>197</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um ator fundamental no debate internacional sobre mudanças climáticas e proteção do meio ambiente, sendo esse um dos regimes internacionais<sup>1</sup> em que o país é verdadeiramente influente. Seu extenso território abrange biomas de grande diversidade, além de vastas extensões de terras agricultáveis e abundantes depósitos minerais. No entanto, sua influência no regime ambiental global decorre principalmente do fato de abrigar a maior parte da Amazônia (mais de 60%), maior floresta tropical do mundo, habitat de mais de 10% de todas as espécies vegetais e animais do planeta (SPA, 2021). A Amazônia representa um elemento fundamental nos debates internacionais contemporâneos, tanto em razão de sua importância para o equilíbrio ecológico do planeta quanto para a estabilidade da temperatura mundial.

Além disso, o país possui um histórico de atuação importante nas negociações internacionais sobre clima e biodiversidade, notabilizando-se por propor soluções inovadoras (e.g. Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, Fundo Amazônia), além de ter reduzido significativamente suas emissões de gases de efeito estufa (GEE) entre os anos de 2004 e 2012, devido à diminuição do desmatamento na Amazônia, sendo essa a maior contribuição de um país individualmente em direção à mitigação de emissões (Capobianco, 2021; Silva, 2019). A queda no desmatamento mostrou que o Brasil era capaz de alinhar crescimento econômico com a proteção de seus recursos naturais e reforçou a credibilidade e o poder de negociação do país nos fóruns internacionais sobre o clima (Hochstetler; Viola, 2012).

Apesar dessa participação atuante na governança ambiental global e do seu papel fundamental para o equilíbrio climático do mundo, o Brasil se encontra entre os dez maiores emissores globais.<sup>2</sup> Além disso, o país vem aumentando suas emissões, na

---

<sup>1</sup> Os regimes internacionais foram definidos por Krasner (2012, p. 93) como sendo um conjunto de “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema”, como mudança climática, comércio, controle de armas nucleares, etc. Tais regimes podem existir mesmo sem a presença de um organismo centralizado que coordene essas normas (Axerlrod; VanDeveer, 2019).

<sup>2</sup> Segundo o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (Seeg, 2021), o Brasil é atualmente o quinto maior emissor mundial, excluído o bloco de 27 países da União Europeia. A metodologia utilizada pelo Seeg difere da metodologia oficial adotada pelo governo brasileiro. Os números do governo referem-se às emissões líquidas, considerando, portanto, que florestas e matas nativas removem GEE da atmosfera (sumidouros). Os dados Seeg referem-se às emissões brutas. Segundo o *Climate Watch Data* (2023), o Brasil foi o sexto maior emissor mundial em 2019, também excluído o bloco europeu. Já na contagem do *Global Carbon Atlas* (2021), que considera os países europeus individualmente, o Brasil está na 12ª posição.

direção contrária aos compromissos assumidos no Acordo de Paris, assinado em 2015, com o desmatamento e a agropecuária contribuindo de modo fundamental para esse cenário.

Tendo se comprometido inicialmente com uma meta absoluta de redução de emissões em relação a um ano-base,<sup>3</sup> em 2020 o governo brasileiro mudou a base de cálculo de sua Contribuição Nacionalmente Determinada sem ajustar o percentual correspondente de corte de emissões, o que, na prática, possibilitou ao país aumentar suas emissões em relação ao compromisso assumido em 2015.<sup>4</sup> Em 2022, o país submeteu uma nova meta de redução de emissões, de 43% para 50% até 2030, no entanto, o montante total de redução ainda permanece abaixo do compromisso assumido em Paris.

Além de ser um ator fundamental para a redução das emissões em escala mundial, é preciso destacar que as mudanças climáticas terão um impacto considerável sobre o Brasil. O IPCC (2022) tem alertado para o fato de que o aumento da temperatura mundial deve tonar mais frequente a ocorrência de eventos extremos, como períodos de secas mais recorrentes e prolongados em regiões de maior pluviosidade, como na Amazônia. Essas mudanças no ciclo hidrológico da floresta devem afetar a formação de nuvens e a frequência de chuvas, prejudicando o volume de precipitação necessário para a produção agrícola em outras partes do país. Há, ainda, a questão da segurança energética, visto que a geração de energia elétrica no Brasil é bastante dependente de fontes hidráulicas (56,8%), as quais podem ser fortemente impactadas pela diminuição do volume de chuva (Abramovay et al., 2019; EPE, 2023).

Diante desse quadro, verifica-se que a compreensão da questão ambiental no Brasil e sua repercussão no mundo tem sido explorada por uma vasta literatura e por diferentes tipos de abordagens.<sup>5</sup> No entanto, há ainda lacunas no que se refere à Análise do Discurso, especialmente quando aliada ao método da Análise de Conteúdo,<sup>6</sup> com

---

<sup>3</sup> Entre outras metas, o Brasil se comprometeu a reduzir suas emissões em 37% até 2025 e indicou uma “redução pretendida” de 43% até 2030 (ambas em relação ao ano de 2005) (Brasil, 2015).

<sup>4</sup> Em 2020 o governo brasileiro aplicou sua meta de redução de emissões ao Terceiro Inventário Nacional, o qual aprimorou a metodologia de cálculo das emissões. Entretanto, em razão desse aprimoramento, as emissões totais do Brasil no ano de 2005 passaram de 2,1 GtCO<sub>2</sub>e para 2,8 GtCO<sub>2</sub>e. Sem ajustar as metas percentuais de emissões, o país passou a poder emitir mais, uma vez que o valor absoluto da base de cálculo aumentou.

<sup>5</sup> Em razão da grande quantidade de trabalhos que aborda o tema da questão ambiental no Brasil, citaremos apenas alguns. Para uma análise da atuação brasileira na governança global sobre o clima, ver: Bratman (2019), Hochstetler (2017), Viola (2009, 2010, 2013). Para a questão da Amazônia em especial, ver: Becker (2015), Bezerra (2015); Capobianco (2021), Hall; Branford (2012), Hecht; Cockburn (2010).

<sup>6</sup> Ressalte-se que, ainda que pouco numerosos, alguns trabalhos têm empregado a Análise do Discurso ou Análise de Conteúdo para investigar o tema do meio ambiente no Brasil, embora não tenhamos identificados nenhum que utilize essas duas teorias-metodológicas conjuntamente para abordar esse tema.

poucas produções sobre as construções discursivas empregada pela elite política<sup>7</sup> brasileira ao abordar o tema do meio ambiente.

A Análise do Discurso se consolidou a partir da chamada “virada linguística” que ocorreu nas ciências humanas e sociais na segunda metade do século XX (Howarth, 2000; Angermuller; Mainguenu; Wodak, 2014). Suas origens se encontram principalmente nas obras de Michel Foucault, desaguando em uma ampla gama de abordagens e métodos em diferentes campos do conhecimento. Em comum a todas elas, além de terem o discurso como objeto de análise, está a premissa de que nada na linguagem que usamos é aleatório (Lynggaard, 2019; Gill, 2002).

A literatura que se baseia na Análise do Discurso para analisar o tema do meio ambiente - a qual será abordada com maior profundidade no Capítulo 2 - preocupa-se fundamentalmente em investigar as lutas discursivas por trás de expressões como “problemas ambientais globais”, “desenvolvimento sustentável”, entre outros (Oels, 2005). Em outras palavras, a Análise do Discurso enfatiza a necessidade de se examinar os discursos por meio de uma perspectiva crítica, a fim de se compreender quem verdadeiramente se beneficia dele.

Baseando-se na tradição foucaultiana da Análise do Discurso, o cientista político holandês Maarten Hajer criou uma *framework* denominada por ele de Abordagem Argumentativa da Análise do Discurso, na qual propõe conceitos para analisar o embate discursivo em torno de políticas públicas para o meio ambiente. O objeto de análise de Hajer era o debate sobre chuva ácida no Reino Unido e na Holanda no final da década de 1970 e início da década de 1980, conforme exposto em seu livro “*The Politics of Environmental Discourse*”, publicado pela primeira vez em 1995.

Nessa obra, Hajer emprega conceitos como “linhas narrativas”, “coalizões discursivas”, “estruturação do discurso”, “institucionalização do discurso” e “hegemonia discursiva” para analisar como o discurso tecnocrático em relação ao tema da chuva ácida

---

Soares (2021), por exemplo, utiliza a Análise do Discurso para investigar as políticas da ditadura militar para a Amazônia brasileira. Schulz (2020) faz uso dessa teoria-metodológica para analisar a questão da Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+). Barros (2017), por sua vez, utiliza a Análise de Conteúdo para analisar os discursos brasileiros nos fóruns internacionais sobre meio ambiente de 1972 a 1992. Já Donadelli (2016) utiliza a Análise de Conteúdo para analisar a regulação ambiental no Brasil. Não obstante, quando se estende a pesquisa para outros temas, a utilização conjunta dessas duas teoria-metodológicas se torna mais comum (e.g. Castro (2020), Fiske (2022), Martini (2020), Metze (2017), Williams; Sovacool (2019)).

<sup>7</sup> Embora se utilize como fontes primárias as declarações oficiais de representantes brasileiros, o termo “elite política” será empregado nesta tese em um sentido mais amplo, designando que as declarações proferidas por esses representantes são também a externalização de uma visão de mundo compartilhada por uma elite política, que tem bastante influência sobre a agenda climática do país.

vai gradualmente sendo substituído pelo discurso da “modernidade ecológica”, ressaltando que quando um novo discurso se torna dominante, abre-se caminho para uma mudança política.

A *framework* criada por Hajer abriu caminho para uma infinidade de estudos sobre discursos e política ambiental, com diversos autores aplicando seus conceitos e desenvolvendo novos quadros interpretativos. Ressalte-se, porém, que a maior parte dos trabalhos que têm empregado essa Abordagem Argumentativa - a despeito de buscarem demonstrar a arbitrariedade de certos discursos e a desvalorização de projetos que envolvam soluções mais justas e equitativas em âmbito mundial - ainda é majoritariamente realizada por pesquisadores de países do Norte Global.<sup>8</sup> Nesse sentido, a apropriação crítica das teorias e conceitos desenvolvidos por essa corrente de análise e sua aplicação criteriosa ao caso brasileiro oferece oportunidades para uma reavaliação das políticas e práticas vigentes no país e, ao mesmo tempo, demonstrar o quão diferentes esses conceitos se tornam quando entendidos do ponto de vista de um país em desenvolvimento.

Tendo em vista esse quadro teórico-conceitual, o objetivo desta tese é examinar as estratégias discursivas empregadas por diferentes coalizões para avançar seus interesses no debate político sobre meio ambiente no Brasil, destacando quais linhas narrativas foram empregadas e como elas ajudaram a moldar a ação política. O recorte temporal tem como início o ano de 1972 (data da Conferência de Estocolmo,<sup>9</sup> marco para as negociações internacionais sobre o meio ambiente) e como fim o primeiro semestre de 2021 (período em que os ministros das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e do Meio Ambiente, Ricardo Salles, deixaram o governo de Jair Bolsonaro).<sup>10</sup>

As coalizões discursivas podem ser entendidas como um grupo de atores que desenvolvem e sustentam um discurso particular. O entendimento é o de que, no debate político, diferentes coalizões discursivas estão em constante luta para conseguir impor suas respectivas visões do que seria o melhor para a sociedade de modo geral (Hajer, 1995).

---

<sup>8</sup> A grande maioria dos autores que tem utilizado a *framework* desenvolvida por Hajer (1995) em seus trabalhos são europeus, a exemplo de David Ockwell, Eva Lövbrand, Elizabeth Bomberg, Ivan Scrase, Karin Bäckstrand, Tamara Metze, Tobias Nielsen, Umberto Sconfienza. Destaque-se, porém, o renomado trabalho desenvolvido pelo professor australiano John Dryzek, “*The Politics of the Earth*” (1997). No que concerne a pesquisadores do Sul Global, recentemente a socióloga argentina Gabriela Merlinsky fez uso do quadro conceitual criado por Hajer (1995) em sua obra “*Toda ecología es política*” (2021).

<sup>9</sup> Oficialmente, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH).

<sup>10</sup> Ernesto Araújo deixou o governo em 29 de março de 2021 e Ricardo Salles em 23 junho de 2021.

As linhas narrativas cumprem um papel fundamental na criação dessas coalizões. O pressuposto fundamental em relação a elas é a de que o seu poder de persuasão não deriva de seu conteúdo (embora isso possa aumentar a sua credibilidade), mas da sua “multi-interpretabilidade”, ou seja, das várias interpretações que podem advir dele (Hajer, 1995). As linhas narrativas são, portanto, dispositivos retóricos empregadas para convencer o público, colocando uma situação sob uma perspectiva específica (Dryzek, 1997).

A “estruturação” do discurso ocorre quando ele começa a ser entendido como crível pela maioria das pessoas, dominando o modo como determinada unidade social (empresa, sociedade, etc.) conceitua o mundo. A “institucionalização” do discurso, por sua vez, acontece quando o novo discurso passa a estar refletido nas práticas institucionais, em políticas públicas concretas. A “hegemonia discursiva” ocorreria quando um discurso alcança tanto a “estruturação” quanto a “institucionalização”.

Com base nesse quadro conceitual, esta tese tem como resultado propor uma adaptação da *framework* criada por Hajer (1995) para o caso brasileiro, baseando-se nas seguintes questões norteadoras:

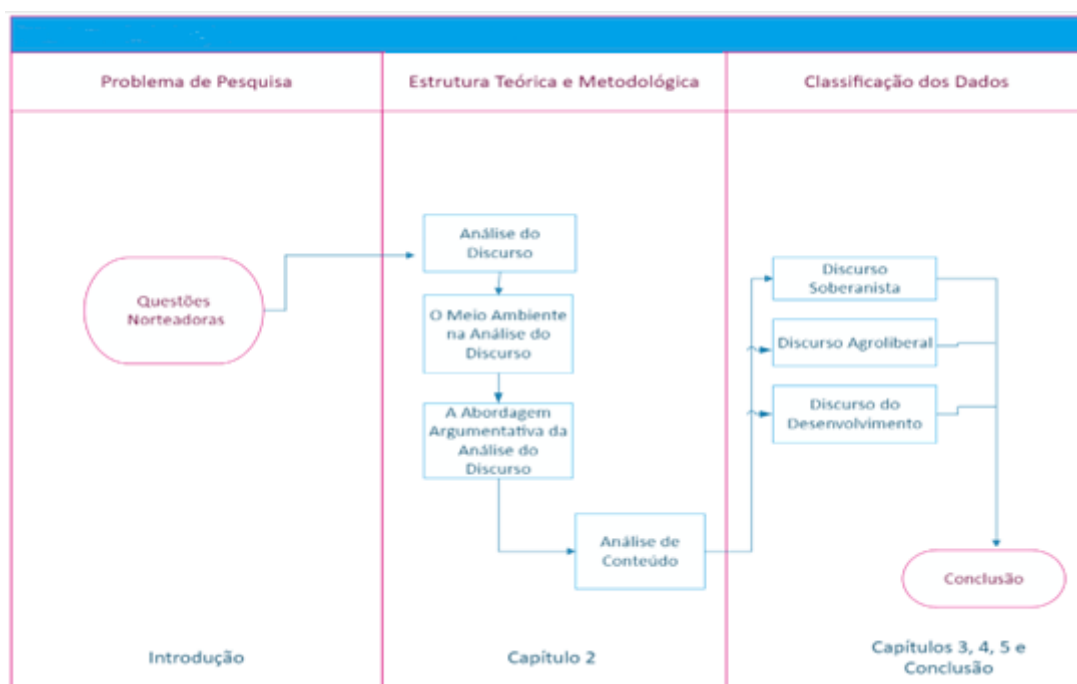
1. Como a elite política brasileira abordou o tema do meio ambiente de 1972 a 2021? Quais foram as mudanças que ocorreram no discurso sobre o tema ao longo dos diferentes governos e quais eventos motivaram essas mudanças?
2. Quais discursos prevaleceram no período em análise? Como esses discursos moldam a questão do meio ambiente no Brasil?
3. Quais são as “coalizões discursivas” que participam do debate sobre o meio ambiente no Brasil? Quais são as “linhas narrativas” utilizadas por essas coalizões para avançar suas posições na agenda ambiental e qual o grau de “estruturação” e “institucionalização” desses discursos?

Como fonte de análise, a pesquisa utilizou-se dos pronunciamentos dos representantes brasileiros sobre o meio ambiente durante o período de 1972 a 2021, aplicando o método da Análise de Conteúdo, com o auxílio do software Atlas.Ti (2022). A Análise de Conteúdo permite ao pesquisador testar questões teóricas e aprimorar a compreensão dos dados, uma vez que eles podem ser entendidos por perspectivas diversas (Krippendorff, 1989).

Já o Atlas.Ti é um *software* que permite que um volume grande de textos - ou mesmo gráficos, áudios e dados visuais - sejam inseridos e armazenados em um único arquivo. Resumidamente, esse *software* substitui a codificação manual de textos, usando algoritmos para auxiliar na categorização dos dados e na criação de uma rede de relacionamento entre eles. Auxiliando, assim, na identificação de temas recorrentes (Miles; Huberman, 1994).

Parte-se, portanto, da materialidade das declarações proferidos por representantes oficiais do Brasil (dimensão textual) para uma análise de práticas discursivas e não discursivas, ou seja, como essas declarações refletem e moldam os discursos dominantes sobre meio ambiente no Brasil. A Figura 1 resume o procedimento teórico-metodológico aplicado para a adaptação da *framework* exposta acima.

Figura 1 - Estrutura da tese



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

No Capítulo 2, aprofundaremos a explicação em relação à Análise de Conteúdo. Nesse capítulo também será apresentada uma revisão da literatura sobre a Análise do Discurso e sua relação com a análise da questão do meio ambiente. Também nesse capítulo, aprofundaremos a análise da *framework* criada por Hajer (1995), base para o desenvolvimento da estrutura teórica e conceitual desta tese.



No Capítulo 3, analisa-se o discurso soberanista e seu axioma fundamental: a “cobiça estrangeira” sobre a floresta amazônica. Baseando-se em linhas narrativas que vão sendo adaptadas à conjuntura em vigor, as políticas moldadas por esse discurso tendem a enfatizar aspectos geopolítico em detrimento das necessidades cotidianas das populações que vivem na região, bem como a proteção do meio ambiente. Esse discurso, embora sempre subjacente na história brasileira, toma sua forma atual durante a ditadura militar (1964-1985). Ainda na atualidade, o discurso soberanista continua a insistir na necessidade de ocupação da floresta, integrando-a a um modelo de desenvolvimento que, do ponto de vista ambiental, mostrou-se extremamente predatório, além de não ter conseguido proporcionar qualidade de vida para a maior parte dos habitantes da região.

No Capítulo 4, analisa-se a emergência do discurso agroliberal no Brasil, a conjuntura histórica que propiciou a sua ascensão, a coalizão discursiva que promove esse discurso (formada principalmente por setores ligados ao agronegócio) e as principais linhas narrativas empregadas por ela. Ressalte-se que diversas demandas dessa coalizão discursiva têm sido institucionalizadas desde o final da década de 1990, com inúmeros projetos de lei que flexibilizam regras de proteção ambiental e direitos de povos originários tendo sido aprovados ou mantendo-se em trâmite no Congresso Nacional.

No Capítulo 5, analisa-se o discurso do desenvolvimento e a sua coexistência com discurso da modernidade ecológica, o qual ascendeu no cenário mundial no final da década de 1980. Ainda que a linha narrativa das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, base do discurso do desenvolvimento em âmbito internacional, tenha sido institucionalizada no Protocolo de Kyoto, ela tem perdido força no cenário internacional, conforme atesta o fim das metas obrigatórias de redução de emissões para países desenvolvidos no Acordo de Paris. No Brasil, entretanto, esse discurso permanece bastante estruturado e institucionalizado, o que geralmente implica em relegar a um segundo plano o tema da proteção ambiental.

Na Conclusão, respondemos as questões de pesquisa resumindo os principais argumentos da tese, analisamos as implicações mais amplas desses discursos para a agenda ambiental nacional e sua repercussão para a governança global sobre o clima e proteção da biodiversidade. E, por fim, propõe-se, uma perspectiva diferente e inovadora para o estudo do caso brasileiro, desenvolvida e demonstrada por meio de um novo quadro analítico e conceitual, o qual tem o intuito de apresentar o debate ambiental no país sob uma nova perspectiva de análise, demonstrando como alguns discursos favorecem certas

descrições da realidade, em detrimento de outras e, desse modo, acabam por moldar a ação política.

## 2 ESTRUTURA TEÓRICA E METODOLÓGICA

O objetivo deste capítulo é delinear o campo que fornece a estrutura teórica-metodológica da análise da presente pesquisa, abordando os conceitos fundamentais e sua intersecção com o tema do meio ambiente. Com base nessa análise, elaboramos um quadro conceitual e analítico para ser aplicada ao estudo do caso brasileiro.

Nesse sentido, o capítulo está dividido da seguinte forma: a primeira seção aborda a corrente teórica da Análise do Discurso e a importância da construção de significados para a análise política e para as práticas sociais; a segunda, apresenta a literatura que analisa o tema do meio ambiente sob o ângulo da Análise do Discurso; a terceira, apresenta a *framework* da Abordagem Argumentativa da Análise do Discurso; na quarta seção, apresentamos como essa abordagem pode ser adaptada para se pensar o caso brasileiro; a quinta seção, por fim, apresenta o método da Análise de Conteúdo, o qual empregamos para a coleta de dados.

### 2.1 A ANÁLISE DO DISCURSO

A Análise do Discurso (doravante AD) constitui um vasto campo teórico-metodológico que engloba uma grande diversidade de enfoques.<sup>11</sup> Alguns estão diretamente ligados ao estudo da Linguística. Outras incorporam um foco mais amplo, em que o discurso faz uma ponte entre aspectos linguísticos e questões sociais. Nessa perspectiva, o termo “discurso” refere-se uma maneira particular de explicar o mundo (ou um aspecto do mundo), transmitindo valores e dando coesão às crenças e às culturas compartilhadas (Fischer; Gottweis, 2012; Jorgensen; Phillips, 2002; Dunn; Neumann, 2016).

Para Hajer (1995), o termo “discurso” refere-se um conjunto de ideias, conceitos e categorias por meio do qual se dá significado a fenômenos físicos e sociais, sendo produzido e reproduzido por meio de um conjunto identificável de práticas. À medida que as pessoas agem de acordo com as práticas estabelecidas, elas confirmam um determinado discurso (Dunn; Neumann, 2016).

---

<sup>11</sup> Gill (2002) estima que haja ao menos 57 subcampos dentro da Análise do Discurso. Algumas das ramificações mais conhecidas são: a Análise Crítica do Discurso (ACD) ou os Estudos Críticos do Discurso, cujos principais expoentes são Norman Fairclough, Ruth Wodak e Teun Van Dijk; a escola francesa de análise do discurso, encabeçada por Michel Pêcheux, e a Análise do Discurso Pós-Estruturalista (ou “Escola de Essex”), desenvolvida por Ernesto Laclau e Chantal Mouffe.

Nessa perspectiva, os teóricos da AD a definem como uma teoria-metodológica – e não apenas uma abordagem teórica – uma vez que ela compreende explicações epistemológicas sobre o mundo social bem como um conjunto de métodos para estudá-lo (Phillips; Hardy, 2002). A análise discursiva constitui, portanto, uma série de abordagens interdisciplinares que podem ser usadas para explorar muitos domínios sociais diferentes em diversos tipos de estudo (Jorgensen; Phillips, 2002).

A vertente da AD que adotamos nesta tese se baseia na interação entre o discurso e a prática social; logo, ela está inserida no paradigma construtivista social, cuja premissa chave é a de que os elementos discursivos estão ligados às condições históricas, sociais e culturais específicas em que foram produzidos. Desse modo, a base para entender as diferentes reivindicações políticas seria analisá-las como socialmente construídas, ou seja, constituídas por meio do discurso (Dingler, 2005; Rydin, 2003).

O Construtivismo tem raízes no pós-estruturalismo francês da década de 1960 e em sua rejeição às grandes teorias estruturalistas universalizantes que propunham uma verdade única, independentemente do contexto em análise (Jorgensen; Phillips, 2002). O sujeito é visto no estruturalismo não como o agente que dota as coisas de sentido, mas como resultado das estruturas sociais – razão pela qual algumas vezes se proclamou o “desaparecimento” ou mesmo a “morte do sujeito”. O pós-estruturalismo, por sua vez, enfatiza mais a ação humana do que as estruturas e mais as mudanças do que as continuidades. Ainda assim, o pós-estruturalismo não deve ser visto como uma oposição às ideias estruturalistas, mas como uma crítica que emerge de dentro do próprio estruturalismo (Ziai, 2015; Flick, 2014).

A AD é apenas uma entre várias abordagens construtivistas (e.g. etnografia, pesquisa-ação), porém, é a mais utilizada dentro dessa corrente filosófica. Seu pressuposto básico é o de que a linguagem não é apenas um meio neutro de descrever a realidade, uma vez que ela molda profundamente nossa visão de mundo (Jorgensen; Phillips, 2002).

Como visto, a AD se consolidou a partir da chamada “virada linguística”, que ocorreu nas ciências humanas e sociais na segunda metade do século XX (Howarth, 2000; Angermuller; Mainguenu; Wodak, 2014). Suas origens se encontram principalmente nas obras de Michel Foucault,<sup>12</sup> desaguando em uma ampla gama de abordagens e métodos

---

<sup>12</sup> Especialmente em suas obras consideradas como sendo de sua fase “arqueológica”, tais como *As Palavras e as Coisas*, publicada pela primeira vez em 1966, *Arqueologia do Saber*, de 1969, e *a Ordem do Discurso* de 1971.

em diferentes campos do conhecimento. Em comum a todas elas, além de terem o discurso como objeto de análise, está a premissa de que nada na linguagem que usamos é aleatório (Gill, 2002; Lynggaard, 2019).

Nesse contexto, os teóricos dessa corrente filosófica buscaram diferentes perspectivas epistemológicas para a compreensão dos fenômenos sociais, uma vez que as explicações baseadas em simples relações de causa e efeito não conseguiam abarcar as preocupações relativas ao sentido de determinadas práticas. Nesse aspecto, a AD implica uma ruptura epistemológica com o positivismo, na medida em que nega a possibilidade de acesso não mediado aos fatos e a possibilidade de explicar fenômenos e eventos em termos universais (Paul, 2009; Howarth, 2000; Hajer; Versteeg, 2005).

A linguagem não pode ser, portanto, apenas um meio neutro através do qual as ideias são expressas, ela está imbricada com o fenômeno estudado (Howarth, 2000; Hajer; Versteeg, 2005). A “solução do problema”, conforme argumentam Fischer e Forester (1996), depende fundamentalmente do como ele é construído, algo que é profundamente interpretativo.

Nesse contexto, a escolha das palavras não é apenas fruto da liberdade dos falantes, nem ocorre em um vácuo social, ela é limitada pelo contexto e pelas circunstâncias em que as pessoas se encontram (Gill, 2001). Portanto, analisar um determinado discurso requer que o pesquisador questione como ideias, conceitos e pontos de vista surgem e são sustentados, além de suas consequências. Embora não envolvidos na sua formação, muitos terão que conviver com os efeitos desse discurso (Phillips; Hardy, 2002).

Nesse ponto, é importante destacar que uma das características da análise discursiva é identificar quem tem o direito de falar com autoridade sobre determinado assunto (Fischer; Gottweiss, 2012). Significados e identidades particulares são amplamente aceitos como verdades inerentes ou fixas em razão da força de alguns discursos. Ao analisá-los, o pesquisador desnaturaliza as formas dominantes de conhecimento e as abre para a interrogação crítica, ao mesmo tempo em que também abre espaço para formas de conhecimento antes rejeitadas (Dunn; Neumann, 2016).

Segundo a visão foucaultiana, os discursos determinam “regimes de verdade”, que nada mais são do que formações discursivas regidas por suas próprias regras internas (Foucault, 1996). Um discurso estabelece o que é “verdadeiro” com base em modos de produção de conhecimento socialmente aceitos. Um discurso é constitutivo da realidade na medida em que a molda fisicamente (Feindt; Oels, 2005).

Por meio do discurso, poder e conhecimento se interrelacionam, tornando-se presentes em todas as relações sociais. O discurso ao mesmo tempo produz e constrange os sujeitos. Com base nisso, a tarefa do pesquisador não é buscar verdades universais. A AD não é valorativa. Ela não busca investigar se um discurso é verdadeiro ou falso ou se reflete corretamente a realidade, mas entender como múltiplas “verdades” são produzidas por meio de discursos (Leipold et al., 2019; Souza, 2014).

Dadas as acusações de relativismo de que a AD é comumente alvo e as amplas discussões críticas associadas à sua abordagem, é essencial explicar ainda alguns dos pressupostos ontológicos dessa teoria-metodológica, uma vez que ela será o pano de fundo da análise dessa pesquisa. A AD não pressupõe a existência de uma realidade objetiva, governada por leis naturais imutáveis. Para os teóricos dessa corrente filosófica, as realidades são múltiplas e socialmente construídas (Paul, 2009; Hajer; Versteeg, 2005).

Por outro lado, é importante observar que não se trata de uma negação da existência material dos objetos. Conforme observam Laclau e Mouffe (2001), em uma passagem frequentemente citada, um terremoto ou a queda de um tijolo são eventos que evidentemente existem, mas podemos atribuir significados diversos a eles. Assim, eles podem ser interpretados tanto como sendo fenômenos naturais ou como sendo expressões “da ira de Deus”. Da mesma forma, uma floresta pode ser valorizada por suas qualidades estéticas, pelo seu valor intrínseco, ou ser vista como um obstáculo à modernização e ao desenvolvimento (Paul, 2009; Howarth; Stavrakakis, 2000).

Desse modo, a opção por uma AD construtivista não implica a defesa de que a crise ambiental atual é algo inventado por grupos de interesse que têm a ganhar com o “alarmismo” em torno da ideia do aquecimento global. A questão que deve ser colocada é como os ônus e os benefícios do planejamento ambiental recaem sobre os diferentes grupos da sociedade e como a legitimação por meio de “critérios técnicos” pode ocultar o padrão distributivo (Mol; Spargaaren, 2013; Hajer, 1995; Rydin, 2003).

Desse modo, esta abordagem enfatiza a importância de examinar o poder do discurso de naturalizar regras e comportamentos, invocando contextos que fazem algumas ações parecerem apropriadas em detrimento de outras, restringindo a possibilidade de se pensar alternativas (Schram, 2006; Jorgensen; Phillips, 2002; Hajer, 2006).

Nesse sentido, os discursos norteiam as ações dos formuladores de políticas públicas. Conforme observam Fischer e Gottweis (2012), a formulação política é fundamentalmente uma luta discursiva contínua sobre a definição e o enquadramento

conceitual dos problemas. Desse modo, a consecução de ações realmente efetivas para conter a crise climática, por exemplo, começa com a transformação de como falamos sobre o problema.

As ferramentas da AD têm sido de fundamental importância para demonstrar como os diferentes discursos sobre o meio ambiente disputam o espaço público. Aqueles que conseguem moldar o discurso sobre o tema também moldam as políticas que serão tomadas (Hajer; Versteeg, 2005; Hajer, 1996; Epstein, 2005). Na próxima seção, exploraremos a literatura que aborda o tema da política ambiental sob o prisma da AD.

## 2.2 O MEIO AMBIENTE NA ANÁLISE DO DISCURSO

A literatura que se baseia na perspectiva da AD para analisar o debate sobre meio ambiente preocupa-se fundamentalmente em investigar as lutas discursivas por trás de ideias como “desenvolvimento sustentável”, “responsabilidades comuns”, “problemas ambientais globais”. Em outras palavras, a análise discursiva construtivista enfatiza a necessidade de se encarar o discurso vigente por meio de uma perspectiva crítica, a fim de compreender os interesses e contradições que esses discursos podem ocultar.

Grande parte dos pesquisadores que analisam o debate ambiental sob o prisma da AD construtivista - a exemplo de Litfin (1994), Hajer (1995), Dryzek (1997), Bäckstrand; Lövbrand (2006), Epstein (2008), Brianezi; Sorrentino (2014) e Soares (2021) - o fazem com base na tradição foucaultiana, na medida em que entendem que o poder do discurso está em legitimar certas formas de pensar, falar e agir, enquanto marginaliza outras.

Litfin (1994), em um estudo pioneiro, investiga o discurso sobre a destruição da camada de ozônio e como o uso de dispositivos retóricos (e.g. “buraco” na camada de ozônio), imagens da diminuição da camada, além do jargão científico, ajudaram na consolidação do discurso que visava eliminar substâncias como os gases clorofluorcarbonos (CFCs), grandes responsáveis pela destruição da camada. Para a autora, o Protocolo de Montreal de 1987 e suas revisões subsequentes - tido como referência para um acordo mundial para a redução de GEE - foi o resultado de uma colaboração altamente eficaz entre cientistas, formuladores de políticas públicas e ativistas ambientais, os quais conseguiram criar uma linha narrativa convincente sobre a necessidade de um esforço político contundente para enfrentar o problema.

Hajer (1995) analisa o que ele denomina de discurso da “modernização ecológica” (ou do “ecomodernismo”). Esse discurso – que seria dominante no debate ambiental atual

– embora reconheça o caráter estrutural do problema ambiental, postula que as instituições existentes podem lidar com o problema de modo satisfatório. O tema das mudanças climáticas assume, por conseguinte, um caráter econômico, com estratégias orientadas pelo mercado, com governos adotando políticas ambientais mais flexíveis e descentralizadas. Questões morais, de equidade e de responsabilidades históricas, são relegadas a um segundo plano nesse discurso.

Dryzek (1997) fornece uma tipologia dos principais discursos que moldam o debate ambiental atual.<sup>13</sup> Esse autor defende que existem múltiplos discursos, cada um dominando diferentes fóruns e lugares específicos, o que ele denomina de “enclaves discursivos” (Stevenson; Dryzek, 2012). O quadro conceitual criado por Dryzek (1997) – que utiliza conceitos desenvolvidos por Hajer (1995) – abriu caminho para uma infinidade de estudos sobre discursos em todos os níveis da política ambiental, do local ao global, e em uma ampla gama de assuntos, desde mudanças climáticas até segurança alimentar (Leipold et al., 2019).

Segundo Dryzek (1997), a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), realizada em Estocolmo em 1972, testemunhou o embate de dois discursos: o que defendia uma mudança radical nos padrões de produção e consumo, especialmente por meio de maior controle governamental – discurso que ele denominou de “sobrevivencialista” (*Survivalism*) – e o que exaltava engenhosidade da economia industrial, baseado na ideia de que inventividade humana não teria limites – denominado por ele de discurso “prometeano” (*Promethean*), em referência ao mito grego de Prometeu, que roubou o fogo de Zeus e aumentou a capacidade humana de manipular o mundo. Assim, à medida que um recurso se esgotaria, o ser humano seria capaz de inventar um substituto. A disputa entre esses dois discursos ainda estaria presente nos dias atuais, com nenhum dos dois mostrando qualquer sinal de concessão.

A ideia básica do discurso “sobrevivencialista” é a de que o contínuo crescimento econômico e populacional acabará atingindo os limites naturais da Terra. O discurso é radical na medida em que busca alterar significativamente os padrões de produção e

---

<sup>13</sup> Dryzek (1997) destaca quatro grandes discursos presentes no debate ambiental atual: o “solucionador de problemas” (*problem-solving*), o da “sustentabilidade” (*sustainability*), o “sobrevivencialista” (*survivalism*) e o do “radicalismo verde” (*green radicalism*). Em seguida, diferencia nove discursos específicos dentro dessas categorias: o discurso “prometeico” (*Promethean*), que se opõe ao “sobrevivencialista”; os discursos do “racionalismo administrativo”, do “racionalismo econômico” e do “pragmatismo democrático” que seriam subcategorias do discurso “solucionador de problemas”; o discurso do “desenvolvimento sustentável” e da “modernização ecológica”, subcategorias do discurso da “sustentabilidade”; e, por fim, os discursos da “consciência verde” e o da “políticas verdes”, subcategorias do discurso do “radicalismo verde”.



consumo e uma reorientação de planejamento para além do crescimento econômico perpétuo. Dryzek (1997) classifica esse discurso como uma subcategoria do discurso industrialista, no sentido em que não propõe soluções para além da oposição ao “industrialismo”<sup>14</sup>. Sua resposta para os problemas ambientais seria apenas o maior controle do sistema existente por administradores, cientistas e outras elites “responsáveis”.

Já Bäckstrand e Lövbrand (2006), ao investigarem os discursos sobre projetos florestais de sequestro de carbono em países em desenvolvimento, criaram uma tipologia para classificá-los, denominando-os de “governabilidade verde”, “ambientalismo cívico” e “modernidade ecológica”. O discurso da “governabilidade verde” estaria associado à multiplicidade de racionalidades, autoridades e agências que buscam moldar a conduta do comportamento humano, conforme o conceito da biopolítica de Foucault (1970). Desse modo, o discurso da “governabilidade verde” postula uma abordagem gerencial para a solução de problemas ambientais, por meio de medidas tecnocráticas, orientadas por especialistas, em uma abordagem “de cima para baixo”.

O discurso do “ambientalismo cívico”, por sua vez, teria surgido durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como a Rio-92, quando a linguagem da participação e das partes interessadas (“*stakeholding*”) entrou na agenda ambiental global. Esse discurso se baseia na ideia de que é preciso que os grupos que serão mais afetados pelos desastres ambientais causados pelas mudanças climáticas tenham mais voz na busca de soluções (Bäckstrand; Lövbrand, 2016).

Segundo as autoras, essa abordagem “de baixo para cima” tem sido o lema desde a Rio-92, tanto na prática política quanto nos debates acadêmicos. A atenção tem sido dada ao “*gap* de participação” na política ambiental global, onde a inclusão dos chamados grupos marginalizados (e.g. mulheres, jovens, povos indígenas) é vista como crítica para o desenvolvimento sustentável. Enquanto normativamente os Estados seguem sendo as instâncias decisórias exclusivas nas negociações internacionais, a participação ativa de grandes grupos e atores não-estatais, como empresas e organizações não governamentais

---

<sup>14</sup> Segundo Dryzek (1997), o “industrialismo” pode ser definido em termos de seu compromisso com o crescimento da quantidade de bens e serviços produzidos e com o bem-estar material que esse crescimento traz. Ainda que as sociedades industriais apresentem muitas ideologias concorrentes - como o liberalismo, o conservadorismo, o socialismo, o marxismo e o fascismo -, quaisquer que sejam suas diferenças, argumenta ele, todas elas estão comprometidas com o industrialismo, uma vez que ignoraram ou suprimiram as preocupações ambientais por muito tempo.

(ONGs), criou formas mais policêntricas e multifacetadas de governança. É preciso destacar, porém, que esse discurso está presente principalmente fora do espaço político institucionalizado das conferências sobre clima. No Acordo de Paris, por exemplo, as questões de justiça climática, são mencionadas apenas na seção não vinculativa (Bäckstrand; Lövbrand, 2016, 2019).

Por fim, assim como Hajer (1995), Bäckstrand; Lövbrand (2016) postulam que o discurso da “modernidade ecológica” teria surgido na década de 1980 e se consolidado com a publicação do Relatório de Brundtland<sup>15</sup> em 1987. Como a linha narrativa do “desenvolvimento sustentável” aos poucos substituindo a do “limites ao crescimento”.<sup>16</sup> A característica principal do discurso da modernização ecológica é a perfeita compatibilidade entre crescimento econômico e proteção ambiental. As demandas radicais de reestruturação da economia são rejeitadas em favor de uma transformação gradual do Estado e do mercado em direção a uma “economia verde”.

Epstein (2008), por sua vez, analisa como o discurso contra a caça às baleias, cunhado por ativistas institucionais, às margens dos principais debates políticos, conseguiu se impor como um discurso dominante, isto é, a maneira pela qual a maioria das pessoas ao redor do mundo pensa e fala sobre o tema. Para isso, contribuiu a imagem que a coalizão ambientalista conseguiu criar dos baleeiros, retratando-os como bárbaros e cruéis.

Fischer (2000) e Rydin (2003), fundamentando suas análises na teoria argumentativa e na retórica respectivamente, fazem uma crítica ao discurso “técnico” do planejamento ambiental. Segundo esses autores, no mundo real das políticas públicas não existiriam decisões puramente técnicas. A essência das alegações de racionalidade baseia-se em formações discursivas regidas por suas próprias regras, as quais também ocultam relações de poder. Desse modo, ambos autores analisam como argumentos científicos são utilizados no debate político sobre planejamento ambiental.

No Brasil, Brianezi e Sorrentino (2014, p. 64) destacam que o uso do discurso modernidade ecológica, bem como o da economia verde, “normalizou uma visão tecnocrática e autoritária de sustentabilidade” em torno da Zona Franca de Manaus. Tal

---

<sup>15</sup> O Relatório Brundtland, cujo nome oficial era “Nosso Futuro Comum”, foi produzido pela Comissão Mundial da Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, chefiada pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.

<sup>16</sup> Essa linha narrativa faz referência ao relatório “Limites do Crescimento”, publicado pelo Clube de Roma poucos meses antes da abertura da conferência de Estocolmo de 1972, assunto será tratado com mais detalhes no Capítulo 3.

discurso estaria amparado nas taxas de redução de desmatamento do período, mas sem a devida atenção ao contexto social da região, a exemplo da degradação urbana de Manaus, da questão demográfica e do modelo econômico fundamentado na reprodução de desigualdades por meio de mecanismos desonerações tributárias, os quais incentivam empreendimentos que não levam em conta o valor da biodiversidade local.

Soares (2021), por sua vez, analisa como a ditadura militar no Brasil (1964-1985) foi responsável pela “invenção da Amazônia”, no sentido de que o discurso produzido para a região durante aquele período, baseado na ideia de que a floresta seria uma fronteira de recursos a serem explorados, permanece bastante presente na visão atual que se tem sobre a região. Esse discurso serviu para que os interesses e os saberes dos povos locais fossem silenciados e inviabilizados em favor de uma certa ideia de desenvolvimento.

Conforme se verifica, a real contribuição da Análise do Discurso não se encontra em sua força prescritiva, mas na capacidade de rastrear as disputas por poder subjacentes ao debate sobre meio ambiente, permitindo ver a política ambiental tanto como um processo que busca gerar uma resposta para um problema do mundo real, quanto como uma moldura para o que pode ou não ser pensado, delimitando o leque de opções políticas (Hajer; Versteeg, 2005).

Dentro desse quadro geral, na seção seguinte aprofundaremos a análise sobre a *framework* desenvolvida por Hajer (1995), no qual nos baseamos para criar o quadro analítico-conceitual do caso brasileiro.

### 2.3 A ABORDAGEM ARGUMENTATIVA DA ANÁLISE DO DISCURSO

Considerando essas escolhas teóricas e o nosso objetivo de pesquisa, apoiamos nossa análise mais especificamente na estrutura teórico e conceitual desenvolvido pelo cientista político holandês Maarten Hajer em seu livro *The Politics of Environmental Discourse* (1995), no qual aborda o debate sobre a chuva ácida no Reino Unido e na Holanda durante a década de 1980. Nessa obra, Hajer desenvolve uma teoria denominada por ele de Abordagem Argumentativa da Análise do Discurso, baseada na tradição foucaultiana da Análise do Discurso e em obras de psicólogos sociais como Michael Billig e Rome Harré.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Hajer (1995) se baseia principalmente nas obras “*Arguing and Thinking: a rhetorical approach to social psychology*” (1987) de Billig e “*Social Being: a theory for social psychology*” (1993) de Harré.

O objetivo dessa abordagem é analisar como os elementos discursivos são utilizados no discurso político, investigando as práticas por meio das quais os entendimentos comuns são produzidos e transformados. Nesse sentido, a análise argumentativa concebe a política como sendo uma luta pela hegemonia discursiva, na qual os atores tentam garantir apoio para sua definição da realidade. A dinâmica desse jogo argumentativo não é um processo puramente cognitivo, mas determinada por três elementos de persuasão: credibilidade, aceitabilidade e confiança.

A credibilidade (ou plausibilidade) diz respeito ao quão convincentes são as alegações - que podem ser de ordem científica, moral, emocional -, além da existência de argumentos contrários que possam refutar tais alegações (Hajer, 1995; Bomberg, 2015). Como exemplo, pode-se citar o caso da linha narrativa que postula que a floresta amazônica seria o “pulmão do mundo”. Essa ideia, carece de base científica,<sup>18</sup> o que torna essa narrativa suscetível a críticas e contestações, prejudicando seu poder de persuasão.

A confiança, por sua vez, refere-se à reputação do emissor, isto é, à confiança que o público tem nos autores das alegações, seja ele um instituto ou uma pessoa (Hajer, 1995; Bomberg, 2015). Nesse sentido, enquanto a credibilidade depende do conteúdo do que está sendo dito, a confiança está mais relacionado com quem emite a mensagem. Como todo contato humano é mediado pela linguagem, a verdade é parte também de uma relação de confiança.

Por fim, a aceitabilidade (ou relevância) demanda que essas alegações se relacionem a algo familiar, como as experiências e a vida cotidiana das pessoas, a cultura ou a algum conhecimento compartilhado. Em outras palavras, as alegações devem ter ressonância nas visões de mundo de cada indivíduo (Hajer, 1995; Bomberg, 2015).

Assim, em vez de postular apenas um regime de conhecimento em cada período histórico, como defendeu Foucault (1996), a abordagem argumentativa de Hajer (1995) pressupõe um cenário mais conflituoso, em que diferentes discursos coexistem ou lutam pelo direito de definir a verdade. Hajer concentra sua análise na interação discursiva, ou seja, na linguagem usada nas práticas discursivas cotidianas. Para ele, essa interação pode criar novos significados e novas identidades. Dito de outra forma, novos discursos podem alterar os compromissos cognitivos existentes e, assim, influenciar os valores e as crenças dos atores envolvidos. Desse modo, as pessoas não seriam detentoras de convicções inabaláveis, mas de posicionamentos vagos, instáveis e até mesmo contraditórios.

---

<sup>18</sup> Cientificamente, a ideia da Amazônia como “pulmão do mundo” não está correta, uma vez que é a flora marinha que fornece o oxigênio que se respira no mundo.

Em suma, a Abordagem Argumentativa da Análise do Discurso de Hajer (1995) preconiza a política como sendo um processo de criação de coalizões discursivas baseadas em uma definição compartilhada da realidade. Nesse contexto, fatores como credibilidade, aceitabilidade e confiança determinam até que ponto esse processo de construção de mundo é bem-sucedido.

Em defesa de sua tese, o autor destaca a mudança que ocorreu no discurso ambiental no Reino Unido no início da década de 1980, com a coalizão discursiva “tecnocrática” perdendo força para a “ecomodernista”. O discurso da modernidade ecológica, conforme descrito na seção anterior, pode ser definido como a crença de que os problemas ambientais podem ser resolvidos por meio dos arranjos sociais existentes, em uma estratégia de “ganha-ganha”, segundo a qual medidas de proteção ambiental também podem ser vantajosas do ponto de vista econômico, como demonstra as linhas narrativas do “desenvolvimento sustentável” e da “economia verde”. As ideias ecomodernistas ganharam força como uma resposta a grupos ecológicos mais radicais, os quais defendiam ideias como “desindustrialização” e “crescimento zero”. O discurso da modernidade ecológica se consolida justamente por melhor se adequar aos planos neoliberais de desregulamentação econômica (Hajer, 1995; Mol; Spargaaren, 2013).

Nas palavras de Mol e Spargaaren (2013), a modernização ecológica defende a resolução de problemas ambientais por meio da harmonização entre ecologia e economia e por meio da “superindustrialização” em vez da “desindustrialização”. Os autores ressaltam que, ainda na década de 1970, economistas já argumentavam que restrições orçamentárias mais severas e mais independência para as empresas na tomada de decisões sobre investimentos – em suma, um mercado mais livre – as forçariam a usarem os recursos naturais de maneira mais parcimoniosa e com maior cuidado, o que Dryzek (1997) denominou de “discurso do racionalismo econômico”.

Conforme se verifica, essa mudança no discurso fez com que as soluções propostas para lidar com os problemas ambientais também mudassem. Tais propostas deixaram de ser um assunto puramente tecno-administrativo, baseadas em fatos científicos, e assumiram aspectos relacionados às práticas mercadológicas, tais como aumento da eficiência, externalidades, e análise de custo-benefício.

Em sua análise, Hajer (1995) desenvolve conceitos como o de “linhas narrativas”, “coalizões discursivas”, “estruturação” e “institucionalização” do discurso e “hegemonia discursiva”, os quais buscam demonstrar como as ordens discursivas são mantidas ou transformada ao longo do tempo. Nosso entendimento é que esses conceitos são bastante

úteis para a análise do caso brasileiro no período selecionado. Abaixo, apresentamos um quadro conceitual (Quadro 1) com as definições desses termos. Em seguida, exploraremos cada um deles com maior profundidade.

Quadro 1 - Resumo dos principais conceitos criados por Hajer (1995)

<b>Conceito</b>	<b>Definição</b>
<i>Linhas narrativas</i>	Construções discursivas empregadas para simplificar uma realidade complexa, um atalho em meio a uma infinidade de discursos conflitantes.
<i>Coalizões discursivas</i>	Conjunto de atores que adotam as mesmas linhas narrativas para postular seus objetivos, mas que não necessariamente compartilham dos mesmos interesses e objetivos.
<i>Estruturação do discurso</i>	Ocorre quando um discurso começa a ser entendido como crível pela maioria das pessoas, dominando o modo como determinada unidade social (empresa, sociedade, país, etc.) conceitua o mundo.
<i>Institucionalização do discurso</i>	O novo discurso passa a estar refletido nas práticas institucionais, em políticas públicas concretas.
<i>Hegemonia discursiva</i>	Quando um discurso alcança tanto a estruturação quanto a institucionalização.

Fonte: Adaptado de Hajer (1995).

### 2.3.1 Linhas narrativas

No âmbito da Abordagem Argumentativa, um conceito essencial é o de linha narrativa,<sup>19</sup> o qual pode ser definido como uma construção discursiva empregada para simplificar uma realidade complexa, um atalho em meio a uma infinidade de discursos conflitantes (Hajer, 1995). A linha narrativa funciona como uma espécie de “enquadramento” (*frame*),<sup>20</sup> termo que pode ser definido como um esquema conceitual que nos ajuda a interpretar uma situação de uma determinada maneira, trazendo à luz

<sup>19</sup> “Linha narrativa” é uma tradução livre de *storyline*. Ao longo do texto, o termo “linha narrativa” é, às vezes, intercambiado com apenas “narrativa” a fim de evitar repetições.

<sup>20</sup> Alguns autores utilizam “linhas narrativas” e “enquadramentos” (“*frames*”) como sinônimos. No entanto, nosso entendimento é o de que os dois termos, embora similares, tenham significados específicos.

alguns aspectos e relegando outros a um segundo plano. A linha narrativa, por sua vez, nos auxilia a nos relacionarmos com o que está sendo dito, sem necessariamente entender de fato o assunto (Hajer; Laws, 2006; Lejano; Nero, 2020). A suposição subjacente é a de que as pessoas não se baseiam em sistemas discursivos abrangentes para sua cognição, mas em linhas narrativas. A mudança política pode, portanto, ocorrer por meio do surgimento de novas narrativas que reordene os entendimentos (Hajer, 1995).

Dentro das linhas narrativas, elementos de diversos campos se combinam, fornecendo um conjunto de referências simbólicas que sugerem um entendimento comum. Por serem impactantes do ponto de vista retórico e por permitirem, por meio de alusões, a transferência de argumentos de um evento para outro, as linhas narrativas são facilmente invocadas, funcionando basicamente como uma metáfora. À medida que vão sendo aceitas, e mais pessoas passam a utilizá-las, as linhas narrativas ganham uma certa permanência no debate. Elas se tornam figuras de linguagem, ou “tropos”,<sup>21</sup> que racionalizam uma abordagem específica para o que parece ser um problema (Hajer, 1995).

Um exemplo de linha narrativa, citada por Scrase e Ockwell (2010), é a expressão “segurança energética”, a qual evoca lembranças do embargo do petróleo da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), de 1973, e do subsequente aumento vertiginoso dos preços do petróleo, o que desencadeou uma recessão em escala global. A partir desse cenário, essa linha narrativa se sustenta na iminência recorrente de uma crise no fornecimento de combustíveis no futuro, servindo para justificar investimento em grandes projetos de geração de energia, muitas vezes adiando a implementação de alternativas mais sustentáveis, ou, ainda, a parceira estratégica com países ricos em recursos energéticos, mas com péssimas reputações do ponto de vista de práticas democráticas.

Outro exemplo seria a expressão “choque de civilizações”, cunhada por Samuel Huntington,<sup>22</sup> que evoca a ideia de que os valores da “civilização ocidental” não são compatíveis com os de outras culturas. Essa linha narrativa consegue simplificar a dimensão multifacetada dos conflitos internacionais, onde inúmeras variáveis se

---

<sup>21</sup> Fischer e Forester (1996) definem “tropos” como sendo ferramentas retóricas que ampliam o sentido do significado literal das palavras.

<sup>22</sup> A expressão foi primeiramente empregada em um artigo publicado na revista *Foreign Affairs* de 1993. O artigo se transformaria posteriormente em um livro: “O Choque de Civilizações”, de 1996.

interrelacionam, além de justificar posicionamentos discriminatórios em relação a outros povos e até mesmo intervenções armadas em outros países (Lejano; Nero, 2020).

O exemplo consagrado por Hajer (1995) é o de “desenvolvimento sustentável”, que permite conciliar, do ponto de vista discursivo, crescimento econômico e proteção ambiental. Segundo esse autor, essa linha narrativa possibilitou a criação da primeira coalizão discursiva em política ambiental em âmbito global. Uma coalizão que compartilha uma maneira de falar sobre questões ambientais, mas que é formada por membros que compreendem o problema de modos diferente e que possuem compromissos sociais amplamente distintos (e.g. ONGs, instituições intergovernamentais e até multinacionais).<sup>23</sup>

Uma discussão de um problema ambiental típico envolve muitos discursos diferentes. Em busca de hegemonia, diferentes coalizões discursivas competem para excluir discursos conflitantes e garantir apoio para sua definição de realidade. A coalizão vencedora é geralmente aquela que tem mais poder para projetar sua história com um discurso que possui linha narrativa de maior ressonância, ou apelo, junto ao público alvo (Hajer, 1995).

Uma linha narrativa é bem-sucedido quando alcança a hegemonia discursiva (conceito que exploraremos mais a frente) no debate público. Para isso, os critérios relativos à credibilidade, aceitabilidade e confiança, citados anteriormente, devem ser atendidos (Bomberg, 2015).

### **2.3.2 Coalizões discursivas**

A ideia de coalizões discursivas é um segundo conceito fundamental desenvolvido por Hajer (1995). As linhas narrativas funcionam porque conseguem unir membros de diferentes grupos sociais, possibilitando a esses grupos se entenderem e se identificarem, formando assim uma coalizão discursiva. Os membros dessa coalizão não compartilham necessariamente dos mesmos interesses e objetivos, nem se reconhecem como pertencentes a mesma coalizão. Eles estariam unidos nesse grupo mais em razão da linguagem empregada do que por interesses ou por uma identidade comum. Logo, as

---

<sup>23</sup> Dryzek (1997) lista uma série de linhas narrativas que permeiam o debate ambiental contemporâneo: a “nave Terra”, a “mãe Terra”, a “tragédia dos comuns”, etc. Todas elas servem para jogar luz em um aspecto particular do problema e, assim, convencer leitores e ouvintes de suas narrativas.



coalizões discursivas podem ser definidas como um conjunto de atores que adotam as mesmas linhas narrativas sobre uma questão específica (Hajer, 1995; Bomberg, 2015).

Como exemplo, pode-se citar o debate em torno da extração do chamado “gás de xisto”<sup>24</sup> no Reino Unido. Ao examinar os discursos políticos sobre o tema, Bomberg (2015) identificou duas coalizões discursivas, cada uma defendendo sua própria linha narrativa, a coalizão que postulava o “xisto como oportunidade” e a que postulava o “xisto como ameaça”. Os membros da coalizão pró-xisto vinham tanto do poder público (Primeiro Ministro, ministros da área de energia e de economia) quanto do setor privado (empresas da área de petróleo e gás e associações empresariais), além de membros da academia (geocientistas, engenheiros) e jornais de viés conservador. Já os membros da coalizão contrária pertenciam principalmente a comunidades locais que poderiam vir a ser afetadas pela exploração do “xisto”, entusiastas de fontes de energia renováveis, jornais de viés de esquerda e ONGs da área de proteção ao meio ambiente.<sup>25</sup>

Verifica-se que, embora unidos em coalizões discursivas, os membros desses grupos não necessariamente visavam os mesmos objetivos. Nesse sentido, elementos de várias linhas narrativas podem ser combinados dentro de uma coalizão discursiva, escondendo a complexidade dos discursos individuais. De fato, é a ambiguidade desses discursos que permite que a coalizão se mantenha unida (Hajer, 1995).

Hajer (1995) chama a atenção para a interdiscursividade presente nas coalizões discursivas, isto é, diversos grupos, cada um com seu próprio jargão – físicos, engenheiros, políticos, ambientalista, etc. – são aparentemente capazes de se entenderem quando uma questão os une. Nesse contexto, as linhas narrativas possibilitam o fechamento discursivo, permitindo que conjuntos de atores diversos cheguem a um entendimento aparente, o que Hajer denominou de “o milagre comunicativo”.

No caso do “gás de xisto”, Bomberg (2015) observa que a coalizão discursiva “anti-xisto” foi mais bem-sucedida na transmissão de sua linha narrativa. Isso teria acontecido por duas razões: primeiro porque a coalizão “pró-xisto” carecia de

---

<sup>24</sup> A terminologia correta seria “folhelho” (*shale*, em inglês), mas o *shale* se popularizou no Brasil como sendo o xisto (uma rocha metamórfica). O folhelho é uma rocha de origem sedimentar da qual se pode extrair gás e petróleo. Nas últimas décadas, os Estados Unidos investiram na melhoria da tecnologia para extração desta matéria-prima, o que possibilitou ao país voltar a liderar a produção mundial de petróleo e gás natural.

<sup>25</sup> Bomberg (2015) chama atenção para o fato de que o enquadramento de um problema já começa com os rótulos escolhidos. Todo o processo de produção e extração de xisto é predominantemente referido pela coalizão contrária como “*fracking*”, um termo mais grosseiro que transmite uma ressonância mais dura e ligeiramente obscena. De forma mais geral, o uso de metáforas ou imagens que conotam dano, destruição e ganância foram centrais para a linha narrativa da coalizão anti-xisto.

mensageiros confiáveis (a presença de empresas interessadas na exploração acabou por prejudicar a confiabilidade na coalizão a favor do xisto); e, em segundo lugar, porque a coalizão “anti-xisto” conseguiu expandir a narrativa para além das preocupações ambientais, incluindo questões que envolviam transparência de políticas públicas, dimensão do poder local, democracia participativa, representatividade.

Nesse contexto, verifica-se que o pressuposto fundamental em relação às coalizões discursivas é a de que o poder de persuasão de uma linha narrativa não deriva de sua coerência ou consistência (embora isso possa aumentar a sua credibilidade), mas da sua “multi-interpretabilidade”, ou seja, das várias interpretações que podem ser derivadas dela. Essas interpretações são caracterizadas por um alto grau de imprecisão, podendo atrair o apoio de atores que as entendem de maneiras diferentes e até mesmo contraditórias, dependendo de seus conhecimentos, interesses e compromissos ideológicos (Hajer, 1995; Merlinsky, 2021).

Para melhor explicar o processo de formação de coalizões discursivas, Hajer (2006) apresenta o conceito de “afinidade discursiva”. Segundo o autor, embora os argumentos possam variar em sua essência, eles explicam o problema de modo parecido. No campo das políticas para o meio ambiente, tem-se o exemplo da afinidade discursiva entre o discurso moral (o de que a natureza deve ser respeitada), o discurso científico (o de que a natureza deve ser vista como um ecossistema complexo e em que as mudanças causadas pelo homem podem ter consequências irreversíveis) e o discurso econômico (o de que a preservação é, na verdade, o modo de produção mais eficiente). Os argumentos são diferentes, mas semelhantes, e “parecem certos” para qualquer um dos membros dessas diferentes coalizões.

Por meio das linhas narrativas, as coalizões discursivas tentam persuadir os demais atores de que seus valores e interesses são os mesmos da maior parte da população, fazendo com que a sua versão da realidade venha a dominar e moldar estruturas e instituições sociais (Rydin, 2003; Hajer, 1995; 2006).

### **2.3.3 Estruturação e institucionalização do discurso**

Para avaliar se as coalizões discursivas obtiveram êxito em tornar suas linhas narrativas dominantes, Hajer (1995) propõe os conceitos de “estruturação do discurso” e “institucionalização do discurso”. O primeiro ocorre quando discurso começa a ser

entendido como crível pela maioria das pessoas, dominando o modo como determinada unidade social (empresa, sociedade, etc.) conceitua o mundo.

Nesse caso, o novo discurso domina a maneira pela qual a maioria das pessoas pensam e falam sobre o assunto. A credibilidade dos atores de um determinado campo de conhecimento exige que ele passe a fazer referência a ideias, conceitos e categorias desse novo discurso. Desse modo, os atores centrais começam a falar sobre o problema em novos termos e um conjunto diferente de questões se abre, forçando a aceitação do poder retórico do novo discurso (Hajer, 2000; Epstein, 2008).

Caso essas linhas narrativas passem a dominar os modos convencionais de se pensar em uma sociedade, alcançando também suas instituições, tem-se uma “institucionalização do discurso”. Nesse caso, o novo discurso deve estar refletido nas práticas institucionais, ou seja, o processo político é conduzido de acordo com as ideias de um determinado discurso (Hajer, 2006). Por exemplo, os conceitos teóricos da modernização ecológica passam a ser traduzidos em políticas concretas, tais como a criação de um mercado de carbono.

Hajer (1995) demonstra como as práticas discursivas da coalizão “ecomodernista” foi conseguindo estruturar seu discurso no Reino Unido da década de 1980. O discurso da “modernização ecológica” foi se tornando credível no debate político, mas a institucionalização discursiva só viria a ocorrer algum tempo depois, uma vez que a influência do discurso tecnocrático ainda se mantinha em razão dos procedimentos políticos burocraticamente institucionalizados (Fischer; Forester, 1996).

Ao fazer uso desses mesmos conceitos, Metze (2017) avalia como a coalizão discursiva contrária a prática de fraturamento hidráulico (“*fracking*”) obteve êxito em promover a institucionalização do seu discurso na Holanda na década de 2000. Segundo a autora, a coalizão discursiva que se opunha a tal prática conseguiu colocar em dúvida as razões apresentadas pelo governo para fazer uso dessa técnica na extração de gás natural. A aceitação das linhas narrativas desta coalizão pela maior parte da população resultou em uma moratória a esse procedimento. Nesse caso, portanto, houve uma institucionalização do discurso contrário a prática do *fracking*.

Em âmbito global, Bäckstrand e Lövbrand (2006) examinam como o discurso da “governabilidade verde” foi institucionalizado nas negociações sobre o clima. Segundo essas autoras, esse discurso emergiu no cenário global ao retratar florestas como sumidouros e reservatórios de carbono, passíveis de gestão e controle. A partir de Kyoto

(COP-3), a linguagem técnica encontrada em conceitos como “LULUCF”,<sup>26</sup> “monitoramento de carbono”, “vazamento” e “adicionalidade” foi a retórica política dominante, tendo sido adotada por políticas públicas, diplomatas, cientistas, organizações intergovernamentais e até mesmo ONGs críticas a soluções mercadológicas. O generalizado emprego desses termos, altamente técnicos, está hoje estruturado e institucionalizado por meio das muitas regras e modalidades sobre mudanças de uso do solo e atividades florestais incluídas em acordos internacionais.

Verifica-se, portanto, que o discurso “governabilidade verde”, assim como o da “modernização ecológica”, está institucionalizado em âmbito global. As demandas mais radicais por mudanças profundas nos modos de produção e estilo de vida, a fim de proteger o meio ambiente, foram rejeitadas em favor de uma transformação mais branda, que engloba inovação tecnológica, novos investimentos e “comércios verdes”. Nessa perspectiva, a degradação ecológica é dissociada do crescimento econômico, sugerindo que é possível ter as duas coisas: conservar o meio ambiente e ainda crescer economicamente (Bäckstrand; Lövbrand, 2006; Hajer, 1995).

#### 2.3.4 Hegemonia discursiva

Quando um discurso alcança tanto a estruturação quanto a institucionalização, ele se torna um discurso dominante ou hegemônico (Hajer, 1995). Essa concepção se assemelha ao conceito gramsciano de “hegemonia”, segundo o qual o poder dos grupos dominantes se expande por leis, regras, hábitos e até mesmo pelo consenso geral (Gramsci, 2001). A hegemonia discursiva estaria refletida em pesquisas de opinião pública, na mídia e nos pronunciamentos do governo (Bomberg, 2015). Como exemplo de alguns discursos hegemônicos atuais, pode-se citar o capitalismo e o neoliberalismo. Ao moldar significados sociais básicos, que passam a ser tomados como dados, esses discursos moldam o comportamento social e político da maioria das pessoas, as quais nem sequer reconhecem o quão são moldadas por eles (Fischer; Gottweiss, 2012). Em outras palavras, quando a maioria das pessoas em uma sociedade pensa da mesma forma sobre certos assuntos, ou até mesmo esquecem que existem alternativas ao *status quo*, tem-se uma hegemonia discursiva (Wodak; Meyer, 2016).

---

<sup>26</sup> A sigla refere-se aos termos em inglês: *Land-Use*, *Land-Use Change*, and *Forestry* e diz respeito a mudanças no uso da terra, como a conversão de florestas em pastagens, para a agricultura ou qualquer outra forma de uso do solo.

No entanto, é importante ressaltar que os agentes sociais não são totalmente moldados pelo discurso dominante (Fischer; Gottweiss, 2012). Mesmo havendo uma hegemonia discursiva, o debate político se baseia em muitos discursos diferentes (Hajer, 2006). Os discursos são construções contingentes e históricas, sempre vulneráveis às forças políticas que foram excluídas de sua produção (Howarth; Stavrakakis, 2000). A luta contínua entre coalizões discursivas e a própria impossibilidade de um fechamento discursivo - isto é, uma única representação da totalidade - implica que esse processo seja sempre dinâmico (Paul, 2009).

Hajer (1995) defende que o discurso da modernização ecológica começa a se tornar hegemônico a partir da década de 1980, uma vez que se tornou a forma mais credível de formulação de políticas para a proteção do meio ambiente. O Relatório Brundtland, de 1987, é paradigmático desse fenômeno, uma vez que representa a institucionalização do discurso da modernidade ecológica. O relatório sinalizava uma tendência geral no mundo ocidental, ou seja, as mesmas ideias, conceitos, divisões e classificações reapareceriam em relatórios de diferentes países e organizações internacionais, como agências da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou a União Europeia (EU) (Hajer, 1995).

A hegemonia discursiva não significa que nenhum outro discurso possa ser encontrado no atual debate sobre meio ambiente. Diferentes discursos circulam em diferentes lugares e em diferentes campos de conhecimento, podendo ser empregados de diferentes maneiras. (Stevenson; Dryzek, 2012). Ao analisar o caso dos protestos do parque Gezi na Turquia em 2013, Mert (2019) demonstra que, na contramão da tendência mundial, o discurso hegemônico turco passou do da modernidade ecológica para o que ela denominou de “hiper desenvolvimentismo”. Nesse discurso, projetos desenvolvimentistas são legitimados com base na alegação de que são bons para a economia nacional, ainda que parcela significativa da sociedade não possa usufruir dessa melhora econômica.

#### 2.4 UMA *FRAMEWORK* ADPATADA AO CASO BRASILEIRO

Com base na *framework* criada por Hajer (1995), propomos uma nova tipologia para analisar criticamente os discursos brasileiros sobre o tema do meio ambiente,

adaptada às características do Brasil e à sua condição de país em desenvolvimento. Criamos, assim, uma categorização dos principais discursos que historicamente permeiam o debate sobre o meio ambiente no Brasil, os quais denominamos de (i) discurso soberanista, (ii) discurso agroliberal e (iii) discurso do desenvolvimento. A identificação desses três discursos ocorreu a partir das evidências encontradas no *corpus* e na literatura sobre o tema, analisadas à luz das questões norteadoras da pesquisa.

Entende-se, portanto, que a abordagem criada por Hajer (1995) oferece uma oportunidade ir além das limitações dos métodos convencionais, contribuindo para elucidar aspectos antes desconhecidos, ou considerados pouco importantes, sobre a agenda ambiental e climática do país. Buscou-se, assim, um caminho original para se entender como setores-chave da sociedade brasileira enxergam a questão ambiental e qual o impacto dessa visão nas políticas públicas relacionadas a esse setor. Na seção seguinte, apresentaremos em detalhes o método utilizado para a coleta de dados e as ferramentas que foram empregadas para auxiliar-nos nesse processo, além de explicar mais detalhadamente a *framework* utilizada.

## 2.5 A ANÁLISE DE CONTEÚDO

Para a análise dos pronunciamentos dos representantes brasileiros sobre o meio ambiente durante o período de 1972 a 2021, utilizou-se o método da Análise de Conteúdo. Segundo Bauer (2002, p. 190), esse método estabelece “uma ponte entre um formalismo estatístico e a análise qualitativa dos materiais”. A sua principal característica é classificar as muitas informações presentes no texto (falado ou escrito) em categorias de conteúdo menores, sem que se perca a essência da mensagem original.

Para Krippendorff (1989), a Análise de Conteúdo permite ao pesquisador testar questões teóricas (como as que são apresentadas na Introdução) e aprimorar a compreensão dos dados, uma vez que eles podem ser entendidos por perspectivas diversas. A técnica busca no rigor metodológico minimizar o viés do pesquisador, garantindo um tratamento igual para as informações obtidas e oferecer mais objetividade ao processo.

A Análise de Conteúdo pode ser predominantemente quantitativa, baseada na frequência com que determinados itens (palavras, expressões, temas) aparecem no corpo de textos (*corpus*), ou qualitativa, em que o objetivo principal é verificar as escolhas lexicais em determinados contextos, as relações de associação e oposição entre os termos

e a visibilidade de alguns elementos no texto (Smith, 2000; Bardin, 1977; Bauer, 2002). Em outras palavras, a Análise de Conteúdo qualitativa busca expressões relevantes no texto e não necessariamente sua frequência, embora a recorrência de certos termos ajude na detecção de padrões de como o tema é abordado (padrões de similaridade, oposição, sequência, correspondência, etc.).

Segundo Merriam (2009), historiadores e críticos literários há muito tempo empregam a Análise de Conteúdo qualitativa para analisar documentos históricos e obras literárias. Mais recentemente, contudo, esse método tem sido aplicado com mais frequência em estudos sobre meios de comunicação (jornais, periódicos, televisão, cinema), com um enfoque predominantemente quantitativo.

Ambas as abordagens (quantitativa e qualitativa) têm fases de preparação semelhantes: pré-análise, exploração do material, tratamento (ou interpretação) dos dados. Nesta tese, optamos por uma abordagem predominantemente qualitativa por entendermos que o quadro teórico escolhido demanda uma maior margem para interpretação dos resultados, uma vez que compreende a análise de pontos de vistas diversos e de informações subjetivas (ver Capítulos 3, 4 e 5).

Segundo Bardin (1977), na primeira fase da pesquisa, a da pré-análise, escolhe-se o *corpus* a ser consultado. Neste trabalho, o *corpus* consiste nos discursos e pronunciamentos oficiais emitidos por representantes brasileiros que fazem referência ao tema do meio ambiente em todo ou em parte. Como visto, o período analisado tem como início o ano de 1972 (data da Conferência de Estocolmo, marco para as negociações internacionais sobre o meio ambiente) e como fim o primeiro semestre de 2021 (período em que os ministros das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, e do Meio Ambiente, Ricardo Salles, deixaram o governo Bolsonaro).<sup>27</sup> Além de discursos, também examinamos uma ampla quantidade de notas à imprensa, artigos de opinião de representantes do governo e entrevistas disponíveis nos sítios oficiais do governo brasileiro e na imprensa.

A maior parte desses documentos podem ser encontrados na íntegra no sítio da Biblioteca da Presidência da República,<sup>28</sup> que dispõe de páginas individuais para cada ex-presidente, contendo seus discursos, mensagens ao congresso, entrevistas, notas à

---

<sup>27</sup> Ao longo desta tese, empregaremos termos como, por exemplo “governo Bolsonaro” ou “administração Temer” em referência não somente ao Presidente da República, mas a toda uma equipe política que ascendeu aos mais altos escalões da burocracia estatal com a chegada desse presidente ao poder.

<sup>28</sup> <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes>

imprensa, etc. Nas administrações mais antigas - de Emílio Médici (1969-1974) a Fernando Collor (1990-1992) – esses registros estão reunidos em compêndios anuais, o que facilita, por exemplo, a busca por palavras-chave. A partir da administração de Itamar Franco (1992-1994), cada documento está disponível em um arquivo separado.<sup>29</sup> Nestes casos, buscamos dentro do portal da Biblioteca Nacional, termos como “meio ambiente” ou “ambiental”, a fim de encontrar registros que fizessem referência ao tema da pesquisa. Quando esses termos chave apareciam em nossa busca, os documentos eram incorporados ao *corpus* em uma pré-seleção.

Subsidiariamente, utilizamos os compêndios publicados pela Fundação Alexandre de Gusmão (Funag), que disponibiliza os discursos oficiais do Brasil na ONU e em outros órgãos internacionais (e.g. Organização Mundial do Comércio - OMC), bem como em alguns órgãos específicos (e.g. Escola Superior de Guerra - ESG), além de publicar coletâneas dos discursos proferidos pelos presidentes brasileiros e seus ministros das Relações Exteriores. Esses compêndios nos permitiram, portanto, ter acesso a discursos de outros representantes brasileiros (principalmente de membros do Ministério das Relações Exteriores - MRE), além daqueles proferidos pelos presidentes da República.

No que concerne aos pronunciamentos do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), embora o sítio oficial do Palácio do Planalto (Planalto.gov.)<sup>30</sup> dispusesse de um campo denominado “Discursos” (dentro da seção “Acompanhe o Planalto”), os discursos oficiais do então presidente não estavam disponíveis no período em que recolhemos os dados para esta pesquisa.<sup>31</sup> Tendo em vista essa omissão, recorremos a outros sítios que reproduziram os discursos de Bolsonaro e de representantes oficiais do seu governo na íntegra. Em especial ao projeto Pinpoint no Brasil, da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji),<sup>32</sup> que disponibiliza em seu sítio transcrições e áudios dos discursos de Bolsonaro, bem como outros documentos relativos à sua administração e à de outros ex-presidentes brasileiros. Todos esses documentos estão armazenados no *software*

---

<sup>29</sup> Até a administração de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), os arquivos estão disponíveis no formato PDF. A partir do governo de Dilma Rousseff (2011-2016), o conteúdo está somete *online*. Nestes casos, eles foram copiados de seus sítios e transferidos para arquivos no formato Word.

<sup>30</sup> <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos>

<sup>31</sup> Embora o sítio não ofereça uma explicação oficial para o fato de os discursos do atual presidente não estarem disponíveis, é possível que a indisponibilidade tenha ocorrido em razão das restrições imposta pela legislação eleitoral do ano de 2022, muito embora fosse possível acessar os discursos e os artigos escritos do vice-presidente Hamilton Mourão pelo mesmo sítio, Planalto.gov (<https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/discursos-pronunciamentos-artigos>)

<sup>32</sup> <https://abraji.org.br/noticias/pinpoint-da-abraji-traz-transcricoes-de-discursos-de-bolsonaro-e-lula-alem-de-acordaos-do-tcu>



Atlas.Ti. Os endereços de todos os sítios utilizados nesta tese encontram-se nas Referências Bibliográfica. Ao final, nosso *corpus* compreendeu os seguintes documentos:

Quadro 2 – *Corpus* pré-selecionado

Administração	Emissor	Discursos	Entrevistas	Artigos	Total
Jair Bolsonaro (2019-2022)	<b>Jair Bolsonaro</b> <i>(Presidente da República)</i>	66	6	0	72
	<b>Ernesto Araújo</b> <i>(Ministro das Relações Exteriores)</i>	20	3	4	27
	<b>Hamilton Mourão</b> <i>(Vice-Presidente)</i>	2	0	7	9
	<b>Ricardo Salles</b> <i>(Ministro do Meio Ambiente)</i>	1	1	1	3
	<b>Total</b>	<b>89</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>111</b>
Michel Temer (2016-2018)	<b>Michel Temer</b> <i>(Presidente da República)</i>	<b>46</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>75</b>
Dilma Rousseff (2011-2016)	<b>Dilma Rousseff</b> <i>(Presidenta da República)</i>	115	16	1	132
	<b>Antonio Patriota</b> <i>(Ministro das Relações Exteriores)</i>	45	15	9	69
	<b>Celso Amorim</b> <i>(Ministro da Defesa)</i>	30	5	3	38
	<b>Izabella Teixeira</b> <i>(Ministra do Meio Ambiente)</i>	1	0	0	1
	<b>Total</b>	<b>191</b>	<b>36</b>	<b>13</b>	<b>240</b>
Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)	<b>Luís Inácio Lula da Silva</b> <i>(Presidente da República)</i>	176	90	0	266
	<b>Celso Amorim</b> <i>(Ministro das Relações Exteriores)</i>	3	0	0	3
	<b>José Alencar</b> <i>(Vice-Presidente)</i>	5	0	0	5
	<b>Total</b>	<b>184</b>	<b>90</b>	<b>0</b>	<b>274</b>
Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	<b>Fernando Henrique Cardoso</b> <i>(Presidente da República)</i>	154	0	1	155
	<b>Celso Lafer</b> <i>(Ministro das Relações Exteriores 2001-2002)</i>	1	0	0	1
	<b>Luís Felipe Lampreia</b> <i>(Ministro das Relações Exteriores 1995-2000)</i>	2	0	0	2
	<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>158</b>
Itamar Franco (1992-1994)	<b>Itamar Franco</b> <i>(Presidente da República)</i>	32	0	0	32
	<b>Celso Amorim</b> <i>(Ministro das Relações Exteriores)</i>	3	0	0	3
	<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>35</b>
Fernando Collor (1990-1992)	<b>Fernando Collor de Mello</b> <i>(Presidente da República)</i>	32	9	1	42
	<b>Celso Lafer</b> <i>(Ministro das Relações Exteriores 1992)</i>	2	0	0	2
	<b>José Francisco Rezek</b>	3	0	0	3

Administração	Emissor	Discursos	Entrevistas	Artigos	Total
	(Ministro das Relações Exteriores 1990-1992)				
	<b>Total</b>	<b>37</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>47</b>
<b>José Sarney (1985-1990)</b>	<b>José Sarney</b> (Presidente da República)	550	3	0	553
	<b>Abreu Sodré</b> (Ministro das Relações Exteriores)	3	0	0	3
	<b>Total</b>	<b>553</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>557</b>
<b>João Figueiredo (1979-1984)</b>	<b>João Figueiredo</b> (Presidente da República)	469	0	0	469
	<b>Ramiro Guerreiro</b> (Ministro das Relações Exteriores)	5	0	0	5
	<b>Total</b>	<b>474</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>474</b>
<b>Ernesto Geisel (1974-1979)</b>	<b>Ernesto Geisel</b> (Presidente da República)	362	1	0	363
	<b>Azeredo da Silveira</b> (Ministro das Relações Exteriores)	8	0	0	8
	<b>Total</b>	<b>370</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>371</b>
<b>Emílio Médici (1969-1974)</b>	<b>Emílio Médici</b> (Presidente da República)	37	0	0	37
	<b>Gibson Barboza</b> (Ministro das Relações Exteriores)	3	0	0	3
	<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>40</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2176</b>	<b>160</b>	<b>45</b>	<b>2381</b>

Fonte: Elaborado pela autora.

Nossa unidade de análise é composta, portanto, por pronunciamentos oficiais que estão disponíveis em textos escritos ou em áudio e que fazem referência ao tema do meio ambiente em parte ou em todo. Reunido o *corpus*, o passo seguinte é a exploração do material. A partir de uma “leitura flutuante” – fase inicial da pesquisa em que se tem contato com os documentos a serem analisados e se reelaboram os objetivos de pesquisa (Bardin, 1977) –, observamos as escolhas lexicais e “as marcas na superfície linguística” (Souza, 2014, p. 19) que orientaram a predefinição de palavras e termos a serem pesquisados.

Para auxiliar nesse processo, empregamos o software Atlas.Ti (2022). O Atlas.Ti é um CAQD (*Computer-assisted Qualitative Data Analysis Software*) utilizado para análise de dados qualitativos com auxílio de computador. Esse *software* permite que um volume grande de textos - ou mesmo gráficos, áudios e dados visuais - sejam inseridos e armazenados em um único arquivo. Basicamente, o *software* substitui a codificação manual de textos, usando algoritmos para auxiliar na codificação e categorização dos dados e na criação de uma rede de relacionamento entre eles. Desse modo, auxilia na identificação de temas recorrentes (Miles; Huberman, 1994).

Após a exploração do material, a próxima etapa é identificar termos e expressões chave no *corpus*. Miles e Huberman (1994) sugerem que se faça uma lista inicial provisória de termos e expressões a serem procurados antes da coleta de dados. Essa lista se baseia na análise prévia da literatura sobre o tema, na estrutura teórica empregada e nas questões de pesquisa.

Com base nessa proposta, primeiramente verificamos em nossa pré-análise do *corpus* que a questão da soberania do país se destacava com frequência nas declarações oficiais sobre a implementação de medidas de proteção ambiental, especialmente na Amazônia. Tendo em vista essa constatação, procuramos passagens no *corpus* que fizessem referências a questões relativas à soberania e, em seguida, atribuímos um código a elas, a exemplo da Figura 2.

Figura 2 - Codificação

632:1 ¶ 40 em *Hamilton Mourão*  
No contexto de uma campanha internacional movida contra o Brasil, ressurgiu a antiga pretensão de relativizar, ou mesmo neutralizar, a soberania brasileira sobre a parte da região amazônica que nos cabe, a nossa Amazônia.

155:2 p 144 em *Celso Amorim*  
O Brasil é uma potência mundial de primeira grandeza nas áreas energética, alimentar, ambiental e de água. Tem, por isso, um interesse estratégico na estabilidade, que permite a proteção, o acesso, a exploração e o consumo desses recursos com o reconhecimento pleno do princípio da soberania nacional sobre os mesmos.

333:2 p 6 em *Fernando Henrique Cardoso*  
Destaco o fato de que, pelas regras acordadas, será contabilizado o sequestro de carbono pelo plantio de árvores em locais com outras coberturas vegetais, com créditos por um tempo limitado, de forma a evitar qualquer conotação de cessão da soberania de nosso território.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Como se verifica, o processo de codificação começa com a seleção de um indicador empírico e implica em atribuir uma palavra ou uma frase a alguma parte do texto, explicando ou descrevendo o conteúdo das informações, para que posteriormente seja possível consultá-las e classificá-las, além de fazer comparações (Adu, 2009; Miles; Huberman, 1994; Friese, 2019).

Seguindo o mesmo critério aplicado para o termo “soberania”, procuramos no *corpus* expressões como “ingerência/intervenção”, “integração nacional”, “pulmão do mundo”, “climatismo”, “potência agrícola”, “segurança alimentar”, “potência energética”, “potência ambiental”, “protecionismo”, “terras indígenas” “direito ao desenvolvimento”, “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, “MDL/REDD”,<sup>33</sup> a fim de verificarmos a recorrência delas no conjunto de textos e compreendermos o contexto em que foram empregadas. Essas expressões, portanto, foram escolhidas com base na literatura sobre o tema, na “leitura flutuante” do *corpus*, no referencial teórico adotado, bem como no objetivo da tese e nas questões de pesquisa.

Em seguida, atribuímos códigos às passagens que se mostraram relevantes para as questões de pesquisa. A codificação pode envolver a combinação de uma análise detalhada de algumas passagens do texto e um resumo aproximado de outras partes (Flick, 2014). Neste trabalho, por vezes o código recebeu o mesmo nome do termo que se buscou. Entretanto, em alguns casos, optamos por fornecer uma visão geral do excerto, como no caso de “direito ao desenvolvimento”, código que foi atribuído às passagens que abordavam o fato de o Brasil, por ser uma país em desenvolvimento, ter o direito de alcançar o mesmo patamar de bem-estar dos países ricos, ainda que isso implique um pouco de degradação ambiental.

Os códigos foram sendo criados à medida que os dados foram sendo analisados e, por isso, gradualmente refinados e aprimorados no decorrer do processo metodológico, com novos códigos sendo criados e outros descartados quando não pertencentes ao contexto em análise ou quando não se mostravam relevantes. Todos os códigos empregados ao longo do processo estão listados no livro de códigos criado no Atlas.Ti, os quais podem ser posteriormente replicados. A Figura 3 mostra a magnitude desses códigos no *corpus*, isto é, a quantidade de vezes que essas expressões (ou passagens identificadas como sendo pertencente a elas) aparecem no conjunto de textos pesquisados.

---

<sup>33</sup> MDL é a sigla em português de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, ao passo que REDD é a sigla em inglês para *Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*. O objetivo da busca por essas siglas é verificar quando termos recorrentes do discurso da “modernidade ecológica” começam a ser empregados nas declarações de representantes brasileiros.

Figura 3- Magnitude dos códigos no *corpus*

Nome	Magnitude
◇ potência agrícola	74
◇ responsabilidades comuns	66
◇ soberania	64
◇ direito ao desenvolvimento	47
◇ integração nacional	46
◇ terras indígenas	41
◇ protecionismo	40
◇ ingerência/intervenção	33
◇ potência ambiental	31
◇ potência energética	23
◇ recursos estratégicos	18
◇ segurança alimentar	17
◇ climatismo	14
◇ MDL/REDD	11
◇ pulmão do mundo	7

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Por meio da tabela Código-Documento, disponível no Atlas.Ti, também é possível verificar em quais grupos de documentos (os quais pertencem a diferentes governos) esses códigos são mais recorrentes (Figura 4).

Figura 4 - Tabela código-documento

	Bolsonaro	Collor	FHC	Figueiredo	Franco	Geisel	Lula	Médici	Outros	Rousseff	Sarney	Temer	Totais
◇ climatismo	14												14
◇ direito ao desenvolvimento	15	1	3	1		3	8		5	1	10		47
◇ ingerência/intervenção	12			1		2	1		3	1	12		32
◇ integração nacional	5		7	2	1	9	1	4			17		46
◇ MDL/REDD	2		5			2				2			11
◇ potência agrícola	21		2	2		2	6		2	30	5	4	74
◇ potência ambiental	12						4			8		7	31
◇ potência energética	2						11		1	8		1	23
◇ protecionismo	12		3				13		7	2	2	1	40
◇ pulmão do mundo	4					1	2						7
◇ recursos estratégicos	7		2	1				1		2	5		18
◇ responsabilidades comuns	9	3	4				12		9	13	14	2	66
◇ segurança alimentar	10						1		1	3		2	17
◇ soberania	34		4		1	4	4		2	4	10		63
◇ terras indígenas	19	1	3	1			5		1	3	7		40
<b>Totais</b>	<b>178</b>	<b>5</b>	<b>33</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>21</b>	<b>70</b>	<b>5</b>	<b>31</b>	<b>77</b>	<b>82</b>	<b>17</b>	<b>529</b>

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Depois da codificação, tem-se início a terceira fase do processo, que consiste na interpretação dos resultados (Bardin, 1977). Ao explorarmos os dados obtidos do *corpus*, verificamos, por exemplo, que os códigos “protecionismo”, “potência agrícola”,

“potência energética”, “segurança alimentar” estão geralmente associados a um discurso que defende os interesses do setor agrícola brasileiro. O recurso da Nuvem de Palavras do Atlas.Ti (Figura 5) permite constatar que o termo “protecionismo” costuma aparecer simultaneamente a expressões como “agrícola”, “agro”, etc. Podendo denotar que o discurso brasileiro que defende o fim do protecionismo no comércio internacional está diretamente associado a interesses desse setor.

Figura 5 - Nuvem de palavras do código “protecionismo”<sup>34</sup>



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

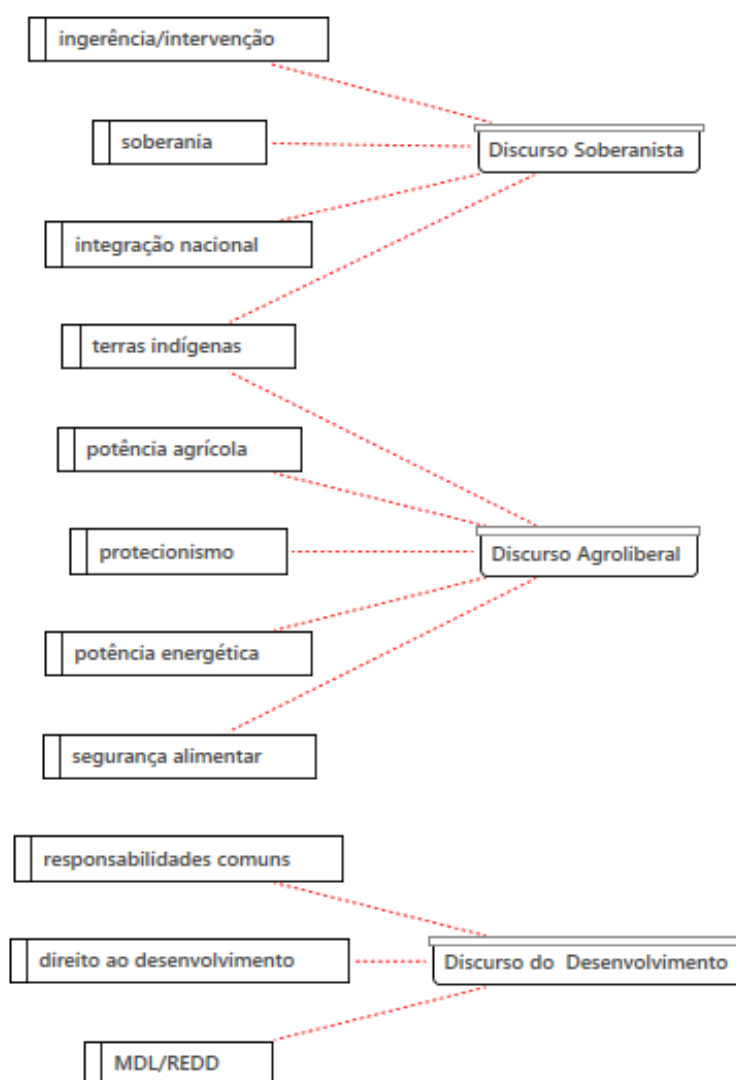
Importante destacar, no entanto, que o recurso da “nuvem de palavras” não demonstra de que forma esses termos foram abordados e discutidos. Conforme observa Pierce (2008), palavras-chave usadas pelas elites políticas não expressam necessariamente quais são suas maiores preocupações. Apenas uma análise contextual e interpretativa pode esclarecer a importância delas dentro de cada elocução.

Desse modo, a partir da análise dos códigos e de sua distribuição no *corpus*, questionamos a que discurso pertencem essas marcas linguísticas (Souza, 2014). Para responder a essa indagação, criamos uma matriz de classificação formada por três grandes

<sup>34</sup> Foram retiradas da “Nuvem de Palavras”, por meio do recurso “Lista de Exclusão”, artigos, preposições e outras classes de palavras que não possuem sentido quando desacompanhados de substantivos e adjetivos.

categorias temáticas, como mencionado anteriormente: (i) o discurso soberanista, (ii) o discurso agroliberal e (iii) o discurso do desenvolvimento, os quais interpretam o tema do meio ambiente de acordo com perspectivas bastante específicas e podem ser observados no decorrer do período aqui abordado. Os códigos identificados foram relacionados a cada um desses três discursos, conforme se verifica na Figura 6.

Figura 6 – Classificação dos códigos

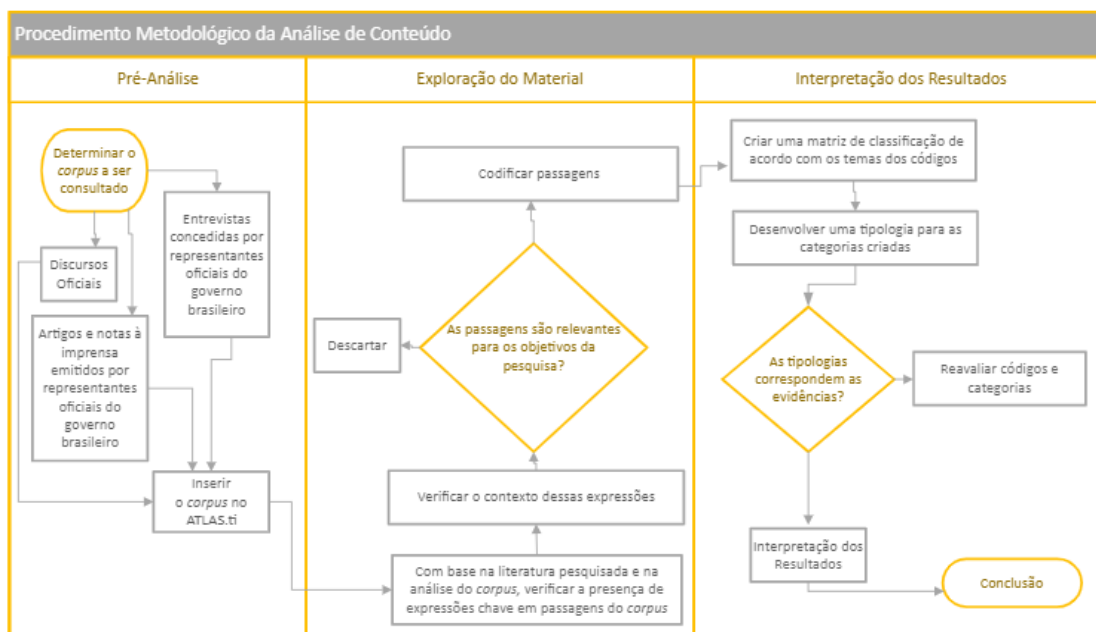


Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Conforme observa Stuart Hall, em “A Identidade Cultural na Pós-Modernidade” (2006), deve-se ter em mente que qualquer matriz de classificação proposta é, em alguma medida, uma simplificação. No desenvolvimento dos argumentos nos capítulos seguintes,

essas tipologias se tornam mais complexas e qualificadas. Não obstante, elas servem como pontos de apoio para desenvolvimento para o argumento central desta tese. A Figura 7 ilustra o passo a passo metodológico percorrido até essa classificação.

Figura 7- Procedimento metodológico da Análise de Conteúdo



Fonte: Elaborado pela autora.

Com base nesses dados, conforme já destacado, propomos a criação de um quadro analítico-conceitual que une a teoria da Análise do Discurso e o método da Análise de Conteúdo. Nesse sentido, parte-se da materialidade das declarações proferidos por representantes oficiais do Brasil (dimensão textual) para investigar práticas discursivas e não discursivas.

A criação desse quadro de análise é o principal aspecto inovador dessa tese, uma vez que possibilita uma nova compreensão sobre a agenda brasileira para a área de meio ambiente. Nos capítulos seguintes, examinaremos com profundidade cada um dos três discursos identificados – soberanista, agroliberal e do desenvolvimento -, bem como suas origens, linhas narrativas, coalizões discursivas, grau de estruturação, institucionalização e hegemonia ao longo da história brasileira e no debate atual.



### 3 O DISCURSO SOBERANISTA

*Como humanista, aceito defender a internacionalização do mundo.  
Mas, enquanto o mundo me tratar como brasileiro, lutarei para que a Amazônia seja  
nossa. Só nossa!"*  
(Cristóvão Buarque, 2001)

Um dos discursos mais arraigados do debate brasileiro sobre o meio ambiente – especialmente sobre a Amazônia – é o de que o território nacional, bem como as riquezas naturais presentes nele, precisam ser protegidos da “cobiça estrangeira”. Esse discurso se apoia no espectro de uma constante ameaça externa, no “nós contra eles”, com linhas narrativas que vão sendo adaptadas às circunstâncias ao longo da história e de diferentes governos.

O uso de categorias homogeneizadoras, tais como o “nós contra eles”, serve para encobrir a diversidade dentro de uma unidade social. Desse modo, a categoria “nós”, brasileiros, se beneficiaria igualmente da exploração econômica da Amazônia, ocultando a distribuição injusta de riqueza que opera na região; ao passo que a categoria “eles”, os estrangeiros, negligencia a diversidade dos interesses dos que atuam na região, que vão desde os de empresas transnacionais - que contam com o apoio de elites locais e do Estado brasileiro - até os de grupos ambientalistas (Zhourri, 2010; Hecht; Cockburn, 2010).

Castro e Souza (2006) citam alguns exemplos nos quais o discurso soberanista se baseou no decorrer de sua história recente: a ameaça do movimento comunista internacional nos países vizinhos, o narcotráfico e o crime organizado na fronteira, a demarcação de terras indígenas em áreas fronteiriças e o possível surgimento de enclaves autônomas dentro do território brasileiro. Mais recentemente, linhas narrativas como a do “climatismo” têm sido invocadas para dar um novo vigor ao discurso da ameaça estrangeira sobre a Amazônia.

Essas linhas narrativas reduzem problemas complexos – como a necessidade de se criar políticas públicas efetivas que promovam o desenvolvimento socioeconômico da região sem destruir a floresta e respeitando os direitos dos povos originários - a questões simples, como a oposição entre o nacional e o estrangeiro.

Como resultado, observa-se um deslocamento da discussão sobre direitos de cidadania e proteção ao meio ambiente para uma discussão sobre interesses geopolíticos e de segurança nacional. Esse último debate enfatiza principalmente o interesse de outros

países, ONGs e organismos internacionais, encobrendo os problemas relativos a empresas transnacionais que também atuam na região, a exemplo de mineradoras, agroexportadoras, madeireiras, entre outras (Zhouiri, 2010; 2002).

No discurso soberanista, as críticas sobre as adversidades socioambientais da região são apenas pretextos para se contestar a soberania do Brasil sobre a floresta, abrindo caminho para sua internacionalização, tornando-a um bem público global. Os problemas locais (e.g. emprego, segurança pública, acesso à saúde e à educação, degradação ambiental) estão praticamente ausentes nesse discurso. Nele, a região amazônica está sempre em uma posição subordinada aos interesses de outros centros políticos e econômicos (Gonçalves, 2001; Ioris, 2020).

Os termos exatos de como ocorreria essa internacionalização jamais são revelados, mas serve de justificativa para reforçar a presença do Estado e das Forças Armadas em particular na região, com a floresta cumprindo um papel fundamental para aglutinar a tropa em torno de um discurso nacionalista (De Sartre; Taravella, 2009; Penido; Barbosa; Kalil, 2022). A recorrente alusão a uma “ameaça externa” justifica o papel dessa instituição dentro da administração pública, uma vez que seu espaço político teria diminuído com a redemocratização da sociedade brasileira e com o fim da Guerra Fria (Zhouiri, 2010; Domingos Neto, 2022).

Conforme se verifica, as Forças Armadas são o grupo mais proeminente dentro dessa coalizão discursiva, embora ela também encontre adeptos entre membros de diversos órgãos da administração pública, em especial do Ministério das Relações Exteriores (MRE), bem como dentre membro das elites políticas locais, a chamada “bancada amazônica” que, historicamente, faz uso da questão da segurança nas áreas de fronteira como argumento para justificar a necessidade de maiores investimentos econômicos na região por parte do governo federal (Barbosa, 2015; Zhouiri, 2010; Marques, 2006; Friberg, 2009; Viola, Franchini, 2013; Pádua, 2008).

Destaque-se, porém, que setores e políticos de todos os espectros ideológicos, da direita à esquerda, também se unem em torno do discurso soberanista. Para citar alguns exemplos, em 2004, durante o processo de demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima, o relator da comissão parlamentar incumbida de avaliar a situação dos conflitos na região, deputado federal Lindbergh Farias (PT-RJ), se opôs à demarcação contínua da reserva sob o argumento de que isso representaria uma ameaça à segurança nacional (Marques, 2006). Em 2006, Celso Amorim, Sérgio Rezende e Marina Silva - então ministros das Relações Exteriores, da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente

do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) – publicaram no jornal Folha de S. Paulo o texto intitulado “A Amazônia não está à venda”, no qual criticavam a compra de terras por estrangeiros na região, com a alegada finalidade de proteger a floresta.

Em anos recentes, essa coalizão discursiva também recebeu o apoio de fazendeiros interessados em explorar reservas indígenas, os quais se mobilizam contra a demarcação de terras e denunciam a ingerência de ONGs estrangeiras na região amazônica, as quais, na verdade, estariam interessadas em explorar economicamente as riquezas da floresta (De Sartre; Taravella, 2009).

Conforme observa Hajer (1995), práticas discursivas superficiais e ambíguas são o cimento discursivo essencial que possibilitam a criação de redes comunicativas entre atores com percepções e entendimentos diferentes ou, na melhor das hipóteses, sobrepostos. Nunes (2022, p. 24), ao analisar o caso da ascensão de Jair Bolsonaro à presidência do Brasil em 2019, por exemplo, chama a atenção para a “confluência de diferentes vetores” dentro de certas matrizes discursivas (e.g. militarismo, conservadorismo, anti-intelectualismo), culminando na adoção de uma gramática comum, que possibilitou que diferentes grupos sociais (e.g. classes baixas e classes altas) se unissem em torno de uma pauta comum.

Assim, com base na discussão acima exposta, para entender a formação discursiva que propiciou o surgimento do discurso soberanista, este capítulo analisará algumas linhas narrativas que consideramos ser fundamentais para a formação desse discurso: “Integrar para não Entregar”, “O Pulmão do Mundo”, “Guerras Assimétricas” e “Guerras Revolucionárias” e o “Globalismo” e “Climatismo”. Cada uma delas ajustam o discurso as circunstâncias e conveniências de cada período.

Isto não significa dizer que essas linhas narrativas não possuem fundamento algum. Elas se apoiam em alguns fatos históricos que tendem a ser superdimensionados.<sup>35</sup> Elas se repetem ao longo da história, geralmente de modo pouco preciso ou fundamentado, a fim de dar coesão e identidade à coalizão e legitimar projetos políticos específicos. Desse modo, elas existem enquanto uma linguagem que atua de modo “a

---

<sup>35</sup> Durante o período colonial, por exemplo, as fronteiras amazônicas eram disputadas por potências imperiais como França e Inglaterra. Além disso, após a independência do Brasil, em 1822, aumentaram as pressões internacionais, especialmente dos Estados Unidos, para garantir a livre acesso à navegação pelo rio Amazonas. Houve, ainda, teses como a do tenente da marinha estadunidense Matthew Maury (1806-1873) de que o Amazonas faria parte do mesmo complexo geográfico do Golfo do México e que, portanto, deveria ser considerado uma extensão do rio Mississippi; e a do Instituto Hudson e seu projeto do “Grande Lago Amazônico”, apresentado na década de 1960, o qual facilitaria a navegação na bacia amazônica, sendo uma alternativa ao Canal do Panamá (Palm, 2009; Brasil, 1989). Esses fatos, assim como outros, são recorrentemente evocados pelo discurso soberanista.

produzir e agenciar uma população,” tornando-a sujeito e agente de um determinado interesse (Soares, 2021, p. 41).

No caso do discurso soberanista, por exemplo, aqueles que se opõem às linhas narrativas desse discurso, ou apontam criticamente suas incoerências e contradições, são comumente acusados de estarem a serviço de interesses estrangeiros, ou de serem, no mínimo, ingênuos (Zhour, 2010). Busca-se, assim, “monopolizar o sentimento patriótico, o mais poderoso legitimador de força do Estado moderno” (Domingos Neto, 2021, p. 22). Desse modo, as linhas narrativas servem para unir os que pensam do modo semelhante e afastar os que pensam diferente.

Nesse contexto, interesses corporativos e individuais são transformados em “interesse nacional” por meio de um dispositivo retórico que fornece aos setores envolvidos um caráter de abnegação diante da nação. Quanto à região amazônica, por exemplo, ela é representada através de estereótipos e linhas narrativas que, por meio de relações de poder e saber, inventam e reinventam a Amazônia, assim como e seus habitantes. À medida que esses estereótipos e linhas narrativas são repetidos, eles conseguem se impor como verdades (Gonçalves, 2001; Albuquerque Jr., 1999).

Verifica-se que, nos termos de Hajer (1995), há uma estruturação e uma institucionalização do discurso soberanista como modo de pensar a Amazônia no Brasil, uma vez que ela ainda é vista principalmente pelo prisma da Doutrina de Segurança Nacional, mesmo após o fim da ditadura militar, conforme será analisado mais adiante.

### 3.1 “INTEGRAR PARA NÃO ENTREGAR”

Ao final da década de 1930, durante a ditadura do Estado Novo (1937-1945), a Marcha para o Oeste, um amplo plano de ocupação do território brasileiro, foi anunciado por Getúlio Vargas.<sup>36</sup> A Marcha pretendia efetivar a incorporação do Centro-Oeste e do Norte ao restante do país, ocupando os espaços “vazios” do mapa nacional e alcançando povos não “civilizados”, o equivalente ao “Destino Manifesto”<sup>37</sup> brasileiro. A Amazônia

---

<sup>36</sup> A Marcha foi anunciada por Vargas na virada do ano, de 1937 para 1938, em discurso feito no Palácio Guanabara e transmitido pelo rádio: “Precisamos equipar as vias férreas do país, de modo a oferecerem transporte econômico aos produtos das diversas regiões, bem como construir novos traçados e abrir rodovias, prosseguindo na execução do nosso plano de comunicações, particularmente no que se refere à penetração do *hinterland* e articulação dos centros de consumo interno com os escoadouros de exportação” (Brasil, 1937).

<sup>37</sup> A justificativa dos estadunidenses para a subjugação de povos originários na sua expansão para o Oeste seria uma vocação dada a eles por Deus para empurrarem suas fronteiras até o Oceano Pacífico (Karnal et al., 2011).

seria a última fronteira a finalizar a integração territorial do país (Hecht; Cockburn, 2010; Acker, 2017).

A promoção de novas “fronteiras” agrícolas e econômicas, a exemplo da Marcha para o Oeste, foi um fenômeno recorrente na história brasileira. Entre as décadas de 1930 e 1970, sucessivos planos nacionais direcionaram investimentos para a região do Planalto Central e da Amazônia, com a finalidade de ligá-las economicamente ao restante do país. A apropriação do mito do bandeirante, como um “desbravador de fronteiras”, serviu para justificar a constante expansão da fronteira capitalista para o interior do país, bem como a apropriação violenta dos bens comuns e a reorganização da ordem socioespacial vigente (Ioris, 2018; Acker, 2017; Schwarcz, 2021).

A construção da nova capital, Brasília, durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), deu um impulso decisivo à penetração territorial do país e “abriu caminho para a ‘conquista’ final e definitiva da Amazônia” (Ioris, 2021, p. 18). Até então, os projetos de colonização na região não haviam podido ser de fato efetivados, a não ser pela curta revitalização da economia da borracha entre 1940 e 1945.<sup>38</sup> O primeiro passo nessa direção foi a construção da Belém-Brasília (BR-010), inaugurada 1960, primeira rodovia a cruzar a Amazônia (Acker, 2017). Conforme observam Schwarcz e Starling (2015), a abertura de estradas no governo Kubitschek retomava o espírito da Marcha para o Oeste.<sup>39</sup>

A partir do golpe de Estado de 1964, com o estabelecimento da ditadura militar,<sup>40</sup> a integração da região amazônica ao restante do país torna-se uma prioridade. O contexto da Guerra Fria infundiria nas Forças Armadas o medo de revoltas e sedições em regiões distantes do poder central, o que as tornaria passíveis de serem cooptadas por outras esferas de poder. A incorporação da Amazônia ao restante do país torna-se, portanto, uma questão de segurança nacional (Hecht; Cockburn, 2010).

---

<sup>38</sup> O chamado “ciclo da borracha”, que se esgotou no começo do século XX, vivenciou uma breve retomada no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) firmou com Washington um acordo de fornecimento de borracha para as tropas estadunidenses durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), uma vez que Malásia e Ceilão, importantes produtores, estavam sob a ocupação dos japoneses.

<sup>39</sup> Além da Belém-Brasília (que aproveitou trechos já prontos de outras rodovias, como a BR-060 e a BR-153), o governo de Juscelino Kubitschek deu início a construção da Brasília-Rio Branco (BR-364), o trecho Cuiabá-Porto Velho foi concluído durante o período militar.

<sup>40</sup> Nesta tese, manteve-se a denominação tradicional de “golpe militar” e “ditadura (ou regime) militar”, em vez de “golpe civil-militar” e “ditadura civil-militar”, como tem designado a historiografia mais recente. Nosso entendimento é o de que, embora tenha havido apoio expressivo de grupos civis ao golpe, o que veio depois foi indiscutivelmente um regime militar, com as Forças Armadas assumindo o protagonismo (Fico, 2020; Visentini, 2020).

À época da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os efetivos do exército brasileiro estavam concentrados no sul do país, refletindo a desconfiança histórica em relação à Argentina, principal rival regional, bem como o medo de atividades subversivas nas comunidades de imigração alemã e italiana. Ao longo da segunda metade do século XX, contudo, a defesa da Amazônia passa cada vez mais a legitimar o papel das Forças Armadas na sociedade brasileira, uma mudança ideológica prenunciada ainda durante a era Vargas.<sup>41</sup> Desde então, a ideia de que os militares são guardiões da floresta tem sido de fundamental importância na construção de seu mito patriótico (Garfield, 2013; Gonçalves, 2001; Pinto, 2021).

A intelectualidade militar formada na Escola Superior de Guerra (ESG) foi moldada pelo pensamento de Golbery do Couto e Silva,<sup>42</sup> que, quando professor e pesquisador dessa instituição, durante a década de 1950, elaborou uma série de ensaios em que retratava o território brasileiro como um conjunto de regiões econômicas e culturais isoladas, as quais precisavam ser integradas por meio de modernas rotas de transporte. Seu pensamento associava teses geopolíticas clássicas à necessidade de crescimento econômico. Não por coincidência, após o golpe de 1964, a Doutrina de Segurança Nacional passa a ser denominada Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento (Freitas, 2020; Giannazi, 2014; Avelar, 2020).

A incorporação de aspectos econômicos à Doutrina fortaleceu a perspectiva de que era preciso atuar no sentido de diminuir as restrições à exploração dos recursos naturais existentes na floresta (Mello, 2006). Embora, durante a ditadura, o governo constantemente alimentasse o discurso soberanista que rechaçava a presença estrangeira na Amazônia, fez-se concessões a diversos grupos estrangeiros para que atuassem na região, uma vez que estes seriam os “portadores” do desenvolvimento que deveria ser implantado no Brasil (Acker, 2017). Conforme observam Dreifuss e Dulci (2008), o paradigma ideológico das Forças Armadas concebia o subdesenvolvimento não como resultado da exploração capitalista, mas como decorrente de um desenvolvimento

---

<sup>41</sup> Desde a primeira metade do século XX, autores que pensaram a geopolítica do Brasil, como Everardo Beckheuser (1879-1951), Mário Travassos (1891-1973) e Carlos de Meira Mattos (1913-2007), chamaram a atenção para a necessidade de interiorizar o desenvolvimento do país, com teses que foram a base do lema “integrar para não entregar” (Miyamoto; Shimabukuro, 2009).

<sup>42</sup> Ao longo de sua longa carreira no Exército, Golbery Couto e Silva (1911-1987) ocupou diversos cargos: chefe de operações do Estado-Maior General; chefe do Conselho de Segurança Nacional; primeiro diretor do Serviço Nacional de Informação (SNI), criado por ele em 1964; chefe do Gabinete Civil da Presidência de 1974 a 1981; e assessor próximo a três dos cinco presidentes militares entre 1964 e 1985. Couto e Silva é por vezes descrito como a “eminência parda” dos governos militares no Brasil (Freitas, 2020; Gaspari, 2014).

capitalista insuficiente. Desse modo, o desenvolvimento a ser atingido poderia estar associado a capitais estrangeiros, uma vez que estes supririam a insuficiência do capital nacional bem como a falta de conhecimento técnico e tecnológico no país.

Destaque-se, ainda, que organismos internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), financiaram e deram aval para os grandes projetos agropecuários e de mineração na região, bem como para infraestrutura necessária, incluindo usinas geradoras de energia e rodovias para escoamento de produção, baseando-se na concepção de que as áreas florestais eram de fato subutilizadas (Zhouri; Laschefski, 2010; Gonçalves, 2001).

Importante destacar, porém, que havia dentro do próprio governo setores que se opunham a essa política de “portas abertas” ao capital estrangeiro. Dentre os que criticavam tal política, sobressaía-se a Comissão Nacional pela Defesa da Amazônia (CNDDA), criada na década de 1960, com o apoio de militares nacionalistas de alto escalão. Durante o governo do general Castelo Branco (1964-1967), por exemplo, essa coalizão que se intitulava “anti-imperialista” fez forte oposição à concessão de uma jazida de minério de ferro à empresa norte-americana *Hanna Mining Company*, em detrimento das estatais Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e Companhia Siderúrgica da Guanabara<sup>43</sup> (Acker, 2017; Chirio, 2012; Hurrell, 2013; Skidmore, 1988).

No entanto, conforme assinala Ferreira (2011), o golpe militar de 1964 representou não apenas uma ruptura com o sistema e os valores democráticos, mas também com um projeto nacionalista e estatista. O que se impôs em seu lugar foi a conquista do Estado pelo conservadorismo liberal, uma vitória dos defensores da modernização conservadora.

Em fevereiro de 1966, em um discurso proferido em Macapá, o presidente Castelo Branco usa o lema “Integrar para não Entregar” pela primeira vez. Em outubro do mesmo ano, é lançada a Operação Amazônia (1966-1970), um pacote de leis que criava as condições políticas e orçamentárias para o investimento maciço na região da Amazônia Legal.<sup>44</sup> Dentro das diretrizes da Operação estavam a criação da Superintendência do

---

<sup>43</sup> Segundo Acker (2017), a animosidade em relação à forte influência dos EUA era tanta que desviava a atenção do papel importante desempenhado por outras potências estrangeiras no país. Esse autor cita, como exemplo, o fato de a administração Geisel ter preferido firmar parcerias com empresas estrangeiras que não fossem estadunidenses, notadamente com as da Alemanha Ocidental, como prova de que suas decisões em economia não eram ditadas por Washington.

<sup>44</sup> A categoria “Amazônia Legal” foi criada em 1953, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), juntamente com a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a qual foi substituída pela Sudam. Atualmente a Amazônia Legal engloba toda a região Norte além de partes do Nordeste (Maranhão) e do Centro-Oeste (Mato Grosso).

Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa),<sup>45</sup> e do Banco da Amazônia (Basa), esse último substituiu o Banco da Borracha da Amazônia e tinha a missão de distribuir recursos públicos para os projetos de desenvolvimento selecionados pela Sudam (Moran, 1983; Marques, 2018).

Desse modo, por meio de políticas de desonerações fiscais e créditos subsidiados, estimulou-se a instalação de projetos industriais e agropecuários privados em núcleos avançados na fronteira. O objetivo era modernizar a região e assim garantir a unidade territorial do país. Como bem observa Becker (2015), é o próprio governo que avaliza e oferece subsídios às empresas, além de crédito e financiamento de atividades. Todos esses recursos deveriam facilitar a implantação de grandes projetos na região, bem como otimizar sua conexão com o restante do território nacional.

A partir do final da década de 1960, o Brasil começava a vivenciar o período assim chamado de “milagre econômico”, ou “milagre brasileiro”, fase em que o país ostentou as mais altas taxas de crescimento do seu Produto Interno Bruto (PIB) no século XX, crescendo a uma média de 11% ao ano entre 1969 e 1973. O otimismo com os bons resultados econômicos ficou marcado em lemas ufanistas como “Brasil Potência” e “Brasil Grande”, os quais projetavam o país como um dos mais importantes atores da economia mundial, pronto para ingressar no chamado “Primeiro Mundo” (Becker, 2015; Petit, 2021; Visentini, 2020; Da Silva, 2016).

A combinação de rápido crescimento econômico e repressão social deu liberdade ao regime para pôr em práticas megaprojetos de desenvolvimento, ignorando seus custos socioambientais (Schmink; Wood, 1992; Moraes; Silva, 2011; Da Silva, 2016). Em junho de 1970, o governo do general Emílio Médici (1969-1974) apresentou o Plano de Integração Nacional (PIN), que tinha como um de seus objetivos principais criar meios para a ocupação física do espaço amazônico. Nesse sentido, buscava empreender grandes obras de infraestrutura de redes - estradas, núcleos urbanos, hidrelétricas, etc. - com a finalidade de promover a ocupação efetiva da região e sua integração ao território nacional (Petit, 2021; Silva, 2007).

O PIN era parte do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), planejado para o período de 1970 a 1972, no qual também estava contido o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (I PDA). Coube ao I PDA pormenorizar as diretrizes contidas no I PND. Os

---

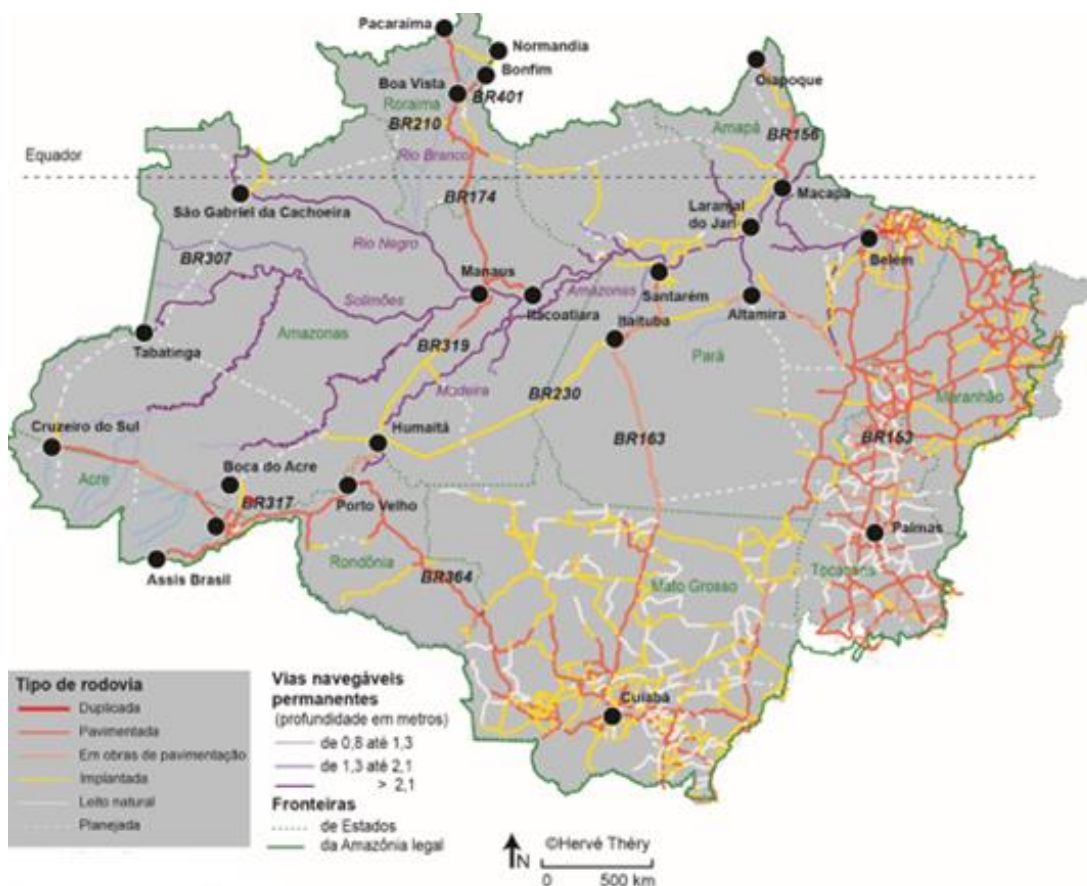
<sup>45</sup> A Zona Franca de Manaus foi criada oficialmente em 1957. O objetivo era oferecer um novo estímulo à região após o fim do “ciclo da borracha”; no entanto, sua regulamentação e efetiva implementação ocorreu somente em 1967, sob a supervisão da Suframa, ligada ao Ministério do Interior.



planos nacionais e regionais do período visavam, principalmente, o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação do Norte, sem prejuízo ao crescimento do Centro-Sul (Soares, 2021; Mello, 2006; Petit, 2021).

Para a Amazônia, portanto, planejou-se a construção (ou a ampliação) de uma série de estradas (Figura 8 e Tabela 1), compondo um plano geopolítico de integração e colonização. A construção dessas rodovias era quase sempre acompanhada de um processo de assentamento de novos colonos às margens da estrada (Medeiros, 2012; Soares, 2021). Todas as novas vias atravessaram terras indígenas, tornando-se um vetor fundamental para a invasão de seus territórios e o morticínio que se seguiu, além de terem provocado danos profundos ao ecossistema florestal (Fearnside, 2006). Conforme observa Pádua (2017), até o início da década de 1970, a floresta ainda tinha 99% da cobertura vegetal intacta.

Figura 8 - Rodovias na Amazônia



Fonte: Oliveira Neto (2019).

Tabela 1 - Rodovias na Amazônia

	Trecho	Ano de inauguração	Km
BR-230	Transamazônica	1974	4223
BR-163	Cuiabá-Santarém	1978	3579
BR-364	Cuiabá-Porto Velho	1984	1459
BR-174	Manaus-Boa Vista	1977	750
BR-319	Manaus-Porto Velho	1976	857

Fonte: Adaptado de Nogueira e Oliveira Neto (2016) e de Soares (2021).

Até a década de 1960, a ocupação da Amazônia brasileira ocorria nas margens de seus rios navegáveis. Esse cenário, no entanto, começa a se alterar já no final dessa década, quando a lógica fluvial cede lugar à ocupação em torno das rodovias, com o início de diversas obras para a construção de vias cruzando a floresta (Oliveira Neto, 2019; Capellini, 2022).

A mais emblemática delas, a Transamazônica (BR-230), acabaria por se tornar um dos principais símbolos do PIN. A estrada deveria atravessar quase cinco mil quilômetros no sentido Leste-Oeste, partindo de Cabedelo, nas proximidades da capital da Paraíba, João Pessoa, chegando até Lábrea, no Amazonas, perto da divisa com o Acre. O projeto, contudo, não foi totalmente concluído e a rodovia até hoje não está completamente pavimentada (Acker, 2017; Oliveira Neto, 2019; Marques, 2018).

A BR-163, por sua vez, deveria cortar a região amazônica do sentido Norte-Sul, sua conclusão permitiu que a região Centro-Oeste se conectasse a Santarém, no Pará, um dos mais importantes portos de exportação da Amazônia. O processo de colonização do estado do Mato Grosso, por exemplo, ocorreu em torno das estradas que estavam sendo construídas para integrar a Amazônia ao restante do país, notadamente a BR-163. Nessa região, houve um predomínio de assentados oriundos do sul do país, os quais foram trazidos por empresas colonizadoras – e.g. Colonizadora Feliz, Sociedade Imobiliária Noroeste do Paraná (Sinop), Cotriguaçu (Ioris, 2018).

Atualmente, essa estrada é também conhecida como a “rodovia da soja”, por ser um importante canal de escoamento da produção agrícola do Mato Grosso. O prolongamento dessa rodovia, incluindo uma ponte sobre o rio Amazonas, e sua extensão até o Suriname era parte dos planos de integração da região do governo de Jair Bolsonaro,

denominado Projeto Barão de Rio Branco,<sup>46</sup> um grande programa de ocupação e desenvolvimento da Amazônia que incluía, ainda, a construção de uma hidrelétrica no rio Trombetas, a fim de viabilizar a industrialização do minério de alumina-alumínio, abundante na região (Soares, 2021; Dias, 2019; Brasil, 2019).

A BR-364, por sua vez, foi inaugurada em 1961, durante o governo Kubitschek, mas sua conclusão da pavimentação ocorreu apenas em 1984. O enorme dano causado ao ecossistema florestal e aos povos indígenas que viviam na região levou o Banco Mundial a suspender o financiamento da obra após forte pressão de grupos ambientalistas. Atualmente, essa estrada se liga a uma rota viária do Peru, permitindo o acesso ao Pacífico, por isso é também conhecida por rodovia Transoceânica (Oliveira Neto, 2019; Pereira, 2017). Em discurso proferido na inauguração da rodovia, em 13 de setembro de 1984, o então presidente João Batista Figueiredo (1979-1985) responde às críticas sobre o impacto ambiental e sobre a população indígena gerada pela construção da estrada:

A construção da BR-364 obedeceu a uma visão nova do significado de uma rodovia. Não construímos apenas uma estrada. Criamos, no quadro do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil — POLONOROESTE — uma estrutura integrada de apoio ao desenvolvimento, de que a BR-364 é a espinha dorsal. Assentamento de agricultores, regularização fundiária, projetos de colonização, rede escolar e sanitária, assistência técnica rural, abastecimento de água e energia elétrica deverão complementar-se num conjunto harmônico, em que o desenvolvimento econômico e social assume seu pleno valor humanista. Não descuidamos a perspectiva ecológica, ciosos de preservar os equilíbrios regionais, nem o respeito e o apoio às populações indígenas, seguindo uma tradição que honra a memória do grande Marechal Rondon. (p. 137-138)

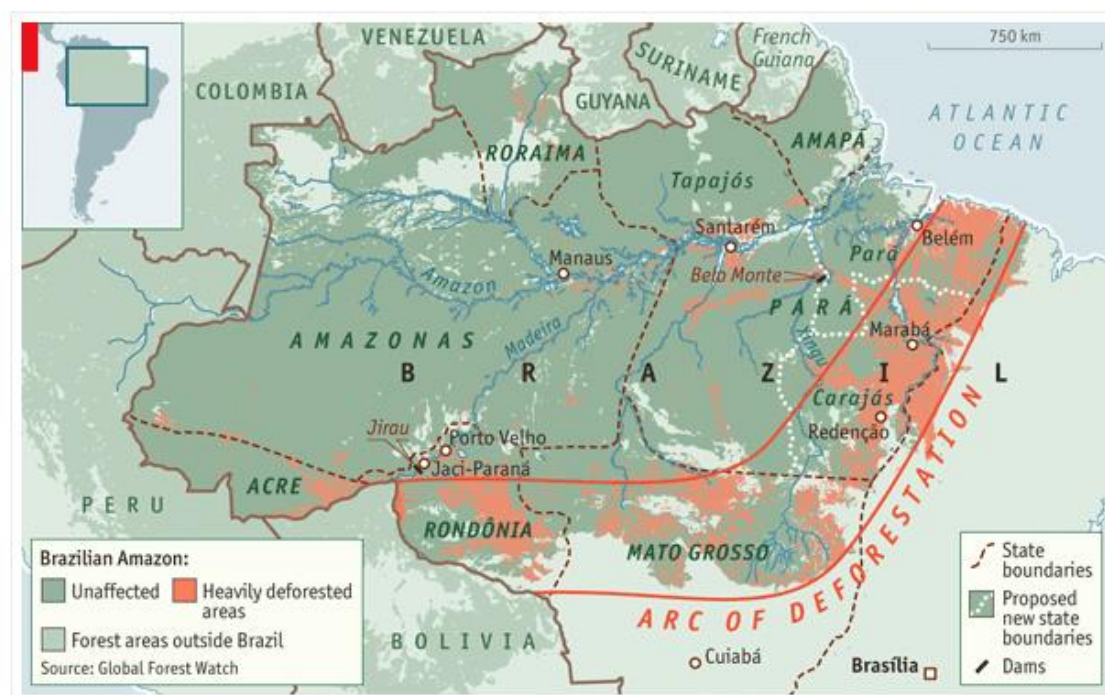
Já a construção da BR-174 permitiu que a capital de Roraima, Boa Vista, se conectasse por vias terrestres tanto à Manaus quanto à Venezuela. Atualmente essa rodovia atravessa Roraima e liga a região amazônica ao Caribe. Sua pavimentação, entretanto, foi concluída apenas em 1998, dentro do quando do Programa Avança Brasil do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (Soares, 2021; Oliveira Neto, 2019).

---

<sup>46</sup> O Projeto Barão de Rio Branco não foi apresentado pelo governo oficialmente, mas revelado pelo jornal *The Intercept Brasil*. Bastante criticado por reproduzir a mesma linha narrativa do “integrar para não entregar”, a Secretaria-Geral da Presidência da República retorquiu que o projeto ainda se encontrava em um estágio inicial, em fase de discussão (Brasil, 2019).

Por fim, a BR-319 foi a única via que já estava completamente pavimentada na data de inauguração. No entanto, a partir da segunda metade da década de 1980 ela começou a se deteriorar rapidamente por falta de manutenção, com alguns trechos se tornando intransitáveis. Sucessivos governos após a redemocratização tentaram revitalizá-la, mas a questão ambiental e também os elevados custos econômicos foram impeditivos frequentes. O governo Bolsonaro, entretanto, conseguiu que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama) concedesse uma licença prévia para a reconstrução da estrada. Não houve consulta aos povos indígenas que habitam a região conforme determina a Constituição (é possível que a pavimentação impacte cerca de 64 aldeias). Nesse sentido, ela deve causar forte impacto na região, uma vez que penetrará até centro da floresta - na região conhecida como Terra do Meio, um conjunto de áreas protegidas e contíguas - ligando essa região ao chamado “arco do desmatamento”<sup>47</sup> (Figura 9) (Fearnside, 2022; Oliveira Neto, 2019; Gonçalves, 2021).

Figura 9 – Arco do desmatamento



Fonte: The Economist (2011).

<sup>47</sup> O desmatamento na Amazônia concentra-se principalmente no chamado “arco do desflorestamento” ou “arco do povoamento adensado” (Becker, 2015), ele vai Rondônia, passando pelo norte do Mato Grosso, e se estende até o nordeste do Pará. Essa é uma região caracterizada pelo avanço da fronteira agrícola avança em direção à floresta.

Planejava-se, ainda, a construção da BR-210 (Perimetral Norte) – a qual deveria seguir o mesmo eixo da Transamazônica, mas na margem esquerda do rio Amazonas. Essa rodovia tinha uma inspiração geopolítica mais evidente. O objetivo era que ela formasse um arco de proteção na fronteira norte, partindo de Macapá até chegar em Cruzeiro do Sul, no Acre, somando mais de 2.500 quilômetros. À época, os vizinhos amazônicos também construíram rodovias na região. A Perimetral Norte, no entanto, não foi concluída durante o regime militar por falta de recursos. As obras foram paralisadas em 1976 após cruzar territórios Yanonami, abrindo caminho para o garimpo naquela área (Oliveira Neto, 2019; Soares, 2021).

Ainda na atualidade, a revitalização dessas vias conta com o forte apoio da coalizão soberanista, com especial destaque para chamada “bancada amazônica”, baseando-se no tradicional argumento da necessidade de integrar a região ao restante do país, o que geraria crescimento econômico e melhor qualidade de vida para a população (Fearnside, 2022). Esse discurso, no entanto, silencia os interesses diversos existentes entre os povos da Amazônia, sendo premente questionar, mais uma vez, quem de fato se beneficia com essas obras.

Conforme se verifica, determinados discursos são constituídos para evitar ter de lidar com as mais básicas contradições sociais. No Brasil da ditadura militar, o discurso em torno do desenvolvimento econômico servia de justificativa para a manutenção do regime autoritário, que não oferecia direitos de cidadania aos trabalhadores e cometia diversos abusos na área de direitos humanos, o que Roberto Campos, ministro do Planejamento do governo Castelo Branco, denominou de “legitimação pela eficácia” (Campos; 1976; Prado; Sá Earp, 2019). Esse discurso, no entanto, poderia ser fortemente abalado pelo advento de uma crise econômica, como aquela gerada pelo Primeiro Choque do Petróleo<sup>48</sup> em 1973.

Naquela conjuntura, o Brasil importava cerca de 90% do petróleo consumido internamente, sendo o maior importador entre os países em desenvolvimento (Napolitano, 2014; Santana, 2006). Não obstante, em vez de recuar no planejamento de grandes projetos, a administração do general Ernesto Geisel (1974-1978) optou por uma política

---

<sup>48</sup> O Primeiro Choque do Petróleo foi desencadeado pela guerra “Guerra do Yom Kippur” (ou “Guerra do Ramadã”), entre Israel e Palestina, que teve início em outubro de 1973. Em retaliação à ajuda que as potências ocidentais, liderada pelos EUA, ofereceram a Israel, os países árabes da Organização dos Países Produtores de Petróleo (Opep) fizeram valer seu oligopólio na produção de petróleo, aumentando preços e impondo um embargo no fornecimento.

econômica anticíclica, seguindo em frente com um grande programa de investimentos estatais, em contraposição à tendência mundial de adotar medidas restritivas para conter a demanda interna (Luna; Klein, 2014; Visentini, 2020; Schulze, 2022).

O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), tinha como objetivo expandir a oferta interna de bens de capital e tornar o país autossuficiente em insumos básicos - sobretudo no setor de energia – com vistas a diminuir a dependência de fontes externas, além de promover uma descentralização geográfica da base de produção industrial (Luna; Klein, 2014; Visentini, 2020; Saad Filho; Moraes, 2018).

São desse período o Programa Nacional do Álcool (Proálcool) – abordado de modo mais detalhado no Capítulo 4 - e as construções das usinas nucleares de Angra I e II. Segundo Schulze (2022), o Brasil já possuía uma longa experiência no setor de engenharia hidráulica, fazendo com que muitos projetos de geração de energia se voltassem para a construção de hidrelétricas, como Itaipu, Tucuruí e Balbina.

O II PND representou, portanto, uma opção pela continuidade do crescimento mesmo em um cenário de crise global. A facilidade em se contrair empréstimos a juros baixos no mercado internacional, em razão da abundância de liquidez oriunda dos chamados “petrodólares”,<sup>49</sup> permitia ao país seguir investindo em grandes projetos e na infraestrutura necessária para viabilizá-los (Luna; Klein, 2014; Napolitano, 2014).

Para a região amazônica, em especial, o governo lançou, em setembro de 1974, o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), que era parte do II PDA (1979-1974). A maior parte dos polos de desenvolvimento projetados para a região compreendia o setor de mineração, embora o Polamazônia reconhecesse a heterogeneidade das diferentes localidades que compunham a floresta e estabelecesse quinze polos de desenvolvimento com perfis diferentes (mineração, extração de madeira, agricultura, pecuária, manufatura, etc.) (Malheiro et al., 2021; Freitas, 2020; Becker, 2015).

Desde o início da década de 1970, o Projeto Radares da Amazônia (Radam), uma iniciativa de sensoriamento remoto que tinha o apoio da força aérea dos Estados Unidos e da *National Aeronautics and Space Administration* (Nasa), utilizava imagens de radares para mapear recursos minerais da região, fornecendo dados sobre as condições do solo e da água (Freitas, 2020; Hecht; Cockburn, 2010).

---

<sup>49</sup> Os “petrodólares” eram recursos oriundos dos países exportadores de petróleo, os quais, em razão dos “choques do petróleo”, acumulavam divisas em dólar. Esses recursos eram investidos em bancos internacionais, os quais, por sua vez, os emprestavam a outros países a juros baixos.

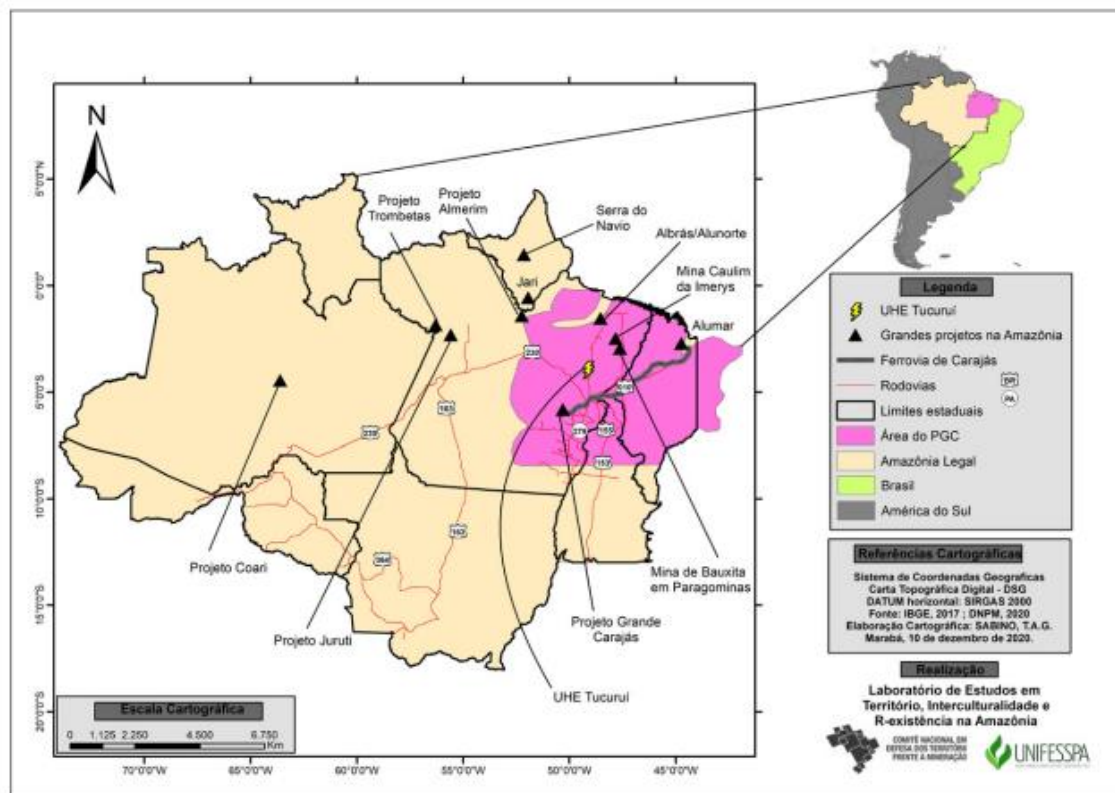
A descoberta das jazidas de minério de ferro na Serra dos Carajás e de ouro na Serra Pelada apresenta-se, já no início da década de 1980, como a solução para a crise econômica que se avizinhava em um momento em que a ditadura militar também perdia apoio político.<sup>50</sup> Inicialmente, os projetos minerais não eram prioridade do governo militar, uma vez que não seriam capazes de fixar o homem ao solo (Diniz, 1994). No entanto, a crise mundial transformou a floresta tropical numa grande fronteira de recursos minerais a serem explorados. O III PDA já previa a mineração industrial como vetor principal para o desenvolvimento da região (Becker, 2015; Malheiro et al., 2021).

O Programa Grande Carajás (PGC), nos vales dos rios Itacaiúnas e Paraúpebas, zona de transição entre a Amazônia e o Cerrado, abrangendo municípios nos estados do Pará, Tocantins e Maranhão (Figura 10), foi planejado para ser uma enorme polo de mineração, com a exploração de reservas de ferro, ouro, manganês, cobre, bauxita, níquel e cassiterita. O PGC também compreendia a construção da ferrovia Carajás-Itaqui e da hidrelétrica de Tucuruí no rio Tocantins. O programa foi lançado no governo de João Figueiredo, a CVRD, dona do projeto, iniciou a extração de minério de ferro em 1985 (Malheiro et al., 2021; Brown, 2012).

---

<sup>50</sup> As eleições de 1982 - primeira eleição para governadores desde 1965 - sinalizava a perda de popularidade do regime militar, com a oposição, mesmo fragmentada, obtendo vitórias em estados importantes.

Figura 10 – Área de abrangência inicial do Programa Grande Carajás (PGC)



Fonte: Malheiro et al. (2021, p. 32).

A construção da hidrelétrica de Tucuruí foi projetada tendo em vista a energia necessária à mineração no PGC, uma vez que a viabilidade do projeto dependia fortemente do suprimento abundante de eletricidade barata (Hall, 1991; Soares, 2021; ISA, 2007), ainda que o discurso oficial incluísse questões envolvendo segurança energética e geração de empregos, conforme se verifica no discurso do presidente Figueiredo de 9 de outubro de 1984, feito em cadeia nacional:

Em novembro, vou inaugurar a hidrelétrica de Tucuruí, que vai gerar, nesta primeira fase, quatro milhões de quilovátios para o Nordeste e o Norte. Com a energia de Tucuruí, poderemos afinal criar um parque industrial na área, para aproveitar as imensas riquezas minerais da Serra de Carajás e oferecer oportunidades de emprego de melhor qualificação e de melhor remuneração para as populações do Nordeste e do Norte. Se Tucuruí não ficasse pronta agora, possivelmente o Nordeste já enfrentaria problemas de falta de energia. (p. 171).

A construção de Tucuruí seguiu o modelo típico de construção de usinas na Amazônia: deslocamento de populações tradicionais e forte impacto ambiental. Na atualidade, as mineradoras instaladas na região ainda contam com isenções fiscais e



preços subsidiados de energia. A maior parte da produção é exportada e apenas uma fração da riqueza gerada permanece na região (Hall, 1991; Soares, 2021; ISA, 2007; Malheiros et al., 2021).

Dentro do complexo Grande Carajás, é preciso destacar a importância histórica da mina de ouro de Serra Pelada, descoberta em 1979, que se tornou a maior mina a céu aberto do mundo, atraindo milhões de garimpeiros. A história de Serra Pelada representa um caso interessante por representar uma ruptura no discurso da ditadura militar - uma deriva nos termos da Análise do Discurso<sup>51</sup> - uma vez que desconstrói o discurso da racionalidade econômica, sacramentado nos seus planos de desenvolvimento nacional e regional (Soares, 2021).

A mineração em Serra Pelada ficou marcada pela baixa institucionalização, abrigando relações sociais e técnicas arcaicas, com o Estado não conseguindo impor controle total sobre o território (Wanderley, 2019). Diante do custo político de ter que obrigar milhares de garimpeiros a deixar o local, a fim de que a CVRD prosseguisse com a exploração mecanizada da lavra, conforme previa o receituário do planejamento racional, o governo militar preferiu adiar a decisão, pois, como visto, perdia popularidade. Paradigmático dessa medida “populista”<sup>52</sup> foi a visita do presidente Figueiredo à mina em novembro de 1982. Depois de ser carregado nos ombros por uma multidão (Figura 11), o presidente então anunciou que Serra Pelada permaneceria aberta aos garimpeiros (Schmink; Wood, 1992; Diniz, 1994).

---

<sup>51</sup> Segundo Souza (2014, p. 13): “São as derivas que permitem aos sujeitos romper com os discursos. A deriva no discurso religioso, por exemplo, é o pecado; no discurso jurídico, a deriva é ser um fora-da-lei. A possibilidade de derivar é o que faz com que os discursos se desloquem, se refaçam, se fortaleçam ou desapareçam.”

<sup>52</sup> Interessante notar que entre os argumentos para o golpe de 1964 estava o de eliminar o aparelhamento da máquina estatal por políticos populistas.

Figura 11 - Presidente João Figueiredo é recebido em Serra Pelada



Fonte: Memorial da Democracia (1982).

Destaque-se, ainda, o Projeto Jari, que teve início em 1967, quando o bilionário estadunidense Daniel Ludwig (1897-1992) comprou uma enorme área de floresta próxima ao rio Jari, afluente do rio Amazonas, abarcando partes do Pará e do Amapá, com o objetivo de plantar uma floresta homogênea para a extração de madeira. No entanto, o desmatamento para o plantio de pinheiros e gmelinas mostrou-se desastroso, degradando o solo e gerando pragas. Em 1981, já em crise, o projeto foi vendido para um consórcio de empresas brasileiras, aproveitando os incentivos reunidos no Polamazônia (Soares, 2021).

Vários outros projetos de desenvolvimento da Amazônia também foram realizados em associação com o capital privado estrangeiro ou nacional.<sup>53</sup> O risco de perdas financeiras era pequeno para os investidores privados, razão pela qual grandes fazendas foram abertas por grupos empresariais estabelecidos em outras partes do país, os quais buscavam basicamente garantir acesso a vantagens como benefícios fiscais, importação de máquinas com isenção de impostos e empréstimos sem juros (que muitas vezes eram perdoados e nunca pagos) (Ioris, 2018; Acker, 2017).

---

<sup>53</sup> Empresas estrangeiras, como Volkswagen, Nestlé, Liquigás, Goodyear, e nacionais, como a construtora Camargo Corrêa e os bancos Bradesco e Real, e mesmo estatais, como a Companhia Vale do Rio Doce, participaram desses projetos.

Ainda assim, conforme observa Becker (2015), a política de incentivos concedidos pelo governo não conseguiu atrair o capital privado de modo satisfatório. Ao final da década de 1980, a maioria dos projetos agrícolas financiados pelo Estado já se mostravam improdutivos e foram abandonados ou vendidos. Os projetos minerais resistiram às custas de fortes subsídios. Em contrapartida, o objetivo geopolítico de rápida ocupação territorial teria sido, de fato, bem-sucedido, com a consolidação da presença do aparelho estatal na região, conforme preconizava a Doutrina de Segurança Nacional.

Ressalte-se, por fim, que a associação com o capital estrangeiro não foi suficiente para minar as bases do discurso soberanista nem para que essa associação deixasse de existir em anos posteriores. O discurso, no entanto, foi se readaptando a diferentes conjunturas e momentos históricos, conforme será analisado nas próximas seções.

### 3.2 O “PULMÃO DO MUNDO”

Por muito anos, a ideia de que era preciso seguir expandindo as fronteiras agrícolas e econômicas, no espírito de conquista da Operação Amazônia, foi quase consensual no Brasil e também no mundo.<sup>54</sup> Todavia, desde o final da década de 1960, entrava em curso uma mudança importante na visão humana sobre a natureza em diferentes lugares do mundo (Acker, 2017). Essa mudança foi precedida por diversos desastres naturais de origem antropogênica, como as contaminações por mercúrio em Minamata, no Japão, as chuvas ácidas na Europa, o aumento da poluição em grandes cidades norte-americanas e europeias.

A partir de então, uma sucessão de livros e artigos começaram a demonstrar que o progresso tecnológico e o crescimento agroindustrial não trariam apenas benefícios para a humanidade; ao contrário, eles teriam impacto direto na destruição dos ecossistemas naturais. Obras como “Primavera Silenciosa” (1962), de Rachel Carson, “A Bomba Populacional” (1968), de Paul Ehrlich, e “A Tragédia dos Comuns” (1968), de Garrett Hardin, alcançavam forte repercussão junto à opinião pública mundial (Lago, 2013; Acker, 2017).

---

<sup>54</sup> Como visto, organismos internacionais - como o Banco Mundial, o FMI, o BID e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (*Food and Agriculture Organisation* – FAO) -, além de financiarem grandes projetos em áreas florestais, incentivavam os países em desenvolvimento a expandirem sua fronteira agrícola a fim de explorar produtos como madeira e carne, suprimindo a crescente demanda mundial por esses produtos (Zhourri; Laschefski, 2010; Gonçalves, 2001; Acker, 2007).

Hajer (1995) destaca que a imagem da Terra fotografada pelos astronautas da missão *Apollo 8*, em 1968, representou um ponto de inflexão na percepção humana sobre a natureza. A imagem de uma esfera azul flutuando aparentemente sem rumo num mar de total escuridão transmitia uma sensação de fragilidade e interdependência entre homem e natureza. Emerge, nesse contexto, as linhas narrativas da “nave Terra” - ou a de que estamos todos no mesmo “barco” - cuja a manutenção dependeria de um delicado equilíbrio entre as necessidades dos passageiros e a capacidade da “nave” de responder a essas necessidades (Dryzek, 1997; Castro, 2015).

Nesse cenário, a linha narrativa de que Amazônia seria o “pulmão do mundo” surge em 1971, em uma entrevista do biólogo alemão Herald Sioli a uma agência de notícias dos Estados Unidos. A expressão teria surgido de um equívoco do jornalista ao transcrever as falas de Sioli. Na reportagem que ganhou rápida repercussão mundial, CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono) foi substituído por O<sub>2</sub> (oxigênio) e, assim, a Amazônia se tornou “o pulmão do mundo” (Oliveira, 1991). Não obstante, embora do ponto de vista estritamente científico essa metáfora não seja correta - uma vez que é a flora marinha a responsável pelo oxigênio que se respira no mundo -, a ideia de “pulmão do mundo” passou a invocar a questão do equilíbrio ecológico e da importância da floresta para a regulação do clima do planeta (Zhourri, 2002; Colón, 2022).

Desde então, porém, sucessivos governos brasileiros têm feito uso dessa imprecisão científica para desmoralizar as reivindicações do movimento ambientalista (Zhourri, 2002). Conforme visto no Capítulo 2, essa imprecisão contribui para minar a credibilidade dessa linha narrativa e, portanto, seu poder de persuasão. Todos os governos brasileiros tem se oposto enfaticamente à narrativa de “pulmão do mundo” desde o seu aparecimento no cenário internacional, uma vez que denota a ideia de que a floresta poderia vir a se constituir em um patrimônio comum da humanidade, em vez de um território que está sob a soberania do Brasil.

Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), realizada em Estocolmo, colocou o tema do meio ambiente em destaque na agenda política internacional. Esta foi, à época, a maior conferência já realizada pela ONU. As preocupações ecológicas, no entanto, advinham principalmente dos países ricos, fortemente influenciados pelo relatório “Limites do Crescimento”, publicado pelo

Clube de Roma<sup>55</sup> poucos meses antes da abertura da conferência (Lago, 2013; Hajer, 1995).

O relatório consistia em um conjunto de projeções gráficas que mostrava que a humanidade estava exaurindo seus recursos naturais rapidamente e que, se nada fosse feito, um desastre sem paralelo na história humana ocorreria no período de um século. O estudo apresentava uma concepção “neomalthusiana” do crescimento populacional, com preocupações especificamente direcionadas aos países pobres. A metodologia empregada, entretanto, negligenciava a importância da inovação tecnológica e os consequentes ganhos em produtividade e eficiência energética (Lago, 2013; Dryzek, 1997).

Para Hajer (1995), “Limites do Crescimento” foi um exemplo extremamente bem-sucedido do uso do discurso como poder. Apesar de seu *status* não oficial, a aura de respeitabilidade e capacidade que acompanhava o Clube de Roma fez do relatório uma referência fundamental no debate sobre o meio ambiente. Mais do que isso, ele passou a conceituar o modo como os problemas ambientais deveriam ser entendidos, estabelecendo um conjunto específico de conceitos e categorias e retratando a questão ambiental como uma crise global.

Nesse contexto, o Brasil e os demais países em desenvolvimento viram a conferência de Estocolmo como uma tentativa de “chutar a escada” de seu desenvolvimento econômico após a maioria da população dos países do Norte Global ter alcançado bons níveis de bem-estar social.<sup>56</sup> À época, como visto, o Brasil vivenciava o período do “milagre econômico”, fortemente baseado no crescimento industrial. Nesse contexto, a comoção social dos países do “Primeiro Mundo” em relação à poluição não interessava ao governo militar (Najam, 2005; Barbieri, 2020; Lago, 2013).

O discurso de Antônio Azeredo da Silveira (ministro das Relações Exteriores do Brasil entre 1974 e 1979) na Assembleia Geral da ONU, em 1976, é emblemático desse pensamento:

---

<sup>55</sup> O Clube de Roma, fundado pelo industrial italiano Aurelio Peccei em 1972, reunia líderes políticos e empresariais, majoritariamente europeus, associados a pesquisadores do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT).

<sup>56</sup> Em contraposição ao relatório “Limites do Crescimento”, o chamado relatório “Founex sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente”, produzido por um grupo de intelectuais de países em desenvolvimento no processo preparatório para a CNUMAH, enfatizava a necessidade de incorporar as preocupações ambientais à agenda de desenvolvimento. Esse documento foi importante para justificar a posição dos países do Sul na conferência (Mejía, 2010; Najam, 2005).

Alega-se que, por motivos ecológicos, o desenvolvimento econômico dos países hoje subdesenvolvidos já não é mais praticável. Ora, a estagnação das áreas mais pobres do globo não pode ser o preço da conservação do meio ambiente. O que é preciso, sim, é que se proceda a uma ampla reorganização da economia mundial, de modo a corrigir as agudas disparidades tanto na distribuição dos meios de produção, quanto nos padrões de consumo. A invocação de motivos ecológicos para frustrar as expectativas de desenvolvimento constituiria uma nova e inaceitável forma de dominação, que contaria com a oposição de todos os povos que estiveram submetidos ao colonialismo e que, apesar de todos os vaticínios em contrário, souberam organizar-se politicamente para alcançar sua independência e para preservá-la, bem como para lutar por sua autonomia econômica. (p. 424)

Desse modo, qualquer tentativa de usar a proteção ao meio ambiente como forma de impedir o desenvolvimento nacional era considerado inaceitável. Além disso, defendeu-se vigorosamente a soberania brasileira sobre a Amazônia e sobre seus recursos naturais, adotando uma posição essencialmente refratária em relação à agenda proposta (Lago, 2013; Vieira, 2013; Kiessling, 2018).

Logo após a conferência de Estocolmo de 1972, o governo criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), ligada ao Ministério do Interior. A Sema representou uma iniciativa diplomática para contrabalançar a atitude intransigente do Brasil naquela conferência, ainda que ela estivesse marginalizada dentro da burocracia estatal (Acker, 2017; Barbieri, 2020). Segundo Bratman (2019), no discurso oficial, os políticos brasileiros rejeitavam veementemente a influência de outros países em seus assuntos domésticos, mas, na prática, era bastante sensível à pressão externa.

Em 5 de novembro de 1976, em um discurso de saudação ao presidente do Peru, Francisco Morales Bermudez (1975-1980), Geisel reforça o discurso de que a proteção a floresta seria apenas um pretexto para que atores internacionais tivessem acesso às riquezas estratégicas da região amazônica:

Não escapa, ao realismo de interesses estranhos, a riqueza inestimável das reservas naturais da Amazônia e, a pretexto de preservá-la como pulmão do mundo, levantam-se ainda que fluídas e teóricas, infundadas inquietudes internacionais. (p. 320)

Nesse contexto, para se proteger da “cobiça estrangeira”, o governo brasileiro liderou os demais países integrantes do bioma amazônico na Iniciativa Amazônica - precursora do Tratado de Cooperação Amazônica - que estabelecia uma política comum para o desenvolvimento socioeconômico da região e reafirmava a soberania exclusiva dos

oito países participantes sobre a administração da região.<sup>57</sup> Pela Iniciativa, o aproveitamento dos recursos naturais da floresta era considerado um direito soberano de cada país amazônico e as ingerências internacionais um desrespeito a esse direito (Visentini, 2020).

Mesmo que fizesse uso de um discurso que resistia fortemente às ingerências estrangeiras, a partir da segunda metade da década de 1970, as pressões por maior conservação dos biomas brasileiros, especialmente da Amazônia, aumentaram e o governo brasileiro foi obrigado a tomar ações nesse sentido. Diferentemente da linha narrativa difundida pelos órgãos oficiais de que as preocupações ecológicas advinham exclusivamente de atores externos, sendo o ambientalismo uma ideologia oriunda de países ricos e, portanto, alheia à preocupação dos brasileiros de modo geral, diversos grupos genuinamente nacionais também demandavam maior proteção aos ecossistemas do país. Tais grupos, com a ajuda de órgãos e grupos internacionais, conseguiram mobilizar as instituições brasileiras (Acker, 2017; Hochstetler; Keck, 2007; Keck; Sikkink, 1998).

Uma aliança entre cientistas estrangeiros, que trabalhavam para agências intergovernamentais, e funcionários públicos brasileiros que atuavam dentro do governo fez com que os militares conjugassem os projetos de desenvolvimento para a região amazônica com iniciativas para a conservação da floresta. A “linguagem da ciência” utilizada por esses grupos tinha uma forte afinidade discursiva com as orientações tecnocráticas e modernizadoras do regime militar (Hochstetler; Keck, 2007; Donadelli, 2016).

Como visto no Capítulo 2, Hajer (1995) usa o conceito de “afinidade discursiva” para designar o processo de formação das coalizões discursivas. Embora os objetivos possam ser diferentes e os argumentos possam variar em sua essência, a afinidade discursiva permite que o problema seja entendido de modo semelhante por diferentes grupos sociais. Nesse sentido, o governo brasileiro passou a investir na criação de uma extensa rede de parques nacionais na Amazônia a partir da segunda metade da década de 1970. No início da década de 1980, por exemplo, milhões de hectares foram destinados para a criação da reserva indígena Yanomami (Freitas, 2020; Hecht; Cockburn, 2010).

---

<sup>57</sup> Os participantes da Iniciativa Amazônica eram Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Em julho de 1978 foi assinado o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), embrião da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), criada em 1998 pelo Protocolo de Caracas, com sede em Brasília (Visentini, 2020).

A “Crise da Dívida Externa” da década de 1980 também atrapalhou os planos para novos grandes projetos para a região. Destaque-se que o país já se encontrava em uma situação econômica bastante vulnerável quando adveio o Segundo Choque do Petróleo em 1979, decorrente da Revolução Iraniana e da subsequente guerra entre Irã e Iraque. Diferentemente do que ocorreu no Primeiro Choque, os grandes mercados mundiais diminuíram o crédito disponível para países em desenvolvimento, que passaram a enfrentar dificuldades em renovar seus empréstimos externos (Luna; Klein, 2014; Moraes; Silva, 2011; Saad Filho; Morais, 2018).

Para piorar a situação, as taxas de juros subiram a níveis inéditos nos EUA, o que fez com que as dívidas contratadas a juros baixos e flutuantes pelo Brasil e pelos demais países da América Latina subissem acentuadamente. Em 1982, após a moratória do México, a situação brasileira tornou-se extremamente delicada do ponto de vista financeiro, uma vez que as reservas internacionais haviam se esgotado. Nesse cenário, o país foi forçado a recorrer ao FMI. Era o início de uma longa trajetória de negociações com o Fundo, encerrada apenas no início da década de 1990 (Saad Filho; Morais, 2018; Carneiro; Modiano, 1990).

Diante desse quadro, a confiança no crescimento econômico e no desenvolvimento nacional, evidente nos pronunciamentos oficiais até então, cederam lugar a uma realidade muito menos alvissareira. Esgota-se um modelo de crescimento altamente dependente de conjunturas externas favoráveis e de repressão social (Hochstetler; Keck, 2007; Da Silva, 2016).

Com a redemocratização, em 1985, o novo governo civil, chefiado por José Sarney (1985-1989), buscou equilibrar a influência da coalizão soberanista sob seu governo e a necessidade de se integrar à comunidade internacional. A volta ao regime democrático fez com que o país precisasse “repensar” o seu papel no mundo. Para que pudesse participar dos mais diversos regimes internacionais – desde o regime de não proliferação nuclear até o de direitos humanos, passando pelo de proteção ao meio ambiente -, o país precisaria realizar uma “renovação de credenciais” (Oliveira, 2017; Fonseca Jr., 2004).

Nesse cenário, a posição internacional brasileira em relação ao meio ambiente teria de mudar, uma vez que o país vinha sofrendo severas críticas da comunidade internacional. Nessa mesma época, grupos ambientalistas, aliados a lideranças indígenas e de povos extrativistas, começavam a se tornar uma fonte ativa de pressão sobre governos locais, bem como sobre instituições financeiras multilaterais, especialmente o Banco



Mundial e o BID, os quais passaram a impor novas condicionalidades em relação à proteção do meio ambiente para a liberalização de empréstimos (Hecht; Cockburn, 2010; Hirst, 2013).

Em setembro de 1987, imagens de enormes queimadas na Amazônia, captadas pelo satélite NOAA-9 (*National Oceanographic and Atmospheric Administration*) da Nasa, pela primeira vez divulgadas ao público, chocaram o Brasil e o mundo e causaram danos à reputação do país (Pinto, 2021; Azevedo; 1992). Em 1988, em resposta à uma resolução da Assembleia Geral da ONU que propunha realizar uma nova conferência para atualizar as questões ambientais, o Brasil se oferecia como anfitrião. O objetivo era mudar a imagem de um país incapaz de cuidar de sua própria riqueza natural e minimizar as críticas da comunidade internacional (Keck; Sikkink, 1998). No mesmo ano, Sarney anunciou um plano nacional para preservar a Amazônia, o Programa Nossa Natureza que suspendia incentivos fiscais para projetos pecuários na Amazônia e na Mata Atlântica e proibiu a exportação de madeira em toras (Brasil, 1988).

Na prática, porém, o “Nossa Natureza” trazia poucas novidades. À época, a maioria dos programas de incentivo da Sudam estavam no fim e a exportação de toras de madeira (em oposição à madeira serrada) já estava proibida há anos. O que o Programa tinha de mais importante foi o redimensionamento das áreas designadas como terras dos povos Yanomami, o território a ser demarcado foi reduzido em 75% para dar lugar à Floresta Nacional de Roraima (Hecht; Cockburn, 2010).

No entanto, o brutal assassinato de Chico Mendes em dezembro de 1988 trouxe novamente a atenção da imprensa estrangeira e da comunidade internacional para os piores aspectos da sociedade brasileira: destruição do meio ambiente, violência, desrespeito aos direitos humanos. Mendes - seringueiro e líder sindical, presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Xapuri, no Acre - havia alcançado notoriedade mundial em razão de sua resistência organizada contra os grandes projetos de desenvolvimento empreendidos pelo governo brasileiro na Amazônia, o que o tornou alvo de inúmeras críticas da coalizão soberanista, que o acusaram de estar a serviço de interesses estrangeiros e de ser um obstáculo ao progresso da região (Lago, 2013; Fishlow, 2011; Keck; Sikkink, 1998; Gonçalves, 2001).

Nesse cenário, a degradação da Amazônia se torna um tema constante na mídia mundial, ocupando capas de jornal e editoriais, conforme se verifica, por exemplo, na Figura 12.

Figura 12 – Imprensa mundial e a Amazônia



Fonte: Time (1989), Newsweek (1989).

À época, declaração de figuras públicas, como políticos, artistas e intelectuais, questionando a capacidade brasileira de proteger seu patrimônio natural, foram vistas pela coalizão soberanista como uma ameaça direta à soberania do Brasil sobre a floresta. Entre as declarações que são frequentemente citadas, está a do então senador Al Gore, que teria dito que a Amazônia é um patrimônio mundial - Gore alega nunca ter feito tal declaração<sup>58</sup> - e a do então presidente francês François Mitterrand (1981-1995), que teria afirmado, em uma conferência internacional, que o Brasil deveria aceitar uma “soberania relativa” sobre a floresta amazônica<sup>59</sup> (Martins, 2018; Villas Bôas, 2021; McCoy; Traiano, 2021; Hochstetler, 2019).

Um dos exemplos mais emblemático de como o discurso soberanista instrumentaliza linhas narrativas em favor da ideia de que a Amazônia precisa ser constantemente vigiada e protegida da cobiça internacional é o boato de que livros didáticos estadunidenses mostrariam a floresta amazônica como uma “área internacional”, o qual foi divulgado em alguns veículos de mídia no início da década de 2000 (Barbosa, 2015; McCoy; Traiano, 2021; Buarque, 2010).

<sup>58</sup> A frase literal teria sido “*Contrary to what Brazilians think, the Amazon is not their property, it belongs to all of us*”. Segundo Rohter (2012), essa declaração, na verdade, foi feita pelo senador republicano Robert Kasten em uma cerimônia em homenagem a Chico Mendes em 1989.

<sup>59</sup> Essa declaração teria sido proferida durante uma conferência internacional sobre meio ambiente em Haia em 11 de março de 1989 (De Sartre; Taravella, 2009; Miyamoto, 2009; Villas Bôas, 2021).

O que se verifica é que essas narrativas atraem por um apelo moral e emocional, principalmente porque ressoam com o modo como as pessoas veem o mundo - a dicotomia binária que opõe nacionais a estrangeiros, a luta do mais franco contra o mais forte, etc. Como visto no capítulo 2, Hajer (1995) denomina esse componente do jogo argumentativo de “aceitabilidade”, que seria o fato de as alegações precisarem se relacionar com as visões de mundo de cada indivíduo para serem de fato persuasivas.

Em um discurso proferido em 17 de março de 1989, por ocasião da partida dos guardas-marinha embarcados no navio-escola Brasil, o presidente Sarney reforçou esse discurso soberanista:

Nossa gloriosa Marinha brasileira tem a grande missão de manter a nossa presença soberana e evitar, juntamente com as outras forças, que se transforme aquele pedaço do Brasil [Amazônia] num Golfo Pérsico verde, internacionalizado, cobiça que há tanto tempo existe.

Por trás da ecologia, há interesses maiores. Ela é um Cavalo de Tróia feito para seduzir os espíritos puros dos moços e daqueles que, no mundo inteiro, pensam na sobrevivência do homem no planeta. (p. 111)

Sarney foi sucedido na presidência por Fernando Collor de Mello (1990-1992), período em que o discurso soberanista se mostrou muito menos influente, como demonstra, por exemplo, a disposição do novo presidente em encerrar o programa nuclear brasileiro, simbolizada pela imagem de Collor de Mello jogando uma pá de cal no poço que teria sido utilizado para testes nucleares secretos na Serra do Cachimbo, no Pará.

O novo presidente estava empenhado em construir uma imagem do Brasil como um país moderno, alinhado com valores ocidentais, o que implicaria a incorporação do discurso de proteção ambiental desses países. Suas declarações em relação à Amazônia são notadamente diferentes das dos demais presidentes brasileiros até então, conforme se verifica, por exemplo, em uma entrevista concedida ao jornal alemão Die Welt, em 4 de setembro de 1990:

Acho que a questão ecológica não deve ser somente dos brasileiros nem dos alemães. A questão ecológica é uma preocupação planetária, mundial. Supor que uma opinião estrangeira sobre a questão do meio ambiente representa uma interferência na soberania, é, a meu ver, uma síndrome colonialista, a de considerar que a presença do estrangeiro se dá sempre no sentido de invadir, de se intrometer, de retirar as nossas riquezas, de ferir a nossa soberania. Essa fase nós já passamos, já deixamos atrás há cerca de 200 anos. Nosso governo não entende isso como uma interferência indevida, desde que naturalmente feita como determinam as regras da civilidade, da mesma forma que,

eventualmente, podemos falar sobre desastres ecológicos que ocorram na Europa ou nos Estados Unidos. (p. 13)

A presença do renomado ecologista brasileiro José Lutzenberger<sup>60</sup> como chefe da Sema – o Ministério do Meio Ambiente seria criado apenas em 1993 - evidencia a intenção do governo de assumir um papel de destaque nos assuntos ambientais globais. Embora tenha desempenhado um papel fundamental nos preparativos para a Rio-92, Lutzenberger deixaria o governo um pouco antes do evento, em março de 1992 (Fishlow, 2011; Pereira, Fritz, Fiuza, 2020).

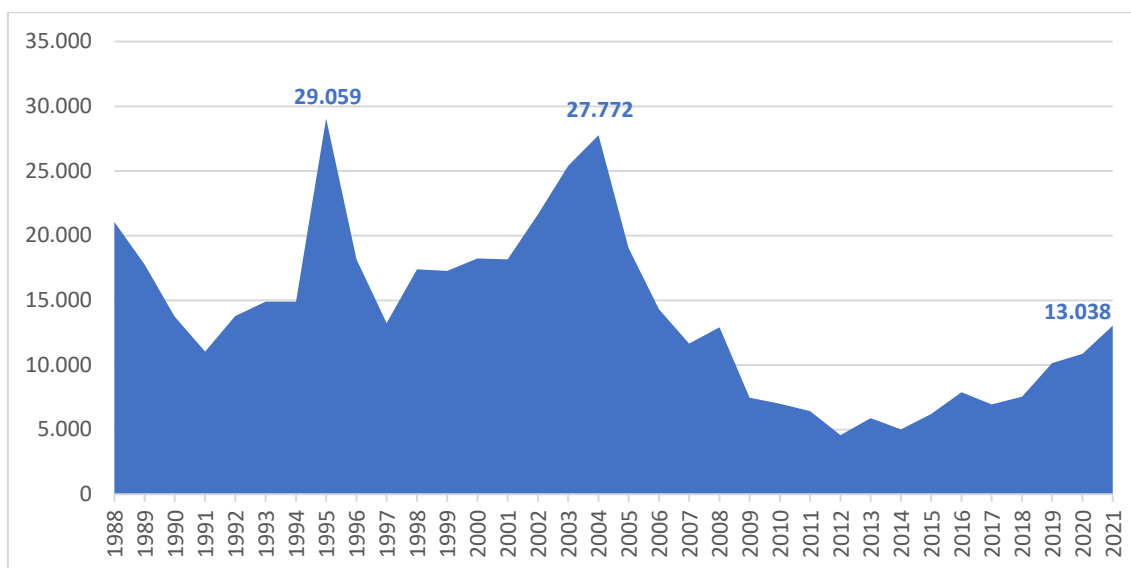
O esforço em se criar uma imagem do Brasil como um país preocupado em implementar medidas efetivas para a proteção de seus ecossistemas contribuiu para que o país atraísse doadores internacionais interessados em financiar programas ambientais (Rodrigues, 2004). Em 1990, em um encontro de cúpula do Grupo dos 7 (G-7),<sup>61</sup> em Houston, a ameaça à Amazônia foi um dos principais temas, o que resultou no Programa-Piloto para a Preservação das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), administrado pelo Banco Mundial (Aubertin, 2015; Perruci, 1999; Antoni, 2010)

O programa, que se tornou operacional apenas em 1994, consistia na ajuda ao desenvolvimento combinando objetivos socioeconômicos e ecológicos, o que levou à criação de unidades de conservação, além de pressionar para que houvesse maior agilidade na demarcação de terras indígenas e a vinculação do fornecimento de crédito agrícola a garantias de preservação ambiental em propriedades rurais da região (Aubertin, 2015; Perruci, 1999; Antoni, 2010). O PPG-7 coincidiu com a diminuição nas taxas de desmatamento na Amazônia por um curto período (nos anos de 1996 e 1997), conforme se verifica no Gráfico 1 e, segundo Capobianco (2021), criou um espaço de cooperação internacional significativo para o desenvolvimento sustentável da região.

---

<sup>60</sup> Lutzenberger foi um dos pioneiros do movimento ambientalista no Brasil, tendo sido o fundador da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), fundada em 1971.

<sup>61</sup> O G-7 reúne Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido, comumente designados como os sete países mais ricos do mundo.

Gráfico 1 - Desmatamento na Amazônia Legal entre 1989 e 2021 (em km<sup>2</sup>)

Fonte: Adaptado de Inpe (2022).

O programa representou, portanto, uma exceção ao modo como o governo brasileiro abordara as questões relativas à floresta amazônica até então, sem a tradicional oposição a participação de outros países e organizações governamentais no que se referia a políticas públicas para a região.

A Conferência da Rio-92 também representou uma vitória para a imagem do Brasil. O país, juntamente com outros países em desenvolvimento, migrou de uma posição contestatória do regime climático, como visto em Estocolmo, para uma postura mais proativa, conseguindo se desvencilhar da imagem de vilão do meio ambiente e assumindo uma posição de vanguarda (Ricupero, 2006; Vigevani; Cepaluni, 2011; Kiessling, 2018).

Durante a Conferência, a política externa brasileira desempenhou um papel extremamente relevante, tendo sido responsável por redigir a Convenção sobre Biodiversidade e tendo contribuído ativamente na criação de instrumentos de financiamento, além de propor o conceito das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Desde então, o país se consolidou como um ator fundamental no tema do meio ambiente (Vigevani; Cepaluni, 2011; Kiessling, 2018).

A Rio-92 marcou, igualmente, o maior alcance dos movimentos socioambientais no Brasil, que deixou de ser uma preocupação exclusiva de ativistas e atingiu a sociedade de forma em geral, ainda que de maneira difusa (Vieira, 2013). Em 1993, sob o governo

de Itamar Franco, foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA), incorporando a Sema.

Esses fatos, aliados ao processo de redemocratização em âmbito doméstico e de globalização no âmbito internacional, concorreram para que o discurso soberanista perdesse força, com a coalizão discursiva tendo que readaptar suas principais linhas narrativas e ressignificá-las. Assunto que exploraremos nas próximas seções.

### 3.3 DA “GUERRA ASSIMÉTRICA” À “GUERRA REVOLUCIONÁRIA”

No início da década de 1990, o fim da perspectiva de um confronto bélico direto entre Estados Unidos e União Soviética trouxe novos componentes sobre o que poderia ser considerado uma ameaça à segurança nacional. A luta contra o comunismo cede lugar a preocupações com a emergência da hegemonia estadunidense em uma ordem mundial unipolar. O recrudescimento da tensão Norte-Sul possibilita às Forças Armadas ressignificar o seu lugar político no Brasil democrático. A grande ameaça passa a ser, então, as organizações multilaterais, notadamente a ONU, e os EUA. Em vez de uma invasão militar, esses atores teriam optado por um tipo de intervenção indireta no território brasileiro, como, por exemplo, por meio da bandeira de proteção ambiental e dos direitos dos povos indígenas (Castro, 2006; Zhouri, 2010).

Nesse novo contexto mundial, questões de ordem global até então postas em segundo plano em razão do embate Leste-Oeste (e.g. degradação ambiental, desrespeito aos direitos humanos, fluxos migratórios internacionais, narcotráfico, terrorismo, etc.), passam a ser “secutirizadas”, no sentido de que, uma vez identificadas como ameaças à segurança global, haveria um direito de ingerência em assuntos até então vistos como concernentes à soberania de cada país (Marques, 2007; Zhouri, 2010). Como bem observa Lidgren-Alves (2018, p. 72) “o Terceiro Mundo passou a ser visto como o *locus* preferencial, senão exclusivo, de todos os males”. Nesse contexto, estaria nos países do Sul Global as causas do tráfico de drogas, do terrorismo, etc.

Diante desse quadro, a partir da década de 1990, a questão do narcotráfico na região da fronteira norte do Brasil, em especial na Colômbia, oferece uma nova linha narrativa em relação à Amazônia, especialmente após o lançamento do chamado Plano

Colômbia<sup>62</sup> em 2000, um acordo de cooperação econômico-militar entre EUA e Colômbia (Castro; Souza, 2006).

A instalação de sete bases militares estadunidenses no país vizinho acendeu o alerta das Forças Armadas brasileiras que, diferentemente de outros países latino-americanos, se negou a assumir um papel de polícia contra o narcotráfico, recusando propostas de cooperação multilateral e em classificar as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) de “organização terrorista”, optando por categorizá-las como um movimento político-social (Monteiro, 2011; Miyamoto, 2009; Spektor, 2012).

A preocupação dos militares brasileiros não estava na possibilidade da região se consolidar como uma rota para o tráfico internacional de drogas, uma vez que este seria um problema de segurança pública e, portanto, fora da alçada das Forças Armadas, mas na possibilidade de, sob o pretexto da guerra contra as drogas, os Estados Unidos aprofundarem sua presença militar na região da bacia amazônica (Hirst, 2013).

Ainda durante o governo de José Sarney, por meio do Projeto Calha Norte (PCN), o Estado brasileiro empreendeu esforços para determinar a localização exata dos limites fronteiriços do norte do país. O Calha Norte – planejado inicialmente para abranger a faixa de fronteira situada ao norte das calhas dos rios Solimões e Amazonas (Figura 13)<sup>63</sup> - era uma resposta às preocupações com a atuação dos grupos guerrilheiros colombianos na região e a possibilidade de uma invasão da fronteira norte, através da Guiana ou do Suriname,<sup>64</sup> por influência de Cuba (Castro, 2006; Monteiro, 2011; Nascimento, 2006).

---

<sup>62</sup> O Plano Colômbia foi encerrado em 2016 pelos presidentes Barack Obama (2009-2017) e Juan Manuel Santos (2010-2018), tendo sido substituído pelo Paz Colômbia, acordo político que pretendia ajudar na viabilização de um acordo de paz entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc).

<sup>63</sup> Em 2003, durante o governo de Lula da Silva, ampliou-se a área de cobertura do projeto. Seu raio de atuação foi estendido, compreendendo atualmente todos os municípios de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e o entorno da Ilha de Marajó, no Pará (Monteiro, 2011).

<sup>64</sup> Após se tornar independente da Holanda, em 1975, o Suriname passou a receber o apoio de Cuba, em substituição a ajuda que provinha da ex-metrópole. Considerava-se que tanto o Suriname quanto a Guiana estavam suscetíveis à influência do regime cubano (Visentini, 2020).

Figura 13 – Calha norte dos rios Amazonas e Solimões



Fonte: Amazon Waters (2023).

Verifica-se, portanto, que o projeto foi concebido dentro da matriz de pensamento da Doutrina de Segurança Nacional, ainda impregnado por teses de supostas ameaças comunistas do contexto da Guerra Fria (ISA, 2007; Castro, 2006). Para Miyamoto (2009), entretanto, a principal preocupação do PCN já era a questão da “internacionalização” da Amazônia e as inúmeras críticas que o governo brasileiro vinha recebendo em relação à sua política de proteção ambiental.

A política de Sarney para o meio ambiente, e para a Amazônia em especial, pode ser caracterizada como sendo uma “estratégia dual”, por um lado, tentou conter as críticas da comunidade internacional com iniciativas como o Programa Nossa Natureza; por outro, deu aval para que os militares intensificassem a presença na floresta (Perruci, 1999).

Durante a década de 1990, o PCN sofreu com os cortes dos recursos necessários para sua efetiva consecução, o que reduziu gradualmente sua importância. O governo de Fernando Henrique Cardoso priorizou o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), que



tinha o objetivo de implantar o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam).<sup>65</sup> O Sivam/Sipam buscou solucionar algumas das deficiências do PCN na proteção adequada da floresta, constituindo uma rede integrada de telecomunicações e sensoriamento remoto que permitia o controle do tráfego aéreo da região, bem como o monitoramento de queimadas, garimpos ilegais, etc. (Miyamoto, 2009; Andrade; Lima, 2018; Nascimento, 2008).

No entanto, o Sivam/Sipam também esteve envolto em polêmicas, desde acusações de corrupção e espionagem até o debate sobre a necessidade de se contratar uma empresa estrangeira, a estadunidense Raytheon, para criar um programa de monitoramento do território brasileiro, com as evidentes repercussões desse fato junto à coalizão soberanista (Miyamoto, 2009).

Como visto, o fim da Guerra Fria obrigou as Forças Armadas brasileiras a repensarem seu papel e a readaptarem o discurso soberanista a fim de manter sua relevância política no contexto nacional. O espectro de um confronto assimétrico com a maior potência militar mundial – baseado no fato de que os EUA estariam aumentando seus efetivos na bacia amazônica com o Plano Colômbia - ensejou o surgimento da chamada “estratégia da resistência”, a qual empregaria táticas de guerrilha. Uma forma de se contrapor a um inimigo muito mais poderoso militarmente (Villas Bôas, 2021; Leirner, 2020).

Assim, a Amazônia era um terreno fértil para uma nova “invenção de tradições” no pós-Guerra Fria. As Forças Armadas brasileira não teriam mais que se alinhar as visões e decisões de mundo de uma superpotência, atuando como um parceiro menor na luta contra o comunismo. Dessa vez, elas atuariam diretamente contra uma potência invasora, deslocando a linha narrativa da “guerra revolucionária” para a da “guerra assimétrica” (Leirner, 2020; Castro; Souza, 2006; Marques, 2007).

Interessante notar que, nesse contexto, o mito fundador das Forças Armadas também é deslocado para um passado mais distante, da “Intentona Comunista” – como passou a ser pejorativamente chamado o levante comunista liderado pelo ex-tenente Luiz Carlos Prestes entre 1935 e 1936 - para as batalhas dos Guararapes – entre holandeses e luso-brasileiras durante os anos de 1648 e 1649 em Pernambuco. Diferentemente da “Intentona”, em que a luta era contra um inimigo interno, Guararapes foi uma guerra contra estrangeiros e contra um inimigo considerado mais forte militarmente, o que

---

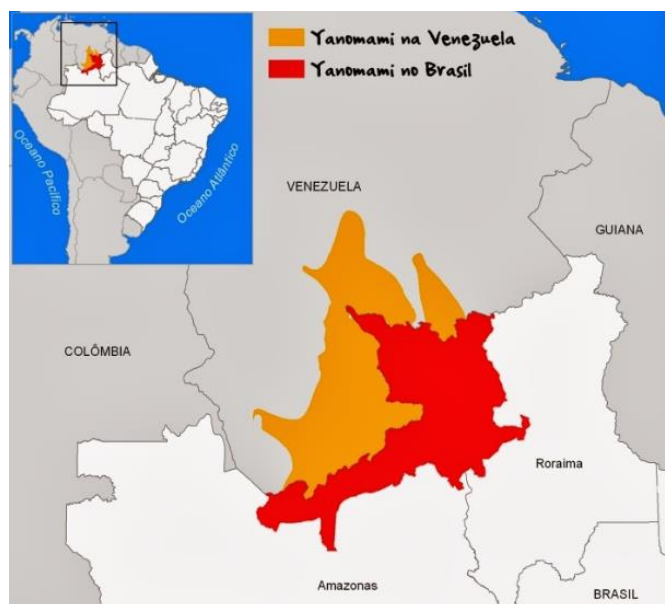
<sup>65</sup> O Sipam foi aprovado ainda no governo de Itamar Franco.

possibilitava uma melhor analogia com o contexto de surgimento da linha narrativa da “guerra assimétrica” (Castro, 2002; Leirner, 2020).

Conforme observam Penido, Barbosa e Kalil (2022), a “invenção” dessas tradições são ideias-força que fundamentam um discurso, embora possam não ter uma base material, elas têm consequências práticas. Nesse sentido, a defesa da Amazônia cumpriria hoje o papel que o anticomunismo cumpriu no passado, encarregando-se de manter a tropa coesa em torno de um discurso.

A questão dos territórios indígenas também se tornou um componente essencial nessa nova linha narrativa. A oposição à demarcação da reserva Yanomami (Figura 14), em uma região de fronteira entre Brasil e Venezuela – e, anos mais tarde, da terra indígena Raposa Serra do Sol - tem sido um dos principais fundamentos do discurso soberanista desde a redemocratização. De acordo com esse discurso, a influência de países e instituições de fora da região amazônica poderia transformar essas reservas em embriões de movimentos separatistas, unindo povos que vivem em lados diferentes da fronteira como no caso dos Yanomami<sup>66</sup> (Marques, 2007).

Figura 14 – Localização do território Yanomami no Brasil



Fonte: ISA (2009).

<sup>66</sup> Em 1995, o coronel da reserva Carlos Menna Barreto publicou a obra “A Farsa Yanomami”, em que defendia que os Yanomami nunca existiram como um povo único, constituindo, na verdade, um conjunto de diferentes povos indígenas. A identificação como membros de uma mesma nação teria partido de estrangeiros que teriam transmitido essa identidade aos índios, com a intenção de alimentar um movimento separatista na região (Alves, 2022; Rodrigues, 2022).

Em 1991, o presidente Collor de Mello assinou lei reconhecendo os 9,5 milhões de hectares de território Yanomami contínuos, próximo à fronteira com a Venezuela. A demarcação se sobrepôs ao decreto anterior de Sarney, que criava dezenove “ilhas” de reservas, proposta que era mais bem aceita entre os militares.<sup>67</sup> Tal ação desagradou tanto as Forças Armadas, que alegavam ameaça à segurança nacional, quanto às elites locais, que temiam perder acesso aos recursos minerais e agrícolas da região (Hecht; Cockburn, 2010; Zhouri, 2010).

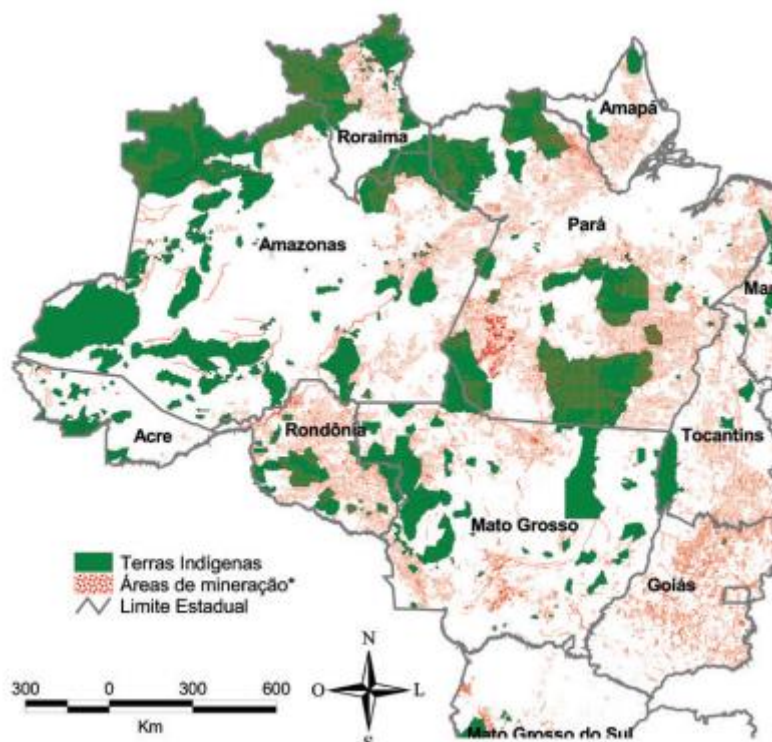
Os recursos minerais existentes no subsolo dessas áreas também são frequentemente citados como prova de que elas favorecem interesses escusos (Figura 15). Para a coalizão soberanista, as reservas indígenas foram deliberadamente criadas em regiões de solos ricos em minérios (Marques, 2017). Emblemático desse pensamento foi a declaração feita por Jair Bolsonaro, quando ainda era candidato a presidente, no clube Hebraica no Rio de Janeiro em 3 de abril de 2017: “onde tem uma terra indígena, tem uma riqueza embaixo dela” e reforçada em seu discurso na Assembleia Geral da ONU, em 2019, já como presidente do Brasil:

O índio não quer ser latifundiário pobre em cima de terras ricas. Especialmente das terras mais ricas do mundo. É o caso das reservas Yanomami e Raposa Serra do Sol. Nessas reservas, existe grande abundância de ouro, diamante, urânio, nióbio e terras raras, entre outros.

---

<sup>67</sup> A demarcação em “ilhas” consiste em permitir que os espaços das reservas possam ser intercalados com propriedades rurais particulares ou mesmo com núcleos urbanos (Miyamoto, 2009).

Figura 15 – Localização de territórios indígenas e de áreas de mineração



Fonte: Fundação Perseu Abramo (2017, p. 23).

Em 1993, ainda sob influência o discurso em torno da proteção ao meio ambiente promovido pela Rio-92, propôs-se a criação da terra indígena Raposa Serra do Sol, também em Roraima, na divisa com Guiana e Venezuela (Figura 16), a qual seria demarcada apenas no governo de Fernando Henrique Cardoso e homologada no governo de Lula da Silva, em 2005. A demarcação esteve envolta em muitas polêmicas, especialmente porque em 2008 o Supremo Tribunal Federal (STF) suspendeu temporariamente a remoção de não índios do território, em sua maioria arroteiros. Como no caso da reserva Yanomami, a coalizão soberanista se opunha à demarcação em território contínuo, preferindo um modelo em que as aldeias estivessem separadas, o que permitiria a continuação da produção de arroz na região e dificultaria o surgimento de enclaves autônomas dentro do território brasileiro, as quais teoricamente poderiam reivindicar a constituição de um Estado próprio no futuro (Barbosa, 2015).

Figura 16 – Localização da Terra Indígena Raposa Serra do Sol



Fonte: The Guardian (2019).

No auge da polêmica sobre a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, o então governador do estado de Roraima, José de Anchieta Júnior (2007-2014), acusou ONGs internacionais de explorarem a questão indígena para se aproveitar da Amazônia brasileira. Segundo ele, não era por acaso que a demarcação estava ocorrendo em áreas que continham importantes reservas de ouro (Barbosa, 2015).

Em abril de 2008, o comandante do Exército na região amazônica, general Augusto Heleno Pereira, criticou o tamanho das terras destinadas à reserva e afirmou que a proximidade da Raposa Serra do Sol com as fronteiras de Venezuela e Guiana ameaçavam à segurança nacional. Em março de 2009, o STF finalmente decidiu que a reserva deveria ocupar um território contíguo e que os não índios deveriam ser removidos da área. Quatro dias depois, Pereira foi afastado do comando da Amazônia (Barbosa, 2015).

Além do general Augusto Heleno Pereira, outros altos membros das Forças Armadas expressaram publicamente o seu descontentamento com a demarcação. Para Leirner (2020), essas manifestações inauguraram um novo padrão no comportamento das Forças Armadas no Brasil desde a redemocratização, com os militares retomando gradualmente um papel decisivo no cenário político, oferecendo, portanto, um novo ímpeto ao discurso soberanista.

Não obstante, Miyamoto (2009) observa que, apesar da polêmica em torno da demarcação, acompanhada de perto pela imprensa, ela não foi o suficiente para mobilizar setores políticos de fora das Forças Armadas e da “bancada amazônica”. Além disso, desde a redemocratização, durante diferentes administrações, dificuldades em conseguir recursos junto ao governo federal para programas destinados a proteger as fronteiras brasileiras não era algo incomum. Esses fatos poderiam indicar que a questão da proteção da soberania brasileira sobre a floresta amazônica não tem forte ressonância junto à sociedade de modo geral.

Diante desse quadro, é preciso questionar se o discurso soberanista sobre a região estaria realmente estruturado na sociedade. De fato, ele parece ressoar fortemente junto a um público específico – o qual denominamos de coalizão soberanista – mas, ao que tudo indica, ele não é imediatamente incorporado pelos demais setores sociais, que inicialmente demonstram um certo desinteresse sobre o tema.

A explicação por essa apatia estaria no fato de que essas informações sozinhas são apenas componentes periféricos. Os fatos, quando comunicados, devem ser devidamente enquadrados (Lakoff, 2010), ou seja, precisam estar contidos em uma linha narrativa que mostre a importância de se defender determinado discurso. A ascensão de Jair Bolsonaro à presidência em 2019 permitiria ao discurso soberanista ganhar novo destaque, por meio de novas linhas narrativas, as quais serão exploradas mais adiante.

Antes, porém, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 fizeram com que o interesse de Washington se voltasse principalmente para o Oriente Médio, com a questão do tráfico de drogas na América Latina sendo relegado a um segundo plano (Vigevani; Cepaluni, 2011). A linha narrativa da “guerra assimétrica” se manteve como a base fundamental do discurso soberanista, sendo convenientemente invocada sempre que as Forças Armadas e outros membros da coalizão soberanista necessitassem justificar a sua função no Estado brasileiro.

Em 2018, com a eleição de Bolsonaro, os militares finalmente retornam à cena político-partidária. Tendo sido membro do Exército, Bolsonaro conseguiu o apoio até mesmo de generais do alto comando dessa instituição, deixando no passado fatos controversos de sua bibliografia.<sup>68</sup> Em seu governo, milhares de militares ocuparam

---

<sup>68</sup> Quando capitão do Exército, Bolsonaro foi preso por indisciplina por escrever um artigo em que reclamava dos baixos salários recebidos pelos oficiais. O artigo foi publicado na revista *Veja* em setembro de 1986. Em outubro de 1987, a mesma revista publicou um plano em que militares planejavam colocar bombas em quartéis para pressionar por aumento de salários. Bolsonaro, segundo a publicação, seria um dos autores do plano. Ele foi condenado por unanimidade por uma comissão militar (Conselho de

postos-chave no Executivo federal, em quantidades ainda maiores do que durante a ditadura militar<sup>69</sup> (Godoy, 2021; Souza, 2021; Cunha, 2021; Rocha, 2021).

Esse efetivo dentro do governo foi denominado por alguns analistas políticos e setores da imprensa de “ala militar”, o que denota que esse núcleo seria um contraponto de moderação em relação à “ala ideológica”, mais alinhada às ideias radicais da extrema direita, além de ser “fiadora” do novo governo, no sentido que seria um instrumento de contenção das posturas mais extremadas do Presidente da República (Freixo, 2020).

Cabe destacar, no entanto, que esse núcleo militar também passava por um forte processo de “ideologização”, com o espectro do comunismo e da “guerra revolucionária” voltando à baila por influência da extrema direita estadunidense, comumente chamada de *alt-right* (*alternative right* ou direita alternativa). As ideias dessa corrente de pensamento chegavam aos quartéis por meio de livros como “A Revolução Gramsciana no Ocidente”, escrito pelo general Sérgio Avellar Coutinho, inspirado nas ideias do escritor Olavo de Carvalho que, durante a década de 1990, fez palestras tanto na Escola Superior de Guerra (ESG) como na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (Eceme)<sup>70</sup> (Pinto, 2021; Leirner, 2020).

Conforme observam Casarões e Flemes (2019), Olavo de Carvalho seria uma “versão brasileira” do estrategista estadunidense Steve Bannon, expoente da *alt-right* que ajudou a forjar a campanha de Donald Trump para a presidência dos EUA com base em uma ideologia antiglobalista, impulsionada pelo desejo de regenerar o Ocidente – espiritual, econômica e politicamente. No Brasil, Carvalho denunciava os perigos do “globalismo” e do “marxismo cultural” desde o final da década de 1990.

Bolsonaro, embora tenha construído sua carreira parlamentar baseando-se na pauta de melhoria salarial para sargentos e oficiais de baixa patente (Santos, 2021), incorpora muitas das teorias da extrema direita a fim de atrair esse público, sem abster-se, evidentemente, de trazer o espectro da cobiça estrangeira sobre a Amazônia de volta ao debate político, como se verifica em um *tweet* publicado em 2015 sobre o “Triplo A” (Figura 17).

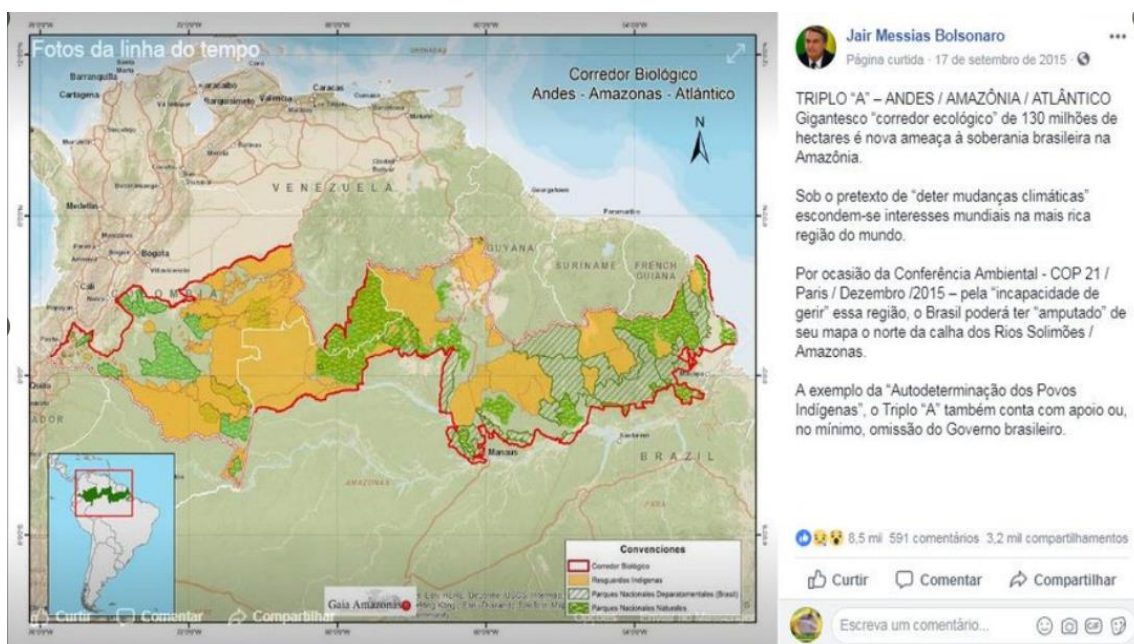
---

Justificação), mas depois absolvido pelo Supremo Tribunal Militar (STM), que determinou que os laudos foram inconclusivos (Reuters, 2022; Cunha, 2021).

<sup>69</sup> Cerca de três mil militares da ativa ocupavam cargos no governo Bolsonaro em 2021 (Freixo, 2020; Santos, 2021).

<sup>70</sup> Em 1999, Olavo de Carvalho foi condecorado com a Medalha do Pacificador, honraria do Exército brasileiro. Em 2001, recebeu a Ordem do Mérito da Aeronáutica por serviços prestados à instituição.

Figura 17 – O “Triplo A” segundo Bolsonaro



Fonte: Bolsonaro (2023).

O “Triplo A”, denominado assim em referência aos três ecossistemas envolvidos (Andes, Amazônia e Atlântico), é originalmente uma proposta do antropólogo e ambientalista Martin von Hildebrand, a qual prevê um corredor ecológico da cordilheira dos Andes até o oceano Atlântico, passando pela Amazônia (Mello, 2019). Essa proposta, no entanto, foi instrumentalizada por setores da coalizão soberanista a fim de reascender, mais uma vez, a questão da ameaça à soberania nacional, fundamento do discurso soberanista.

À época, chegou-se a afirmar que tal proposta faria parte do Acordo de Paris, o que foi utilizado como uma das justificativas para o cancelamento da conferência sobre o clima, COP-25,<sup>71</sup> no Brasil. Tal alegação também foi utilizada para se defender a retirada do Brasil do Acordo, embora não haja nenhuma menção ao “Triplo A” nele.

Conforme se verifica, a exaltação que se criou em torno do “Triplo A” readaptou os antigos anseios da coalizão soberanista em relação à Amazônia. Ainda que cada linha narrativa seja única, ela está aberta à repetição e à transformação (Foucault, 1987). Desse modo, a narrativa criada em torno do “Triplo A” recicla o discurso soberanista, mas possibilita que outros elementos sejam adicionados a ela, a exemplo do “globalismo” e do “climatismo”, conceitos que exploraremos na próxima seção.

<sup>71</sup> Entre suas primeiras ações após ser eleito presidente, Bolsonaro solicitou a retirada da oferta do Brasil como país-sede da COP-25. Oficialmente o cancelamento ocorreu em razão de restrições financeiras.



### 3.4 O “GLOBALISMO” E O “CLIMATISMO”

Bolsonaro introduziu uma ruptura no discurso do cenário político brasileiro, fazendo com que ele se deslocasse de uma abordagem que buscava conciliação para uma que procurava antagonismos. Sua campanha eleitoral em 2018 foi baseada em uma plataforma de direita radical que combinava liberalismo econômico e conservadorismo social. Na área do meio ambiente, Bolsonaro foi o primeiro presidente desde a redemocratização a ter um discurso claramente contrário à proteção do meio ambiente, sendo formalmente a favor da redução das salvaguardas ambientais e sociais (Casarões, 2020; Rocha, 2021, Capobianco, 2021).

Durante a solenidade de formatura de cadetes do Exército na Academia Militar das Agulhas Negras, em Resende, Rio de Janeiro, em 1 de dezembro de 2018. Bolsonaro, já presidente eleito, fez a seguinte declaração:

O Ibama multa de forma industrial o homem do campo. Nós não podemos ter gente no governo maltratando quem produz. Não vou admitir mais o Ibama sair multando a torto e a direito, bem como o ICMBio [Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade]. Essa festa vai acabar. (n.p.)

As falas do então do então presidente Jair Bolsonaro eram fortemente a favor da redução de medidas de proteção ambientais e sociais, o que lhe rendeu o apoio de diferentes setores da sociedade, insatisfeitos com o que viam como exageros da agenda progressista e ambientalista, a qual teria sido imposta ao Brasil por movimentos e instituições internacionais. Os militares, como visto, foram cativados pelo forte viés soberanista de seus pronunciamentos, pelo anticomunismo, pela pauta conservadora nos costumes e pelo apoio a políticas de “lei e ordem” (Pinto, 2021). Em relação à questão ambiental, a ala militar e Bolsonaro convergiram em torno de uma perspectiva soberanista em relação à floresta amazônica, como se verifica na paralização do Fundo Amazônia e na designação do vice-presidente, o general da reserva Hamilton Mourão, para o Conselho da Amazônia.

O Fundo Amazônia foi criado em 2008, baseado em um modelo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+),<sup>72</sup> com o objetivo de captar doações para ações de proteção ambiental na região amazônica. As verbas são

---

<sup>72</sup> O REDD+ consiste em um instrumento de pagamento a países em desenvolvimento que conseguem reduzir suas emissões por desmatamento, assunto que será abordado com mais detalhes no Capítulo 5.

geridas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Noruega e Alemanha são os principais doadores. As doações, contudo, estão condicionadas à redução das taxas de desmatamento. O fundo já ofereceu financiamento a mais de cem projetos, os quais abrangem desde operações de controle, monitoramento e fiscalização até atividades econômicas baseadas no uso sustentável das florestas (MMA, 2018).

Ricardo Salles, ministro do Meio Ambiente do governo Bolsonaro, tentou mudar a finalidade do Fundo, extinguindo os conselhos que geriam as doações e propondo que elas pudessem ser utilizadas para indenizar proprietários rurais que foram retirados de áreas de conservação, mesmo que ocupassem essas terras de forma ilegal. O resultado foi a suspensão das contribuições pelos dois países (Viola; Gonçalves, 2019). O governo Bolsonaro, no entanto, não empreendeu esforços para que as doações fossem retomadas. Em 11 de agosto de 2019, o então presidente declarou à imprensa:

Ela [Alemanha] não vai mais comprar a Amazônia, vai deixar de comprar a prestações a Amazônia. Pode fazer bom uso dessa grana. O Brasil não precisa disso. (n.p.)

Em 14 de agosto de 2019, Bolsonaro novamente falou sobre o assunto nos seguintes termos:

Eu queria até mandar um recado para a senhora querida Angela Merkel, que suspendeu 80 milhões de reais para a Amazônia. Pegue essa grana e refloreste a Alemanha, ok? Lá está precisando muito mais do que aqui. (n.p.)

Conforme se verifica nessas declarações, permaneceu, durante a administração de Bolsonaro, o entendimento de que permitir que potências estrangeiras atuem na Amazônia, ainda que somente por meio de doações financeiras, implica em perda de soberania. O verdadeiro interesse dos países doadores seria, indiretamente, se apossar da floresta. Como já visto, esse é o axioma fundamental do discurso soberanista e está em consonância com o que mais recentemente tem se denominado de “globalismo” e “climatismo”, conceitos que, no Brasil, adaptaram a linha narrativa da “cobiça estrangeira” sobre a Amazônia.

O globalismo pode ser definido como a captura de organismos internacionais por determinados interesses - que proviriam desde a elite financeira mundial até do chamado “marxismo cultural” e a sua suposta atuação para o afastamento de valores conservadores,

a exemplo da família tradicional, da religião e da nação - e a tentativa de impor seus próprios valores aos Estados nacionais. Já o “climatismo” seria uma faceta do globalismo, uma espécie de alarmismo climático encabeçado por instituições como a ONU e seus órgãos subsidiários, tendo também a participação da União Europeia e de organizações não-governamentais que atuam internacionalmente (Casarões; Flandes, 2019; Sagres, 2022).

Segundo Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores do governo Bolsonaro entre 2018 e 2021, o “globalismo” e o “climatismo” operam da seguinte forma:<sup>73</sup>

Hoje, creio que o globalismo opera por meio de três instrumentos principais. Um é a ideologia da mudança do clima, ou “climatismo” – para usar outra palavra, distinta da mudança climática em si, como um fenômeno natural observável cientificamente. Outro é a ideologia de gênero, e outro é o ódio da sua própria nação e, como parte disso, a demanda por um mundo sem fronteiras. Mas concentremo-nos no que é mais urgente hoje, que creio ser, desses instrumentos, o climatismo ou a ideologia da mudança do clima. Apenas para reiterar, uma coisa é o que eu chamo de “climatismo”, outra é a mudança do clima. (p. 400)

Nessa mesma linha, o relatório intitulado “Projeto de Nação - O Brasil em 2035”, publicado em 2022 e elaborado pelos institutos Sagres, General Villas Bôas e Federalista (todos vinculados às Forças Armadas), faz referência ao “globalismo” e ao “climatismo” em seu cenário projetado para o ano de 2035:

No Brasil, atualmente, é visível a união de esforços entre determinadas entidades nacionais e o movimento globalista, inclusive com o apoio de relevantes atores internacionais, visando a interferir nas decisões de governantes e legisladores, especialmente em pautas destinadas a conceder benesses a determinadas minorias, em detrimento da maioria da população, a exercer ingerência em nosso desenvolvimento econômico, usando pautas ambientalistas a reboque de seus interesses e não pela necessária preservação da natureza, e a provocar crises que enfraquecem a Nação em sua busca pelo desenvolvimento. (p. 12)

O objetivo do “Projeto de Nação” é projetar cenários para o futuro do país a fim de se analisar como os “objetivos nacionais” podem ser assegurados em face de diferentes conjunturas geopolíticas. Entretanto, apesar de se apresentar como um exercício de cenários, o documento foi criticado por sua inconsistência metodológica nesse aspecto, uma vez que apresenta apenas um cenário para o futuro – “cenário foco” - sem explicitar quais foram as variáveis consideradas para a sua escolha (Janot et al., 2022).

---

<sup>73</sup> Discurso proferido na *Heritage Foundation* em Washington em 11 de setembro de 2019.

Verifica-se, ao longo desse documento, que a “ameaça estrangeira” sobre a região amazônica ganha novos contornos. Dessa vez, ela é encarnada principalmente pela China, conforme se verifica na sessão intitulada “Relatório de Conjuntura, setembro de 2035”:

Também na última década, determinados conflitos no Entorno Estratégico do Brasil ameaçaram a soberania nacional, com prejuízo para explorar o próprio patrimônio, comprometeram nossa liderança regional. Como exemplo pode ser citado o contencioso de 2028 entre EUA e seus aliados, de um lado, e China e Rússia, de outro, tendo como palco a Guiana e sua produção de ouro e, especialmente, de bauxita. A potência oriental adquiriu vastas áreas de mineração da Guiana e iniciou um processo acelerado de produção predatória para o meio ambiente, com vistas a atingir a liderança do mercado mundial, dominado pela Austrália. Os impactos logo se fizeram sentir no Suriname, na Venezuela e mesmo no Brasil. Houve forte reação de entidades ambientalistas internacionais e de direitos humanos, tendo em vista as condições degradantes dos empregados. Uma escalada nas negociações motivou o deslocamento de parte da Quarta Frota dos EUA para as proximidades da Costa da Guiana e da Venezuela. Por fim, acordos internacionais foram firmados, restringindo a produção de bauxita e alumínio em toda a América do Sul — inclusive pelo Brasil, na condição de maior produtor das Américas e quarto maior produtor mundial. Os prejuízos atualmente ultrapassam US\$ 4 bilhões. (p. 13)

[...]

O agronegócio recebeu incentivo para se expandir no Nordeste e, na Amazônia, investiu no aumento de sua produtividade sem expansão territorial das áreas ocupadas. Houve recuperação de áreas degradadas e improdutivas e investimento no desenvolvimento regional com esforço na preservação dos diversos ecossistemas amazônicos. O retorno foi muito positivo no campo da economia e da projeção do País, pois enfraqueceu as campanhas que o apresentavam como vilão nos debates sobre impactos ambientais e climáticos, verdadeiros ou não, mas colocados na conta da exploração de recursos naturais. (p. 16)

É possível pressupor dos trechos citados que, entre as medidas que ajudariam impedir ingerências externas na Amazônia brasileira, está a reativação da antiga estratégia de ocupação do território por grandes projetos de mineração e agropecuários, a fim de impedir que potências externas ocupem o espaço deixado pelo Brasil.

Constata-se um modo de compreender a Amazônia ainda baseado na binômio da segurança e do crescimento econômico, produzido a partir de um lugar de autoridade para falar sobre a região, uma vez que seus habitantes e povos originários não seriam capazes de fazê-lo. Essa prática, mesmo confrontada com seu fracasso histórico, segue sendo a principal maneira de conceber e solucionar os problemas da região (Soares, 2021).

Por anos, os militares no Brasil se consideram os verdadeiros guardiões da floresta amazônica, bem como seus agentes civilizadores. Para essa categoria em geral, os povos originários não seriam capazes de sair sua condição “transitória entre a barbárie e a civilização” (Domingos Neto; Moreira, 2021, p. 110). Nesse sentido, precisariam que o aparato estatal os conduzisse à completa adesão ao sistema capitalista (espaço do progresso e da razão), o que implicaria, entre outras coisas, a comercialização ou o aproveitamento econômico de suas terras, e, conseqüentemente, seu acultramento.

Outro trecho da fala de Bolsonaro na solenidade na Academia Militar das Agulhas Negras, de 2 de dezembro de 2018, é bastante condizente com o pensamento das Forças Armadas sobre a questão dos povos indígenas:

Eu quero o bem-estar do índio. Quero integrá-lo à sociedade. Nosso projeto para o índio é fazê-lo igual a nós. Eles têm as mesmas necessidades que nós. O índio quer médico, dentista, televisão, internet. Ele é igualzinho a nós. (n.p.)

Em setembro de 2019, após sofrer inúmeras críticas devido ao aumento expressivo no número de queimadas na Amazônia, resultante do chamado “Dia do Fogo”,<sup>74</sup> Bolsonaro transferiu a responsabilidade das operações de combate aos incêndios na região para as Forças Armadas, no âmbito do Conselho da Amazônia, presidida pelo vice-presidente general Hamilton Mourão. Em convergência com os postulados do discurso soberanista, verifica-se que, para a administração Bolsonaro, os problemas relativos à proteção da floresta amazônica deveriam ser administrados pelas Forças Armadas, não pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Desde sua posse como presidente, em 2019, o sistema de proteção ambiental, formado por órgãos como o Ibama e o ICMBio, passaram por mudanças significativas, como militares assumindo postos-chaves nessas instituições. Nesse ponto também se verifica o reaparecimento de uma linha narrativa bastante arraigada no Brasil, a de que as Forças Armadas seriam capazes de resolver qualquer problema, não importando a sua complexidade, desde a segurança pública no Rio de Janeiro - por meio de operações de

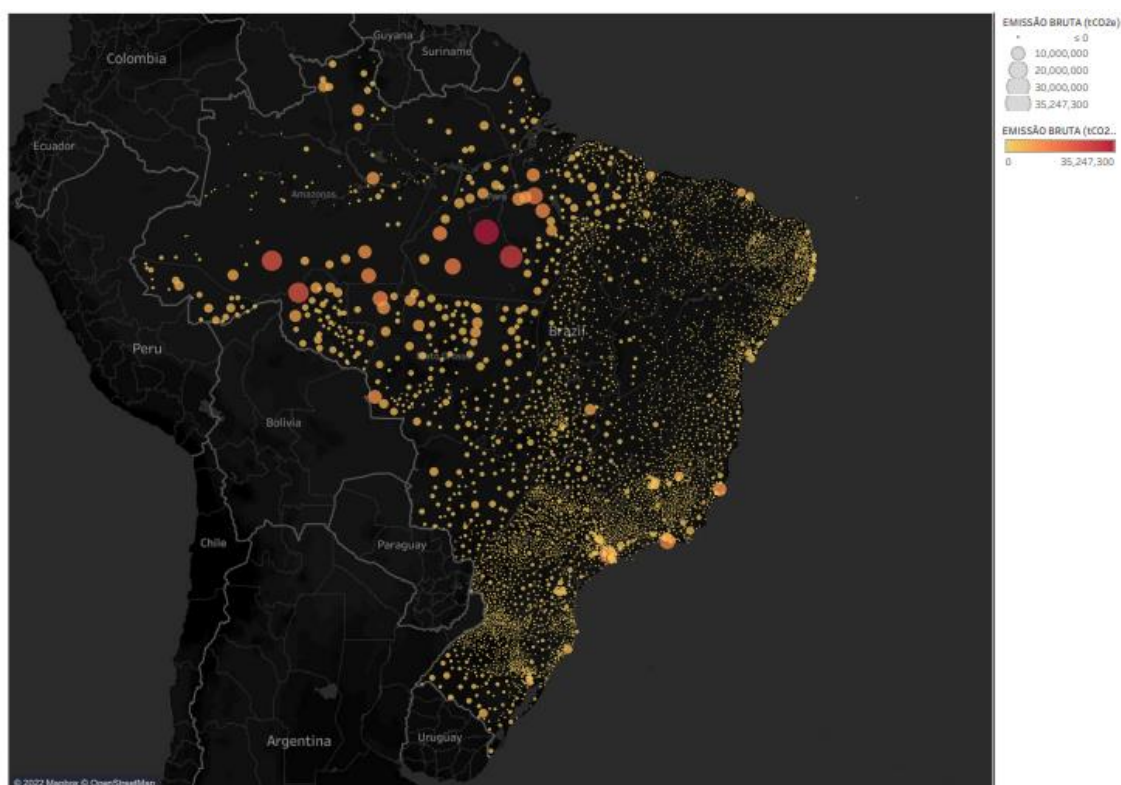
---

<sup>74</sup> O “Dia do Fogo”, 10 de agosto de 2019, foi uma ação orquestrada para pôr fogo em diferentes locais da floresta, a fim de demonstrar apoio às políticas de Bolsonaro para a região. O caso ainda está sob investigação da Polícia Federal (Dias, 2019). Ressalte-se que, em agosto de 2022, o número de queimadas foi ainda maior do que em 2019.

Garantia da Lei e da Ordem (GLO)<sup>75</sup> – até a fiscalização de urnas eletrônicas. Além disso, por terem um forte sentimento patriótico, estariam imunes à corrupção (Santos, 2021; Leirner, 2020).

Contudo, o desmonte dos órgãos de controle vinculados ao MMA mostrou-se desastroso e foi um dos fatores predominantes para o fracasso das operações GLOs criadas com o objetivo de combater as queimadas na floresta, após forte pressão internacional e de setores da sociedade civil brasileira. Ressalte-se, novamente, que o Brasil está entre os dez maiores emissores mundiais de gases de efeito estufa e que, entre as cidades brasileiras que mais emitem GEE, oito estão na Amazônia: Altamira (PA), São Félix do Xingu (PA), Porto Velho (RO), Lábrea (AM), Pacajá (PA), Novo Progresso (PA), Colniza (MT), conforme se verifica na Figura 18.

Figura 18 – Emissões Brutas por Município no Brasil (em tCO<sub>2</sub>e)



Fonte: Seeg (2022).

<sup>75</sup> As GLOs são operações militares conduzidas pela Forças Armadas em área previamente estabelecida e por tempo limitado com o objetivo de preservar a ordem pública nos casos em que há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública.

O “Dia do Fogo” gerou, novamente, uma comoção mundial em torno da degradação da floresta tropical. A declaração de líderes internacionais sobre as queimadas – notadamente as do presidente francês Emmanuel Macron (2017-) – reaglutinou a coalizão soberanista e reacendeu seu discurso. A proposta de Macron sobre um possível *status* internacional para a região, feitas no encerramento a cúpula do G-7 em Biarritz, na França, em 26 de agosto de 2019, trouxe à luz os velhos argumentos da coalizão:

A verdade é que associações, ONGs e atores internacionais, inclusive jurídicos, questionaram em diversos anos se era possível definir um *status* internacional para a Amazônia [...]

É realmente uma questão que se colocaria: se um Estado soberano tomasse de maneira clara e concreta medidas que se opõem ao interesse de todo o planeta? Então, aí haveria todo um trabalho jurídico e político a ser feito.

Conforme observou Foucault (1987) em relação aos discursos, as linhas narrativas reemergem em razão de uma nova necessidade, embora mantenha a correspondência com narrativas passadas. Bolsonaro acusou o presidente francês de ter uma “mentalidade colonialista” e exigiu que ele não interferisse nos assuntos internos do Brasil, recado reforçado durante a Assembleia Geral da ONU de 2019:

Problemas qualquer país os tem. Contudo, os ataques sensacionalistas que sofremos por grande parte da mídia internacional devido aos focos de incêndio na Amazônia despertaram nosso sentimento patriótico. É uma falácia dizer que a Amazônia é patrimônio da humanidade e um equívoco, como atestam os cientistas, afirmar que a nossa floresta é o pulmão do mundo. Valendo-se dessas falácias, um ou outro país, em vez de ajudar, embarcou nas mentiras da mídia e se portou de forma desrespeitosa, com espírito colonialista. Questionaram aquilo que nos é mais sagrado: a nossa soberania! (n.p.)

Diversos países e instituições internacionais ofereceram suporte logístico e apoio financeiro no combate as queimadas. O G7 ofereceu uma ajuda emergencial de vinte milhões de dólares. Esta e outras propostas foram recusadas pelo governo brasileiro (Exame, 2019). Na visão da coalizão soberanista, aceitar essas contribuições seria admitir a incapacidade do país em controlar o seu território, rompendo com um dos pilares fundamentais do discurso soberanista.

Como já analisado, esse Discurso oculta às múltiplas ocasiões em que o Brasil se associou ao capital internacional e trabalhou em conjunto com outras potências para

investir economicamente na região amazônica ou mesmo para ajudar a proteger seu patrimônio natural. No caso do governo Bolsonaro, uma característica fundamental de sua política externa foi seu forte alinhamento com a política externa estadunidense durante o mandato de Donald Trump (2017-2021) (Casarões, 2020; Fuser, 2019; Stuenkel, 2019).

Nesse contexto, a linha narrativa de “guerra assimétrica” é abafada, ao passo que outros princípios tradicionais da política externa brasileira - como a autonomia e o desejo de exercer função de potência regional na América do Sul - são simplesmente suprimidos em favor de medidas bastante questionáveis do ponto de vista do chamado interesse nacional, tais como a permissão para que os EUA utilizem a base de Alcântara, no Maranhão, para lançamento de satélites e foguetes, a isenção da exigência de vistos para que turistas estadunidenses entrem no Brasil sem reciprocidade e a desistência do status de país em desenvolvimento dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Nesse cenário, verifica-se que, embora o termo “climatismo” seja relativamente novo e tenha ganhado maior destaque na opinião pública mundial com a ascensão de governos de extrema direita – especialmente com a eleição de Donald Trump para presidente dos EUA em 2017 – essa ideia já está há muito disseminada no imaginário brasileiro, especialmente junto à coalizão discursiva soberanista. Desse modo, o discurso dessa coalizão incorpora elementos do passado e se reconstrói de acordo com diferentes conjunturas e momentos históricos.

### 3.5 CONCLUSÃO

Em suma, o discurso soberanista tem como fundamento a constante ameaça estrangeira sobre a Amazônia. Dentro dessa coalizão discursiva, as Forças Armadas é o membro mais destacado, ainda que esse discurso alcance outros setores da sociedade, que o percebem como crível e o incorporam, se unindo, assim, a essa coalizão. As demandas desse grupo passam então a ser representadas como se fossem de interesse geral da nação, ainda que diferentes coalizões estejam em constante luta para conseguir impor suas respectivas visões do que seria o melhor para o futuro da floresta e da sociedade de modo geral.

A incorporação desse discurso por grande parte da população brasileira ajuda na criação de uma identidade política e permite a diferentes governos tratar a região principalmente pelo prisma dos interesses geopolíticos e da segurança nacional, conforme



preconizava Doutrina de Segurança Nacional, deixando de lado os problemas socioambientais que ela enfrenta.

Conforme observa Foucault (1987), não há formação discursiva sem os enunciados que a constituem. Desse modo, a linha narrativa do “integrar para não entregar” é retomada pela da “guerra assimétrica” e do “climatismo”. Por meio delas, joga-se luz em apenas uma parte da história, a do mais forte do ponto de vista político e econômico, em meio a uma infinidade de realidades passíveis de serem retratadas.

O discurso soberanista difunde, portanto, uma versão enviesada do que seria o país e, em especial, a Amazônia, contribuindo assim para constituí-la. A fabricação da região como uma área a ser protegida da cobiça estrangeira - papel que caberia às Forças Armadas - oculta a constante presença de interesses internacionais que sempre atuaram na região em associação com o Estado brasileiro.

#### 4 O DISCURSO AGROLIBERAL

*Todos nós sabemos da amplitude dos problemas fundiários da Amazônia. Não serão alguns estrangeiros, recém-desembarcados do avião e dos estudos teóricos em países distantes, que vão trazer-nos a consciência ou a solução dos nossos problemas de ocupação do solo.*

*(João Batista Figueiredo, 11 de agosto de 1982)*

Neste capítulo analisaremos em profundidade o discurso agroliberal, suas principais linhas narrativas e a coalizão discursiva que se formou em torno desse discurso. O tema da agricultura é de suma importância para o entendimento dos problemas ambientais atuais do Brasil, dado que a expansão da agropecuária ao longo da história tem exercido forte pressão sobre áreas florestais (a Amazônia em especial) e outras áreas de vegetação nativa. A agropecuária é o segundo maior emissor de GEE no país (27%), atrás apenas do desmatamento (46%). Ambas as atividades estão intrinsecamente associadas, dado que a pecuária e a agricultura exercem forte pressão sobre a cobertura vegetal, transformando-a em pastagens e, posteriormente, em terras para a agricultura.

Apesar de o setor agrícola ter sido historicamente um componente fundamental da economia brasileira, a partir da década de 1990, o termo agronegócio ascende no contexto nacional (Pompeia; 2021; Avelar, 2020), anunciando que esse segmento passava a desempenhar um papel decisivo na economia e na formulação de políticas públicas para o país, com consequências para a área de proteção do meio ambiente. Nesse cenário, linhas narrativas como “potência agrícola”, “potência energética” e “potência ambiental” passam a ser evocadas a fim de transmitir a ideia de um setor bastante pujante do ponto de vista econômico e, ainda assim, detentor da “mais rigorosa legislação ambiental do planeta” (Abreu, 2014, n.p.).

Simultaneamente, a questão da demarcação das terras indígenas passa a ser sistematicamente deslegitimada dentro do discurso agroliberal, tendo como base a linha narrativa de “muita terra pra pouco índio”, a qual enfatiza que esses territórios teriam um tamanho excessivo para o número de pessoas que vivem nele. Além disso, questões de soberania e segurança nacional, tradicionalmente pertencentes ao discurso soberanista (Capítulo 4), também passam a ser incorporadas ao discurso agroliberal a fim de, segundo esses discursos, desvendar os verdadeiros interesses de ONGs e outras entidades internacionais na defesa da proteção ambiental e dos direitos dos povos da floresta.

Nesse contexto, verifica-se que coalizão discursiva agroliberal tem-se unido em torno dessas narrativas desde meados da década de 1990, período em que o setor agrícola passou por mudanças significativas no Brasil, alcançando competitividade no mercado mundial e sofrendo um forte processo de “financeirização”, com agentes financeiros (incluindo fundos de pensão e de *hedge*) se envolvendo cada vez mais nas decisões de produção, com a produção de alimentos sendo tratada como qualquer outro investimento ou *commodity* (Ioris, 2016; 2018).

Encontram-se nessa coalizão grandes fazendeiros, *trading companies*, empresas fornecedoras de maquinário e insumos agrícolas, empresas da área de alimentos, além de outras que também detêm participação em negócios associados a atividades rurais. Entre as entidades de classe ligadas diretamente ao agronegócio, destacam-se a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), criada em 1964,<sup>76</sup> a Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), criada em 1993, além de muitas outras que representam regiões ou produtos específicos.<sup>77</sup>

No Congresso brasileiro, a coalizão agroliberal conta com uma poderosa elite política empenhada em aprovar medidas que favoreçam o setor. Na legislatura de 2019 a 2022, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), ou a “bancada ruralista”, conta com 247 dos 513 deputados da Câmara Legislativa e com 32 dos 81 senadores, o que demonstra sua desproporcional influência sobre a política brasileira. Apesar de mais de 80% da população brasileira viver em centros urbanos, a “bancada ruralista” controla mais de 40% das cadeiras no Parlamento.

Consequentemente, o apoio político dessa coalizão é de extrema importância para qualquer governo. Nos últimos anos, a FPA tem atuado para flexibilizar regras de proteção ambiental, diminuir ações de fiscalização e aplicação de multas por crime ambiental, agilizar a liberalização de pesticidas e defensivos agrícolas, bem como para facilitar a aquisição e a posse de armas de fogo para moradores de áreas rurais (Domingos Neto; Moreira, 2021; Resende, 2022; Otavio et al., 2022).

---

<sup>76</sup> A CNA foi criada juntamente com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), em 1964, após a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural. A primeira deveria representar os interesses chamados de “patronais”, ao passo que a segunda, os pequenos produtores rurais (Embrapa, 2022).

<sup>77</sup> E.g. Associação Brasileira de Produtores de Soja (Aprosoja), Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), Associação Brasileira dos Exportadores de Cereais (Anec), Associação das Empresas Cerealistas do Brasil (Acebra), Associação Brasileira de Frigoríficos (Abrafrigo), Associação Brasileira de Reciclagem Animal (Abra), União da Indústria de Cana-de-Açúcar (Unica), União Nordestina dos Produtores de Cana (Unida), etc.

Destaque-se, ainda, o Instituto Pensar Agro (IPA), que surgiu informalmente em 2008, financiado por 48 associações ligadas à agropecuária. Grosso modo, pode-se dizer que o IPA é responsável pelo *lobby* do agronegócio no parlamento brasileiro (Sartorato et al., 2021; Ioris; Schneider, 2020).

Há, por fim, diversos *think tanks* e centros de pesquisas em universidades públicas e privadas encarregados de pensar estratégias para a expansão do agronegócio brasileiro. Ressalte-se, porém, que o “agronegócio” é um setor bastante diverso, havendo dentro dele “diferentes gradientes de adesão” no decorrer da história em relação à política brasileira sobre meio ambiente por exemplo (Pompeia, 2021, p. 208).

Um dos resultados dessa ampla rede de apoio é o fato do “agroneoliberalismo” ter se tornado praticamente hegemônico no Brasil. Com um forte apoio da grande maioria dos políticos e de veículos de comunicação, seu discurso e prática foram naturalizados e postos à parte de qualquer crítica. Em razão de resultados de curto prazo (como safras recordes e saldos expressivos na balança comercial), o agronegócio neoliberal sequestrou a economia brasileira e deixou pouco espaço para políticas agrícolas alternativas, a exemplo da agricultura camponesa, indígena e a agroecologia (Ioris, 2018).

A coalizão agroliberal foi, portanto, capaz de construir um discurso bem-sucedido em torno da geração de riqueza e da importância econômica do agronegócio para o país, o que de certo modo justificaria práticas que desrespeitam leis ambientais e direitos dos povos originários. Esse discurso também incorpora uma exaltação à livre iniciativa e ao empreendedorismo dos fazendeiros brasileiros, vistos como fundamentos principais da tão apregoada eficiência e competitividade do setor, ainda que o Estado siga sendo o ator fundamental para que os bens primários do país possam se inserir nas cadeias globais de valor, gerando lucro para seus produtores, conforme será explorado nas seções subsequentes.

Por traz de um discurso meritocrático, temos um setor que conta com um poder desproporcional dentro do aparato estatal e que, por isso, consegue manter privilégios e direcionar novos recursos para sua expansão. Embora essa coalizão discursiva tenha buscado, nos últimos anos, incorporar a linha narrativa da “sustentabilidade” para suas práticas, verifica-se que o agronegócio brasileiro segue amparado em uma lógica de mercado que requer uma constante expansão da fronteira agrícola, com impactos irreversíveis para o meio ambiente.

#### 4.1 “POTÊNCIA AGRÍCOLA”

O Brasil é, na atualidade, o terceiro maior produtor de alimentos do mundo e maior exportador mundial de soja, carne bovina e de frango, café, açúcar e milho. O país possui o maior rebanho bovino do planeta (FAO, 2021; Embrapa, 2022). Em termos econômicos, as exportações do agronegócio foram responsáveis por cerca de 47,6% do total das exportações do país no ano de 2021 (Mapa, 2023). Ademais, a agricultura também tem desempenhado um papel fundamental na matriz energética nacional. Em 2021, os biocombustíveis (etanol e biodiesel) foram responsáveis por quase 20% da oferta interna, atrás apenas de derivados petróleo (EPE, 2022a, 2022b, 2023).

Tal cenário é o resultado de décadas de políticas governamentais que investiram massivamente no campo, possibilitando que a produção da agricultura e da pecuária se tornasse, no decorrer de anos, um “negócio” de fato, no sentido de uma cadeia de produção que envolve um conjunto de atividades econômicas e financeiras, englobando desde fornecedores de equipamentos e de serviços até a industrialização e a comercialização das safras (Klein; Luna, 2018; Ioris, 2018).

Em paralelo, o poder político do mundo rural foi passando dos latifundiários mais antigos para os produtores rurais mais “modernos” que, embora modernos do ponto de vista econômico, mantiveram-se politicamente conservadores (Klein; Luna, 2018). Os “latifundiários” tornaram-se, por conseguinte, “produtores rurais” ou “ruralistas”, uma mudança semântica com o claro objetivo de se distanciar da imagem de atraso relacionada às práticas e às características do latifúndio, i.e., grandes propriedades rurais de baixa produtividade em que a terra serve mais como uma reserva de valor e em que as relações sociais são marcadas pelo desrespeito aos direitos dos trabalhadores (Avelar, 2020).

Essa mudança de termos abriu caminho para que as críticas direcionadas ao setor também mudassem. A ênfase passou a ser a questão da improdutividade do latifúndio e a sua pouca integração às cadeias de valor global, não mais a concentração fundiária e a má distribuição de terras. Desse modo, a discussão foi deslocada de um modelo que concentra renda para uma mera questão de eficiência e produtividade (Pompeia, 2021; Gonçalves, 2001), ao passo que a questão da degradação ambiental seria resultado de práticas ultrapassadas, perpetradas exclusivamente por agricultores que não souberam se integrar ao modo de produção moderno desenvolvido pelo agronegócio.

Ao longo da década de 1990, o termo “*agribusiness*”, bem como suas adaptações,<sup>78</sup> passa a ser incorporado no léxico nacional. A expressão, criada nos Estados Unidos por economistas ligados ao estudo da economia agrária,<sup>79</sup> tem uma conotação majoritariamente positiva no Brasil (Ioris, 2018; Dayrell, 2019), uma vez que se baseia na linha narrativa do “Brasil potência agrícola”, também expressa por meio de tropos como “O Brasil que dá certo”, “a força do agro”, “celeiro do mundo”, etc.

Essa linha narrativa é amplamente disseminada por veículos de comunicação de todo o país. Em 2015, por exemplo, o jornal Folha de São Paulo, publicou uma série de reportagens intituladas “O Brasil que dá certo”, todas enfatizando a inovação das práticas e a importância do agronegócio para a economia do país. Em 2022, o grupo gaúcho RBS lançou um caderno digital sobre os “feitos e desafios” do setor, intitulado “A força do agro”. Anos antes, em 2011, reportagem da revista Globo Rural afirmava que:

A transição para uma economia de baixo carbono é complexa e, por tal motivo, deve fazer parte das ações tanto da iniciativa pública quanto da privada. O Brasil, *que há décadas assumiu a condição de celeiro do mundo*, tem um papel importante nesse novo cenário da agricultura mundial, que será pautado pelo aumento da demanda por alimentos e pelas restrições ambientais à abertura de novas áreas agrícolas. (grifos nossos)

Desde 2016, a Rede Globo de televisão vincula a campanha “O agro é tech, o agro é pop, o agro é tudo”, a qual, além de demonstrar que o que é produzido no campo está presente no cotidiano de todas as pessoas - assinalando assim o aspecto de indispensabilidade da produção rural para a sociedade -, busca também romper com a divisão entre o agronegócio e a agricultura familiar (ou camponesa), vinculando a ideia de que a ambas fazem parte de um mesmo grupo (que inclui desde pequenos produtores de frutas até grandes produtores de grãos), o que encobre as enormes desigualdades socioeconômicas existentes entre eles.

Nessas publicações, sobressaem-se termos como “competitividade”, “eficiência”, “empreendedorismo”, “inovação”, de modo a corroborar a linha narrativa da “potência agrícola” e legitimar as práticas do agronegócio, facilitando a aceitação das demandas do

---

<sup>78</sup> “*Agribusiness*” foi aos poucos se transformando em “agrobusiness”, depois em “agronegócio” e, mais recentemente, em apenas “agro” (Pompeia, 2021).

<sup>79</sup> Atribui-se a criação do termo “*agribusiness*” aos economistas John Herbert Davis e Ray Goldberg, que o definem como sendo todas as operações envolvidas na produção, armazenamento, processamento e distribuição de *commodities* agrícolas (Ioris, 2018; Pompeia, 2021).

setor por “desentraves ao crescimento” (e.g. restrições de ordem ambiental, trabalhista, etc.), em nome do desenvolvimento econômico do país.

Essa linha narrativa também contribui para que a questão agrária, que está diretamente relacionada à questão da degradação ambiental no país, permaneça em grande medida sem discussão, sob o argumento de que, no atual estágio de desenvolvimento da agricultura brasileira, uma redistribuição de terras seria contraproducente para a manutenção do processo de inovação e de aumento da competitividade que tem caracterizado o setor rural nas últimas décadas (Hecht; Cockburn, 2010; Loureiro, 2016).

Esse atual estágio de desenvolvimento tem suas raízes ainda durante o governo militar, quando políticas voltadas para o desenvolvimento da agricultura brasileira em larga escala tornaram-se prioridade. A inflação nos preços dos alimentos era uma preocupação e justificava massivos investimentos governamentais no campo. A inflação persistente a partir da década de 1940 era resultado da falta crônica de alimentos para uma população que se urbanizava rapidamente. A agricultura, portanto, era uma importante fonte de pressão inflacionária em razão das deficiências no abastecimento do mercado interno (Napolitano, 2014; Da Silva, 2016; Prado; Sá Earp, 2019).

Melhorar a oferta e reduzir os custos dos alimentos era essencial para conter a pressão por aumento salarial. Em um país subdesenvolvido como o Brasil, com baixos salários e má distribuição de renda, a alimentação era um componente básico do custo de vida e, portanto, tinha forte impacto na formação do salário real. Desse modo, a produção agrícola deveria fornecer alimentos baratos para a crescente força de trabalho industrial, além de gerar excedentes de exportação para pagar as importações de bens de capital, necessários para o crescimento industrial (Klein; Luna, 2018; Embrapa, 2022; Prado; Sá Earp, 2019).

Nesse cenário, o governo militar decidiu transformar a tradicional agricultura brasileira de baixa produtividade em um empreendimento capitalista moderno. O objetivo era enfraquecer o modelo improdutivo do latifúndio por propriedades fundiárias mais dinâmicas, que pudessem ajudar o país a redefinir seu papel na economia internacional. Para isso, ofereceu diversos incentivos para que os proprietários rurais incorporassem novas práticas e tecnologias no campo (Acker, 2017; Klein; Luna, 2018).

As novas políticas modernizantes contrapunham a produção para exportação à produção de alimentos para consumo interno, que deveriam ser mantidos a preço baixo. Políticas diferenciadas foram estabelecidas para os produtos destinados ao mercado

internacional (como café, algodão e fumo) e para aqueles que deveriam abastecer a população doméstica (como arroz, batata, feijão, milho, mandioca, cebola), principalmente em razão da pressão que exerciam sobre a base salarial. Estes últimos foram protegidos da concorrência externa por tarifas e cotas de importação. A produção de alguns produtos tido como estratégicos (como açúcar, álcool e trigo) tinham sua comercialização fortemente controlada pelo Estado (Klein; Luna, 2018).

O apoio à modernização agrícola contou ainda com a criação de um programa nacional de máquinas agrícolas e de uma indústria química para fornecer os insumos básicos necessários para que a agricultura nacional se tornasse competitiva em escala mundial. O objetivo era transformar latifúndios em empresas rurais capitalistas (Klein; Luna, 2018; Feliciano, 2012).

Em 1973 foi criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), cujo objetivo era fornecer soluções para o desenvolvimento de uma agricultura de larga escala adaptada a condições tropicais. Com base no modelo da Embrapa, os sistemas estaduais de pesquisa também foram modernizados e novos centros foram criados, especialmente nos estados onde a agricultura desempenhava um papel relevante na economia (Embrapa, 2022; Klein; Luna, 2018).

Essa modernização agrícola ocorreu, no entanto, sem qualquer transformação na estrutura agrária, uma vez que o regime militar não podia ir contra o interesse da elite rural, pois também dependia do apoio dela para se manter no poder. O resultado foi um processo de modernização baseado em um sistema tradicional de posse da terra, o que ficou conhecido como “modernização conservadora”. Diferentemente da maioria dos países latino-americanos, o Brasil nunca passou por um processo genuíno de redistribuição de terras. A estrutura agrária atual é praticamente a mesma daquela observada nos primeiros censos realizados na primeira metade do século XX (Navarro, 2009; Klein; Luna, 2018; Avelar, 2020).

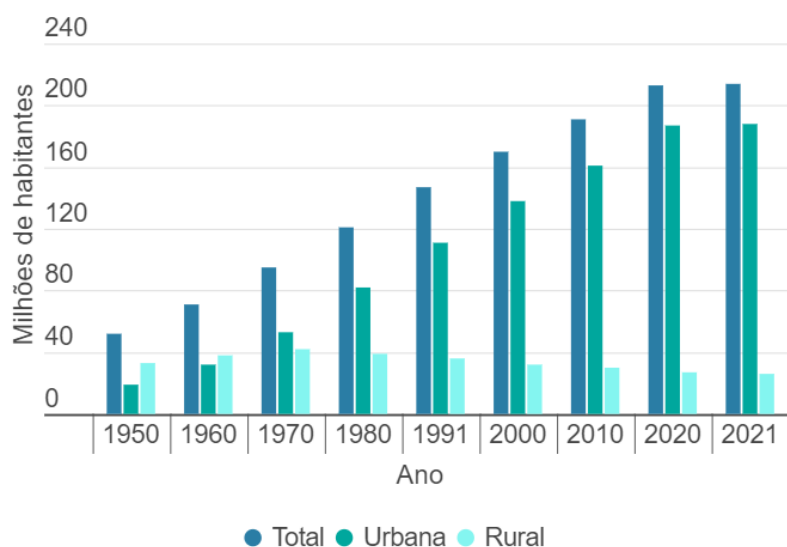
Essa concentração de terras é um fator crucial no processo de degradação ambiental, dado que expulsa continuamente os pequenos agricultores, levando-os a buscar novas frentes, onde a vegetação nativa é substituída pela agropecuária (Becker, 2015). Além disso, a ascensão dos latifúndios modernos e mecanizados fez com que as taxas de produção aumentassem consideravelmente e utilizassem uma quantidade cada vez menor de mão de obra (Acker, 2017).

A expansão desses latifúndios empurrou os pequenos agricultores para fora de suas terras, para as cidades ou para o Norte. Segundo Yohannes (2018), a determinação



do regime militar em transformar a agricultura brasileira em um sistema intensivo em capital e orientado para a exportação resultou no deslocamento de 28,4 milhões de pessoas entre 1960 e 1980, número maior do que toda a população da Argentina durante o mesmo período. A Figura 19 retrata essa significativa mudanças na dinâmica populacional e geográfica do país no período.

Figura 19 - Êxodo rural de 1950 a 2021<sup>80</sup>



Fonte: Embrapa (2022).

Além de gerar um enorme êxodo rural, a modernização conservadora transformou camponeses que trabalhavam em suas pequenas propriedades em uma força de trabalho sazonal (Hecht; Cockburn, 2010). Em vez de agir para limitar esse êxodo, o governo entendia esse processo como positivo, uma vez que geraria mão de obra excedente, barata e flexível, a qual poderia ser canalizada para a indústria e construção civil (Acker, 2017; Skidmore, 1988).

Nesse contexto, a integração da fronteira amazônica serviria como uma “válvula de escape” para diminuir os conflitos rurais em outras regiões do país, absorvendo agricultores sem-terra de outras localidades. No Nordeste, após uma viagem a Pernambuco em junho de 1970, o presidente Emílio Médici teria se sensibilizado com o sofrimento causado pela seca daquele ano e determinado que se abrisse as terras bem irrigadas da Amazônia para o assentamento de flagelados nordestinos, o que ficou

<sup>80</sup> Os dados referentes a 2021 são estimados.

registrado na história pelo lema *Terra sem Homens para Homens sem Terra*, uma alusão ao slogan sionista do século XIX (Hecht; Cockburn, 2010; Acker, 2017).

Em 28 de janeiro de 1974, em um discurso no Conselho Deliberativo da Sudene, Médici declarou:

Diante daquilo que me foi dado observar, diante do primitivismo, quer material, quer espiritual, do estilo de vida vigorante entre a legião dos seres humanos fustigados pela intempérie, concluí, no próprio local, que era imprescindível, urgentemente imprescindível, não só incrementar, maciçamente, o auxílio aos flagelados, como desencadear, também, a par dos já existentes, largo e diversificado conjunto de programas com o objetivo de precipitar o ritmo de redenção do Nordeste. (p. 52)

Tendo como base o Programa de Integração Nacional (PIN), o governo planejou o deslocamento de milhares trabalhadores para pequenas propriedades rurais às margens das estradas que estavam sendo construídas na região amazônica. Inspiradas em ideias urbanistas modernas,<sup>81</sup> agrovilas - contendo escolas primárias, capela ecumênica, armazéns, etc. - seriam criadas em faixas de dez quilômetros de cada lado das rodovias, ao longo dos eixos principais e secundários. As agrovilas se ligariam a cada 50 quilômetros a uma agrópolis (vilas maiores, dotadas de mais equipamentos urbanos), que, por sua vez, se ligaria a cada 150 quilômetros uma rurópolis (centros regionais mais importantes) (Markun, 2014; Mello, 2006; Nogueira; Oliveira Neto, 2016; Rego, 2017).

Cada família receberia uma gleba de cem hectares, metade dos quais deveriam ser preservados. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) foi criado em 1970 para gerenciar o assentamento dessas famílias. O plano, no entanto, fracassou. Os assentamentos foram paralisados durante o governo Geisel. Nas margens da Transamazônica, em que se previa assentar cem mil famílias em cinco anos, apenas 6.500 famílias haviam sido de fato assentadas até 1975. Além disso, inúmeras outras deixaram as zonas de colonização após alguns meses de residência (Markun, 2014; Petit, 2021; Villa, 2014).

O isolamento geográfico (com lotes distantes de fonte de água ou mal conectados às redes viárias secundárias, com pouco acesso aos mercados consumidores), bem como as más colheitas (nem todos os solos da Amazônia são próprios para a agricultura) e a

---

<sup>81</sup> Segundo Rego (2017), esse urbanismo seria inspirado na ideia de unidade de vizinhança dos Estados Unidos, em que pequenas comunidades residências se agrupam em torno de estabelecimentos escolares e comerciais. Essa também foi a base para o planejamento de Goiânia (1933-1937) e Brasília (1957).

disseminação de doenças infecciosas tropicais (como a malária e a febre amarela) foram as principais causas para o abandono das glebas. A maior parte do investimento em infraestrutura anunciado pelo governo jamais se concretizou (Acker, 2017; Petit, 2021).

Esse contingente populacional se juntaria a posseiros e mesmo agricultores com terras tituladas expropriadas pelo governo e por grandes fazendeiros, fornecendo aos grandes empreendimentos da região a força de trabalho necessária para os projetos de mineração e agropecuários que se sucederiam nos anos seguintes (Ioris; Joaroni Neto, 2021; Becker, 2015). Conforme assinalam Hecht e Cockburn (2010), desde a década de 1960, a Amazônia foi convulsionada por um enorme movimento de cercamento, o qual rivalizava facilmente com a conversão de terras públicas em propriedade privada no início da Europa moderna.

A construção e a pavimentação de estradas, por sua vez, foi um dos principais propulsores do aumento do desmatamento na região, uma vez que elas se tornaram eixos de penetração na floresta. A abertura dessas vias também ensejou um processo desordenado de ocupação do território, o qual ficou marcada pela precária regularização fundiária (Fearnside, 2006).

Becker (2015) observa que já no início da década de 1970 se verifica o predomínio de grandes empresas agropecuárias como forma de ocupação. O governo teria alterado sua política para a região ao considerar inexecutável a rápida colonização do território amazônico com base apenas na ocupação por pequenos e médios agricultores, em razão da escala de capital e mão de obra considerados necessários para a ocupação de uma área tão extensa. Passou-se, portanto, a investir em políticas para atrair grandes empreendimentos agroindustriais para a região, os quais contavam com vultosos incentivos governamentais.<sup>82</sup>

Importante destacar que desde meados da década de 1960, os especialistas da FAO incentivavam os países em desenvolvimento a expandirem a fronteira agrícola para áreas de florestas tropicais a fim de se explorar produtos como madeira e criação de gado, dado que a demanda mundial por esses produtos aumentava. Essa também era uma das propostas do Banco Mundial, o qual concedia empréstimos significativos para a

---

<sup>82</sup> De acordo com a Lei 5.173/1966, as empresas podiam deduzir até 50% do imposto de renda sobre todas as suas operações em todo o Brasil, desde que o dinheiro fosse aplicado em projeto industrial ou agropecuário aprovado ou em infraestrutura na Amazônia. Desse modo, subsídios foram desviados para investimentos mais rentáveis e, particularmente, para a aquisição de mais terras (Ioris, 2018).

construção de rodovias e também oferecia recursos para modernizar a pecuária brasileira (Acker, 2017).

Em um discurso na rede estadual de rádio e televisão de Roraima, em 12 de agosto de 1982, o então presidente João Figueiredo demonstra que a expansão da fronteira agrícola para áreas florestais era um dos objetivos centrais do governo brasileiro:

A expansão da fronteira agrícola anda em ritmo acelerado. Novas culturas vêm sendo experimentadas com resultados positivos, a demonstrar o potencial destas áreas. O Governo dedica um cuidado constante às três principais estradas do Território, a BR-174, a BR- 101 e a BR-210. No ano passado, teve início a construção da ponte internacional sobre o rio Itacutu. Desde o início de minha administração foram construídos 550 quilômetros de estradas vicinais e mais de 200 quilômetros de estradas de território e foram ainda recuperados outros 400 quilômetros rodoviários. A extensão do programa de agrovias a Roraima trará substancial benefício ao escoamento da produção das áreas pioneiras. (p. 302)

Nesse cenário, a criação de gado era a escolha mais simples para ocupar a terra, pois se adequava às grandes extensões da área e demandava poucos trabalhadores. O desenvolvimento agropecuário, juntamente com a abertura de novas estradas, abriu uma frente especulativa que, ainda nos dias atuais, pouco tem a ver com a pecuária e a agricultura, mas com a ocupação (“grilagem”) de terras públicas. Diante de notícias sobre planos para algum grande projeto na região, os atores locais começam a se antecipar e, prevendo uma valorização do mercado fundiário, passam a ocupar terras ilegalmente, na expectativa de uma formalização futura por parte do governo (Ioris, 2018; Fearnside, 2020).

A partir da década de 1980, o Cerrado se tornou a nova fronteira agrícola do país. A criação da Embrapa possibilitou que se desenvolvesse soluções para a baixa fertilidade natural dos solos do Cerrado. O bioma era até então considerado inadequado para a produção agrícola em razão da alta acidez do solo. A Embrapa também descobriu novas variedades de sementes, que viabilizaram comercialmente o uso das terras desse bioma, possibilitando a introdução de diversas culturas, especialmente da soja (Embrapa, 2022).

Os estados do Centro-Oeste haviam sido historicamente fornecedores de alimentos para o mercado doméstico (e.g. arroz e carne), mas essa situação se transformou drasticamente com a redução de áreas de cultivo para esses produtos, deslocando a agricultura de subsistência para outras frentes (Ioris, 2018). Desse modo, ao longo da década de 1980, o afluxo de migrantes para a Amazônia foi motivado em parte pela

expansão da agricultura mecanizada, particularmente para a produção de soja para exportação, no Sul e no Centro-Oeste do Brasil (Hecht; Cockburn, 2010).

Nesse contexto, a área de transição entre os biomas do Cerrado e da Amazônia se transforma em uma nova fronteira agrícola, com os estados do Centro-Oeste tornando-se grandes produtores de grãos, ocasionando impactos bastante negativos do ponto de vista da concentração fundiária e também da preservação da biodiversidade desses ecossistemas.

#### **4.1.1 A abertura econômica e a ascensão do agronegócio**

Conforme visto no capítulo anterior, a década de 1980 foi um período de crise para a economia brasileira. Em decorrência do aumento expressivo da dívida externa e das negociações com o FMI, as autoridades governamentais foram pressionadas por credores internacionais a reduzir as fontes públicas de financiamento, o que resultou na diminuição de incentivos e subsídios. Por outro lado, as exportações de matérias-primas eram vistas como a saída possível para prover o país com as divisas necessárias para superar a crise do balanço de pagamentos (Vicentini, 2020; Becker, 2015; De Sartre; Taravella, 2009).

Nesse sentido, a agricultura e a pecuária se beneficiaram de um farto volume de crédito, bem como da desvalorização cambial promovida pelo governo no final da década de 1970 e no início da década de 1980, o que tornou os produtos brasileiros mais competitivos no mercado internacional. Nesse cenário, a soja emerge como um produto de importância crescente na pauta de exportação brasileira (Lago, 1990; Skidmore, 1988).

No início da década de 1990, a abertura da economia ao mercado mundial expôs os produtores do país a concorrência internacional, obrigando-os a novas mudanças. Durante esse período, a intervenção estatal no mercado agrícola diminuiu consideravelmente, com a extinção de políticas de preços mínimos, de compras governamentais de trigo e leite e da regulação da comercialização de produtos básicos como café, açúcar e trigo. Em 1990, todas as restrições à importação de produtos agrícolas já haviam sido eliminadas (Klein; Luna, 2018; Valdes, 2022).

As forças conjuntas da redemocratização e da globalização ensejaram a chegada de uma linguagem “empreendedora” para o campo brasileiro (Ioris, 2020). O debate sobre o problema da concentração fundiária, simbolizada pelo latifúndio improdutivo, é deslocado para a necessidade de se competir em condições de igualdade no mercado

internacional. Nesse contexto, as grandes fazendas industriais modernas emergem no discurso agroliberal como única alternativa possível em um mundo globalizado.

Em 23 de dezembro de 1996, em discurso proferido na entrega de cadastro de assentamentos rurais, Fernando Henrique Cardoso faz uso dessa nova linguagem para demarcar a mudança na discussão sobre a questão agrária no Brasil:

É bom porque o que tem que valer na terra é o trabalho, é o capital produtivo, é o equipamento, é o adubo. Isso é que tem que valer, não é a terra em si. (n.p.)

Diferentemente do setor industrial, que saiu bastante debilitado desse processo de abertura econômica, o agronegócio brasileiro conseguiu superar as dificuldades iniciais e adaptar-se bem ao novo cenário. Desse modo, o setor pôde assumir a narrativa de que seria uma “ilha de prosperidade” em meio a uma economia estagnada e mal preparada para lidar com as pressões da globalização (Klein; Luna, 2018; Ioris, 2018).

Esse cenário, no entanto, só se consolidou no final da década de 1990. A valorização cambial gerada pelo Plano Real conseguiu conter a inflação, mas teve o efeito negativo de incentivar a importação de produtos estrangeiros. Embora o câmbio valorizado contribuísse para a compra de insumos e maquinários a preços mais baixos no mercado internacional, ele tornava os produtos brasileiros mais caros, reduzindo sua competitividade (Sayad, 2015; Eichengreen, 2008).

Desequilíbrios comerciais, aliados à escassez de crédito e a altas taxas de juros, reduziram a rentabilidade dos agricultores brasileiros. Nesse cenário, o governo ofereceu novos benefícios ao setor. A Lei Kandir,<sup>83</sup> de 1996, removeu a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) das exportações de produtos primários e semielaborados destinados à exportação. O objetivo era ajudar no equilíbrio da balança comercial, então bastante deficitária por causa das medidas implementadas com o Plano Real (Ioris, 2018; Mitidiero; Goldfarb, 2021).

Este cenário desfavorável aos produtores agrícolas começa a ser alterado no início de 1999, em razão da desvalorização da moeda<sup>84</sup> e o aumento da demanda mundial nos anos que se seguiram. A partir de então, o agronegócio brasileiro passa a ser um setor altamente transnacionalizado, com o Estado assumindo um papel mais indireto em suas

---

<sup>83</sup> Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996.

<sup>84</sup> Após a crise financeira que atingiu o país em 1999, o governo foi obrigado a mudar política cambial e passou a adotar o regime de câmbio flutuante, com o real se desvalorizando diante do dólar, tornando o Brasil um atrativo fornecedor de alimentos e produtos agrícolas de baixo custo (Valdes, 2022).

intervenções, como a promoção da inserção dos produtos brasileiros no mercado internacional e o direcionando recursos para a melhoria da infraestrutura logística, ainda que antigos benefícios fiscais e creditícios tenham sido mantidos (Ioris, 2016; 2018).

No início da década de 2000, o chamado “*boom das commodities*” - que compreende basicamente o período entre os anos 2000 e 2014 – trouxe nova bonança para as exportações brasileiras de produtos agrícolas. O aumento expressivo dos preços decorreu em grande parte do forte crescimento da China e sua penetração no mercado de matérias-primas em geral, o que estimulou os produtores rurais no Brasil a expandirem sua produção, bem como a incorporar as inovações tecnológicas mais recentes.

É nesse período que se consolida a linha narrativa do “Brasil Potência Agrícola”. Devido à crescente importância das exportações de matérias-primas para o saldo comercial do país, o governo brasileiro passou a atuar ativamente na liberalização mundial com comércio agrícola, especialmente no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1995 em substituição ao GATT.<sup>85</sup> A atuação da OMC contribuiu para pressionar a liberalização dos mercados, reduzindo barreiras protecionistas, mas também políticas de controles de preços e de formação de estoques feitas pelos Estados. Em um discurso na reunião de alto nível da FAO sobre segurança alimentar, mudanças climáticas e bioenergia, em 3 de junho de 2008, Lula da Silva afirmou:

É preciso produzir mais e distribuir melhor. O Brasil, como potência agrícola, está empenhado em aumentar sua produção. Mas de que adiantará produzir, se os subsídios e o protecionismo tolhem o acesso aos mercados, mutilam a renda e inviabilizam a atividade agrícola sustentável? (n.p).

Nesse contexto, o país liderou os demais grandes exportadores agrícolas na criação do Grupo dos 20 (G20)<sup>86</sup> em agosto de 2003, na Reunião Ministerial de Cancún, uma das etapas de negociação da Rodada Doha, no âmbito da OMC. O objetivo era reduzir os subsídios agrícolas que os países ricos ofereciam a seus produtores e abrir os mercados europeus e norte-americanos aos países em desenvolvimento (Vigevani; Cepaluni, 2011; Ioris, 2018).

---

<sup>85</sup> O Acordo Geral de Tarifas e Comércio, em inglês *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), foi um acordo assinado em 1947 com o objetivo de estabelecer regras para o comércio internacional, promovendo uma progressiva liberalização.

<sup>86</sup> O G20 da OMC - não confundir com o G20 financeiro – surgiu como bloco negociador

As ações brasileiras dentro dessa organização passaram a se centrar na defesa da liberalização do comércio agrícola, setor em que o país se tornara bastante competitivo, ao passo que buscavam manter a proteção à indústria em razão de sua vulnerabilidade em âmbito global (Vigevani; Cepaluni, 2011; Casarões; Flandes, 2019). As demandas brasileiras na OMC conferiram credibilidade ao agronegócio, uma vez que as críticas sobre a proteção dos mercados europeus e norte-americanos contra as commodities agrícolas exportadas pelo país eram bastante pertinentes.<sup>87</sup>

No entanto, é preciso destacar que o aumento da demanda por *commodities* da década de 2000, aliado à liberalização dos mercados, não impactou a todos os produtores da mesma maneira. Ao contrário, esse processo levou a uma maior segmentação do setor agrícola no Brasil. De um lado estavam aqueles produtores capazes de acessar mercados internacionais, bem como linhas de crédito de bancos privados ou às novas modalidades de crédito criadas pelo governo e, de outro, agricultores que não conseguiam acesso a esses recursos ou usá-los de forma lucrativa (Klein; Luna, 2018).

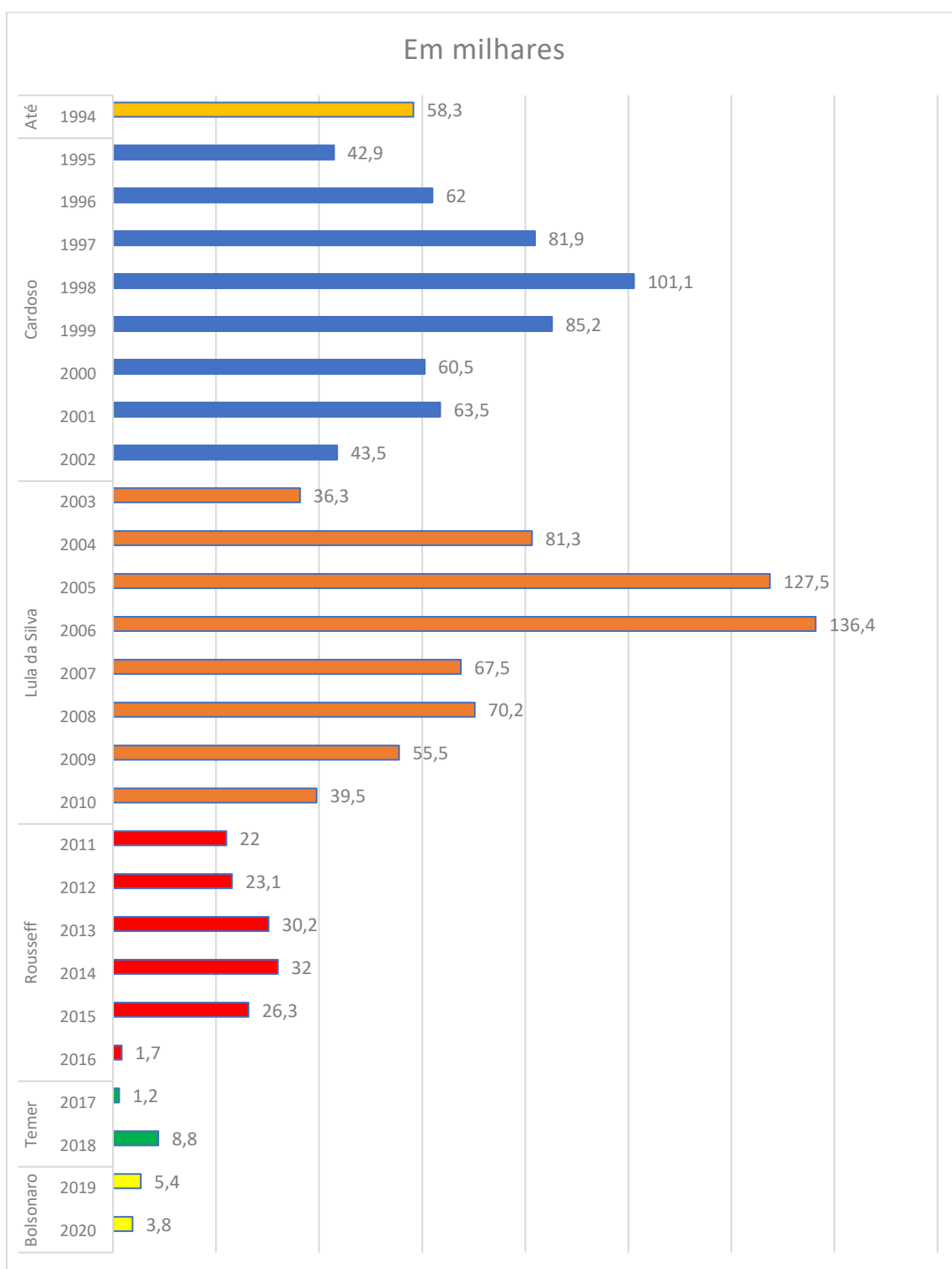
Por outro lado, a bonança das *commodities* abriu espaço no orçamento para a expansão dos investimentos do governo e ajudou a custear políticas de inclusão social, sem que houvesse a necessidade de se enfrentar interesses antagônicos dentro da sociedade e de se promover transformações estruturais no modelo agrário vigente. No campo, o agronegócio seguiu recebendo inúmeras vantagens fiscais e creditícias, mas, ao mesmo tempo, houve um aumento no número de camponeses sem-terra assentados (Gráfico 2) e mais crédito para a agricultura familiar. Destaque-se que a maioria dos novos assentamentos ocorreram em terras públicas na região amazônica (Nunes, 2022; Pinto et al., 2020; Fernandes, 2013).

---

<sup>87</sup> As negociações da Rodada Doha da OMC pararam de avançar na reunião ministerial de Cancún (a Rodada não foi concluída), possivelmente devido à relutância dos países ricos em reduzir seus subsídios agrícolas e à recusa do G20 em aceitar nada menos do que isso. O Brasil segue pleiteando uma agenda mais liberalizante na agricultura do que a maioria dos países (Sotero; Armijo, 2007; Vigevani, Cepaluni, 2011).



Gráfico 2 – Número de famílias assentadas pela reforma agrária (1994-2020)



Fonte: Adaptado de Agência Senado (2021).

Já em relação ao agronegócio, além dos tradicionais benefícios de desonerações fiscais e créditos subsidiados, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e fundos de pensão dos trabalhadores de empresas estatais adquiriram

participações em empresas ligadas ao agronegócio, possibilitando que elas se transformassem em grandes conglomerados multinacionais, a exemplo da empresa JBS S/A, que, após uma série de aquisições de outras empresas do setor, tornou-se a maior processadora de carne bovina do mundo (Loureiro, 2016; Hall; Branford, 2012). Aproximadamente metades dos financiamentos feitos pelo BNDES foram direcionados a frigoríficos que atuam na região amazônica – a despeito de inúmeras denúncias relacionadas a associação dessas empresas com a pecuária ilegal que ocorre em terras públicas (Marcovitch, 2011).

Para Ioris (2018), a década de 2000 ficou marcada por uma “neoliberalização” da agricultura brasileira, sob a crescente influência da “financeirização” e das corporações transnacionais.<sup>88</sup> Paradoxalmente, ela ocorreu com o apoio de governos de esquerda. Lula da Silva conquistou a presidência por meio de uma ampla coalizão que reuniu interesses conflitantes, com representantes dos movimentos socioambientais, do agronegócio e da agricultura familiar coabitando o mesmo governo (Sencébé; Pinton; Cazella, 2020). A partir do seu segundo mandato, no entanto, verifica-se uma maior aproximação com setores do agronegócio em razão das denúncias de corrupção do chamado “mensalão”, as quais vieram a público em 2005 (Domingos Neto; Moreira, 2021; Brum, 2019).

Embora seja evidente que os grandes fazendeiros sempre tenham exercido enorme influência sobre a política brasileira, depois de 2006, houve sinais de uma convergência em grande parte inesperada entre o setor do agronegócio e as políticas desenvolvimentistas do Partido dos Trabalhadores (PT), uma aliança supostamente necessária para garantir a maioria no parlamento e, assim, fazer avançar os temas de interesse essencial do partido na legislação brasileira (Ioris, 2018).

A desaceleração econômica que ocorreu a partir de 2014, decorrente do fim do ciclo de alta das *commodities* no mercado internacional, gerou queda de receitas e, subsequentemente, de investimentos públicos, aumentando ainda mais o poder da bancada ruralista sobre os governos de Dilma Rousseff (2010-2016) e Michel Temer (2016-2019), uma vez que ambos se tornaram muito impopulares ao longo de seus mandatos, lutando com crises econômicas e políticas e, portanto, precisando de mais apoio político para se manterem no poder (Rochedo et al., 2018).

A chegada de Bolsonaro a presidência, em 2019, reforçou ainda mais os interesses de setores ligados ao agronegócio. Tendo sido eleito com o apoio decisivo desse setor

---

<sup>88</sup> Data do período instrumentos como as Letras de Crédito do Agronegócio (LCAs) e os Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRAs)

(Avelar, 2020). Seu primeiro ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles (2018-2021), tinha uma pauta bastante favorável aos interesses da coalizão agroliberal, crítica aos supostos “excessos” das fiscalizações ambientais.

Embora se reconheça que o agronegócio seja um setor fundamental para a balança comercial do país, contribuindo para a entrada de divisas em moedas fortes, autores como Mitidiero e Goldfarb (2021) e Pompeia (2021) destacam o superdimensionamento da importância desse segmento para a economia brasileira nos discursos dos representantes do setor e também naqueles vinculados pela imprensa. Veículos de mídia, e mesmo órgãos oficiais, comumente divulgam que o agronegócio seria responsável por entre 20% a quase 30% do PIB nacional.<sup>89</sup> Porcentagem muito superior àquela que se verifica quando se analisa os dados do setor primário separadamente, divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que adota uma metodologia compatível com normas internacionais. De acordo com o IBGE, a participação da agropecuária no PIB brasileiro variou de 4 a 7% entre 2016 e 2020 (IBGE/Sidra,2022).

Os dados vinculados pelas entidades do agronegócio geralmente se referem a toda uma cadeia produtiva envolvendo insumos, maquinários, processamento, além de serviços técnicos, financeiros, de logística, de pesquisas, etc., o que se denomina “além da porteira”. Conforme observam Mitidiero e Goldfarb (2021, p. 13), é como se a indústria automobilística computasse sua participação no PIB acrescentando “o látex coletado nas florestas e usado nas borrachas de vedação das portas dos automóveis; ou os derivados de petróleo na produção dos pneus”. Portanto, muito mais do que uma metodologia científica de valor neutro, o cálculo do PIB do agro realizado pela Cepea/CNA teria por objetivo difundir a ideia de que esse setor é o mais importante da economia brasileira, servindo de fundamento para a linha narrativa do “Brasil Potência Agrícola”.

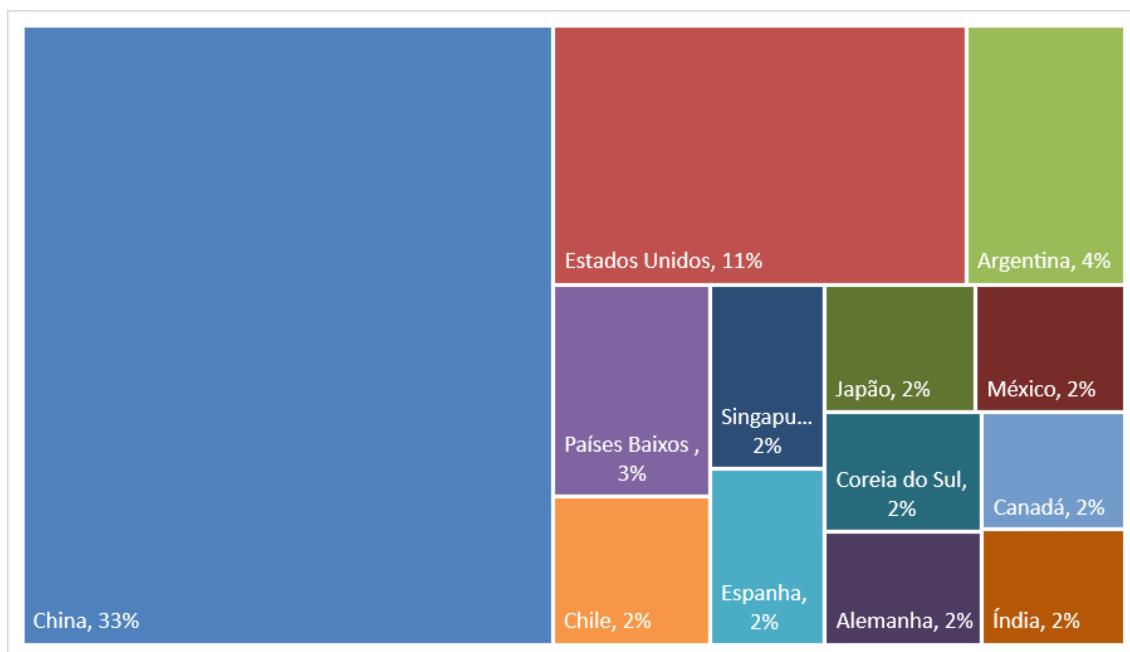
No que tange à expressiva participação do setor na balança comercial, é preciso destacar que, embora o agronegócio seja responsável por aproximadamente 51% das exportações brasileiras, as vendas brasileiras estão concentradas em matérias-primas de baixo valor agregado, as quais têm como destino principal a China (Gráfico 3). Em ordem decrescente, minério de ferro, soja e petróleo bruto responderam por 43% de todas as exportações brasileiras em 2021. Somente a soja foi responsável por quase 40% das

---

<sup>89</sup> O PIB do agro é divulgado pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo (Cepea-USP) juntamente com a CNA, entidade que representa os grandes proprietários rurais.

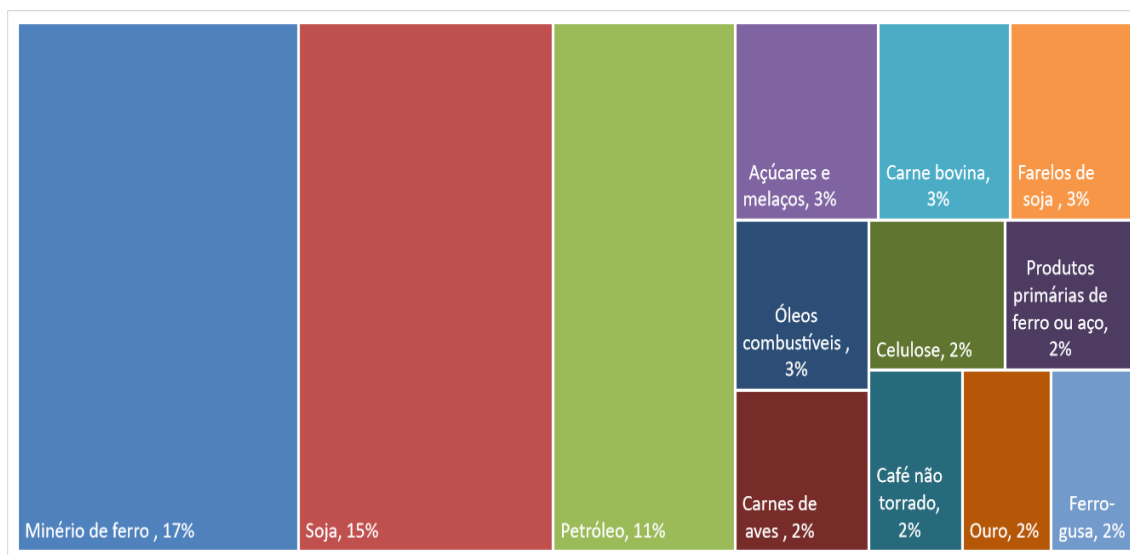
vendas do setor agropecuário. A China é o principal destino (Gráficos 4) (Agrostat, 2022; ME, 2022).

Gráfico 3 – Destino das exportações de produtos brasileiros



Fonte: Adaptado do ME (2022).

Gráfico 4 – Composição das exportações de produtos brasileiros



Fonte: Adaptado do ME (2022).

Em razão do baixo valor agregado, a agropecuária precisa de grandes volumes de produção para obter lucro, o que demanda um constante aumento da área destinada à agricultura, uma vez que os solos tendem a se tornar menos produtivos após várias

colheitas, principalmente quando os recursos naturais são usados de modo intensivo (Veiga, 2008; Holt-Giménez; Shattuck, 2009).

Ressalte-se, ainda, que o setor é altamente dependente de insumos externos, tais como fertilizantes, maquinário e sementes biologicamente modificadas, produzidas por um número cada vez menor de multinacionais estrangeiras (Klein; Luna, 2018; Ioris, 2020). Desse modo, embora os produtos agropecuários brasileiros ajudem no superávit da balança comercial, ele onera a conta de transações correntes como um todo, uma vez que há forte remessa de lucros ao exterior, juntamente com outras despesas ligadas ao agronegócio, como fretes internacionais, serviços financeiros, etc. Essa dependência de serviços e tecnologias externas, torna os agricultores brasileiros bastante vulneráveis às oscilações do mercado mundial, conforme tem demonstrado o conflito na Ucrânia.<sup>90</sup>

Conforme verifica Paulino (2014), países como Holanda, França e Alemanha, com uma área combinada inferior a 15% da área total do Brasil, estão individualmente à frente no valor de suas exportações agrícolas. A Alemanha, com uma área total cerca de 20 vezes menor do que a brasileira, recebeu mais por suas exportações agrícolas do que o Brasil em 2019<sup>91</sup> (FAO, 2021). Portanto, dadas as condições extremamente favoráveis para a produção de alimentos do Brasil – clima, geografia, hidrográfica – permitindo que o país tenha duas, e até mesmo três, safras anuais o discurso sobre o alto desempenho e competitividade do agronegócio brasileiro se mostra bastante exagerado.

Dentre as justificativas para os resultados piores que outros países de dimensões menores, a coalizão agroliberal tende a fazer referência ao chamado “Custo Brasil” - que consiste basicamente no custo logístico somado a encargos tributário e à burocracia estatal – que seria um obstáculo a impedir que os produtos brasileiros pudessem competir em condições de igualdade com produtos estrangeiros no mercado internacional. Em contraposição, porém, é preciso destacar que os custos de outros fatores no Brasil são mais baixos, a exemplo do valor da terra e do capital, o que favorece a expansão da área cultivada e também o aumento da produtividade (Valdes, 2022; Paulino, 2014).

No que se refere à questão logística em especial, embora a interiorização da produção e a infraestrutura ruim tenha encarecido os custos de transporte, aumentando as

---

<sup>90</sup> Cerca de 85% dos fertilizantes consumidos no Brasil é importado. Rússia e a Belarus juntas fornecem quase 40% do volume consumido. O fornecimento tem sido prejudicado em razão do conflito na região do Mar Negro, gerando preocupações quanto ao custo da produção agrícola no Brasil (Valdes, 2022; CNA, 2022).

<sup>91</sup> Segundo a FAO (2021), as exportações agrícolas brasileiras em 2019 totalizaram cerca de 67 bilhões de dólares, ao passo que as alemãs somaram aproximadamente 68 bilhões de dólares.

despesas com o deslocamento de insumos até as áreas de produção e das safras até os portos e mercados consumidores, diminuindo a renda dos produtores rurais (Embrapa, 2022), o alto custo logístico não parece ter impactado a lucratividade do setor, uma vez que a fronteira agrícola segue se expandindo para áreas ainda mais distantes dos grandes centros consumidores e dos portos litorâneos (Ioris, 2018).

O que se verifica, portanto, é que o agronegócio brasileiro segue alcançando recordes de produção não apenas em razão de inovação em suas práticas e melhores tecnologias (e.g. novos agroquímicos, sementes geneticamente modificadas e máquinas e equipamentos digitais mais sofisticados), mas principalmente devido a incursão em novas áreas de produção, as quais fatalmente implicam na conversão de florestas e vegetações primárias em áreas para a agropecuária (Ioris, 2018).

A linha narrativa do “Brasil Potência Agrícola” evoca a ideia de que o agronegócio seria um mundo aparte do restante do país, guiado por práticas inovadoras e sustentáveis. Essa narrativa, no entanto, reflete apenas uma pequena parte da realidade. O agronegócio brasileiro segue altamente dependente da exploração intensa dos recursos naturais do país, explorando territórios até a sua exaustão para, em seguida, expandir novamente sua fronteira agrícola.

A narrativa de bravura e empreendedorismo, reforçada pela euforia dos superávits crescentes da balança comercial e pelos recordes de produção (baseados principalmente em grandes colheitas de soja), serve principalmente aos interesses de corporações transnacionais (que são os atores que verdadeiramente lucram com o agronegócio). No entanto, ela é incorporada pelos próprios agricultores, os quais reafirma constantemente o discurso do sucesso do setor (Ioris, 2018).

Desse modo, verifica-se que, embora os resultados econômicos do agronegócio se mostrem menos expressivo quando os dados são analisados em profundidade, o discurso da coalizão agroliberal segue sendo bastante forte. A retórica de sucesso econômico reafirmada diariamente é fundamental para que o setor siga angariando benefícios e privilégios junto ao Estado brasileiro.

#### **4.1.2 Segurança alimentar**

Subsidiariamente a linha narrativa do “Brasil Potência Agrícola”, ganhou força nos últimos anos uma outra linha narrativa, a de que a agricultura brasileira seria fundamental para garantir segurança alimentar do mundo, em razão da disponibilidade de

terras agricultáveis no país e de seu agronegócio pujante. Para sustentar essa linha narrativa, a coalizão agroliberal tem se apoiado no argumento de que o aumento da população mundial requer uma expansão da agricultura brasileira em torno de 40% (Rodrigues, 2018; Giacobbo; Frota, 2021; Embrapa, 2018).

Relatório de instituições internacionais como a FAO, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA) indicaram a necessidade de se aumentar a oferta de alimentos em 20% para suprir o aumento da população mundial. Esses relatórios também indicam que o Brasil poderia aumentar sua produção em 40%. A coalizão agroliberal faz uso desses dados para reforçar a agenda que propugna a expansão da produção agrícola do país, ainda que isso ocorra em detrimento da preservação da biodiversidade e dos direitos dos povos originários.

O conteúdo latente da linha narrativa da “segurança alimentar” é o de que o Brasil é fundamental para alimentar o mundo e, portanto, o agronegócio precisa continuar se expandido no país, sob pena de a fome aumentar no mundo. Entretanto, desde a chamada “Revolução Verde”,<sup>92</sup> no pós-guerra, a produção de alimentos vem superando o crescimento populacional no mundo a cada ano. Esse fato, porém, não conseguiu diminuir a fome. Estima-se que entre 702 milhões e 828 milhões de pessoas no mundo não consiga acesso às calorias mínimas indispensáveis para uma vida saudável (FAO et al., 2022). O problema, portanto, não está em produzir mais alimentos, mas em garantir que todas as pessoas no mundo tenham recursos suficientes para comprar comida.

Com base na Análise de Conteúdo do *corpus*, verifica-se que primeiras aparições do termo “segurança alimentar” associado a importância da agricultura brasileira para combater a fome no mundo ocorrem ainda no governo de Dilma Rousseff. No entanto, a participação que caberia ao Brasil vai sendo ampliada ao longo dos governos seguintes. Verifica-se, nos discursos, que o país vai deixando de apenas “contribuir” para a segurança alimentar mundial para se tornar um ator indispensável para que isso ocorra.

Em seu discurso na Rio+20, em 20 de junho de 2012, Rousseff declarou:

Somos uma potência agrícola que contribui para alimentar o mundo. Nossa produção aumentou 180%, enquanto, nesse período, nossa área plantada cresceu pouco mais de 30%. Fizemos isso com novas

---

<sup>92</sup> A Revolução Verde ocorreu sobretudo a partir das décadas de 1950 e 1960, resultado de uma forte mecanização e tecnificação das práticas agrícolas, o que gerou superprodução de alimentos e também alto impacto ambiental.

tecnologias; fizemos isso com insumos mais eficientes; fizemos isso com equipamentos mais modernos. (n.p.)

Já Temer, em seu discurso à Assembleia Geral da ONU, em 20 de setembro de 2016, afirmou

Com sua agricultura moderna, diversificada e competitiva, o Brasil é um fator de segurança alimentar. Produzimos para nós mesmos e ajudamos a alimentar o mundo. (p. 33)

Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores do governo Bolsonaro de 2018 a 2021, afirmou na sessão de abertura do curso “O Brasil no Agronegócio Global”, de 19 de outubro de 2020

É preciso consolidar a imagem do Brasil como fornecedor estratégico e confiável de produtos seguros na agricultura, de alta qualidade e produzidos de forma sustentável. Nós somos uma potência agroambiental que garante a segurança alimentar de boa parte do planeta. Essa tem de ser a imagem do Brasil, porque essa é a realidade do Brasil. (p. 486)

Segundo Contini e Aragão (2021), pesquisadores da Embrapa, a agricultura brasileira alimentaria cerca de 10% da população mundial, i.e., 772,6 milhões de pessoas (mais de 500 milhões fora do Brasil).<sup>93</sup> Baseando-se na hipótese de que o consumo de alimentos é homogêneo em todo o mundo e levando em conta o fato de que o Brasil produz aproximadamente 10% do volume mundial de grãos (soja, milho, trigo, cevada, arroz), os pesquisadores chegaram à conclusão de que o país alimentaria a mesma proporção de pessoas que o volume de sua produção de grãos.

Essa estimativa, contudo, tem sido alvo de numerosas críticas em razão da metodologia empregada, que simplesmente desconsidera fatores como desequilíbrios no consumo, perdas nas cadeias produtivas, desperdícios, etc. (Pomar, 2021; Copelli, 2021). A questão fundamental permanece sendo a desigualdade econômica que impede milhões de pessoas de adquirirem alimentos.

Mesmo assim, esses números (e exageros ainda maiores) seguem presentes nos discursos oficiais dos representantes brasileiros, conforme atestam as falas do vice-presidente Hamilton Mourão durante a Segunda Reunião do Conselho Nacional da

---

<sup>93</sup> Dados de 2020.



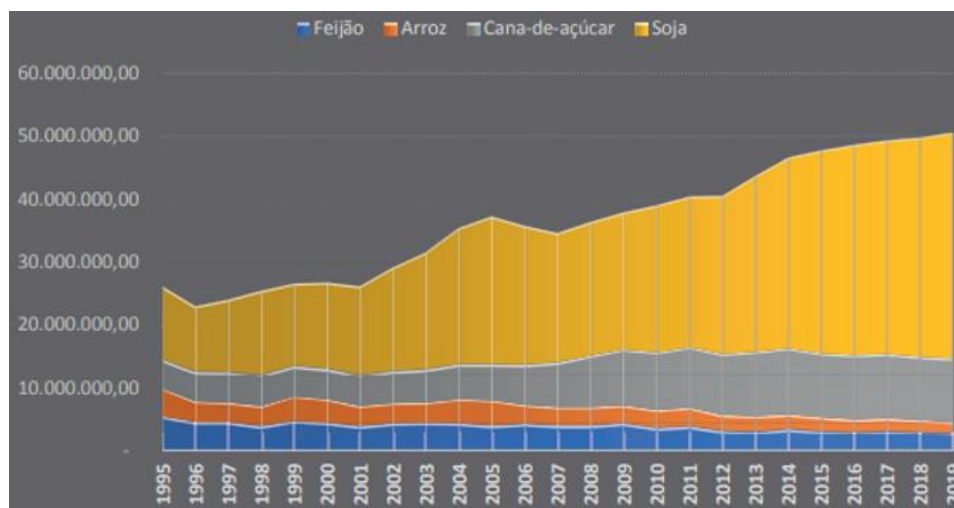
Amazônia Legal, de 15 de julho de 2020, e de Bolsonaro durante a Assembleia Geral da ONU de 22 de setembro de 2020:

Somos uma potência agrícola que fornece segurança alimentar para *mais de um bilhão* de pessoas mundo afora. As credenciais ambientais são exigidas por empresas e consumidores que confiam na qualidade dos produtos brasileiros.

Durante a pandemia, a produção não parou, o homem do campo trabalhou como nunca, produziu, como sempre, alimentos para *mais de um bilhão de pessoas*. (n.p., grifos nossos).

Apesar dessa retórica triunfalista, o país continua a depender da importação de alguns alimentos básicos, como trigo, arroz, feijão e até mesmo de produtos em que é grande exportador, como milho e açúcar. Nesse contexto, é importante destacar que as áreas destinadas para a produção de alimentos básicos, de consumo tradicional da população brasileira (e.g. arroz e feijão), têm perdido espaço para o plantio de grãos voltados para a exportação (e.g. soja e milho) (Figura 19) (Castilho, 2022; Noronha, 2020; Salati, 2022).

Figura 20 – Área plantada no Brasil



Fonte: Noronha (2020, p. 25).

Ainda em 2014, no governo de Dilma Rousseff, as políticas para a regulação de preço de alimentos no mercado interno, que eram feitas por meio da compra e armazenamento de colheitas e, ocasionalmente, pela importação de produtos, foram sendo abandonadas (Castilho, 2022; Salati, 2022).

Desde que assumiu a presidência, Bolsonaro tem dado prosseguimento a uma política de redução de unidades de armazenamento de alimentos da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), diminuindo os estoques públicos dos principais produtos que compõem a dieta básica dos brasileiros sob o argumento de que as leis de mercado seria o melhor regulador e que os armazéns têm um alto custo de manutenção. Esses recursos poderiam, portanto, serem direcionados para outras políticas públicas (Peres; Matioli, 2019).

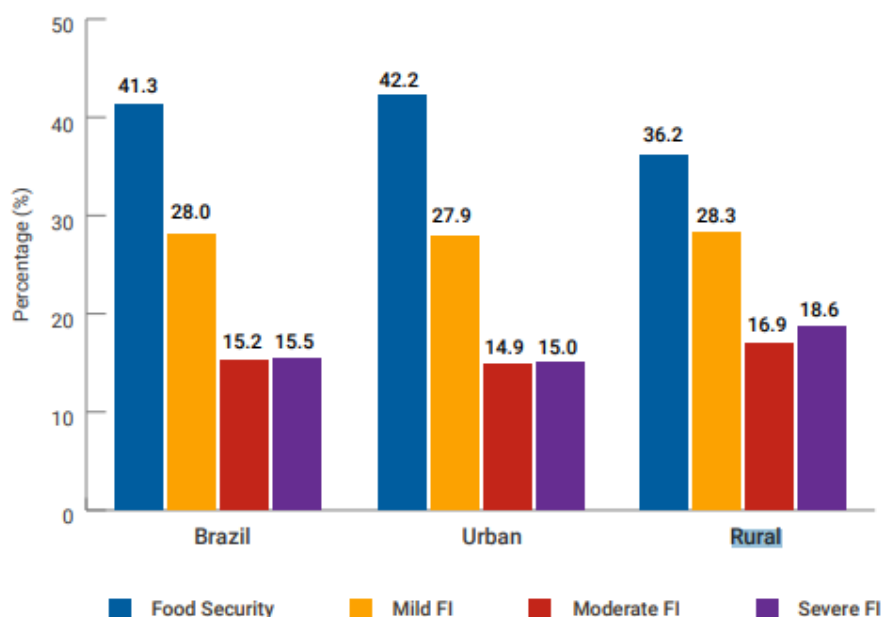
Essa política, bem como o enfraquecimento de programas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)<sup>94</sup> e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que adquiriam alimentos produzidos pela agricultura familiar, contribuiu para o aumento recente nos preços dos alimentos e, por conseguinte, para o aumento da insegurança alimentar no Brasil. Dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan), referentes a 2022, apontam que aproximadamente 33 milhões de brasileiros (15,5% da população) vivem em situação de insegurança alimentar.<sup>95</sup> Paradoxalmente, é no campo em que a situação é mais grave, com a fome afetando mais de 18% dos lares (Figura 21).

---

<sup>94</sup> O PAA foi substituído pelo Alimenta Brasil durante o governo de Bolsonaro, mas com o orçamento bastante reduzido (Salati, 2022).

<sup>95</sup> Embora o “Mapa da Fome” não exista mais - ele era parte dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos em 2000, os quais foram substituídos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em 2015 -, se essa classificação ainda existisse, o Brasil estaria novamente nela desde de 2019, pois o critério de inclusão era o de que mais de 5% da população do país estivesse em situação de insegurança alimentar. O Brasil deixou o “Mapa da Fome” em 2014.

Figura 21 – Insegurança alimentar no Brasil



Fonte: Rede Penssan (2022, p. 22).

Essa realidade demonstra a situação bastante contraditória do agronegócio no Brasil, em que grandes propriedades rurais produzem enormes quantidades de grãos, mas poucos alimentos básicos para o consumo da população local (Ioris, 2018). Conforme se verifica, a linha narrativa de que o Brasil “alimenta o mundo”, a qual exalta o papel fundamental do país para a segurança alimentar mundial, não encontra respaldo sequer no contexto doméstico.

#### 4.2 “POTÊNCIA ENERGÉTICA”

Simultaneamente e em complemento a linha narrativa do “Brasil potência agrícola” surgia, em meados da década de 2000, a linha narrativa do “Brasil potência energética”, baseada na disponibilidade de fontes diversas na matriz energética nacional. O estímulo à produção de biocombustíveis contribuiu para uma mudança no perfil de emissões do Brasil, possibilitando ao país ampliar a participação de fontes renováveis enquanto as hidrelétricas perdiam espaço. Em 2021, esses combustíveis foram responsáveis por quase 20% da oferta interna de energia (EPE, 2022a, 2022b, 2023).

É possível verificar, por meio da Análise de Conteúdo dos documentos selecionados, que a expressão “potência energética” começa a se torna mais frequente no primeiro governo de Lula da Silva (2003-2007), principalmente em referência aos biocombustíveis e ao etanol em especial. Durante o lançamento do Plano Nacional de Recursos Hídricos, em 3 de março de 2006, Lula declarou:

Com o etanol e o biodiesel, o Brasil tem condições de dar um passo à frente, tornando-se o maior fornecedor de energia renovável do planeta Terra [...] Não se trata de reduzir nossa economia a uma base exportadora de matéria-prima barata, baseada na fartura das nossas águas, na generosidade do sol tropical ou na extensão de um imenso território. Trata-se, isto sim, de plantar e processar em solo brasileiro o petróleo do século XXI. (p. 5-6)

Como visto no capítulo anterior, a produção de etanol (ou álcool como se denominava então) adquire larga escala no Brasil em reação ao Primeiro Choque do Petróleo, quando o governo precisou investir em novas fontes de energia.<sup>96</sup> Em 1975, o governo criou o Proálcool com o objetivo reduzir a dependência do país do petróleo importado. Nesse contexto, subsidiou a produção de cana-de-açúcar e a construção de refinarias próximas aos canaviais, as quais produziram etanol anidro, inicialmente apenas adicionado à gasolina, o que não exigia nenhuma alteração nos motores (Klein; Luna, 2018; Dalgaard, 2017, Schneider, 2015).

O Segundo Choque do Petróleo, porém, fez o governo Geisel determinar a construção de motores movidos totalmente a etanol, que passou a ser utilizado em sua forma hidratada (etanol puro), além de manter a exigência da mistura obrigatória de etanol anidro à gasolina. O Proálcool foi fortemente subsidiado pelo Estado, com a garantia de compra de quantidades fixas pela Petrobrás a um preço pré-estabelecido, considerado adequado para gerar um lucro razoável aos produtores (Klein; Luna, 2018; Dalgaard, 2017, Schneider, 2015).

Além de conceder isenções fiscais sobre a produção de etanol, o governo ofereceu empréstimos preferenciais com juros baixos para a construção de novas usinas. Ademais, obrigou a Petrobrás a criar uma infraestrutura de distribuição de etanol hidratado, instalando bombas específicas para esse tipo de combustível na maioria dos postos de

---

<sup>96</sup> Desde a década de 1930 o governo brasileiro estipulava que 5% de etanol fosse adicionado à gasolina importada, essa porcentagem foi aumentando gradualmente e, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, alcançou 50% em 1943. No entanto, a disponibilidade de petróleo barato no pós-guerra fez com que etanol fosse misturado à gasolina apenas esporadicamente até o Primeiro Choque do Petróleo (Dalgaard, 2017; Yergin, 2012).

gasolina do país. Além disso, o governo generosamente fixou o preço do etanol puro na bomba em 59% do valor da gasolina, possibilitando que ele fosse mais atrativo aos consumidores (Dalgaard, 2017; Yergin, 2012; Furtado; Scandiffio; Cortez, 2018).

Essas medidas serviram como resposta às preocupações tanto das grandes montadoras de veículos instaladas no país – as quais relutavam em produzir veículos com motores movidos à etanol até que pudessem ter certeza sobre a demanda por esses novos carros - bem como dos produtores de cana – os quais se preocupavam em não conseguir vender todo o etanol hidratado que o governo os incentivava a produzir. Houve ainda incentivos fiscais para a venda desses veículos ao longo da década de 1980. Como resultado, cerca de 95% dos carros novos vendidos no Brasil em 1985 utilizavam apenas o etanol como combustível (Dalgaard, 2017; Yergin, 2012; Furtado; Scandiffio; Cortez, 2018).

Nesse contexto, o presidente João Figueiredo, em um discurso à nação pela passagem do Ano Novo, de 30 de novembro 1980, declarou:

Onde outros ainda esperam o milagre de petróleo mais barato, os brasileiros estão fazendo força, procurando e encontrando soluções. Não temos petróleo suficiente, mas temos álcool. Temos óleos vegetais — com a vantagem de que não se acabam. À natureza vai renovando nossas fontes de energia. Com a vantagem de criar trabalho e riqueza aqui dentro mesmo. (p. 395)

No entanto, a crise da dívida externa da década de 1980 restringiu a capacidade do governo brasileiro de continuar subsidiando o Proálcool. A partir de 1986, quando os preços do petróleo passaram a sofrer forte queda no mercado internacional, o etanol se tornou pouco competitivo em relação à gasolina, mesmo com os subsídios, forçando o governo a eliminar gradualmente seu apoio financeiro, embora ainda exigisse que o etanol anidro fosse mistura à gasolina (Dalgaard, 2017; Yergin, 2012; Furtado; Scandiffio; Cortez, 2018).

Para piorar a situação, os preços do açúcar no mercado internacional voltaram a subir no final de 1988, fazendo com que os canavieiros brasileiros destinassem suas lavouras para a produção de açúcar para exportação, provocando uma grave escassez de etanol no final 1989, o que prejudicou seriamente a confiança do consumidor na disponibilidade e confiabilidade desse combustível. O programa ficou ainda mais desacreditado quando o governo autorizou a importação de etanol dos Estados Unidos,

fazendo com que o Brasil passasse de maior produtor mundial para maior importador mundial (Dalgaard, 2017; Yergin, 2012; Furtado; Scandiffio; Cortez, 2018).

No início da década de 2000, um novo aumento nos preços do petróleo e a depreciação do real em relação ao dólar fez o governo voltar a se interessar por promover o etanol como combustível automotivo, mas desta vez com motores *flex fuel*, os quais podem utilizar tanto etanol hidratado quanto gasolina, além de fomentar a conversão de centrais em usinas integradas que pudessem produzir açúcar ou álcool. Os primeiros carros *flex* foram fabricados em 2002 e, em 2009, mais de 90% dos carros novos no Brasil tinham esses motores. Além disso, um percentual crescente de etanol anidro passou a ser misturado à gasolina, garantindo demanda para esse produto (Schneider, 2015; Klein; Luna, 2018).

Sovacool (2016) classifica a introdução dos motores *flex fuel* no Brasil como uma das transições energéticas mais rápidas ocorridas no mundo, ainda que a inovação tecnológica tenha ocorrido de modo incremental, em vez de uma mudança sistêmica no modelo de transporte. Nesse mesmo período, o biodiesel também passou a ser adicionado ao diesel de petróleo.<sup>97</sup> Inicialmente em uma proporção opcional de 2%, valor que foi crescendo continuamente até alcançar 12% em 2020 (ANP, 2021).

No mesmo período, os biocombustíveis adquiriram maior visibilidade no cenário mundial devido às questões de segurança energética e de mudanças climáticas. Essa agenda, entretanto, não esteve a salvo de críticas. A tentativa brasileira de criar um mercado internacional para o etanol, no qual o Brasil seria um grande exportador, gerou preocupações quanto a possibilidade de crescimento do desmatamento, para o plantio de cana-de-açúcar, e do aumento dos preços de alimentos no mercado mundial, devido à substituição de plantações de alimentos por biocombustíveis (Viola; Franchini, 2013).

Diante desse quadro, era necessário um papel ativo do Estado para impulsionar e proteger o desenvolvimento dos biocombustíveis e desvinculá-los das acusações que os associava à degradação ambiental e ao aumento no preço dos alimentos. Para isso, o etanol teve presença importante na agenda de política externa brasileira. Entre 2006 e 2007, o governo Lula esteve bastante presente no fomento desse mercado e investiu pesadamente na expansão desse setor (Dalgaard, 2017; Franchini; Viola, 2019; Lorenzo; Vazquez, 2016).

---

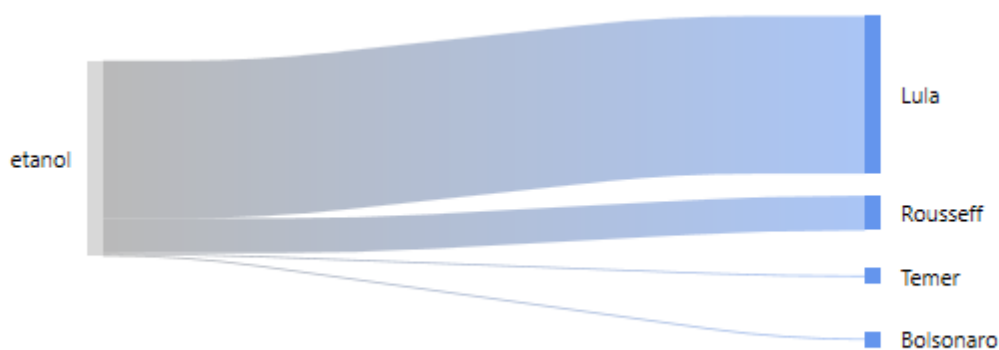
<sup>97</sup> O Programa Nacional de Produção e Consumo do Biodiesel (PNPB) é de 2004.

A diplomacia brasileira, por sua vez, passou a divulgar o chamado duplo benefício dos biocombustíveis, especialmente para os países em desenvolvimento, com perspectivas de autonomia energética, abertura de um novo setor para investimentos e oportunidades de trabalho, o que estimularia o crescimento e abriria caminho para o desenvolvimento sustentável (Visentini; Silva, 2010).

No Brasil, o Plano Nacional de Biodiesel buscou incluir milhares de famílias de pequenos agricultores na cadeia produtiva dos biocombustíveis por meio do fornecimento de matérias-primas como o óleo de sebo bovino, palma, dendê, algodão, mamona, amendoim, etc. No entanto, o óleo de soja acabou prevalecendo como a matéria-prima mais utilizada (71,4%), malgrado seu baixo rendimento energético. Isso ocorreu em razão do excedente dessa matéria-prima na produção do agronegócio (Rosa, 2013; ANP, 2021).

No entanto, a descoberta de grandes reservas petróleo em águas profundas próximas à costa brasileira, o chamado “pré-sal”, em 2007, diminuiu o ímpeto do governo na promoção dos biocombustíveis. A Análise de Conteúdo do *corpus* permite verificar que o tema – particularmente a questão do etanol - vai perdendo espaço nos pronunciamentos dos mais altos representantes do país (Figura 22).

Figura 22 – Diagrama Sankey: Etanol



	Bolsonaro	Lula	Rousseff	Temer	Totais
◇ etanol	2 0,84%	192 80,67%	43 18,07%	1 0,42%	238 100,00%

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A descoberta do pré-sal representa, portanto, o fim da chamada “diplomacia do etanol”. De qualquer modo, o setor sucroalcooleiro segue sendo um importante força na definição de políticas para o setor de energia no país, bem como para os demais assuntos que envolvem o agronegócio.

A linha narrativa de “potência energética” baseia-se fundamentalmente no argumento de sustentabilidade ambiental desse combustível, principalmente quando comparado às fontes fósseis tradicionais, tese que é reforçada no âmbito da linguagem por meio da inserção do pronome “bio” na palavra “combustível”. Nesse sentido, o uso desses biocombustíveis ajudaria a diminuir as emissões do país, além de promover o uso de uma tecnologia genuinamente nacional.

No Brasil, a coalizão discursiva em torno dessa linha narrativa envolve representantes da indústria canavieira;<sup>98</sup> centros de pesquisa universitários, públicos e privados, e membros da comunidade científica com expertise técnica nessa tecnologia; entidades governamentais, como a Embrapa; além de empresas ligadas ao agronegócio e ao setor de energia (ressalte-se que muitas empresas da área de petróleo e gás também detêm participação na indústria de biocombustíveis).<sup>99</sup>

Entretanto, é importante destacar que, embora a experiência de décadas de investimentos e pesquisas em biocombustíveis – e no etanol em especial – tenha possibilitado uma drástica redução de custos, o etanol ainda é mandatoriamente misturado à gasolina e o biodiesel ao diesel de petróleo, ou seja, esse setor ainda requer uma forte presença estatal para garantir que haja demanda para seus produtos (Yergin, 2012).

Quanto à questão ambiental, resalte-se que, em comparação com os derivados do petróleo (e.g. gasolina e diesel), o etanol produz 80% menos dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Isso ocorre devido à absorção de CO<sub>2</sub> durante o crescimento da planta, o que compensaria a emissão da combustão dos motores (Rosa, 2013). Segundo a EPE (2022a), as emissões evitadas pelo uso de etanol e biodiesel, em vez de seus equivalentes fósseis, totalizaram 66,9 MtCO<sub>2</sub> em 2021. Em relação ao álcool de milho produzido nos Estados Unidos, o etanol brasileiro também tem melhor desempenho energético e ambiental, já que este último não utiliza derivados do petróleo durante a produção. A energia necessária para

---

98 Segundo Castilho (2020), o setor canavieiro conta com sua própria frente parlamentar, inserida dentro da FPA. Além da poderosa União da Indústria de Cana de Açúcar (Única), há ainda a Associação dos Fornecedoros de Cana do Extremo Sul da Bahia (AFCESBA), de Alagoas (Asplan), do Rio Grande do Norte (Asplana-RN), de Sergipe (Asplana-SE) e de Pernambuco (AFCP), bem como outras organizações em São Paulo e no Nordeste.

99 Petrobrás, BP, Shell (que criou a Raízen juntamente com o grupo Cosan) são algumas das empresas de petróleo que também possuem participação na indústria do etanol.

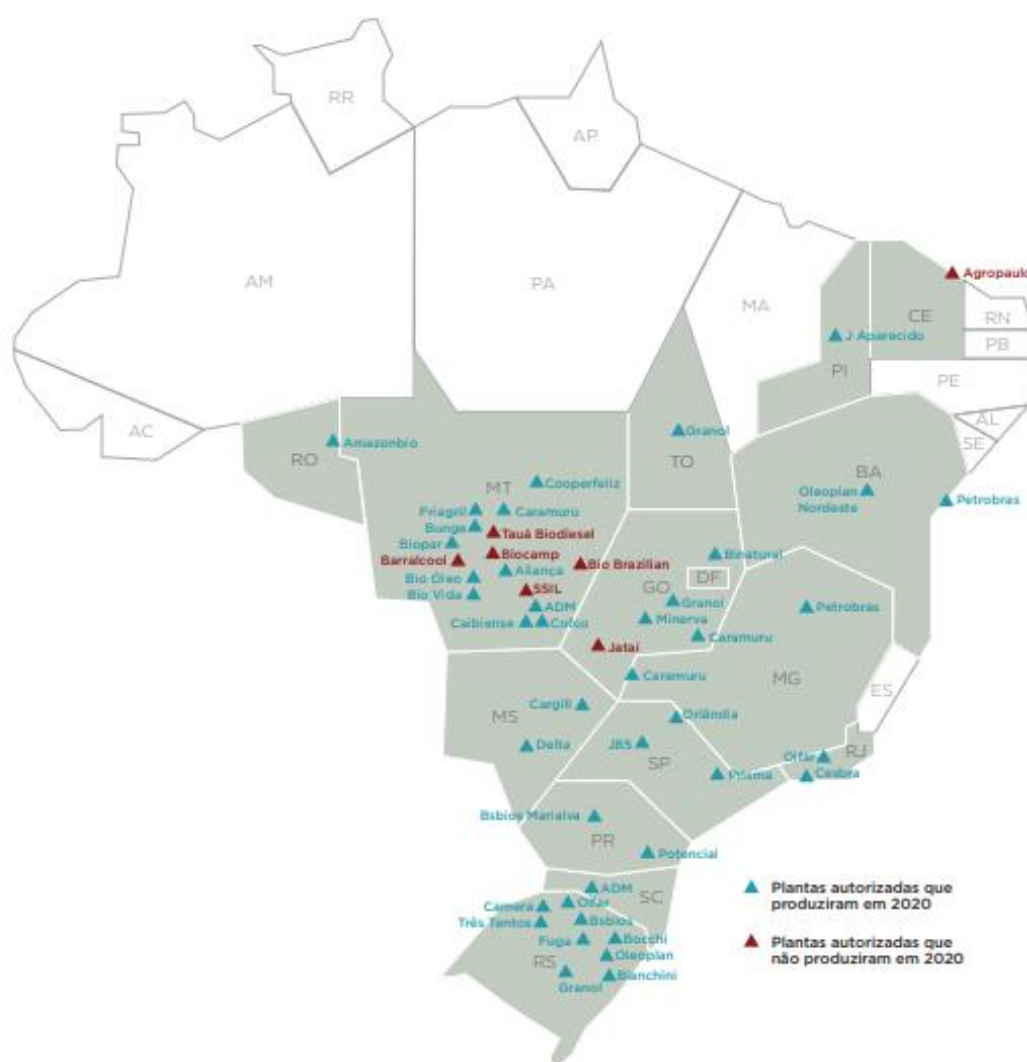


operar a usina vem da biomassa, na forma de bagaço de cana (Rosa, 2013; Furtado; Scandiffio; Cortez, 2018).

Em contrapartida, é preciso destacar que a expansão de cultivos para a produção de biocombustíveis está quase sempre associada à monocultura (uma vez que as tentativas de introduzir novas culturas para a produção de biocombustíveis por pequenos agricultores não prosperou), ao uso intensivo de água (tanto no cultivo quanto no processamento) e à degradação do solo, o que pode resultar na diminuição da oferta de alimentos e na expansão de lavouras para áreas de vegetação nativa (Yohannes, 2018).

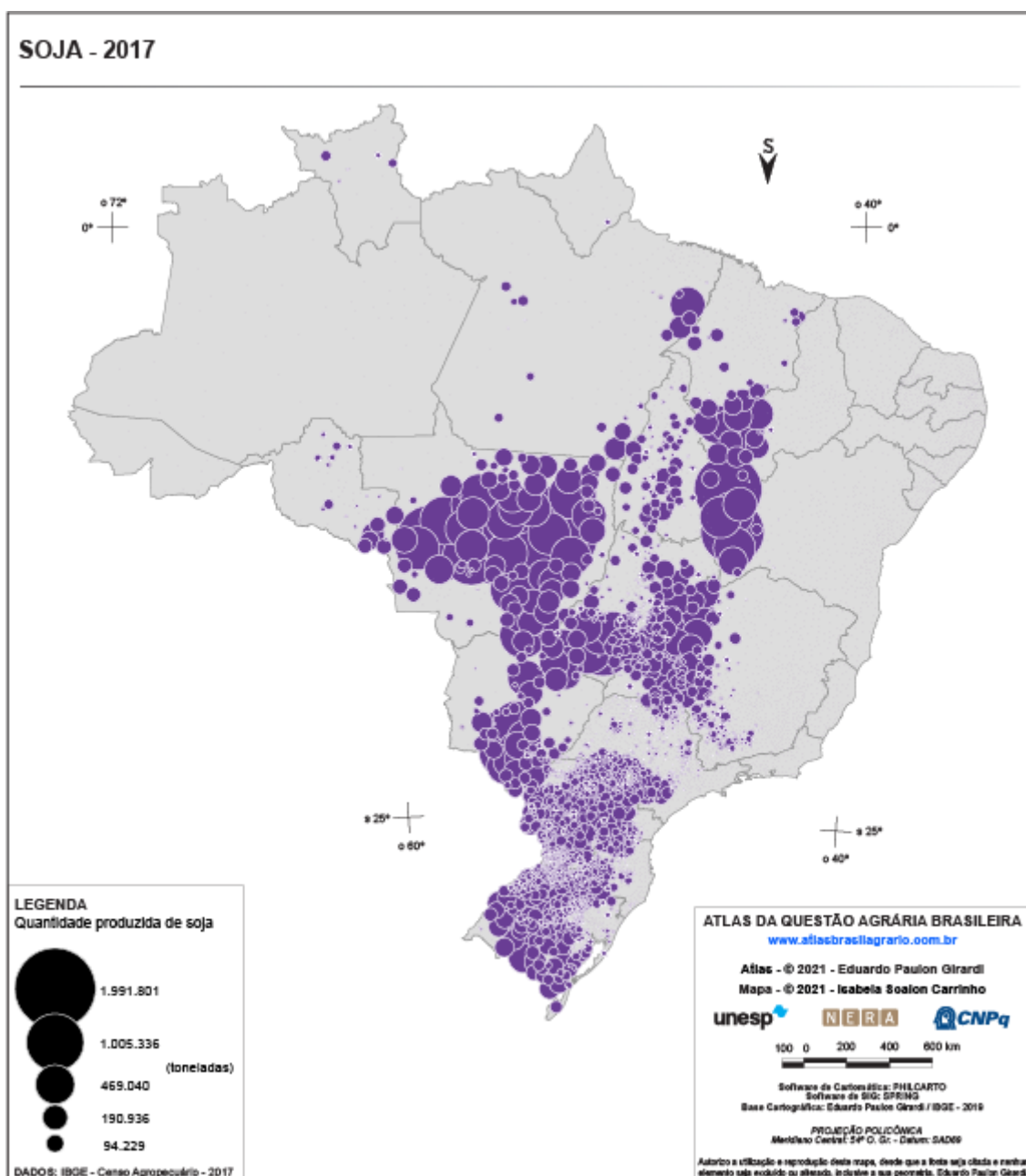
Conforme se verifica nas Figura 23 e 24, a infraestrutura para a produção de biodiesel, por exemplo, cresce próxima às áreas de grande produção de soja, no Mato Grosso em especial.

Figura 23 – Infraestrutura de produção de biodiesel no Brasil



Fonte: ANP (2021, p. 198).

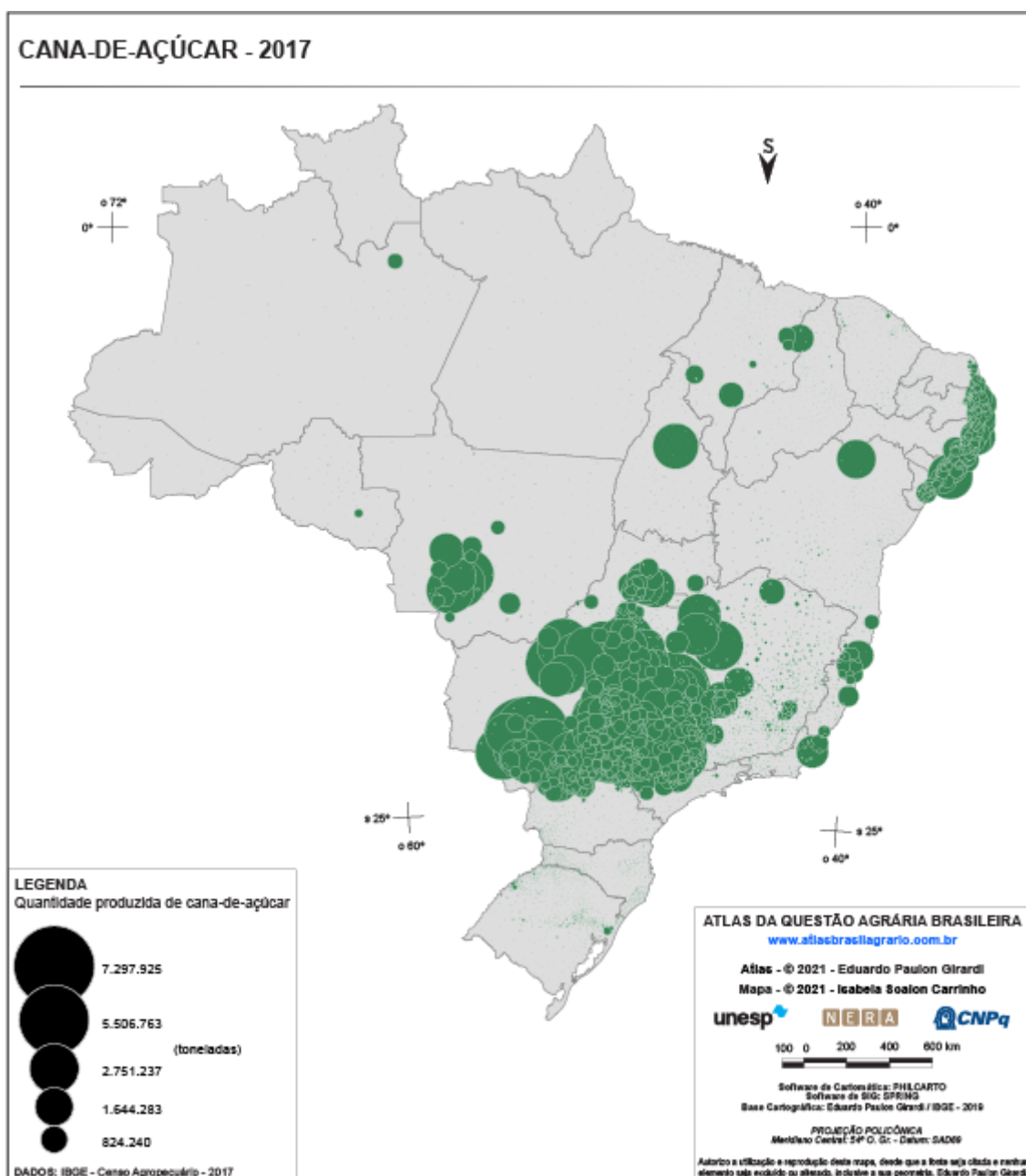
Figura 24 – Localização da produção de soja no Brasil



Fonte: Atlas da Questão Agrária do Brasil (2017).

Já a produção de cana está bastante concentrada no litoral do Nordeste (majoritariamente para a produção de açúcar) e no Centro Sul do Brasil (Figura 25), em especial no estado de São Paulo, responsável por 44,8% da produção nacional de etanol em 2020 (ANP, 2021).

Figura 25 – Localização da produção de cana-de-açúcar no Brasil



Fonte: Atlas da Questão Agrária do Brasil (2017).

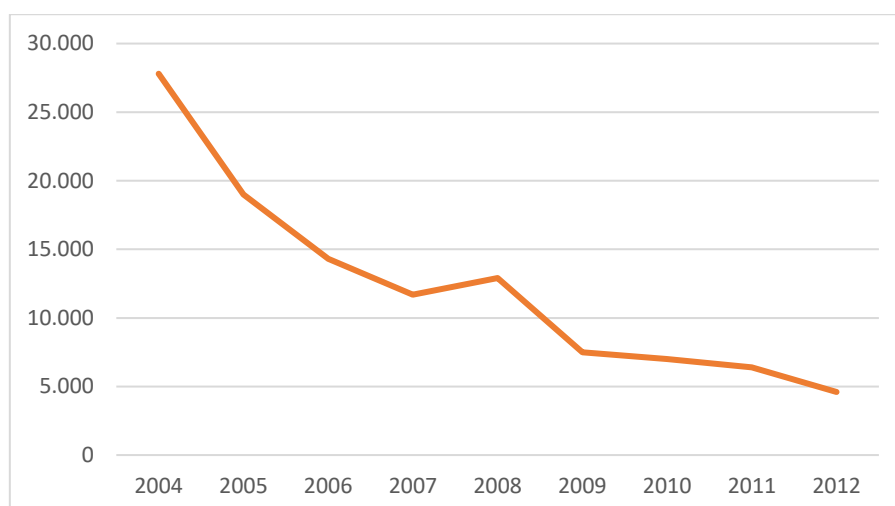
Para autores como Holt-Giménez e Shattuck (2009) e Yohannes (2018), os agrocombustíveis causam mais problemas socioambientais do que oferecem soluções. Eles teriam surgido como alternativa ao excesso de produção agrícola desencadeada pela Revolução Verde nos países desenvolvidos, especialmente nos EUA e na Europa Ocidental, com as grandes corporações do agronegócio sendo as principais beneficiadas pelo desenvolvimento dessa inovação tecnológica.

O objetivo de empresas, como por exemplo a Archer Daniels Midland (ADM), a Cargill, a Bunge e o Louis Dreyfus, era tornar todos os grãos flexíveis, para que pudessem ser usados tanto na alimentação humana e animal quanto como matéria-prima para a produção de biocombustíveis, a depender dos melhores preços. Desse modo, os biocombustíveis ofereciam novas oportunidades de lucro nas cadeias agroindustriais, permitindo a consolidação de oligopólios. Os dois “choques do petróleo” da década de 1970 proporcionaram o momento ideal para avançar essa agenda junto aos governos (Yohannes, 2018; Holt-Giménez; Shattuck, 2009).

Diante desse quadro, verifica-se que, por trás do discurso de inovação e sustentabilidade frequentemente invocada pela coalizão discursiva agroliberal - especialmente aquela vinculada ao setor de biocombustíveis -, há uma forte presença do Estado brasileiro garantindo que a produção dessas *commodities* agrícolas gerem excedentes de lucro para seus produtores. Nesse ponto, é importante reforçar que, embora o sucesso do agronegócio seja frequentemente atribuído ao empreendedorismo do setor privado, o Estado, por meio do estabelecimento de normas e da mobilização dos recursos, segue sendo a principal força propulsora a garantir a viabilidade econômica desse setor.

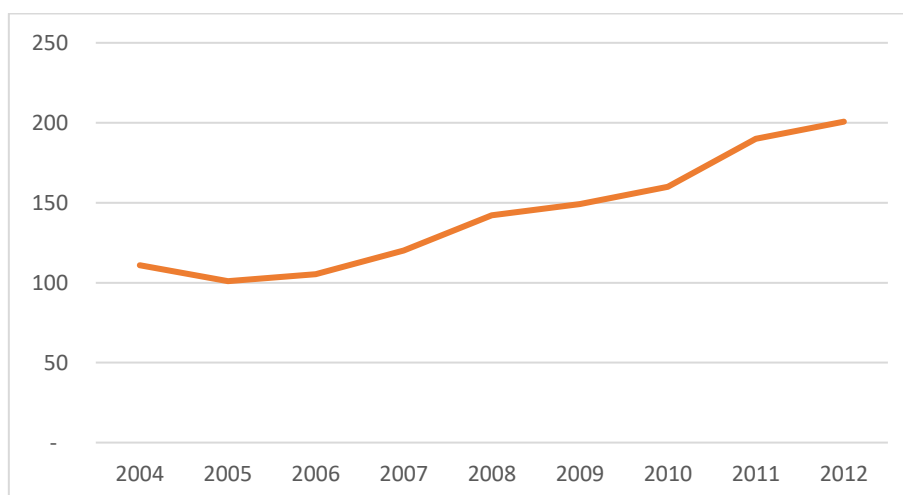
#### 4.3 “POTÊNCIA AMBIENTAL”

Entre 2004 e 2012, as taxas de desmatamento na Amazônica caíram drasticamente (Gráfico 5) e, à medida que essas taxas se reduziam, as emissões brasileiras também diminuía de modo significativo (uma redução de aproximadamente 40% em relação ao cenário de 1990) (OCDE, 2018). A diminuição do desmatamento ocorreu em um cenário de crescimento econômico, especialmente do setor agropecuário (Gráfico 6), o que demonstrou que o país poderia ser, ao mesmo tempo, uma “potência agrícola” e uma “potência ambiental”.

Gráfico 5 - Desmatamento na Amazônia Legal entre 2004 e 2012 (em km<sup>2</sup>)

Fonte: Adaptado do Inpe (2022).

Gráfico 6 – Crescimento do PIB agropecuário entre 2004 e 2012 (em bilhões de Reais)



Fonte: Adaptado do IBGE/Sidra (2022).

Nesse cenário, surge a ideia de que o Brasil poderia se tornar uma liderança mundial na transição para uma economia de baixo carbono sem ter que alterar significativamente seu modelo agroexportador e passar por profundas mudanças estruturais, as quais implicariam em altos custos de infraestrutura. Realidade bastante diferente da de outras grandes economias mundiais, as quais necessitam modificar cadeias de transporte e de energia que subsistem por décadas. Desse modo, o fato de o país ter

uma matriz energética relativamente limpa<sup>100</sup> também contribuiu para a construção da linha narrativa da “potência ambiental”.

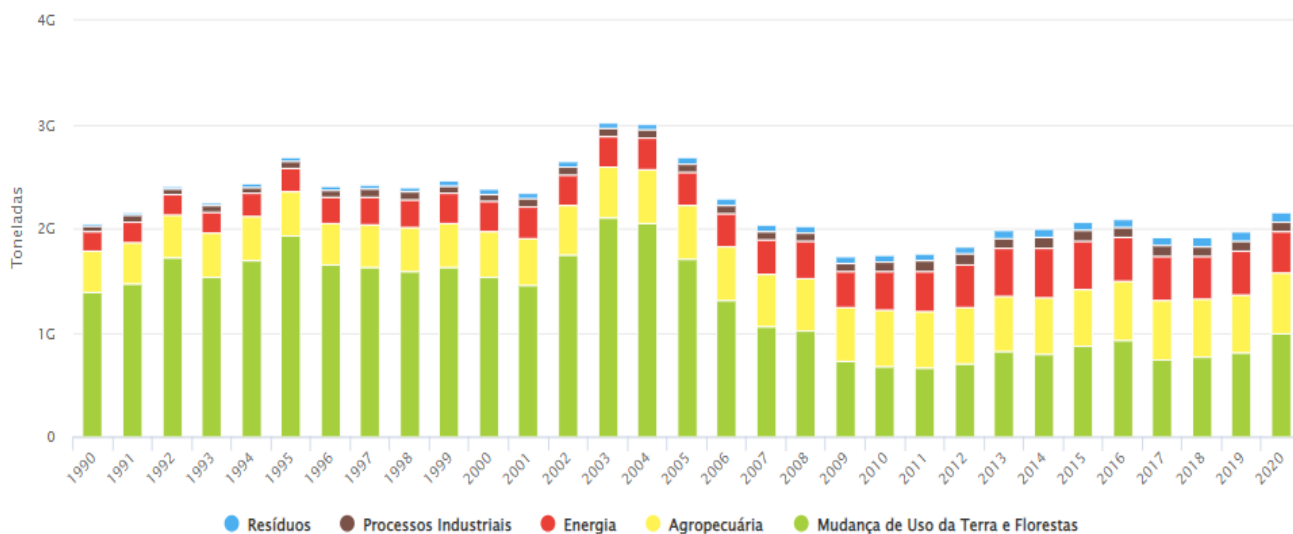
Embora as primeiras aparições dessa expressão tenham ocorrido ainda no governo de Lula da Silva. É durante o governo de Dilma Rousseff que ela se consolida. Durante o Comitê Nacional de Organização da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 7 de junho de 2011, Rousseff declarou:

Entre os nossos êxitos, eu gostaria de destacar o fato de que nossa condição de potência produtora de alimentos, ela convive com a nossa condição de potência ambiental e com o fato de sermos uma das nações campeãs no uso de fontes renováveis de energia. (n.p)

No entanto, essa linha narrativa foi perdendo o respaldo dos fatos (e, portanto, a sua credibilidade) a partir de 2013, quando o desmatamento voltou a subir no Brasil e, conseqüentemente, as emissões do país de modo geral, conforme se verifica na Figura 26. Mesmo assim, ela continuou a ser empregada, uma vez que contribuía para refutar críticas e afastar as demandas para que o país tomasse ações mais efetivas para ajudar no esforço global de redução de emissões.

---

<sup>100</sup> 44,8% da energia consumida no Brasil provém de fontes renováveis ao passo que a média mundial é de 15% (EPE, 2023).

Figura 26 - Emissões totais do Brasil (em GtCO<sub>2</sub>e)

Fonte: Seeg (2022)

Como visto, ao contrário de outras grandes economias mundiais, cujas emissões resultam principalmente do setor industrial, de energia e de transporte, a maior parte das emissões do Brasil vem do setor de mudanças no uso da terra (LULUCF na sigla em inglês),<sup>101</sup> cujo principal componente é o desmatamento, e da Agropecuária. Ambas as atividades estão intrinsecamente associadas, uma vez que a pecuária e a agricultura exercem forte pressão sobre áreas florestais, com vegetação nativa sendo transformada em pastagens e, posteriormente, em terras para a agricultura (Capobianco, 2021).

Segundo dados do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (Seeg), em 2020, quase uma gigatonelada de CO<sub>2</sub>e (GtCO<sub>2</sub>e) vieram de mudanças no uso do solo, 46% do total de emissões brutas.<sup>102</sup> A Agropecuária foi a segunda maior fonte de emissões, sendo responsável por mais 500 milhões de megatoneladas de CO<sub>2</sub>e, correspondendo a 27% do total de emissões brutas (Figura 25).

A partir de 2004, houve um esforço coordenado do governo federal em pôr em prática ações para controlar o desmatamento, com destaque para o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), criado após o

<sup>101</sup> A sigla refere-se em inglês aos termos: *Land-Use, Land-Use Change, and Forestry* e refere-se a mudanças no uso da terra, como áreas florestais sendo convertidas em pastagens, terras agricultáveis ou outras formas de uso da terra.

<sup>102</sup> As emissões brutas, diferentemente das emissões líquidas, as quais são oficialmente reportadas pelo governo brasileiro, não consideram as remoções por crescimento de florestas secundárias no lugar de pastagens e pela manutenção de florestas em áreas protegidas e terras indígenas (Seeg, 2021).

desmatamento atingir 27.772 quilômetros quadrados naquele ano, segunda maior extensão depois do ano de 1995, quando 29.059 quilômetros quadrados de áreas florestais foram destruídos.

O PPCDAm envolveu 14 ministérios, estabeleceu parcerias entre o governo federal, estados, municípios e instituições interessadas e representantes da sociedade civil. Seu objetivo é planejar o desenvolvimento, controlar o uso da terra, garantir o cumprimento da lei e promover práticas sustentáveis (Aubertin, 2015; Capobianco, 2021). Em 2009, criou-se o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento no (PPCerrado), com diretrizes semelhantes ao PPCDam, mas aplicadas ao bioma do Cerrado.

Além disso, em 2006, entrou em vigor a chamada “Moratória da Soja”; em 2009, o “Termo de Ajustamento de Conduta da Carne” (“TAC da Carne” ou “Moratória da Carne”). Esses acordos foram propostos por ONGs, como o Greenpeace, e envolveram fazendeiros e grandes empresas de alimentos, os quais se comprometeram a não comprar soja ou carne proveniente de áreas desmatadas.

Para alguns pesquisadores - e.g. Zalles et al. (2019) -, tais acordos foram determinantes para a redução do ritmo do desmatamento até 2011. Para outros - e.g. Ioris (2018), Fearnside (2020)<sup>103</sup> -, a “moratória da soja” e a “TAC da carne” teria contribuído, principalmente, para melhorar a imagem dos grandes produtores do setor agropecuário, que puderam incorporar ao seu discurso a narrativa da sustentabilidade, o que mais tarde se consubstanciaria na ideia de “potência agroambiental”.

Desde então, as associações e entidades ligadas a sojicultura e a pecuária têm enfatizado que suas operações estão “livres de desmatamento”. Grandes empresas do setor - como a Cargill, a Marfrig e a JBS - assumiram compromissos de não adquirir produtos de seus fornecedores diretos que tenham inconformidades nas áreas ambiental e social. No entanto, denúncias de desconformidade com essa narrativa ainda são frequentes.<sup>104</sup>

---

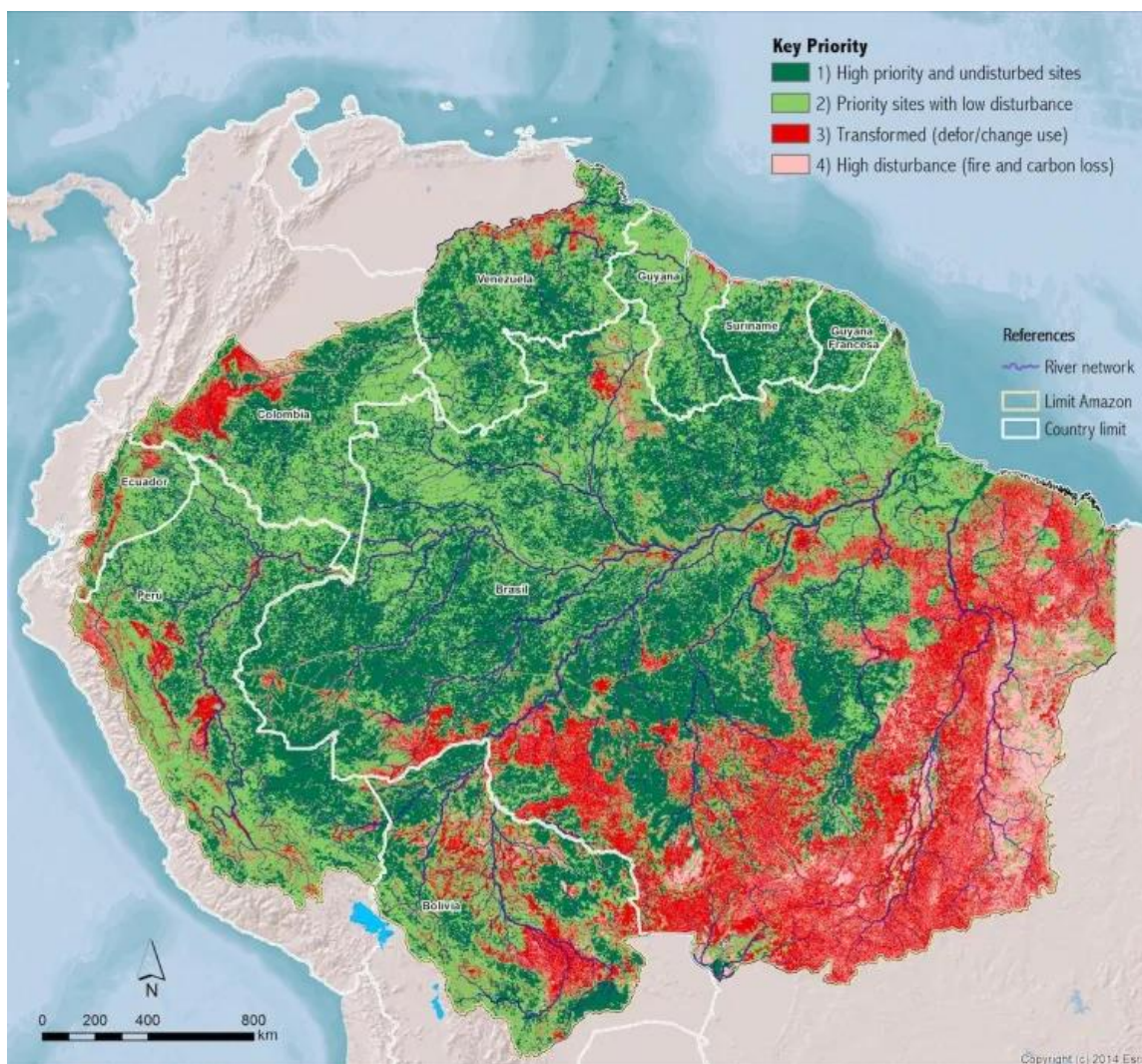
<sup>103</sup> Para Ioris (2020), os grandes fazendeiros e compradores dessas commodities sempre conseguiram meios de driblar a fiscalização e, portanto, instrumentos como a “Moratória da Soja” e a “TAC da carne” teriam eficácia apenas limitada. Para Fearnside (2006; 2020), a redução no desmatamento está fortemente vinculada aos preços dessas commodities no mercado mundial e a oscilações nas taxas de câmbio. Desse modo, a destruição da floresta está mais ligada a situação econômica no país do que a algumas iniciativas voltadas para a proteção do meio ambiente.

<sup>104</sup> Vide, por exemplo, “JBS admite ter comprado 9 mil bois ilegais do 'maior desmatador do país'” <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/reporter-brasil/2022/11/10/jbs-admite-ter-comprado-9-mil-bois-ilegais-do-maior-desmatador-do-pais.htm?cmpid=copiaecola>



Em que pese o fato de a produção de soja se estender sobre antigas áreas de pastagens, e não sobre áreas de florestas e vegetação nativa, tanto a soja quanto a pecuária fazem parte de um ciclo de produção que se inicia com a ocupação irregular de áreas públicas. Após a retirada das madeiras mais nobres, queima-se a vegetação restante e o gado passa ocupar a área. Importante notar, porém, que a atividade pecuária é utilizada principalmente como uma forma de ocupar e reivindicar terras, desmatando-as, mas com fins econômicos que pouco têm a ver com a produção de *commodities* (a região amazônica é importadora líquida de carne bovina) (Hecht; Cockburn, 2010). Com frequência, essas terras são posteriormente vendidas a plantadores de soja, em um processo que a literatura especializada denomina Mudança Indireta do Uso da Terra (Miut) (Capobianco, 2021). A Figura 27 mostra como o entorno da floresta tem sido transformado por esse processo.

Figura 27 – Mapa de cobertura e uso da terra na Amazônia



Fonte: Amazon Watch (2022).

Em 2012, após uma longa polêmica, o governo brasileiro implantou um novo Código Florestal.<sup>105</sup> O objetivo era regularizar atividades agrícolas que já ocorriam em desacordo com o código ambiental então em vigor. O novo Código demonstrou a força avassaladora da bancada ruralista e contou com o apoio tanto da Presidência da República quanto do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (Araújo, 2022; Capobianco, 2021). Além disso, sinalizou que a nova estratégia de administração dos recursos naturais e ambientais do país privilegiaria a apropriação privada, com a concessão de títulos de terra

<sup>105</sup> O novo Código Florestal é, na verdade, a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. O código de 1965 foi modificado por uma Medida Provisória em 1996 – que, entre outras coisas, aumentou a reserva legal na Amazônia de 50% para 80%. No entanto, o antigo código foi por muitos anos minimamente aplicado, com propriedades derrubando mais vegetação nativa do que era permitido (Araújo, 2022; Fearnside, 2012).

como meio de dirimir as disputas por terra e a degradação ambiental, afastando-se da supervisão comum desses recursos (Campbell, 2015).

A então Ministra do Meio Ambiente de Dilma Rousseff, Izabella Teixeira (2011-2016), defendeu o novo Código usando os seguintes argumentos<sup>106</sup>:

Nós temos 90% de agricultores familiares ilegais pelo atual Código Brasileiro porque ele mudou ao longo do tempo sem aderir à realidade social desse país. Eu não tô falando dos grandes desmatadores não, eu tô falando de gente que planta nesse país desde o início do século passado e que estão ilegais perante a lei. 90% das propriedades rurais deste país são de pequenos agricultores e representam 24% dos agricultores deste país, 10% representa 76% dos territórios agrícolas desse país, e nós mandamos que esses 10% recuperasse tudo, e olhando o critério social para não tirar o povo do campo que produz alimento para nós comer[mos]. Isso é socioambiental, é chegar à dimensão em todo país em toda sua totalidade, e não só no ambientalismo. Isso é democracia, isso é desenvolvimento sustentável. (n.p)

Conforme se verifica, a linha narrativa que emerge com o novo Código é a de que era preciso garantir “segurança jurídica” no campo, o que beneficiaria os pequenos produtores e permitiria ao governo poder cobrar o respeito às leis. Ressalte-se, no entanto, que o novo Código anistiou quase 50 milhões de hectares de áreas ilegalmente desmatadas até 2012, prejudicando os esforços de preservação de vegetação nativa, uma vez que beneficiou aqueles que agiram ilegalmente no passado em detrimento aos que cumpriram a lei, além de gerar expectativas de que novas anistias poderiam ocorrer no futuro, desincentivando o respeito às normas ambientais (Capobianco, 2021). Não por acaso, o novo Código coincidiu com a reversão da trajetória descendente do desmatamento na Amazônia.

Com a ascensão de Bolsonaro à presidência, a linha narrativa da “potência ambiental” foi transformada em “potência agroambiental”, sugestionando que o meio ambiente era um assunto menor, mas que as atividades no campo estavam associadas a práticas sustentáveis. Em um discurso na segunda Reunião do Conselho Nacional da Amazônia Legal, em 21 de julho de 2020, o vice-presidente Hamilton Mourão fez uso dessa linha narrativa, destacando que:

---

<sup>106</sup> Essas declarações foram feitas em 22 de junho de 2022, durante um evento paralelo da Rio+20, quando a Ministra discutia com manifestantes que protestavam contra o novo Código Florestal e a construção de Belo Monte.

Não podemos permitir que nosso País seja retratado como vilão ambiental. A preservação e o desenvolvimento são objetivos complementares para uma potência agroambiental como o Brasil. (p. 3)

As ações do governo Bolsonaro – com uma agenda expressamente contrária aos “excessos” da legislação de proteção do meio ambiente, a tentativa de mudar as metas assumidas por governos anteriores no Acordo de Paris<sup>107</sup> e o aumento do desmatamento – não conseguiriam sustentar a linha narrativa da “potência ambiental”, pois, embora essas linhas narrativas possam ser deliberadamente forjadas, elas não podem ser totalmente artificiais. Como visto no Capítulo 2, fatores como credibilidade, aceitabilidade e confiança no emissor são elementos de persuasão fundamentais (Hajer, 1995). A reputação do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), por exemplo, impedia que as declarações de Bolsonaro negando os números do desmatamento fossem vistas como confiáveis. Por conseguinte, a alegação de que seu governo poderia estar interessado em tornar o país em uma “potência ambiental” seria facilmente refutada, tornando essa linha narrativa pouco plausível.

Verifica-se, portanto, que o governo tentou buscar uma linha narrativa que se adequasse tanto à suas políticas para a agricultura (fortemente voltadas para os interesses do agronegócio) quanto para o meio ambiente (marcadas pela ideia de flexibilização e desburocratização das normas ambientais), em consonância com o que desejava e praticava a sua base de apoio, mas que, ao mesmo tempo, não prejudicasse a imagem do país no exterior, de modo a evitar “fechar as portas” de compradores dos produtos agrícolas e matérias-primas brasileiros.

Em 22 de abril de 2020, em um vídeo de uma reunião ministerial que se tornou público por determinação da Justiça, o ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles declarou que o governo deveria aproveitar que a mídia tinha sua atenção concentrada na pandemia da Covid-19 para “ir passando a boiada” e aprovar desregulamentações de leis e normas ambientais. Embora a fala tenha gerado repúdio generalizado da opinião pública no Brasil e no exterior, 88 entidades ligadas ao agronegócio - entre elas, a CNA, o Instituto Pensar Agro, a Aprosoja Brasil, a Abrafrigo, a Unica - assinaram manifesto

---

<sup>107</sup> Como visto, em 2020, o governo brasileiro mudou a base de cálculo de sua NDC sem ajustar o percentual correspondente de corte de emissões, o que, na prática, permitia ao país, em vez de reduzir, aumentar suas emissões em relação ao compromisso assumido em 2015. Ainda que a NDC apresentada em 2022 tenha previsto um aumento no corte das emissões, de 43% para 50%, até 2030, em razão das mudanças na base de cálculo, o montante total de redução de emissões permanece abaixo do compromisso assumido em Paris.

em total apoio ao ministro, o qual foi publicado em jornais no dia 26 de maio de 2020 (Castilho, 2022; Gomes, 2022).

Esse apoio demonstra que a narrativa da “potência agroambiental” carece de fatos que a sustente no que concerne à proteção do meio ambiente. Em 2020, mesmo com a economia sofrendo uma retração de 4,1%, as emissões brasileiras aumentaram em 9,5%, maior nível desde 2006. No resto do mundo, elas caíram em quase 7% em razão da pandemia de Covid-19. O aumento do desmatamento na Amazônia e no Cerrado foi o fator que mais contribuiu para esse crescimento, compensando a queda no setor de energia (Seeg, 2021).

O agronegócio brasileiro, por sua vez, argumenta que as críticas à política ambiental do país visam atingir sua alta competitividade no mercado internacional. Para esse fim, interesses econômicos e comerciais utilizariam a questão do meio ambiente como pretexto para medidas protecionistas. Esse argumento tem sido recorrente desde a segunda metade da década de 1990,<sup>108</sup> período em que agricultura brasileira se torna mais competitiva no mercado internacional, conforme atesta o discurso de Fernando Henrique Cardoso na Assembleia Geral da ONU de 1997:

Ficou mais fácil cobrar e acusar do que fazer. E o meio ambiente passou a ser utilizado como pretexto para práticas protecionistas, que minam as bases de um sistema econômico internacional aberto e não-discriminatório. (p. 43)

Em seu discurso na Assembleia Geral de 2020, Jair Bolsonaro também defende que as críticas à política ambiental brasileira teriam como objetivo principal prejudicar a agricultura altamente competitiva do país:

O Brasil desponta como o maior produtor mundial de alimentos. Por isso, há tanto interesse em propagar desinformações sobre o nosso meio ambiente. Estamos abertos para o mundo naquilo que de melhor temos para oferecer, nossos produtos do campo. Nunca exportamos tanto. O mundo cada vez mais depende do Brasil para se alimentar. (n.p.)

---

<sup>108</sup> Durante a Análise de Conteúdo do *corpus* foi possível verificar que, antes da década de 1990, o termo “protecionismo” nos discursos oficiais brasileiro associava-se principalmente à necessidade de se proteger a indústria nacional, com manifestações favoráveis a essa prática, que seria uma resposta contra ao monopólio científico e tecnológico dos países desenvolvidos (e.g. indústria farmacêutica, informática). A partir da década de 1990, entretanto, o termo assume um sentido negativo, e passa a se associar à necessidade de abertura do setor agrícola em âmbito mundial, especialmente ao acesso aos mercados dos países desenvolvidos, os quais impediam os produtos oriundos dos países em desenvolvimento de competirem em condições de igualdade com produtos locais.

Em respostas às acusações de que a produção agropecuária no Brasil contribuiria para a destruição dos biomas nativos, a coalizão agroliberal costuma ressaltar que o país possui uma legislação ambiental rigorosa e a maior extensão de áreas protegidas do mundo. Ademais, 80% da floresta amazônica ainda estaria preservada (Miranda, 2018; Abreu, 2014; Rosenfield, 2020; Embrapa, 2022). A fala do então ministro Ricardo Salles na Assembleia Ambiental das Nações Unidas (Unea) sintetiza os principais argumentos dessa coalizão:

Com apenas 30% de seu território usado para a produção agrícola, o Brasil é o segundo maior exportador de produtos agrícolas e alimenta cerca de 20% da população mundial. [...] Embora alguns países utilizem até 77% de seus territórios para a agricultura, o Brasil tem 64% de seu território protegido por lei (incluindo 13% dos territórios indígenas, terras federais não formalmente designadas como áreas protegidas e terras privadas cuja restrição ao uso protege 22% da vegetação nativa). Isso faz do Brasil o país com a maior área protegida do mundo. (n.p.)

Entretanto, de acordo com Azevedo (2019), com base em levantamentos do MapBiomas e o Atlas da Agropecuária Brasileira, a produção agropecuária ocupa 34% do território nacional, uma porcentagem que está próxima da média mundial, que é de 37%. Em termos absolutos, isso corresponde a terceira maior área de produção agropecuária do mundo (cerca de 295 milhões de hectares), atrás apenas de China e Estados Unidos. Em termos *per capita*, o Brasil tem 1,17 hectares de área produzida, contra 1 hectare nos EUA e 0,54 na China, um indicativo da baixa produtividade do setor no Brasil. Ademais, conforme já visto, o número de pessoas supostamente alimentadas pela agricultura do Brasil no mundo está amplamente distorcido na fala de Salles.

O discurso da coalizão agroliberal busca consolidar a ideia de que a atividade agropecuária brasileira ocorre em apenas uma fração do território nacional e que, mesmo assim, ela consegue ser bastante competitiva no cenário internacional. De acordo com esse discurso, há ainda bastante espaço para a expansão agropecuária no país. Desse modo, as críticas nada mais seriam do que protecionismo disfarçado de boas intenções.

No entanto, embora seja evidente que interesses econômicos e comerciais também desempenhem um papel fundamental na questão da sustentabilidade ambiental,<sup>109</sup> nem tudo pode ser atribuído ao protecionismo dos países ricos. A pressão estrangeira por

---

<sup>109</sup> Historicamente, União Europeia, Estados Unidos e Japão colocam em prática uma série de medidas que visam proteger seus agricultores da concorrência internacional, ao passo que apregoam o livre comércio para o setor industrial e de serviços, setores em que são mais competitivos.

proteção ambiental não decorre apenas disso, mas também de um crescente movimento popular que vê a proteção das florestas tropicais como crucial para mitigar o aquecimento global. Dessa forma, eleitores pressionam seus representantes e exigem medidas drásticas contra os países que destroem suas florestas.

Nesse cenário, acordos econômicos e comerciais são cada vez mais influenciados pela agenda ambiental. Em 2019, o acordo entre União Europeia e Mercosul foi finalmente assinado após vinte anos de negociações. Esse fato representou um avanço no sentido estabelecer um marco para a cooperação em políticas de desenvolvimento sustentável, uma vez que o acordo incluiu normas vinculantes que proíbem a comercialização de bens agrícolas cultivados em área de desmatamento ilegal ou em desrespeito aos territórios de comunidades indígenas (Casarões; Fledes, 2019).

No entanto, vários membros da UE (e.g. França, Áustria, Holanda, Irlanda) têm manifestado oposição à ratificação do acordo, alegando que, mesmo com as salvaguardas presente no compromisso, o Brasil não tem posto em prática uma política efetiva de proteção a floresta amazônica. A possibilidade de o agronegócio brasileiro sofrer boicotes e sanções comerciais em razão do aumento das taxas de desmatamento é uma das preocupações de parte do setor.<sup>110</sup> Além disso, bancos e fundos de investimentos já começam a avaliar o risco de empréstimos a projetos que não respeitem de fato a agenda da sustentabilidade, visto que tais empréstimos também podem causar danos a reputação dessas instituições financeiras.<sup>111</sup>

Paradigmático dessa preocupação foi o fato de setores do agronegócio terem pressionado o governo Bolsonaro para que tomasse medidas contra os incêndios em grande escala que ocorreram na floresta amazônica em agosto de 2019. Após acusar ONGs estrangeiras de estarem “por trás” dos incêndios, Bolsonaro finalmente enviou os militares para combater as queimadas na floresta (Casarões; Fledes, 2019; Avelar, 2020).

A questão que se coloca, no entanto, é se tais medidas serão suficientes para conter as práticas predatórias de parte do agronegócio brasileiro. Jank (2020) observa que os países asiáticos se posicionam de modo menos crítico aos problemas ambientais brasileiros do que os europeus, por exemplo, e é para a Ásia - especialmente para a China - que tem se destinado a maior parte das exportações brasileiras nos últimos anos.

---

<sup>110</sup> Em setembro de 2022, o Parlamento Europeu aprovou norma que pretende barrar produtos provenientes de áreas desmatadas a partir de 2025. Se aprovada por todos os países que fazem parte do bloco, essa nova legislação pode atingir 80% das exportações brasileiras (Salati, 2022; Moreira, 2022).

<sup>111</sup> Os bancos Bradesco, Itaú e Santander, por exemplo, lançaram o Plano Amazônia, em julho de 2020, com dez medidas que visam contribuir para o desenvolvimento sustentável da floresta tropical.

Em 2000, menos de 3% das exportações brasileiras tinham a China como destino, em 2021 esse valor alcançou 32%, tendo este país se tornado o principal parceiro comercial do Brasil. Em contrapartida, as exportações para a Europa passaram de 31% para 17% no mesmo período (ME, 2022). A intensificação das relações comerciais com a China, aparentemente menos preocupada com temas ambientais do que europeus e estadunidenses, pode minar as tentativas internacionais de pressionar o agronegócio brasileiro em direção a práticas mais sustentáveis.

Para além da perda de mercado em âmbito internacional, a destruição dos biomas brasileiros deverá causar imensos prejuízos à agricultura brasileira, diminuindo sua produtividade e, por conseguinte, sua geração de riqueza. O IPCC (2022) tem alertado para o fato de que o aquecimento global pode aumentar a frequência de eventos extremos como tempestades, inundações, geadas; levar à maior desertificação em regiões semiáridas; e tornar períodos de secas mais recorrentes e prolongados em regiões de maior pluviosidade, como na floresta amazônica.

No caso da Amazônia, em especial, mudanças no seu ciclo hidrológico devem afetar a formação de nuvens e a frequência de chuvas, prejudicando o volume de precipitação necessário para a produção agrícola em outras partes do país e também no mundo. Há, ainda, a questão da segurança energética no Brasil, visto que a geração de energia elétrica no país é bastante dependente de fontes hidráulicas (56,8%), as quais podem ser fortemente impactadas pela diminuição do volume de chuva. Destaque-se, ainda, que aproximadamente 70% do PIB sul-americano resulta da zona de influência pluviométrica gerada pela floresta tropical (Abramovay et al., 2019; EPE, 2023).

Tendo em vista esse quadro, a linha narrativa que defende que o Brasil é uma “potência ambiental” - ou “agroambiental” - não tem se mostrado crível no momento atual. O país está entre os dez maiores emissores mundiais de GEE e vem aumentando suas emissões, na direção contrária aos compromissos assumidos no Acordo de Paris, com o desmatamento e a agropecuária contribuindo de modo fundamental para esse cenário.

Não obstante, esse discurso serve para justificar as ações do setor e as vantagens que ele angaria junto ao Estado brasileiro, conferindo ainda legitimidade a suas práticas. A questão dos territórios indígenas, um tema sempre sensível no Brasil, também tem sido alcançada pelo discurso agroliberal, conforme exploraremos na próxima seção.



#### 4.4 “MUITA TERRA PRA POUCO ÍNDIO”

Conforme já destacado no capítulo anterior, a questão dos territórios indígenas no Brasil é um tema caro tanto ao discurso soberanista quanto ao discurso agroliberal. O discurso soberanista tende a ver a questão sob o prisma da “ameaça externa”, com os povos originários sendo instrumentalizados por potências e instituições estrangeiras a fim de enfraquecer a integridade territorial do Brasil. Para a coalizão agroliberal, os indígenas também seriam uma espécie de “massa de manobra” de interesses escusos, a finalidade, contudo, seria impedir o desenvolvimento da agropecuária brasileira para diminuir a concorrência em âmbito internacional.

Desse modo, tanto a coalizão soberanista quanto a agroliberal compartilham da linha narrativa da “muita terra pra pouco índio”, a qual enfatiza o tamanho “demasiado” das reservas indígenas no Brasil, contrastando-as com o número de pessoas que vivem nelas e fazendo equivalências com o tamanho de outros países. O objetivo subjacente é mostrar que o território destinado a esses povos seria grande demais. As reservas, portanto, deveriam ser diminuídas, extintas, ou utilizadas para fins econômicos.

Embora a ascensão de Bolsonaro à presidência tenha representado a vocalização dessa linha narrativa – em 30 de outubro de 2019, Bolsonaro citou literalmente a expressão “é muita terra pra pouco índio” (Exame, 2019) -, a ideia de que haveria um excesso de territórios indígenas no Brasil está há muito presente em diversos setores da sociedade. Mesmo antes de Bolsonaro, sucessivos governos brasileiros enfatizaram a extensão desses territórios e o número de reservas, o que tem funcionado como uma barreira às críticas sobre o tratamento dispensado a esses povos pelo Estado. No lançamento do Programa Nossa Natureza, em 12 de outubro de 1988, o presidente Sarney declarou:

Assim, temos hoje no Brasil 82.544.163 hectares, o que corresponde a quase 10% do território nacional, como reserva indígena. Nos Estados Unidos, cada índio tem uma reserva de 20 hectares. No Brasil, nós temos hoje 200 hectares para cada indígena. (p. 516)

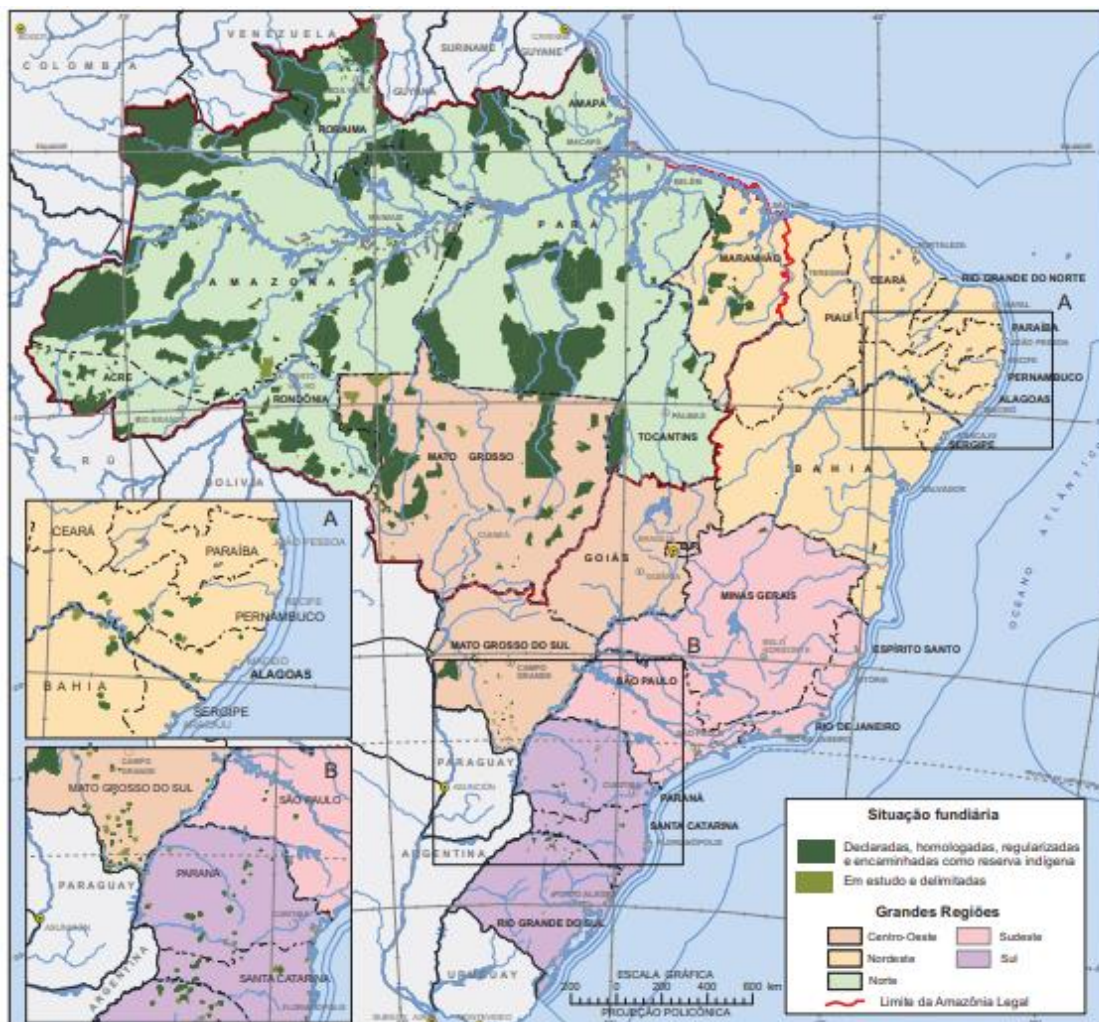
Fernando Henrique Cardosos, durante a inauguração de uma exposição sobre a Amazonia em Bonn, na Alemanha, em 21 de setembro de 1995, disse:

Há hoje, na população brasileira, um grande compromisso, em especial na Amazônia, no sentido de proteger e demarcar as terras dos cerca de

240 mil indígenas brasileiros. As terras indígenas ocupam cerca de 11,12% do território nacional (554 áreas, num total de 94.645.222 ha), ou o equivalente aos territórios somados da Islândia, Irlanda, Reino Unido, França, Espanha e Portugal. Só a área Yanomâmi, já demarcada, equivale ao território de Portugal. (n.p.)

Atualmente, 12,5% do território nacional é ocupado por terras indígenas (cerca de 106 milhões de hectares). São 505 terras indígenas reconhecidas (entre declaradas, homologadas, regularizadas e em processo de aquisição). Nelas, vivem mais de 500 mil pessoas, de 250 etnias diferentes (IBGE, 2010). A Figura 28 mostra a localização dessas reservas no território brasileiro.

Figura 28 – Localização dos territórios indígenas no Brasil



Fonte: IBGE (2010).

Em contraposição, aproximadamente 42% do território nacional é formado por propriedades rurais privadas. Ademais, cerca de 51 mil propriedades com mais de mil

hectares - 1% das maiores fazendas brasileiras - concentram mais de 167 milhões de hectares (Figura 29), o equivalente a aproximadamente 20% do território nacional.

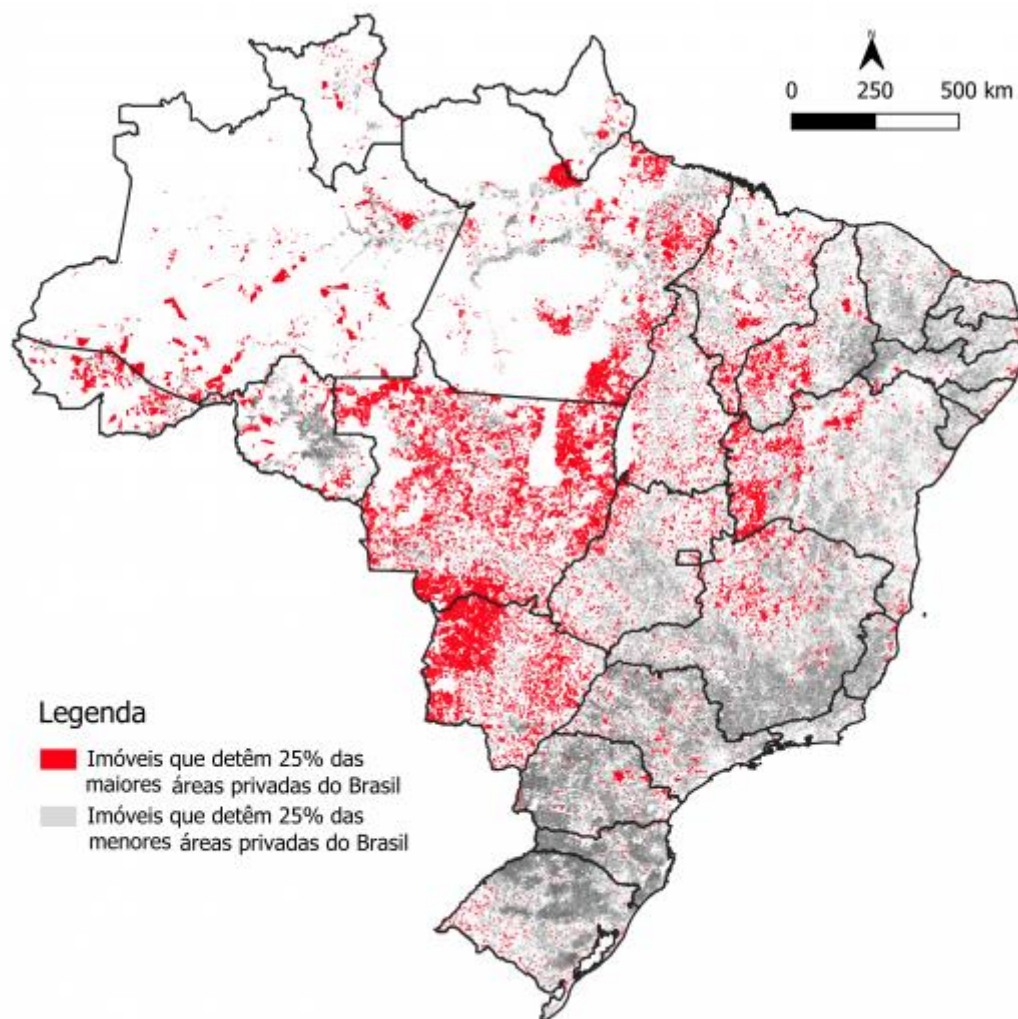
Figura 29 – Censo agropecuário

Grupos de área	Censos Agropecuários			
	2006		2017	
	Estabelecimentos	Área (ha)	Estabelecimentos	Área (ha)
<b>Total</b>	<b>5 175 636</b>	<b>333 680 037</b>	<b>5 073 324</b>	<b>351 289 816</b>
Menos de 10 ha	2 477 151	7 798 777	2 543 681	7 993 969
De 10 a menos de 100 ha	1 971 600	62 893 979	1 980 684	63 810 646
De 100 a menos de 1 000 ha	424 288	112 844 186	420 719	112 257 692
De 1 000 ha e mais	47 578	150 143 096	51 203	167 227 511
Produtor sem área	255 019	..	77 037	..

Fonte: IBGE (2019, p. 66)

De acordo com Pinto et al. (2020), o estrato das 10% grandes propriedades rurais do Brasil ocupa 73% da área agrícola, enquanto os demais 90% dividem os 27% restantes. Em todos os estados brasileiros, os 10% maiores imóveis concentram mais de 50% da área agrícola. Uma análise aprofundada da distribuição de terras no Brasil mostra, portanto, que o maior desequilíbrio ocorre não em razão de haver “muita terra pra pouco índio”, mas devido à concentração fundiária das grandes fazendas (Figura 30).

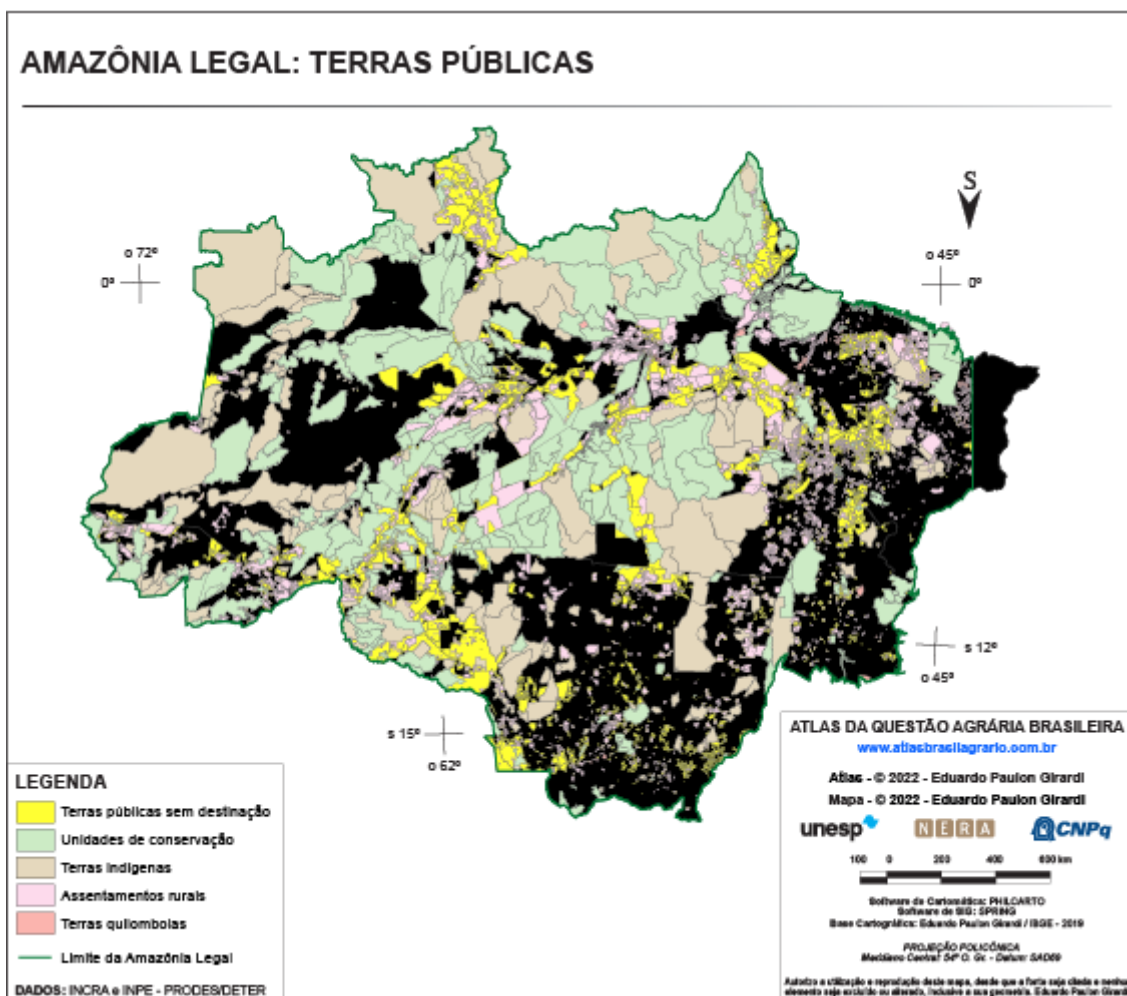
Figura 30 – Distribuição de terras privadas no Brasil



Fonte: Imaflora (2020).

Além disso, o país ainda possui cerca de 51 milhões de hectares de terras públicas devolutas, aproximadamente 6,4% por cento do território nacional (Sparovek et al., 2019). Trata-se de terras que pertencem ao Estado, mas que estão desprotegidas e têm sido cada vez mais ocupadas de forma ilegal (Stassart et al., 2021), conforme se verifica na Figura 31.

Figura 31 – Distribuição de terras públicas na Amazônia Legal



Fonte: Atlas da Questão Agrária Brasileira (2021).

Conforme destacado anteriormente, é comum que pessoas se estabeleçam nessas terras, comecem a empreender uma atividade econômica, como a criação de gado, para que no futuro, adquiram a propriedade das terras que foram ocupadas ilegalmente no início. Nesse contexto, é de fundamental importância destacar que as terras indígenas representam uma barreira de proteção contra essa prática, uma vez que torna mais difícil a legalização de terras ocupadas de maneira ilegal, pois já se encontram institucionalizadas do ponto de vista jurídico. Dito de outro modo, é mais difícil que um “grileiro” consiga regularizar terras indígenas ocupadas ilegalmente, visto que a situação jurídica dessas terras já estava definida no momento da ocupação.

Embora os desmatamentos dentro dessas áreas tenham crescido nos últimos anos, é ainda nos territórios demarcados que se encontram áreas mais bem preservadas quando comparadas a soma de todas as áreas protegidas juntas (terras indígenas, unidades de conservação e áreas de proteção em propriedades privadas). A perda de floresta entre

2000 e 2014 dentro dessas das reservas indígenas foi de menos de 2% (Ipam, 2015; Azevedo, 2019).

O desmatamento que ocorre dentro das reservas é, na maioria das vezes, resultado da incursão de invasores, os quais retiram madeira, praticam o garimpo e usam a terra para a atividade agropecuária de modo ilegal. Apesar disso, os povos indígenas do Brasil têm sido muito mais bem-sucedidos na proteção das florestas do que o setor privado e o governo. As propriedades privadas na Amazônia são as que mais perderam cobertura florestal, 19% entre 2000 e 2014 (Ipam, 2015; Azevedo, 2019).

Além das ameaças sofridas devido à invasão de atividades ilegais, as terras indígenas também têm enfrentado novos avanços no âmbito institucional nos últimos anos. Como visto, dentro do discurso agroliberal tem-se sobressaído uma nova linha narrativa, a da “segurança jurídica”, a qual foi utilizada como uma das justificativas para se aprovar o novo Código Florestal e, mais recentemente, tem sido evocada para defender a tese do novo “marco temporal” de demarcação de terras indígenas (Projeto de Lei 490).

Essa tese jurídica se baseia no processo de demarcação do território indígena Raposa Terra do Sol e prevê que somente as terras habitadas pelos povos originários na data da promulgação da Constituição, i.e., 5 de outubro de 1988, são passíveis de serem reivindicadas para a demarcação. O projeto ainda está em análise pelo STF, no entanto, caso essa tese prevaleça, mesmo terras indígenas que já foram homologadas poderão ser revistas, podendo ter sua extensão reduzida ou mesmo serem totalmente extintas.

Conforme observa Porto (2014), a questão da legalidade jurídica tem-se tornado uma das principais bandeiras da coalizão agroliberal, não por identificação com seus princípios basilares tradicionais, mas como uma justificativa para institucionalizar desequilíbrios resultantes da interação de forças políticas e econômicas bastante desiguais. Uma vez institucionalizados, a invocação de uma norma legal torna qualquer argumento muito mais poderoso.

Nesse sentido, a aprovação de um marco legal em relação aos territórios indígenas possibilita que o discurso agroliberal tenha suas ideias-força refletidas em práticas institucionais, possibilitando, assim, que o processo político seja conduzido de acordo com as premissas desse discurso, além de difundir a noção de que há um consenso sobre o assunto (Hajer, 2006).

Desse modo, verifica-se que a linha narrativa da “muita terra pra pouco índio” tem como objetivo principal deslegitimar o direito desses povos e de populações tradicionais sobre suas terras também no campo semântico, desqualificando a ideia de que elas são

necessárias para o seu modo de vida, tencionando a disputa legal e institucional em favor da coalizão agroliberal.

#### 4.5 CONCLUSÃO

Em suma, verifica-se que o aclamado sucesso do agronegócio no Brasil, difundido pela coalizão agroliberal e reproduzido por grande parte da mídia e de lideranças econômicas e políticas é, na verdade, a história de uma minoria de produtores bastante competitivos no mercado internacional, o que não os impede de adotarem práticas que têm impactos bastante negativos do ponto de vista socioambiental e da sustentabilidade de seu próprio negócio.

Diferentemente do que propõe as linhas narrativas que projetam o Brasil como uma potência agrária, energética e ambiental, práticas ambientais predatórias não são a exceção, exclusivas de proprietários rurais à margem do agronegócio. Tais linhas narrativas, como outras linhas narrativas, acabam se consolidando por não requerer um grande esforço para compreensão de uma realidade complexa. Em razão de sua simplicidade, frases como “O Brasil que dá certo” ou “A força do agro” espraiam-se pelo imaginário nacional, influenciando as atitudes em relação ao setor, mesmo quando não estão amparadas na verdade factual.

A disseminação dessas linhas narrativas garante ao agronegócio o atendimento de suas demandas e a manutenção de seus privilégios, a despeito dos impactos socioambientais de suas práticas, em um claro processo de estruturação do discurso, o qual ocorre quando determinada prática discursiva começa a ser entendida como crível pela maioria das pessoas, dominando o modo como a sociedade pensa sobre determinado problema, conforme visto no Capítulo 2.

Com as inúmeras iniciativas jurídicas em curso que visam consolidar normas favoráveis ao agronegócio (em especial aquelas que restringem os direitos dos povos originários), verifica-se um encaminhamento para um processo de institucionalização do discurso, em que o novo discurso passa a estar refletido nas práticas institucionais do país e em políticas públicas concretas.

Para o governo, as linhas narrativas de sucesso do agronegócio (“potência agrícola”, “potência energética”, “potência ambiental”) justificam seu alinhamento ao modelo vigente, o qual prioriza a produção em larga escala para a exportação e visa

principalmente o lucro, ainda que o discurso oficial enfatize que o apoio a essas práticas é de fundamental importância para se garantir “segurança alimentar”.

A crise do clima deverá exacerbar os conflitos pelo uso da terra no mundo e no Brasil em especial. Com a diminuição da produtividade (em razão de práticas intensivas no uso de recursos naturais), haverá retornos cada vez menores e será necessário, mais uma vez, expandir a fronteiras agrícola, deslocando pequenos produtores e populações originárias e convertendo mais florestas e matas nativas em áreas para a agricultura e pecuária. É provável que esse processo exija novamente um debate profundo sobre a questão fundiária no país.



## 5 O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO

*Deus proíba que a Índia algum dia leve à industrialização à maneira do Ocidente. O imperialismo econômico de um único e minúsculo reino insular mantém hoje o mundo acorrentado. Se uma nação inteira de 300 milhões adotasse uma exploração econômica semelhante, isso desnudaria o mundo como gafanhotos (Mahatma Gandhi, 1928).*

O fenômeno das mudanças climáticas está profundamente ligado ao cenário global de desigualdade. As três bilhões das pessoas mais pobres da humanidade emitem apenas cerca de 5% do dióxido de carbono por ano, ao passo que o um bilhão mais rico emite aproximadamente 50% (Xu; Ramanathan; 2017). Além disso, 20% da população mundial já consome 77% de todos os bens e serviços produzidos no mundo (Merlinksy, 2021). As classes mais altas, assim como os países mais ricos, são historicamente os principais causadores da situação atual em relação ao aquecimento global. Em contrapartida, as consequências das mudanças climáticas recairão principalmente nos países e nas populações mais pobres, os quais dispõem de menos recursos e infraestrutura para lidar com eventos extremos.

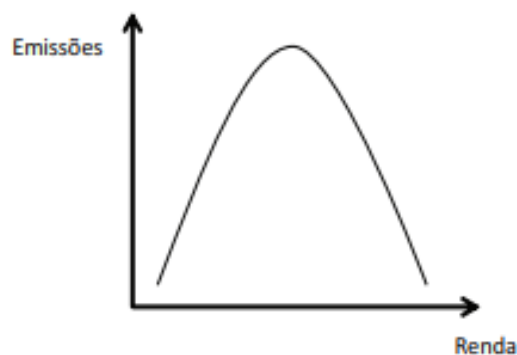
A responsabilidade pelo problema das mudanças climáticas reflete, portanto, a desigualdade socioeconômica mundial. As populações mais ricas, embora menos numerosas, têm uma responsabilidade maior em relação à atual situação ambiental mundial. Os estratos populacionais de menor renda, embora mais numerosos, contribuem menos com o problema.

A coalizão discursiva em torno do discurso do desenvolvimento – a qual compreende setores da burocracia estatal, sindicatos, acadêmicos, economistas, políticos e empresários - se fundamenta na concepção de que o Brasil, assim como os demais países do Sul Global, tem o direito de alcançar os mesmos patamares de bem-estar social dos países do Norte. Negar aos países menos desenvolvidos o direito de explorarem seus recursos naturais para gerar crescimento econômico seria uma maneira de os países desenvolvidos impedirem os países em desenvolvimento de também se tornarem “desenvolvidos”.

Um dos aspectos centrais desse discurso é o argumento de que a degradação ambiental decorre também da pobreza, que faz com que indivíduos utilizem os recursos naturais de uma maneira não sustentável. Nesse sentido, à medida que o país fosse superando o subdesenvolvimento, adotando técnicas e tecnologias mais avançadas, a

questão do meio ambiente também seria gradualmente equacionada. Essa posição reflete, de certo modo, os pressupostos da curva de Kuznets para o meio ambiente (Figura 32), a qual sugere que, conforme a renda aumenta, chega-se um ponto em que a degradação ambiental diminui e até mesmo se reverte, pois os investimentos na proteção do meio ambiente e em tecnologias mais limpas também se expandiriam. Antes que isso ocorra, porém, o impacto junto ao uso dos recursos ambientais será crescente à medida que a renda *per capita* aumenta<sup>112</sup> (Nunan, 2015; Clulow, 2018).

Figura 32 - Curva ambiental de Kuznets



Fonte: Ávila; Diniz, p. 102

A declaração do ministro das Relações Exteriores de Collor de Mello, Francisco Rezek, na Escola Superior de Guerra (ESG) em 1990,<sup>113</sup> sintetiza bem o pensamento da coalizão discursiva que se reúne em torno do discurso do desenvolvimento:

Tendo sido responsáveis pela maior parte da degradação ambiental, os países desenvolvidos acreditaram poder alertar os parceiros do Sul contra os mesmos erros e, por uma equívoca associação de ideias, chegaram até a motivar algumas vozes a proporem que o processo de desenvolvimento do Sul devesse imobilizar-se ante as prioridades

<sup>112</sup> A curva de Kuznetz, criada por Simon Kuznetz em 1955, foi originalmente formulada tendo em vista a relação entre crescimento econômico e concentração de riqueza em um país. No que se refere à curva ambiental de Kuznetz, estudos posteriores têm criticado seus pressupostos fundamentais de diferentes maneiras. Stern (2004), por exemplo, defende que novas evidências mostram que os países em desenvolvimento estão adotando padrões de produção mais avançados, “saltando”, portanto, a parte ascendente da curva, ou seja, o uso intenso de seus recursos naturais. Já Raworth (2019) argumenta que altos níveis de renda da população não implica necessariamente em menos degradação ambiental em um país.

<sup>113</sup> José Francisco Rezek foi Ministro das Relações Exteriores de 15 de maio de 1990 a 13 de abril de 1992. Desde a década de 1950, os discursos anuais dos chanceleres brasileiros na ESG são uma praxe cerimonial (Rocha; Assis, 2021). Esse foi o primeiro discurso de Rezek na ESG.

globais relativas ao meio ambiente. Não foi sem esforço que o Brasil e tantos outros países em desenvolvimento fizeram ver à comunidade de nações que, primeiro, também nós já temos consciência da necessidade imperiosa de preservar a ecologia; segundo, grande parte do problema global advém precisamente da agressão ambiental pelos padrões de consumo indiscriminado e pelos desperdícios reinantes nas economias industrializadas; e, terceiro, não há poluição maior do que as condições de pobreza ainda hoje encontráveis nos países em desenvolvimento.

Discursos como esse tem sido um dos principais fundamentos da política ambiental brasileira desde o período militar. Seu problema fundamental, no entanto, é que ele acaba por postergar a questão da proteção ao meio ambiente para um futuro indefinido, quando o desenvolvimento nacional tiver sido alcançado (Barreto, 2021). Embora a linha narrativa do desenvolvimento sustentável tenha sido incorporada por esse discurso nas últimas décadas - uma vez que essa linha narrativa passou a permear todos os setores da sociedade -, o discurso do desenvolvimento funciona fundamentalmente como um “significante vazio”, que pode ser preenchido com os mais diversos conteúdos (Ziai, 2015; Sachs, 1990).

Nesse sentido, ele carece de um significado específico. Laclau (1996) emprega a expressão “significante vazio” em referência a palavras e expressões cujos significados se tornam ambíguos em razão da incorporação de vários significados. Como exemplo, verifica-se que, embora a linha narrativa do desenvolvimento sustentável esteja consolidada, a referência de desenvolvimento permanece sendo os países industrializados do Norte Global, o modelo de desenvolvimento a ser seguido desde o pós-guerra, embora sejam estes os principais responsáveis pela insustentabilidade ecológica do modelo atual (Ziai, 2015).

Verifica-se, portanto, que o desenvolvimento está no centro de uma constelação semântica poderosa, mas frágil, a qual moldou a mentalidade dominante no pós-Segunda Guerra Mundial, período denominado por Esteva, Babones e Babcicky (2013) como “a era do desenvolvimento”.

A partir da década de 1980, no entanto, o discurso do desenvolvimento começa a perder força com a ascensão do discurso neoliberal e o da globalização. O projeto de converter nações subdesenvolvidas em desenvolvidas mostrou-se infrutífero diante do fosso crescente entre países ricos e pobres, especialmente após a “década perdida” (1980) dos países em desenvolvimento. Evidencia-se que o crescimento rápido era muito mais difícil na prática do que na teoria. A essa altura, os economistas estavam mais inclinados a reconhecer outros fatores como determinantes para o desenvolvimento (Ziai, 2015).

A queda do muro de Berlim e o fim do conflito Leste-Oeste desobrigou as potências ocidentais de terem de provar a superioridade do sistema capitalista por meio de políticas socioeconômicas reguladoras. Segundo Ziai (2015), o temor de ex-colônias se juntarem ao bloco comunista foi um, senão o principal motivo, para a ajuda ao desenvolvimento dos países do chamado Terceiro Mundo durante a Guerra Fria. De acordo com esse autor, o colapso da União Soviética teria dado ensejo ao aparecimento de novos discursos, como o da “globalização” e o da “governança global”, segundo os quais todos os países deveriam cooperar para resolver os problemas globais.

Esse também é o cenário do advento do discurso da “modernidade ecológica” em escala mundial, conforme observa Hajar (1995). Por meio de linhas narrativas como “desenvolvimento sustentável” e “economia verde”, entende-se que não será necessário empreender mudanças radicais em nome da proteção do meio ambiente, uma vez que as “soluções de mercado” existentes seriam suficientes para mitigar os efeitos das mudanças climáticas ocasionadas pela concentração de GEE na atmosfera.

Nesse contexto, este capítulo analisará como se deu a chegada do discurso da modernidade ecológica no Brasil e como ele foi aos poucos tomando o espaço do discurso hegemônico, o do desenvolvimento. Na atualidade, verifica-se que ambos os discursos coexistem no país, com ênfases diferentes a depender do projeto político que está no poder.

## 5.1 A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO

A busca pelo desenvolvimento tem sido um fenômeno recorrente no discurso político brasileiro desde a segunda metade do século XX. Essa ideia conferiu uma certa coerência discursiva ao debate político nacional, assegurada pela repetida referência a esse fim último. Esse discurso adia para um futuro impreciso o alcance desse ideal, permitindo que o discurso do desenvolvimento se configure como o interesse nacional por excelência (Oliveira, 2017).

Entretanto, a definição do que seria o “desenvolvimento” e o modo como ele deve ser alcançado são questões em permanente disputa (Oliveira, 2017). Diferentemente de termos como “civilização”, que têm uma forte conotação imperialista, ou “modernização”,<sup>114</sup> associado às teorias de intelectuais norte-americanos da segunda

---

<sup>114</sup> Segundo Dávila (2013), entre os intelectuais estadunidenses da década de 1950, a teoria da modernização era uma visão especialmente influente do desenvolvimento, baseada na suposição de que as sociedades

metade do século XX, “desenvolvimento” tem a qualidade de ser mais maleável. Seu apelo universal reside em sua ambivalência semântica, reforçado por uma multiplicidade de origens históricas e influências políticas, podendo se referir a ideais bem intencionados, que enfatizam o direito das populações mais pobres de ter suas necessidades básicas atendidas, como também evocar estratégias de crescimento baseadas em modelos ambientalmente predatórios (Acker, 2017; Esteva; Babones; Babcicky, 2013).

Em uma perspectiva histórica, o termo passou a ser sistematicamente utilizado por especialistas em economia no contexto dos impérios britânico e francês. Nesse período, ele era utilizado em referência à política de melhorias socioeconômicas das colônias, de acordo com padrões mensuráveis como grau de industrialização, renda *per capita*, taxa de alfabetização, etc. A partir da segunda metade do século XX, com o movimento de descolonização e a competição entre Estados Unidos e União Soviética para expandirem sua influência no chamado Terceiro Mundo, o “desenvolvimento” tornou-se uma referência global, criando padrões de organização política, produção econômica e bem-estar social, tendo as sociedades industrializadas como ponto de referência, um ideal a ser alcançado por todas as nações (Acker, 2017; Sachs, 1990).

Conforme observa Ziai (2015), baseando-se em Foucault (1980), os discursos não emergem em um nível abstrato, eles são formados em circunstâncias históricas específicas e, às vezes, como partes de um dispositivo (aparato) que liga práticas discursivas e não discursivas, em reação a necessidades estratégicas. Desse modo, o discurso do desenvolvimento, baseado no evolucionismo do século XIX, emergiu do discurso colonial durante a primeira metade do século XX como uma teoria de solução de problemas, ligando o “novo” problema da desigualdade global aos interesses geopolíticos e econômicos dos EUA e seus aliados. O que se entende como uma sociedade desenvolvida está intimamente ligada às representações das potências ocidentais, por meio de uma cadeia de equivalência entre os significantes.

A ideia do desenvolvimento permitiu a superação da clivagem entre raças superiores e inferiores no campo discursivo. O discurso colonial foi substituído pelo discurso de desenvolvimento. A partir de então, todos os países seriam participantes na “corrida do progresso”, sendo todos capazes de recuperar seu atraso em relação às nações

---

subdesenvolvidas enfrentavam um atraso em relação às sociedades desenvolvidas. Presumia-se, portanto, um caminho linear de evolução em que os Estados Unidos se situavam hierarquicamente acima da América Latina.

mais ricas. Ao longo das décadas seguintes o discurso foi apropriado pelos países do Sul Global, não necessariamente de maneira pretendida pelos países do Norte, na medida em que passou a incluir demandas por transferências financeiras e até mesmo uma ordem econômica global mais justa (Ziai, 2015).

Em uma entrevista em que Ernesto Geisel concedeu ao canal de televisão Columbia Broadcasting System (CBS), em 29 de março de 1978, é possível perceber como o discurso do desenvolvimento se encontrava enraizado nas declarações do presidente brasileiro:

Os Estados Unidos são um país altamente industrializado, desenvolvido, com uma forte estrutura econômica e social, ao passo que o Brasil é um país que ainda está por ser descoberto em grande parte de seu território. É um país com grande reserva potencial e que precisa ser desenvolvido. Tem carência de recursos financeiros. No campo tecnológico, sobretudo, está ainda atrasado. Enquanto os Estados Unidos talvez sejam a nação mais desenvolvida do mundo, o Brasil está em fase de desenvolvimento; é um país subdesenvolvido, que luta e trabalha para conseguir se desenvolver. (p. 183)

Conforme se verifica, esse discurso também construiu a identidade do subdesenvolvido como atrasado e como parte de uma cultura inferior, cujos déficits só poderiam ser compensados pela apropriação dos ideais ocidentais de racionalidade, produtividade e modernidade. Desse modo, as principais potências mundiais fizeram uso tanto do poder material (doações e empréstimos) quanto o poder representativo (o discurso do desenvolvimento) para alcançar a subjetivação desejada dos demais países. Problemas sociais no Norte para os quais a solução pudesse estar disponível no conhecimento produzido no Sul é uma tese que não tem lugar no discurso do desenvolvimento visto que isso está além dos limites do que pode ser dito legitimamente dentro dele (Ziai, 2015; Sachs, 1990).

Durante as décadas de 1960 e 1970, a literatura pós-colonial e pós-desenvolvimento buscou desconstruir o termo, mostrando como esse discurso foi um meio pelo qual os países ocidentais impuseram sua norma e expandiram seu domínio sobre o restante do mundo no contexto da globalização do capital. Essa literatura destacou não apenas os interesses econômicos e políticos por trás dessa construção discursiva, mas especialmente seu eurocentrismo: as sociedades não ocidentais foram concebidas como versões desviantes da norma ideal. Conceitualmente, houve uma revolta generalizada contra a “camisa de força” das definições econômicas de desenvolvimento que

restringiam seus objetivos estritamente a indicadores quantitativos de produção material (Acker, 2017; Esteva; Babones; Babcicky, 2013; Ziai, 2015).

No Brasil, em particular, o discurso do desenvolvimento serviu para afastar as demandas por medidas sociais mais equânimes e maior participação política, conforme se verifica no discurso do presidente Emílio Médici em 1 de fevereiro de 1971, durante homenagem recebida da Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido do governo durante a ditadura militar:

Recebo, assim, a palavra popular, expressa nas urnas, como beneplácito dos brasileiros à diretriz que, em todos os setores, vem guiando o Terceiro Governo da Revolução. Não vejo, desse modo, nenhuma razão para que sequer se cogite em alterar, seja no plano administrativo, seja na esfera política, as linhas dentro das quais a Nação está sendo conduzida. Considero que qualquer desvio de rumo, desse particular, comprometeria gravemente a atmosfera de paz e tranquilidade de que o Brasil necessita para sustentar o ritmo de progresso, pelo qual ora se distingue. (p. 53)

O período em que a ditadura militar brasileira esteve no poder é paradigmático de como o crescimento econômico pode estar dissociado de desenvolvimento para a maior parte da população. Ainda que as taxas e crescimento do PIB fossem altas, alcançando mais de 10% em alguns anos, a ditadura militar aumentou a desigualdade entre classe sociais, conforme se verifica na Figura 33. O rígido controle salarial e a perseguição aos sindicatos concorreram para uma redução do salário real e restringiu o tamanho do mercado interno (Suzigan, 2000; Da Silva, 2016; Prado; Sá Earp, 2019).

Figura 33- Concentração de renda no Brasil: 1960-1983  
(em porcentagem, conforme os grupos sociais)

<i>Grupos</i>	<i>% sobre população</i>	1960	1970	1976	1980	1983
Pobres	50	17,4	14,9	13,1	14,2	12,2
Médios	30	27,4	23,2	21,7	22,6	23,2
Ricos	20	54,8	61,9	65,2	63,2	64,6

Fonte: Da Silva (2016, p. 562)

Interessante notar que a divisão entre desenvolvidos e subdesenvolvidos também era reproduzida discursivamente no âmbito nacional. Conforme observa Gonçalves (2001), a floresta tropical está na periferia de poder dos diferentes países amazônicos, constituindo-se, portanto, na periferia dos países periféricos. Nesse contexto, os especialistas do Centro-Sul do Brasil buscaram moldar as demais regiões do país de acordo com seus projetos e valores, subordinando as concepções locais sobre como deveria ser o desenvolvimento da região a suas próprias concepções.

Nesse cenário, o discurso do desenvolvimento foi fundamental para legitimar a construção de uma infraestrutura de grande porte na região Norte do Brasil, com grandes projetos sendo apoiados ou mesmo executados pelo Estado brasileiro com base em um planejamento técnico centralizado. Um processo que frequentemente ignorou os conhecimentos e as circunstâncias locais, buscando reproduzir valores, estéticas e necessidades estrangeiros de modo homogêneo em espaços geográficos bastante diferentes (Ioris; Ioris, 2020; Acker, 2017).

Importante notar que o projeto de desenvolvimento posto em prática não legou ao país a sua esperada autonomia econômica. O processo de industrialização da região Norte esteve associado a projetos que envolviam grupos transnacionais e o crescimento dependia de uma conjuntura externa bastante favorável (Spektor, 2015; Mendonça, 2016, Da Silva, 2016).

Verifica-se que, embora o discurso do desenvolvimento tenha sido apropriado pelos líderes dos países da periferia do capitalismo no pós-guerra e que várias medidas visando o desenvolvimento tenham sido postas em prática (e.g. promoção à industrialização, investimentos em infraestrutura e mesmo maciças doações financeiras oriundas de instituições internacionais e dos países do Norte Global), elas não conseguiram transformar os países em desenvolvimento em nações ricas (Ziai, 2015; Reinert, 2008).

O entendimento era o de que, para que o desenvolvimento ocorresse, seria necessário apenas alguns fatores como vontade política, um planejamento adequado e recursos suficientes para que esse planejamento fosse posto em prática. Ignora-se, no entanto, o fato de que apenas um número mínimo de nações tornou-se de fato desenvolvidas desde que o discurso do desenvolvimento se consolidou mundialmente. A história do século XX nos mostra que o desenvolvimento é uma experiência extremamente rara (Barreto, 2021; Roque, 2021).



### 5.1.1 O desenvolvimentismo

O chamado pensamento desenvolvimentista adquiriu enorme importância nos países do então chamado Terceiro Mundo. Segundo Fonseca (2015), em contraposição ao liberalismo - consolidado na Europa tanto como pensamento intelectual quanto como prática econômica e política e que, ao ser “transplantado” a outras nações, foi frequentemente visto como um conceito “fora do lugar”<sup>115</sup> -, o desenvolvimentismo espalhou-se nos países do Sul Global devido à consciência do atraso em relação ao centro do capitalismo e como uma estratégia para suplantá-lo. Desse modo, conforme observa Dávila (2013), o desenvolvimentismo era a arte de corrigir o subdesenvolvimento.

Bielschowsky (2012) definiu desenvolvimentismo como um modelo de pensamento que postula a industrialização como fundamento para a superação do subdesenvolvimento. O processo de industrialização, no entanto, requer o planejamento e o direcionamento estatal, uma vez que investimentos em áreas fundamentais não ocorrem apenas com base nas forças do mercado. Em outras palavras, para que o desenvolvimento seja alcançado, é preciso a intervenção planejada do Estado em áreas chave para a economia.

No Brasil, o período entre os anos 1930 e os anos 1970 marca o ápice do discurso que tem a busca do desenvolvimento como cerne (Bresser-Pereira, 2018). Introduzidas na década de 1930, as políticas desenvolvimentistas foram impulsionadas pelos governos militares depois de 1964 por meio do intervencionismo estatal e da criação de órgãos, entidades de fomento e financiamento, bem como planos e programas de desenvolvimento industrial e tecnológico tendo como base o planejamento tecnocrático. Conforme observa Suzigan (2000), mesmo quando o pensamento liberal se sobressaiu, durante curtos períodos, ele não logrou modificar significativamente as diretrizes desenvolvimentistas da política econômica nesse período.

As críticas à política desenvolvimentista por parte de enfoques dependentistas, de longa tradição na América Latina, também não confrontavam o cerne da ideia de desenvolvimento, sempre calcado na industrialização e no progresso tecnológico. As

---

<sup>115</sup> Em um artigo de 1973, intitulado “As ideias fora do lugar”, o crítico literário Roberto Schwarz defendeu que a incorporação das ideias liberais pela elite brasileira no século XIX foi um grande mal entendido, uma vez que, nas palavras da historiadora Emília Viotti da Costa (1999, p. 358), “a elite brasileira purgou o liberalismo de seus aspectos radicais e adotou um liberalismo conservador que admitia a escravidão e conciliaram liberalismo e escravidão da mesma forma que seus avós haviam conciliado a escravidão com o cristianismo”.

recomendações dessas correntes de pensamento giravam em torno de uma maior autonomia em relação ao mercado mundial, enfatizando a posição periférica dos países do Sul e a posição dominante das potências centrais, mas compartilhando do diagnóstico do discurso do desenvolvimento: os países subdesenvolvidos têm que se industrializar para se tornarem desenvolvidos. O objetivo continuava sendo a transição da periferia para o centro do capitalismo, mesmo que essa transição só contemplasse alguns países (Ziai, 2015).

A ideia do desenvolvimento baseado no crescimento econômico foi, portanto, um dos pilares que legitimaram a ditadura brasileira. Quando a conjuntura internacional mudou e os índices de crescimento diminuíram, grande parte das pressões pela abertura do regime veio de setores liberais dissidentes (Da Silva, 2019). Ainda assim, o discurso desenvolvimentista continuou a orientar a política econômica mesmo após a redemocratização. Apenas com a chegada de Collor de Mello à presidência, em 1990, o discurso neoliberal, emanado do Consenso de Washington, começa a se estruturar no Brasil, concorrendo para a diminuição do tamanho do setor público, por meio das privatizações de empresas estatais e abertura da economia ao mercado internacional. O objetivo passa a ser a integração do país à economia mundial, processo que se consolida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, após breve recuo no governo de Itamar Franco (Cervo, 2003).

Encerrava-se, assim, o ciclo desenvolvimentista no Brasil, com o discurso do desenvolvimento sendo substituído pelo neoliberal, o qual preconizava que a disciplina fiscal, a estabilidade monetária e as livres forças do mercado conseguiriam, por si mesmas, modernizar a economia e distribuir renda (Sader, 2013).

A partir da década de 1990 até o início dos anos 2000, a globalização é retratada como um “fenômeno natural” nos discursos das instituições internacionais, um discurso que se baseia nos fundamentos teóricos da economia neoclássica, os quais pressupõem ser melhor deixar a economia trabalhar por conta própria, sem intervenções do Estado, cabendo a este apenas garantir os direitos de propriedade (Ziai, 2015).

Contudo, no início do século XXI, a frustração com as políticas neoliberais e, ao mesmo tempo, a crise do desenvolvimentismo clássico associado às limitações da macroeconomia pós-keynesiana engendraram o surgimento de um “novo desenvolvimentismo” (ou “neodesenvolvimentismo”) (Bresser-Pereira, 2018) Esse novo desenvolvimentismo tem se concentrado na necessidade de uma participação ativa do Estado no apoio às empresas nacionais na área de inovação tecnológica e em

oportunidades de investimento em escala global (Shubin, 2020). Tal agenda teria sido implementada no Brasil durante os quase quinze anos de alta do ciclo das *commodities* no mercado internacional (2000-2014), tendo sido fortemente apoiada por financiamento estatal, via BNDES, e pelos bancos chineses de desenvolvimento e de exportação/importação (Little, 2020).

Do ponto de vista do discurso, conforme observam Esteva, Babones e Babcicky (2013), a invenção do termo “subdesenvolvimento” no pós-guerra fundamentou preconceitos que limitaram a capacidade de imaginar um futuro fora da categoria do “desenvolvimento”. Como visto no Capítulo 2, a linguagem, como prática social, está envolvida na nomeação e produção dos mundos que habitamos. Uma alternativa ao desenvolvimento tradicional – como o ocorrido durante os chamados “trinta gloriosos” ou “a era de ouro” do capitalismo, anos que vão do imediato fim da Segunda Guerra ao Primeiro Choque do Petróleo – ainda não está consolidada em nossa linguagem, não havendo um discurso que a projete, o que faz com que ela seja mais difícil de ser imaginada.

Desse modo, o que surge é um “novo desenvolvimentismo” baseado no mesmo discurso e linhas narrativas do desenvolvimentismo tradicional, apenas adaptado às mudanças do presente e da conjuntura global: a necessidade de integração regional (antes ao mercado interno, agora ao mercado mundial), assegurar a soberania sobre a floresta amazônica, promover o crescimento econômico. Destaque-se que, em geral, as territorialidades industriais vinculadas à agenda desenvolvimentista tendem a ser expansivas em ritmo bastante acelerado e, portanto, provocam grandes impactos socioambientais (Little, 2020).

Novamente, põe-se em prática políticas de incentivos fiscais e creditícios e a associação entre Estado e iniciativa privada - dessa vez, por meio das chamadas parcerias público-privadas (PPPs) - conforme prescreve as “novas” diretrizes do Banco Mundial. Saad Filho (2011 apud Hall; Branford, 2012) chama atenção para o fato de o novo desenvolvimentismo não ter substituído o neoliberalismo, mas convivido com ele. Para Ioris (2018), o discurso desenvolvimentista era utilizado para aplacar a oposição, ao mesmo tempo em que punha em prática medidas neoliberais. Os investimentos em infraestrutura eram uma forma de tornar mais fácil e barato o envio ao exterior de *commodities* agrícolas e minerais, perpetuando um modelo de exportação em que a região se insere nas cadeias de valor global como fornecedora de matérias-primas de pouco valor agregado.

Em torno da narrativa neodesenvolvimentista confluíu uma coalizão discursiva que inclui grandes empresas (construtoras, consultoras, mineradoras), órgãos governamentais (Ministério de Minas e Energia (MME), Eletrobrás, Eletronorte), políticos, economistas e acadêmicos que defendem que o Brasil explore seus recursos naturais o quanto antes, pois eles podem deixar de ser lucrativos em um futuro próximo (e.g. petróleo) ou mesmo serem usurpados por outros países, além de que seriam imprescindíveis para garantir ao país segurança energética e crescimento econômico (Hall; Branford, 2012; Barbosa, 2015).

Em oposição, emerge uma coalizão discursiva que inclui cientistas, acadêmicos e organizações locais, nacionais e globais que defendem a Amazônia e seu povo do que é percebido como um ataque total à região por políticos e industriais egoístas. Os opositores incluem grupos indígenas e ONGs como o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Fundo de Defesa Ambiental (*Environmental Defense Fund* - EDF), Amigos da Terra, Greenpeace e *International Rivers Network* (IRN) (Hall; Branford, 2012).

Hall e Branford (2012) observam que embora alguns oponentes sejam motivados por um ódio visceral a todos grandes projetos de infraestrutura - todos sendo, quase por definição, hostis ao discurso do desenvolvimento tradicional - outros, porém, exigem a adoção de salvaguardas apropriadas para proteger o meio ambiente e garantir a subsistência e os direitos das populações afetadas como uma parte integrante do processo, e não apenas como uma ação de reflexão tardia, em consonância com a linha narrativa do desenvolvimento sustentável.

Como visto, durante os anos em que o Partido dos Trabalhadores (PT) esteve no poder (2003-2016), em que pese a efetiva redução do desmatamento na Amazônia, predominou uma visão tradicional em relação ao desenvolvimento econômico, com a floresta tropical ainda sendo vista como uma “fronteira de recursos” a ser explorada (Becker, 2015). Além disso, apesar do consenso em torno da linha narrativa do “desenvolvimento sustentável”, a ideia de desenvolvimento continuou associada a investimentos em projetos de infraestrutura de larga escala e ao aumento de consumo material, por meio do estímulo fiscal para a produção de automóveis e eletrodomésticos, juntamente com a concessão de crédito às famílias (Vieira, 2014; Freitas, 2020).

Em entrevista ao jornal Metro, publicada 27 de novembro de 2009, o então presidente Lula da Silva afirmou:

Nós acreditamos ser perfeitamente possível a integração entre as visões desenvolvimentista e ambientalista. Isso significa que, em nosso governo, não existem conflitos entre a realização das obras necessárias ao País e a preservação do ambiente que não possam ser solucionados. (p. 3)

Os estímulos fiscais, evidentemente, impactavam na demanda por energia no Brasil. Segundo Rosa (2013), a manutenção das políticas que permitia o aumento do consumo das famílias dependia da superação dos chamados “gargalos” no fornecimento. Essa era uma das principais justificativas para o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>116</sup> em 2007, cujo 55% do orçamento destinou-se ao financiamento de projetos de energia, de grandes hidrelétricas em especial, cujos impactos negativos já eram bem conhecidos no Brasil e no mundo: deslocamento de milhares de pessoas e inundação de centenas de quilômetros de ecossistemas naturais (Laschefski; Zhouri, 2019).

De acordo com Bermann (2012), o discurso em favor da construção de grandes projetos de geração de energia, como hidrelétricas, geralmente se sustenta na linha narrativa da “segurança energética”, a qual, conforme visto no Capítulo 2, serve para reafirmar a necessidade de os países se garantirem quanto ao fornecimento de energia, empreendendo grandes obras de infraestrutura e adiando a implementação de alternativas mais sustentáveis para o suprimento energético. Esse discurso, no entanto, seria falacioso, visto que não há, no Brasil, uma projeção realista sobre qual seria o consumo futuro.

Tem-se, no lugar, cenários sobre um futuro bastante inserto, cuja elaboração envolveria diversos grupos de interesse (e.g. empreiteiras, fornecedoras de equipamentos, geradoras e comercializadoras de energia, agências reguladoras, além de grupos políticos que fazem uso da linha narrativa da “segurança energética” para ganhar votos) (Bermann, 2012; Monteiro, 2015).

A construção da hidrelétrica de Belo Monte, maior obra do PAC, estaria inserida nesse contexto. Formulada originalmente durante a ditadura militar, no governo de Ernesto Geisel,<sup>117</sup> o projeto (então chamado de “Kararaô”, que é um grito de guerra Kayapó), previa a instalação de sete usinas no rio Xingu, no Pará, as quais gerariam cerca de 19 mil megawatts, o correspondente a metade de toda energia hidrelétrica produzida

---

<sup>116</sup> O PAC teve duas fases, a primeira compreendeu os anos de 2007 a 2010, durante o governo Lula da Silva, e a segunda, os anos de 2011 a 2014, durante o governo de Dilma Rousseff.

<sup>117</sup> O relatório final sobre a construção da usina, Estudos de Inventário hidroelétrico do rio Xingu, só seria concluído em 1980 (Avelar, 2020; Bermann, 2012).

até então no Brasil. O projeto, porém, deslocaria dezenas de milhares de pessoas e inundaria uma área de 18 mil quilômetros quadrados, incluindo territórios indígenas (Bermann, 2012; Avelar, 2020; Fleury; Almeida, 2013).

Não obstante, a pressão dos povos originários e da população ribeirinha conquistou o apoio de outros setores da sociedade brasileira e também do exterior, fazendo com que o governo acabasse por abandonar o projeto. A imagem da líder indígena caiapó Tuíra tocando o rosto do presidente da Eletronorte, José Antonio Muniz Lopes, com a lâmina de seu facão (Figura 34) durante o Primeiro Encontro dos Povos Indígenas da Bacia do Xingu em 1989, tornou-se icônica e contribuiu decisivamente para aumentar a resistência popular ao projeto.

Figura 34 – Líder indígena Tuíra protesta contra Belo Monte



Fonte: Memorial da Democracia (1989).

Essa imagem invocava os impactos socioambientais decorrentes de outros grandes projetos empreendidos pela ditadura militar brasileira na região amazônica, com o deslocamento de populações tradicionais e forte degradação ambiental. Nesse sentido, ela funcionou como uma linha narrativa, uma vez que simplificava uma questão complexa, proporcionando um fechamento discursivo sobre o tema naquele momento. Em outras palavras, essa imagem contribuiu decisivamente para mudar a percepção social em

relação ao discurso dominante até então, o de que esses projetos eram necessários para o crescimento e para a segurança energética do país, gerando mais benefícios do que danos.

A partir de então, para que Belo Monte pudesse ser construída, seria preciso encontrar um outro discurso que justificasse a obra. Na segunda metade da década de 1990, a forte crise energética que assolou o governo de Fernando Henrique Cardoso (o chamado “apagão”) fez com que o projeto fosse novamente discutido (Avelar, 2020). No entanto, ainda havia forte resistência popular contra ele, com as populações do Xingu mais uma vez se insurgindo, fazendo com que fosse novamente abandonado em vista da forte oposição social.

A construção de Belo Monte voltaria a ser discutida durante o segundo mandato de Lula da Silva, como parte do PAC, e seria de fato concluída durante o governo de Dilma Rousseff. Para isso, no entanto, foi preciso encontrar um novo discurso que justificasse o prosseguimento de uma obra envolta em tantas controvérsias no passado. A alternativa foi mudar o foco do debate, deslocando-o dos danos ambientais para a importância que a nova usina teria para a inclusão social de grupos mais vulneráveis (Donadelli, 2016), especialmente do Norte e do Nordeste do Brasil, conforme se verifica no discurso de Dilma Rousseff durante cerimônia de início da operação comercial, em 5 de maio de 2016, em Vitória do Xingu, no Pará:

Eu queria dizer para vocês algumas coisas que nós fizemos aqui na região, por quê? Porque a usina de Belo Monte não é um projeto isolado, é um projeto de desenvolvimento para o Brasil e para aqui, para a Região Norte do País, que tradicionalmente não era uma região que as pessoas que antes governavam o Brasil davam atenção. Nós, não. Tanto no governo do presidente Lula como no meu, nós demos importância, grande importância ao Norte e ao Nordeste (n.p)

[...]

Para concluir, eu quero dizer para vocês, eu tenho imenso orgulho das escolhas que eu fiz. Uma delas que eu quero destacar mais uma vez é a construção de Belo Monte como legado para a população brasileira, como um legado para o povo aqui dessa região do Pará, o povo aqui de Altamira, o povo aqui do Xingu, enfim, o povo de toda essa região mesmo que não seja dos municípios diretamente impactados por Belo Monte. Toda essa população vai ser beneficiada direta e indiretamente. (n.p)

Verifica-se que, embora ainda houvesse forte resistência popular ao projeto, o discurso de inclusão social e melhoria de qualidade de vida para as pessoas da região

Norte do país, acabou por diminuir a resistência em relação à obra, possibilitando que ela fosse finalmente concluída.

Belo Monte serve como um exemplo instrutivo das calamidades que podem ser causadas pelos dogmas do pensamento desenvolvimentista tradicional, profundamente baseado no planejamento centralizado, de cima para baixo, que não incorpora a participação adequada da população local (Hall; Branford, 2012; Bermann, 2012).

Mesmo antes de Belo Monte, porém, o governo de Lula da Silva já vinha investido em grandes projetos de energia no âmbito do PAC, os quais supostamente alavancariam o desenvolvimento do país, a exemplo das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, no rio Madeira, em Rondônia, que adicionaram 6.600 megawatts à capacidade instalada (Figura 35), e a de Tele Pires, no rio de mesmo nome, no Mato Grosso, que adicionou mais 1.800 megawatts. Além da construção de hidrelétricas, o programa previa a pavimentação da BR-319 (Manaus-Porto Velho) e da BR-163 (Cuiabá-Santarém), fazendo do PAC um “digno herdeiro” do PIN<sup>118</sup> (Marques, 2018, p. 121).

---

<sup>118</sup> Girardi (2022) chama atenção para o nome do programa, “aceleração do crescimento”, o que corroboraria a proposição de que a concepção desenvolvimentista da ditadura militar continuava presente mesmo em um governo de esquerda. Para Singer e Loureiro (2016), a ascensão do PT retomou as aspirações desenvolvimentistas do regime militar.



Figura 35 – Usinas hidrelétricas na Amazônia



Fonte: The Economist (2013).

Essas iniciativas foram criticadas por frequentemente ignorar os processos de licenciamento ambiental e os requisitos de avaliação de impacto ambiental, a consulta pública adequada e a participação da sociedade civil, além do enorme impacto que causariam ao meio de vida de vários povos (comunidades indígenas, tradicionais e rurais) que vivem nas regiões em que esses projetos são instalados (Schor; Azenha; 2020; Lamas, Finazzi; Nasser, 2017; Bermann, 2012).

Nesse contexto, era necessário também minorar as críticas sobre os impactos ambientais das novas hidrelétricas. Para isso, criou-se a proposta de usinas a “fio d’água”, com reservatórios de dimensões menores. Em Belo Monte, além de ter se criado dois canais para desviar o fluxo da água de reservas indígenas (Terra Indígena Juruna do Paquiçamba e a Terra Indígena Arara da Volta Grande), a fim de evitar que elas fossem inundadas, a área alagada também foi consideravelmente reduzida, de 18 mil para 478 quilômetros quadrados. Em razão dessa mudança, a projeção de energia gerada diminuiu de cerca de 19 mil para aproximadamente 11 mil megawatts (Avelar, 2020; Rosa, 2014; Bermann, 2012; Norte Energia, 2022).

Além disso, o fluxo altamente sazonal do Xingu faz com que Belo Monte produza apenas 4.500 megawatts em média, somente 40% de sua capacidade instaladas. No período chuvoso, a usina opera em sua capacidade máxima (11.233 megawatts), mas nos meses mais secos, gera aproximadamente 700 megawatts apenas (Rosa, 2014; Norte Energia, 2022). As informações sobre a sazonalidade do rio já eram conhecidas antes mesmo do início do projeto. Mesmo assim, o governo decidiu levar a construção adiante e investiu 80% do capital necessário para a sua construção, tendo o custo estimado se elevado exorbitantemente durante a obra<sup>119</sup> (Avelar, 2020; Girardi, 2022; Hall; Branford, 2012).

Em contrapartida, defensores do projeto afirmam que este fator de capacidade está próximo da média de outras hidrelétricas no país (que é de aproximadamente 50%) e, ainda, que a operação de Belo Monte não pode ser vista de forma isolada, uma vez que o fluxo de energia gerado por ela se interliga ao sistema nacional,<sup>120</sup> de modo que quando a usina operar em sua máxima capacidade, outras usinas em outras regiões do país poderão reduzir a operação, economizando água (Rosa, 2014).

Belo Monte também seria fundamental para dar continuidade aos projetos de mineração na região. O estado do Pará, rico em ouro e minério de ferro, precisa de fontes de energia barata para viabilizar a expansão de projetos de mineração. A Vale, antiga CVRD, maior produtora de minério de ferro do Brasil e dona de Carajás, tem 9% de participação na empresa Norte Energia,<sup>121</sup> responsável pela operação de Belo Monte. De acordo com Angelo (2022), a Vale consome 2% de toda energia elétrica gerada no Brasil e está, cada vez mais, expandindo as exportações oriundas de Carajás (Figura 36).

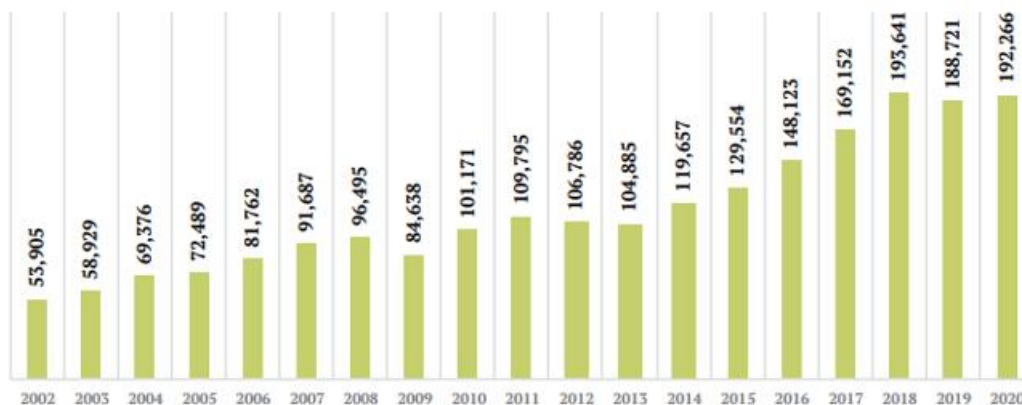
---

<sup>119</sup> Orçada inicialmente em R\$ 4,5 bilhões, estima-se que o custo final da obra tenha ultrapassado R\$ 30 bilhões (Avelar, 2020).

<sup>120</sup> O Brasil possui dois sistemas elétricos: o Sistema Interligado Nacional (SIN) e os Sistemas Isolados Nacionais (SI), que consiste em cerca de 212 localidades isoladas, concentradas principalmente no Norte do país (Peyerl et al, 2022). Roraima é o único estado brasileiro que não está integrado ao SIN.

<sup>121</sup> A Norte Energia S.A. é composta pelo grupo Eletrobras (Eletronorte: 34,98%, Chesf: 15%), entidades de previdência (Petros: 10%, Funcef: 10%), autoprodutoras de energia (Vale e Cemig: 9%, Sinobras: 1%), Belo Monte Participações (10%), Amazônia Energia (Light e Cemig: 9,77%) e J. Malucelli Energia (0,25%) (Norte Energia, 2022).

Figura 36 – Exportações de minério de ferro da Vale em Carajás  
(em milhões de toneladas)



Fonte: Malheiro et al. (2021, p. 38)

Constata-se, portanto, que embora o discurso oficial enfatizasse os benefícios sociais gerados pela hidrelétrica, conforme se verifica no discurso de Dilma Rousseff de 5 de maio de 2016, para uma grande parte da população local, Belo Monte não trouxe o tão esperado desenvolvimento. Assim como ocorreu nas obras da hidrelétrica de Tucuruí e no Programa Grande Carajás (PGC), a construção de grandes projetos de infraestrutura criou enclaves que abrigaram milhares de trabalhadores, subordinados aos consórcios que construía as obras. Após a conclusão, muitos permanecem em cidades próximas, que crescem em questão de meses e alteram drasticamente a dinâmica demográfica da região (Little, 2020; Hall; Branford, 2012).

Esse processo aumenta a especulação fundiária, pressiona os frágeis recursos florestais e cria grandes problemas para a já sobrecarregada infraestrutura econômica e social urbana de cidades como Altamira, município vizinho à hidrelétrica, e uma das cidades mais violentas do país. Tendo os índices de violência urbana aumentado em mais de 1.000% entre 2000 e 2015, segundo o Atlas da Violência de 2007 (Ipea; FBSP, 2017; Brum, 2019). Além disso, a redução drástica da vazão do rio Xingu diminuiu os estoques de biodiversidade e alterou as rotas de migração dos peixes, desarticulando o modo de vida de pescadores e populações ribeirinhas (Hall; Branford, 2012).

Em contraposição, a coalizão discursiva a favor do projeto argumenta que o crescimento econômico requer disponibilidade de energia – ressaltando que o consumo per capita de energia elétrica no Brasil é menor que o de países desenvolvidos e mesmo

do que alguns países da América do Sul - e que as hidrelétricas são uma opção melhor do que termelétricas movidas a óleo ou a diesel, que contribuem mais para o aquecimento global (Rosa, 2013; Vieira; Cader, 2013). Como visto, cerca de 55% da eletricidade gerada no Brasil vem de usinas hidrelétricas – percentual bastante significativo quando comparado a média mundial, que é de aproximadamente 17% (EPE, 2023; Rosa, 2015).

Conforme observa Bermann (2012), a concretização do planejamento futuro sobre a oferta de energia no país ocorrerá somente até onde os limites do meio ambiente permitir. Como já analisado no Capítulo 4, a exploração desenfreada dos recursos ambientais compromete a própria sustentabilidade econômica desses grandes projetos. Condições climáticas e hidrológicas desfavoráveis têm causado a redução do volume de água armazenado nos reservatórios de hidrelétricas, comprometendo, portanto, a capacidade de geração de energia (Seeg, 2018).

Belo Monte é o exemplo paradigmático de que os projetos de desenvolvimento para a Amazônia ainda estão orientados pela lógica desenvolvimentista tradicional, embora alterações discursivas no modo em que ele foi proposto tenham lhe conferido uma certa legitimidade, permitido que ele fosse concluído. No entanto, o que permanece é uma dinâmica contraditória em que quanto mais a Amazônia se insere no caminho do desenvolvimento, mais restritos e excludentes são os modos de vida possíveis na região (Ioris, 2020; Gebara, 2020).

Ressalte-se, por fim, que o processo de desenvolvimento brasileiro não precisa ser necessariamente “anti-desenvolvimento”, segundo uma visão na qual recursos naturais devam ser conservados como santuários intocados, socialmente improdutivos. De modo geral, costuma se ter uma visão idealizada do que seja a Amazônia, vista principalmente por meio de seu cenário físico - algo que pode ser observado em representações recorrentes da região como um lugar de natureza intocada ou em que viveria apenas uma espécie de “bom selvagem”, alheio aos males da civilização (Ioris; Ioris, 2020; Gonçalves, 2001).

No entanto, ali existe uma realidade que é está longe da visão de uma terra remota de natureza exuberante que fascinou exploradores por muitos séculos. Grande parte dessa população quer o acesso às comodidades que o desenvolvimento tradicional proporciona. Políticas ambientais que se concentram apenas nos atributos folclóricos dos habitantes da floresta ignoram a necessidade desesperada que parte desses povos têm de melhorar sua condição econômica. Essa realidade desafia uma visão ecológica conservadora, que

dissocia a questão do meio ambiente de problemas sociais e ofusca dinâmicas internas bastante complexas (Ioris; Ioris, 2020; Hecht; Cockburn, 2010; Gonçalves, 2001).

É necessário, contudo, que se questione que tipo de desenvolvimento se quer e a quem ele beneficia. Enquanto o papel da Amazônia for o de produzir matérias-primas e energia barata para o restante do país, em uma postura de subserviência aos desígnios econômicos e políticos produzidos em outros centros de decisão, com as necessidades da população local assumindo papel secundário, as perspectivas de um caminho de desenvolvimento mais autônomo e sustentável estarão sempre além do alcance.

## 5.2 “RESPONSABILIDADES COMUNS, PORÉM DIFERENCIADAS”

Dentro do discurso do desenvolvimento, a linha narrativa das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” simbolizou a acomodação do dilema entre conservação e desenvolvimento (Amorim, 2010). Essa linha narrativa, consolidada na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 1992 (cf. citação abaixo), acabaria por se tornar um dos principais conceitos empregados pelos países do Sul Global - e pelo o Brasil em especial – encontrando-se no cerne do debate mundial sobre justiça climática.

Reconhecendo que a natureza global da mudança do clima requer a maior cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada, conforme suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades e condições sociais e econômicas. (p. 2)

Segundo Victor (2015), quando as primeiras negociações sobre mudanças climáticas tiveram início, a maioria dos países decidiu que as negociações deveriam ocorrer dentro do sistema ONU. A escolha significava que o fórum seria universal, o que trouxe muitos benefícios, como a legitimidade das decisões. No entanto, grandes grupos tornam o processo decisório mais complexo, dificultando a tomada de medidas concretas.

Desse modo, o regime climático, diferentemente de outros regimes internacionais, oferece mais oportunidades de participação para países que dispõem de menor poder no cenário global, como os países em desenvolvimento, uma vez que funciona, em grande medida, baseado no consenso das partes. Formalmente, qualquer país pode bloquear pontos da agenda, atrasando o cumprimento do mandato da convenção (Albuquerque, 2019; Friman, 2016).

Diferentemente de regimes como o de comércio internacional, ou de segurança, em que as principais potências econômicas e militares dominam a agenda, no regime de mudança climática e de proteção à diversidade biológica, os países em desenvolvimento conseguem ter uma influência considerável. Essa influência decorre do fato de haver uma interdependência ecológica global, diminuindo as assimetrias entre os Estados (Allan; Dauvergne, 2013; Albuquerque, 2019).

Desse modo, no regime climático internacional, o Norte precisa do Sul para preservar, ou reparar, o meio ambiente global. Essa interdependência natural ajuda o Sul a obter concessões dos países desenvolvidos, uma vez que sempre pode haver a ameaça de abandono das negociações ou de não adesão às regras, o que possibilita aos países periféricos vetar propostas, como o Acordo de Copenhague, analisado mais adiante (Allan; Dauvergne, 2013).

Nesse cenário, os países em desenvolvimento costumam condicionar sua participação efetiva nesse regime à obtenção de ajuda financeira e tecnológica dos países desenvolvidos e instituições internacionais, sob o argumento de que eles não foram os causadores do problema - além de não disporem de recursos materiais suficientes para custear ações de mitigação e proteção ambiental. O discurso de José Sarney em abertura da reunião ministerial sobre meio ambiente na América Latina e Caribe, em 30 de março de 1989, sintetiza esse ponto de vista:

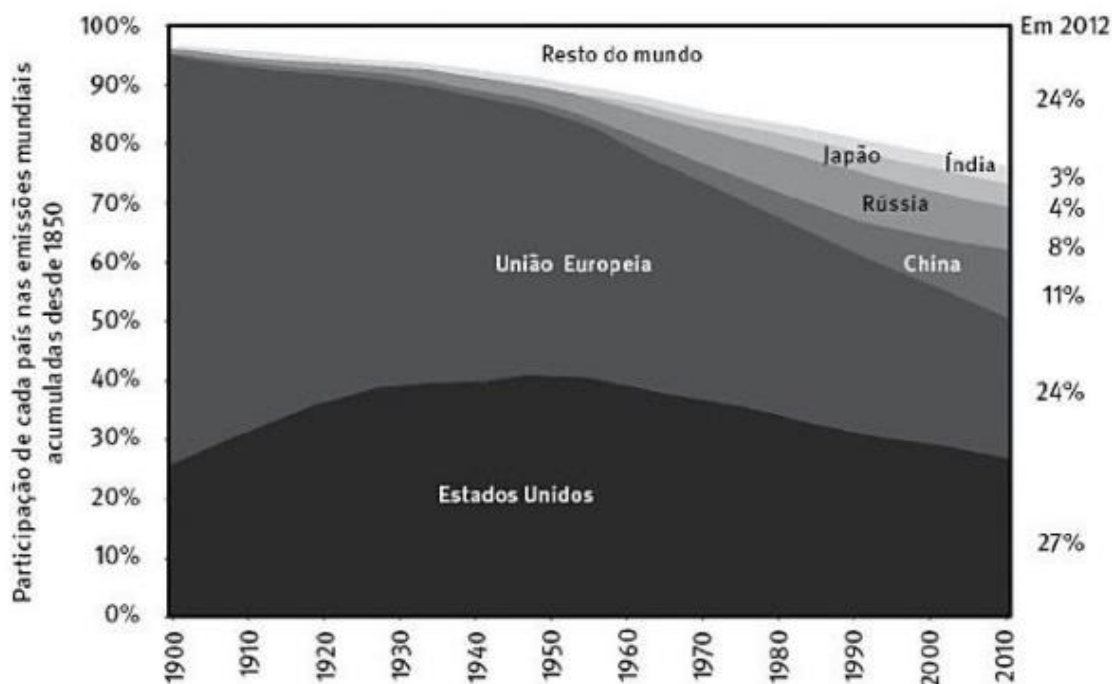
A indagação que fazemos é: como percorremos esse caminho?  
Quem destruiu a capa vegetal do planeta?  
Quem criou e desenvolveu a civilização dos gases?  
Quem, à custa de padrões crescentes de bem-estar, dilapidou os recursos naturais?  
Nessa alucinada trajetória, coube aos países subdesenvolvidos contribuir com a mais trágica das poluições, a poluição da pobreza e todas as formas de exploração de que foram vítimas os povos ao longo dos séculos, com a poluição colonial, escravizadora, desumana e cruel.  
(p. 114)

A linha narrativa das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” defende, portanto, que os países desenvolvidos, em razão de sua industrialização pioneira, devem tomar a dianteira no combate às mudanças climáticas. Embora os países em desenvolvimento fizessem conceção ao fato de que todas as nações devessem contribuir para reduzir emissões de alguma forma, os países do Norte deveriam agir primeiro, com

compromissos mais ambiciosos, além de oferecer apoio financeiro e tecnológico aos do Sul.

A consolidação dessa linha narrativa só foi possível em razão das características peculiares do regime climático internacional, conforme descrito acima, com os países do Sul Global exercendo um papel realmente relevante. Para Bratman (2019), a Rio-92 colocou a questão ambiental totalmente dentro do contexto do desenvolvimento, com o princípio das “responsabilidades comuns” representando uma forma dos países do Sul consagrar essa ideia como um direito e, portanto, podendo seguir com seu crescimento econômico baseado principalmente no modelo industrial do pós-guerra.

Em uma outra perspectiva, pode-se dizer que a linha narrativa das “responsabilidades comuns” foi uma contraposição à dos “problemas ambientais globais”, sustentada por uma coalizão discursiva que abrangia desde ONGs ambientalistas supranacionais (e.g. Greenpeace, World Wildlife Fund (WWF)), organizações científicas (e.g. Organização Meteorológica Mundial), setores da mídia, governos nacionais, e que contava com um grande interesse público nos países-membros da OCDE (Hajer, 1995). A ideia dos “problemas ambientais globais”, conforme se verifica, ignora que a maior parte dos países do Sul Global não tiveram quase nenhuma participação na criação desse “problema mundial”, conforme se verifica na Figura 37.

Figura 37 – Emissões de CO<sub>2</sub> de 1850 a 2010

Fonte: Tirole (2020, p. 238)

Com base nesse quadro, desde que os países passaram a se reunir anualmente nas Conferências das Partes (COPs)<sup>122</sup> para avaliar o progresso no tratamento das mudanças climáticas, a diferenciação de responsabilidades fundamentada em emissões passadas tem sido um tema recorrente, com a linha narrativa das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” estruturando-se e institucionalizando-se desde a primeira década de negociações.

Com base nessa linha narrativa, a primeira COP (COP-1), que ocorreu em Berlim em 1995, dividiu o mundo em dois grupos de países: os países listados no Anexo I - basicamente os membros da OCDE e os antigos Estados do bloco soviético - e todos as demais países que eram parte UNFCCC (“não-Anexo I”). Na COP-3, em Kyoto, estabeleceu-se metas quantitativas de redução de emissões para 38 países, todos listados no Anexo I, os quais se comprometeram a reduzir suas emissões em uma média de 5,2% em relação aos níveis de 1990 até 2012. Tais metas foram homologadas no Protocolo de Kyoto. Os países em desenvolvimento, por sua vez, deveriam tomar medidas voluntárias de redução de emissões.

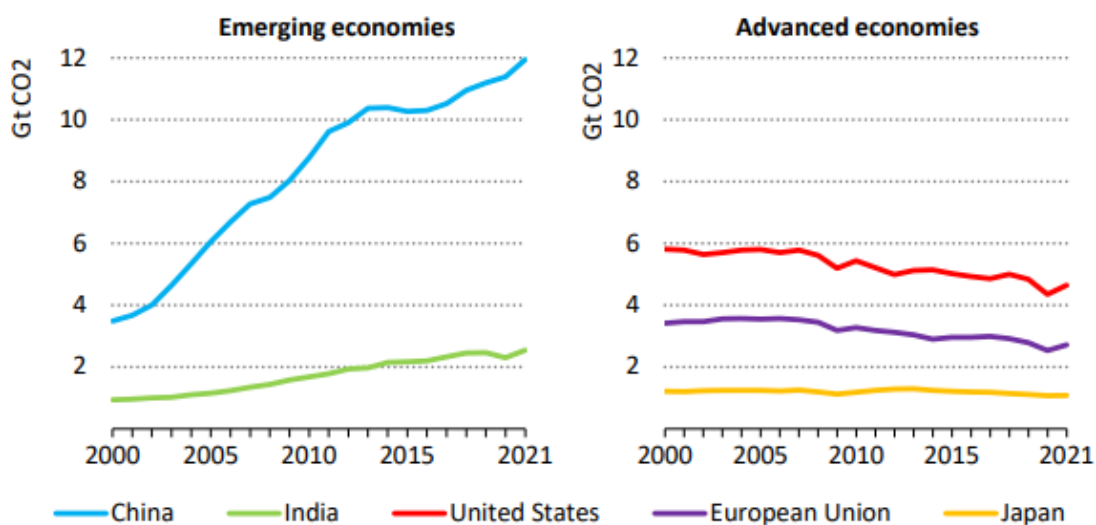
<sup>122</sup> A partir de 1995, os países-membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) -, criada da Rio-92, passaram a se reunir anualmente nas Conferências das Partes - *Conferences of the Parties* (COPs).



Apesar disso, essa divisão de mundo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento logo se mostrou problemática para um acordo global sobre o clima. Embora o governo dos Estados Unidos, sob a presidência de Bill Clinton (1993-2000), tenha assinado o Protocolo de Kyoto em 1998, o Senado estadunidense, de maioria republicana, não ratificou o acordo sob o argumento que ele isentava países em desenvolvimento de tomarem medidas contra o aquecimento global, o que gerava uma desvantagem competitiva para a economia daquele país. Após sua posse como presidente, George W. Bush (2001-2008) anunciou que os EUA não ratificariam o protocolo por considerá-lo “fundamentalmente falho”, por não incluir 80% da população mundial (Viola, 2009; Yergin, 2012).

Em retrospectiva, o argumento dos países em desenvolvimento de que o problema do aquecimento global era causado pelos países ricos se mostrava bastante forte: entre 1860 e 1990, cerca de 75% das emissões totais acumuladas de dióxido de carbono provinham das nações industrializadas, que contavam apenas com 20% da população mundial. No entanto, os países em desenvolvimento estavam, cada vez mais, assumindo uma parcela crescente de emissões à medida que suas economias também cresciam (Yergin, 2012), conforme se observa na Figura 38, com a ascensão vertiginosa das emissões da China, em menor escala, da Índia.

Figura 38 – Emissões de CO<sub>2</sub> entre 2000 e 2021



Fonte: IEA (2021, p. 9).

No início da década de 2000, o surgimento da categoria de “países emergentes” tornou a divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ainda mais complexa. Reconhecidos pelo recente dinamismo de suas economias, países como China, Índia e Brasil foram pressionados a assumir novas responsabilidades em relação à luta contra o aquecimento global (Fausto; Fausto, 2014).

Esses países costumam exercer mais influência sobre a agenda de negociação dos países em desenvolvimento do que, por exemplo, países altamente vulneráveis às mudanças climáticas, como aqueles reunidos na Aliança dos Pequenos Estados Insulares (*Alliance of Small Island States* - AOSIS). Conforme observam Allan e Dauvergne (2013), essa diversidade é muitas vezes gerenciável, principalmente quando ter uma voz unificada pode trazer benefícios tangíveis, incluindo legitimidade. No entanto, essa união também implica que os interesses dos países mais poderosos dentro da coalizão moldem o discurso dos países em desenvolvimento como um todo.

Diante desse quadro, novos grupos negociadores foram se formando dentro das conferências de negociações sobre o clima.<sup>123</sup> Alguns desafiando a linha narrativa das “responsabilidades comuns” e da divisão Norte-Sul – e.g. Aliança Independente da América Latina e Caribe (AILAC), Aliança de Durban, Fórum dos Países Vulneráveis ao Clima, Grupo da Integridade Ambiental, Coalizão de Alta Ambição -, embora outros se esforçassem para manter o *status quo* – e.g. Grupo de Países em Desenvolvimento Afins (*Like-Minded Developing Countries* - LMDC), Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba), Grupo Árabe e Opep, Basic, etc. (Blaxekjær; Nielsen, 2015).

O Basic – denominação que provém do acrônimo das iniciais dos nomes de seus países-membros: Brasil, África do Sul, Índia e China - surge como um novo bloco negociador em 2008. Onze anos após a adoção do Protocolo de Kyoto, os quatro países já eram responsáveis por mais de 15% do PIB mundial e mais de 30% das emissões globais de GEE (Qi, 2011).

Segundo Qi (2011), o surgimento do Basic se deve muito à atuação da União Europeia. A não ratificação do Protocolo de Kyoto pelos EUA fez o bloco europeu perceber que apenas as regras impostas para o seu mercado interno não poderiam, por si só, influenciar a agenda do meio ambiente. O bloco, portanto, começou a procurar países

---

<sup>123</sup> Oficialmente, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima reconhece como coalizões negociadoras os cinco grupos regionais da ONU - estruturado em torno de cinco grupos regionais: América Latina e Caribe, Ásia, África, Leste Europeu, Oeste Europeu e Outros - além de quinze outras coalizões (UNFCCC, 2014).

recém-industrializados para delinear uma agenda climática conjunta. Em 2007, a Comissão Temporária do Parlamento Europeu sobre Mudanças Climáticas publicou um relatório, “Engajando os Países em Desenvolvimento nas Negociações sobre Mudanças Climáticas”, no qual destacou Brasil, Índia, China e África do Sul como países em desenvolvimento de rápido crescimento, nos quais a falta de capacidade institucional, analítica e de negociação poderia prejudicar seus governos em termos de engajamento e vontade política para implementar as normas da UNFCCC e do Protocolo de Quioto.

O relatório defendia que a UE envolvesse esses países de maneira mais proativa no regime multilateral de mudanças climáticas, em oposição a esforços unilaterais e bilaterais. Nesse contexto, de janeiro de 2005 a junho de 2007, a Comissão Europeia financiou um projeto de pesquisa chamado “Projeto Basic”, realizado em conjunto com especialistas não governamentais dos quatro países do Basic. Foi a primeira vez que o termo “Basic” foi usado publicamente para se referir ao Brasil, África do Sul, Índia e China como um grupo (Qi, 2011).

Além disso, para romper com a ação conjunta dos países em desenvolvimento unidos em torno do G77+China,<sup>124</sup> o bloco europeu ofereceu fundos de adaptação às mudanças climáticas a países como Maldivas e Bangladesh, desde que buscassem fazer com que China e Índia aceitassem metas vinculantes de redução de emissões<sup>125</sup> (Sinha, 2010).

Prevedo que seriam cada vez mais cobrados a assumirem compromissos mais ambiciosos e vinculantes em relação à redução de emissões, os quatro países do Basic decidiram agir em conjunto para evitar que fossem dissociados dos demais países em desenvolvimento.<sup>126</sup> Além disso, o grupo passou a se identificar como porta-voz dos G-

---

<sup>124</sup> O Grupo dos 77 (G-77), atualmente com 134 membros, é a coalizão mais abrangente e representativa dos países em desenvolvimento. Formado em 1964, durante a primeira conferência da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development*- UNCTAD), o grupo foi expandindo suas atividades para além da agenda comercial, tornando-se a principal coalizão negociadora dos países em desenvolvimento em vários órgãos da ONU (Vihma; Mulugetta; Karlsson-Vinkhuyzen, 2011; Parks; Roberts, 2008). A China, embora nunca tenha aderido formalmente ao grupo, costuma associar-se às posições do G-77 em inúmeros fóruns.

<sup>125</sup> Segundo Sinha (2010), a proposta europeia foi frustrada porque os ministros do meio ambiente da Associação de Cooperação Regional da Ásia do Sul (*South Asian Association for Regional Cooperation* - SAARC) concordaram em fazer uma declaração conjunta em Copenhague, em nome da solidariedade regional e em conformidade com o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (Sinha, 2010).

<sup>126</sup> Em 22 de outubro de 2009, China e Índia assinaram um memorando de entendimento em Pequim a fim coordenar suas posições nas negociações sobre o clima. Acredita-se que os dois países tenham convidado Brasil e África do Sul a se unirem ao grupo em sua primeira reunião ministerial em Pequim, de 27 a 28 de novembro de 2009, uma semana antes da Conferência de Copenhague. A reunião marcou oficialmente a fundação da aliança Basic, embora eles estivessem trabalhando juntos em algumas áreas desde o Projeto Basic (Qi, 2011).

77, ainda que outros países do Sul Global contestassem essa representação (Blaxekjær; Nielsen, 2015; Hochstetler; Milkoreit, 2014, Hallding et al., 2013).

Em 30 de julho de 2009, o então presidente brasileiro Lula da Silva declarou na sessão de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Chile:

Eu contava para a Michelle [Bachelet]<sup>127</sup> que o G-5 já se colocou contra essa posição do G-8,<sup>128</sup> e nós vamos para Copenhague numa disputa muito forte, política, porque nós não poderemos deixar prevalecer os interesses dos países ricos ou os interesses de algumas ONGs que acham que a gente tem que continuar pobre como nascemos. Nós temos o direito de progredir e, para isso, é preciso que a gente cresça industrialmente e economicamente. Então, nós vamos bem preparados para esse debate de Copenhague. Eu tenho certeza de que os interesses do Brasil e os interesses do Chile são totalmente iguais, e nós vamos fazer uma boa disputa lá. (p. 4-5)

Em 2009, na COP-15 em Copenhague, esperava-se estabelecer um novo regime de redução de emissões para o período posterior a 2012, ano em que o ciclo de compromisso do primeiro Protocolo de Kyoto terminaria. Em vez disso, contudo, a reunião fracassou diante de interesses nacionais intransigentes. A COP de Copenhague não conseguiu produzir um documento final vinculante. A alternativa viável foi um documento contendo apenas compromissos voluntários, preparado em conjunto pelos Estados Unidos e pelos países do Basic.

A exclusão de atores tradicionais da redação do documento final – especialmente da UE – foi apontada como uma significativa mudança na governança global sobre o meio ambiente (Amorim, 2010). O Basic passou a ser visto como tendo “poder de veto” sobre qualquer novo acordo sobre o clima. Um resultado irônico, dado o papel da UE na construção do Basic (Qi, 2011).

No entanto, em razão de sua participação nesse processo pouco transparente e discriminatório, por não envolver outros países em desenvolvimento, o Basic foi creditado por muitos participantes com um dos responsáveis pelo fracasso das negociações (Qi, 2011). A linha narrativa das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” foi novamente contestada. Mesmo os representantes do G77 recusaram a reconhecer o acordo concebido entre os EUA e o Basic. No fim, o acordo não foi oficialmente adotado pela conferência.

---

<sup>127</sup> Na ocasião, Michelle Bachelet era a presidente do Chile e estava em seu primeiro mandato (2006-2010).

<sup>128</sup> O G-5 (Grupo dos 5) refere-se aos membros do Basic mais o México; o G-8 (Grupo dos 8) refere-se ao G-7 mais a Rússia que, por alguns anos, fez parte desse grupo.

Para Viola (2013), a associação do Brasil com o Basic tornou a posição brasileira mais conservadora nas negociações internacionais sobre o clima. O país vinha se alinhado ao bloco em desenvolvimento por conta das altas emissões relacionadas ao desmatamento, todavia, o país poderia propor uma agenda mais ambiciosa uma vez que os números do desmatamento haviam diminuído consideravelmente. Nesse caso, o alinhamento com as coalizões dos países em desenvolvimento e emergentes deixava de fazer sentido, ficando aquém do seu potencial, mas ela foi mantida a fim de não arriscar a linha narrativa das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e da oposição entre Norte e Sul na governança do clima.

Embora os países membros do Basic tenham decidido institucionalizar sua coordenação após Copenhague, com reuniões periódicas que sinalizavam uma associação permanente do grupo (Stuenkel, 2015; Hochstetler; Milkoreit, 2014), eles têm encontrado dificuldades em desenvolver uma linha narrativa comum para além das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” e da divisão Norte-Sul, em razão das características individuais de suas emissões e da disposição de cada membro em assumir compromissos mais ambiciosos,<sup>129</sup> conforme se pode observar no discurso de Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores de Bolsonaro, na Conferência de Ação Política Conservadora (CPAC), em 12 de outubro de 2019:

Vamos controlar as emissões? Vamos, vamos controlar as emissões. Então, o Brasil é responsável por entre 2% e 3% do total de emissões de CO<sub>2</sub>. A China é responsável por cerca de 25%. E, no entanto, o Brasil tem, assumiu – e vai manter – compromissos rígidos de controle de emissões; a China só começa a ter que – de acordo com o Acordo de Paris – controlar suas emissões a partir do ano de 2030. Nenhuma crítica à China; ao contrário, negociou muito bem; eu queria que os nossos negociadores tivessem negociado tão bem como os negociadores chineses. (p. 456-457).

A aliança entre os países do Basic foi fundamentada na percepção de que, embora os perfis de emissões e os compromissos de redução assumidos fossem bastantes diferentes, haveria uma identidade (países do Sul Global) e interesses comuns (manutenção de compromissos vinculantes de redução de emissões apenas para os países do Norte). Tradicionalmente, a participação brasileira nos fóruns internacionais foi marcada pelo interesse em articular coalizões com o intuito de diminuir desvantagens em

---

<sup>129</sup> Brasil e África do Sul costumam ser mais proativos em relação aos compromissos de redução de emissões, enquanto China e Índia costumam ser mais relutantes (Hochstetler; Milkoreit, 2014).

relação aos países desenvolvidos, buscando soluções mais equânimes nos acordos multilaterais. Uma vez que os países que dispõem de menor poder não podem mudar a ordem internacional sozinhos, é preciso a formação de alianças com outros que tenham objetivos similares, como forma de restringir o poder das grandes potências (Gonçalves, 2011).

O Acordo de Paris, no entanto, em que cada país determinou qual seria sua própria meta de redução, demonstra que a linha narrativa das “responsabilidades comuns” não conseguiu se institucionalizar, conforme ocorrera no Protocolo de Kyoto, quando houve uma clara diferenciação entre as metas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. No Acordo de Paris, a questão da justiça climática só é mencionada na seção não vinculativa (Bäckstrand; Lövbrand, 2019).

Relva et al. (2021) chamam atenção para o fato de que a Agenda 21, da Rio-92 – documento criado pela comunidade internacional que comporta um programa de ação para se colocar em prática as diretrizes do desenvolvimento sustentável -, enfatizava a questão da transição energética dos países em desenvolvimento, ressaltando a necessidade de se fornecer recursos financeiros adequados e de se considerar tendências e fatores demográficos para a implementação de quaisquer programas que integrem meio ambiente e desenvolvimento em âmbito local. Ao passo que a Agenda 2030, documento semelhante produzido no Acordo de Paris, tende a negligenciar as necessidades específicas dos países do Sul Global.

Em vista desse cenário muito menos alvissareiro para os países em desenvolvimento, os países do Norte comprometeram-se com a criação de um fundo, o Fundo Verde para o Clima (*Green Climate Fund – GCF*), com o objetivo de auxiliar os países em desenvolvimento na adaptação aos impactos das mudanças climáticas e no alcance de suas metas de redução de emissões. No entanto, a promessa de arrecadar 100 bilhões de dólares por ano para o Fundo não tem sido cumprida.

### 5.3 A MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA E O BRASIL

Como visto no Capítulo 2, no início da década de 1980, a ascensão de ideias neoliberais também alcançou a agenda ambiental, em um movimento denominado por Hajer (1995) de “modernização ecológica”, ou “ecomodernismo”, baseado na concepção de que crescimento econômico e proteção ambiental poderiam caminhar juntos. Em contrapartida à forte presença do Estado na promoção do desenvolvimento e na proteção

do meio ambiente, a lógica do mercado passou a abarcar todas as dimensões da vida (Singer; Loureiro, 2016), os produtos da natureza transformam-se, por conseguinte, em *commodities* comercializáveis, com a conversão de biomas em ativos a serem remunerados, uma vez que garantem o fornecimento de água, o “sequestro de carbono”, a manutenção da biodiversidade (Bezerra, 2015; Ioris, 2018; Hajer, 1995).

O discurso da “modernização ecológica” introduz conceitos que tornam calculáveis a questão da degradação ambiental. Notadamente, ele enquadra os problemas ambientais por meio de unidades monetárias combinadas com elementos discursivos derivados da ciência natural. Isso fornece um denominador comum através do qual os custos e os benefícios de mais ou menos emissões podem ser levado em consideração (Hajer, 1995).

Dessa maneira, para que esses instrumentos de mercados possam funcionar, uma premissa fundamental é que as emissões de todos GEE sejam fungíveis. uma unidade básica de conta, a tonelada de dióxido de carbono equivalente (tCO<sub>2</sub>e), foi estabelecida no Protocolo de Kyoto para permitir o comércio de emissões. O dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) é a principal molécula responsável pelo aquecimento global, mas não a única. Metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), hexafluoreto de enxofre (SF<sub>6</sub>), hidrofluorcarbonetos (HFCs), perfluorcarbonos (PFCs) também são prejudiciais ao meio ambiente. Cada um desses gases tem um potencial de aquecimento global diferente (GWP) e uma vida útil atmosférica diferente. Para ter uma unidade de medida padrão, esses gases são convertidos em quantidades equivalentes de CO<sub>2</sub>. Por exemplo, uma molécula de metano captura 25 vezes mais calor do que o CO<sub>2</sub>, por conseguinte, o CO<sub>2</sub> equivalente do metano (CO<sub>2</sub>e) é 25. Em Kyoto, um GWPs de 100 anos foi selecionado como uma proporção para converter metano, óxido nitroso e gases fluorados (gases F) em quantidades equivalentes de CO<sub>2</sub> (Strefler et al., 2014; Moreno; Chassé; Fuhr, 2016).

Essa criação de uma única unidade ficcional de emissões é o corolário de algo que pode ser trocado em um processo de mercado (Paterson; Stripple, 2012). É preciso observar, porém, que essa unidade não é completamente exata. Ela resulta de um cálculo aproximado, baseado em algumas hipóteses pré-definidas. O conhecimento sobre as emissões de GEE e suas interações com os sumidouros naturais é ainda suscetível a falta de dados adequados e mais pesquisas sobre o tema (PNUD; MMA, 2017).

As soluções de mercado, como impostos sobre emissões e o chamado mercado de carbono, surgem como alternativas para diminuir emissões em escala global. Em contraste com as política tradicionais, em que o poder público estabelece obrigações e

penalidades para minimizar a poluição e a degradação ambiental, às quais geralmente se denomina de “comando e controle” - termo que surge como uma designação pejorativa, invocando visões de estratégias de planejamento inflexíveis, ao estilo da União Soviética -, as soluções de mercado são consideradas por seus proponentes de melhor custo-benefício, por oferecerem maior flexibilidade, permitindo que as emissões sejam reduzidas onde o custo marginal de redução é menor (Chan et al, 2012; May, 2011; CE, 2016).

Conforme observam Bäckstrand e Lövbrand (2006), custo-benefício e flexibilidade são duas linhas narrativas surgidas nas negociações sobre o clima como resposta ao apelo por cortes significativos nas emissões por parte dos países industrializados. A ideia central é que os investimentos em mitigação nos países em desenvolvimento resultam em maiores benefícios relativos do que o mesmo investimento feito em um país desenvolvido. Oferecer aos países industrializados a flexibilidade de comprar licenças de reduções de emissões de países onde essas reduções podem ser realizadas a um custo econômico menor é considerado a maneira mais econômica de mitigar o problema do aquecimento global. Como a pressão por compromissos quantitativos aumentou após a assinatura da Convenção-Quadro da Rio-92, a flexibilidade e a relação custo-benefício das iniciativas baseadas no mercado tornaram-se o marco discursivo central dos Estados Unidos e seus aliados no grupo denominado JUSCANZ (Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia).<sup>130</sup>

Nas negociações que antecederam a assinatura do Protocolo de Kyoto, a política externa dos EUA pressionou para que o acordo previsse a realização de um mercado de carbono abrangendo todos os signatários do acordo. A princípio, a Europa e a maioria dos países em desenvolvimento resistiram à ideia; no entanto, ao final da cúpula, o mercado de carbono foi incorporado sob a condição de que seriam opcionais. Kyoto estabeleceu, portanto, três mecanismos flexíveis para ajudar os países a alcançar suas metas de redução de emissões: Comércio de Emissões, Implementação Conjunta e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)<sup>131</sup> (Grubb; Laing; Counsell, 2011).

---

<sup>130</sup> JUSCANZ é um acrônimo em inglês para a aliança entre Japão, EUA, Canadá, Austrália, Noruega e Nova Zelândia (Suíça, Noruega, Rússia e Ucrânia também fizeram parte dessa aliança em momentos distintos). Esse grupo geralmente age em contraponto aos pleitos de maior ajuda financeira e de metas de emissões mais brandas para países em desenvolvimento, tendo também defendido o fim da diferenciação presente no princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” para países emergentes (Carvalho; Azeredo; Lucero, 2015; Vogler, 2016).

<sup>131</sup> O MDL surgiu da proposta do Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), ideia formulada inicialmente por representantes de Brasil e EUA, a qual propunha que os países com metas obrigatórias em Kyoto



O Comércio de Emissões é um mercado do tipo *cap-and-trade*, disponível apenas para os países listados no Anexo I. Os outros dois mecanismos, Implementação Conjunta e MDL, são mercados de crédito. O *cap-and-trade* teve início nos Estados Unidos no final dos anos 1970 com o objetivo era reduzir gradualmente o uso de emissões de dióxido de enxofre de usinas termelétricas, a principal causa de chuva ácida. O governo então estabeleceu um teto de emissão (*cap*) e as instalações que conseguiram reduzir suas emissões acima da meta estabelecida obtinham o direito de vender seus créditos para aquelas que não conseguiram alcançar suas metas (*trade*). Desse modo, os mercados de carbono funcionam a partir de uma quantidade definida de licenças de emissão. As empresas/países que conseguem emitir menos do que a cota que lhes são atribuídas podem vender o excedente para aqueles que não conseguiram reduzir suas emissões. Os preços são determinados pela oferta e demanda de licenças. Portanto, quanto mais escassas as licenças, mais caras elas serão negociadas no mercado (CE, 2016; Carbon Market Watch, 2014).

Já nos mercados de crédito, as reduções são medidas a partir de uma projeção de emissões futuras que ocorreriam na ausência de um determinado projeto. Nesses casos, não há um limite fixo para as emissões. Os participantes ganham créditos com base na comparação entre um cenário de referência e o desempenho alcançado. Os projetos elegíveis devem levar necessariamente a uma redução adicional de emissões ou a remoção de emissões (via sumidouros) (Woerdman, 2000; Patterson; Stripple, 2012; Yamin, 2005; Park; 2018).

O mecanismo de Implementação Conjunta permite que os países listados no Anexo I compensem suas emissões investindo em projetos que reduzam as emissões em outro país do Anexo I. O MDL envolve necessariamente um país do Anexo I e um país em desenvolvimento, permitindo que países com compromissos quantificados de reduções cumpram até metade de suas metas por meio de investimentos em projetos de compensações em países em desenvolvimento (Woerdman, 2000; Patterson; Stripple, 2012; Yamin, 2005).

Nesse contexto, verifica-se que o discurso da modernização ecológica ganha força no Brasil a partir do Protocolo de Kyoto e de iniciativas ligadas ao MDL. Em seu pronunciamento na cerimônia de ratificação do Protocolo de Kyoto, em 23 de julho de 2002, o presidente Fernando Henrique Cardoso assinalou:

---

ajudassem os países em desenvolvimento a preservar o meio ambiente e a adotar técnicas de baixas emissões por meio de financiamentos (Friberg, 2009).

Acho que estamos - somos já - hoje, habilitados a beneficiarmos na cooperação internacional prevista por esse movimento, MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. E a nossa competitividade, que decorre dos recursos naturais do mercado e da estrutura industrial brasileira, é reforçada pela capacidade do setor privado de oferecer, no mercado internacional de carbono, créditos resultantes de projetos exclusivamente nacionais. Precisamos tomar essa partida, a oportunidade que isso nos oferece, para avançar. (n.p.)

Os mecanismos de mercado desenvolvidos em Kyoto refletem a proeminência do discurso da modernização ecológica na governança climática global. Em contraposição da defesa de um tratado de metas e cronogramas rígidos para a estabilização de emissões, esse discurso enfatiza a importância de iniciativas descentralizadas, impulsionadas pelos mercados e que buscassem soluções de baixo custo para o problema (Bäckstrand; Lövbrand, 2006).

Conforme se verifica, o discurso da modernização ecológica é também uma defesa do *status quo* atual, em que os países do Norte Global continuam ditando as diretrizes de como o problema das mudanças climáticas deve ser tratado, propondo alternativas que mantêm inalterados seu modo de vida ou produção. Além disso, é preciso ressaltar que a participação nesses mecanismos de mercado exige capacidade técnica que nem sempre está acessível aos países em desenvolvimento. A recente iniciativa da União Europeia obrigando que empresas que exportem suas mercadorias para o seu mercado comum sejam obrigadas a inventariar suas emissões concorre para dificultar ainda mais o acesso a mercados de produtos oriundos do Sul Global.

No Brasil, a coalizão discursiva em favor das soluções de mercado para a redução de emissões envolve uma vasta gama de setores, desde aqueles que são intensos no uso de energia (e.g. extração de petróleo, mineração, siderurgia, papel e celulose, cimento, etc.), segmentos do agronegócio e até ONGs, pesquisadores e acadêmicos que veem no discurso da modernização ecológica uma alternativa viável para se reduzir emissões. Parte dessa coalizão têm buscado se articular por meio de entidades que postulam a adoção de um mercado de carbono para o Brasil como passos estratégicos para a redução de emissões, a exemplo do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS)<sup>132</sup> e o Fórum Clima do Instituto Ethos (Nicolletti; Lefèvre, 2016; Zhouri, 2010).

---

<sup>132</sup> Entre as empresas associadas ao CEBDS estão BRF Foods, Cargill, JBS, Petrobrás e Vale.

Conforme se pode observar, alguns dos grupos pertencentes a coalizão discursiva “desenvolvimentista” também pertence a coalizão da “modernização ecológica”. À medida que as demandas ambientalistas avançam, os setores poluidores tendem a se apropriar dessas demandas, usando-as em seu favor, de modo a evitar ter de fazer mudanças drásticas em relação ao seu padrão de produção (Merlinsky, 2021). No âmbito das soluções de mercado, as empresas tendem a preferir um mercado de carbono a um imposto sobre emissões sob o argumento de que esta última medida levaria a um aumento dos custos de produção.

Embora um mercado de emissões ainda não esteja instituído no Brasil, algumas, empresas já se organizaram em plataformas voluntárias de negociação, como o Compromisso com o Clima, criado em 2017. O Compromisso reúne, de um lado, empresas interessadas em comprar créditos de carbono para neutralizar suas emissões e, de outro, um instituto que certifica projetos socioambientais e fornece créditos a eles (Agência Estado, 2020).

O Acordo de Paris trouxe novas medidas relativas aos mercados de emissões. Conforme disposto em seu Artigo 6, os chamados Resultados de Mitigação Transferidos Internacionalmente (*Internationally Transferred Mitigation Outcome* - ITMOs) substituíram o mecanismo de mercado criados em Kyoto. Já nas negociações preliminares ao Acordo, as Contribuições Nacionalmente Determinadas (*National Determined Contributions* - NDCs) de cada país podiam incluir metas de redução vinculadas aos mercados de emissões, além de prever que mercados nacionais, e mesmo locais, pudessem se interligar em âmbito global.

Embora o Brasil não tenha incorporado nenhuma das chamadas medidas de solução de mercado no momento em que apresentou a sua NDC, em 2015, durante a administração Bolsonaro essas medidas passaram a ser vistas como as mais adequadas para se reduzir emissões, conforme atesta o pronunciado de Ernesto Araújo na Conferência de Ação Política Conservadora (CPAC), em 12 de outubro de 2019:

Outro ponto: os Estados Unidos saíram do Acordo de Paris e são o único país desenvolvido que tem conseguido reduzir as suas emissões de CO<sub>2</sub>. Por quê? Pelos mecanismos de mercado, pela substituição de fontes de energia, pelo gás natural e outros elementos. No entanto, o Brasil e os Estados Unidos são os países mais vilipendiados nessa questão; que são aqueles que cumprem – um deles sem nem estar no acordo; e o Brasil também – os seus compromissos.

No entanto, os críticos das soluções de mercado para mitigação de emissões têm apontado que atribuir a mesma racionalidade da economia à natureza não garante que catástrofes ambientais sejam evitadas. Impor um valor arbitrário aos serviços ambientais é extremamente complexo, uma vez que esse é um processo subjetivo, que não pode ser medido com precisão (Moreno, Chassé, Fuhr, 2016).

Há, ainda, muita incerteza sobre a resiliência dos ecossistemas e os pontos de não retorno do planeta. Os mercados são instrumentos muito imprevisíveis para serem a base para ações globais sobre mudanças climáticas. Se estes instrumentos falharem, as perdas ambientais podem ser irreversíveis (Sanin, Violante, Mansanet-Bataller, 2015; Patterson; Stripple, 2012). Além disso, há o risco de que países e empresas subestimarem suas emissões. Na falta de uma autoridade mundial, não há garantias de que países que desrespeitem as regras do mercado – especialmente aqueles mais poderosos – venham a ser punidos (Green, 2017).

Dentro das chamadas soluções de mercado, a questão da gestão de florestas é um tema bastante caro ao Brasil, uma vez que o país detém a maior cobertura de florestas tropicais do mundo (Brasil, 2018). O uso econômico dessas áreas e o modo como ele deve ser feito é objeto de forte controvérsia, com diferentes coalizões discursivas buscando impor suas respectivas visões do que seria o melhor para o meio ambiente e para a região de modo geral.

### **5.3.1 O REDD+ e o Fundo Amazônia**

A proposta da Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) <sup>133</sup> é mais uma das “soluções de mercado” dentro da estrutura da UNFCCC. O objetivo é recompensar países em desenvolvimento, de clima tropical, pelos benefícios que a manutenção de suas florestas oferece à luta contra o aquecimento global. As negociações sobre o REDD+ foram marcadas por impasses. Inicialmente, muitos atores se opuseram à sua inclusão nas negociações com base na incerteza sobre a efetividade desse mecanismo. Esta era a posição oficial do Brasil, da União Europeia e de várias ONGs ambientais internacionais, como o Greenpeace, WWF, Amigos da Terra e

---

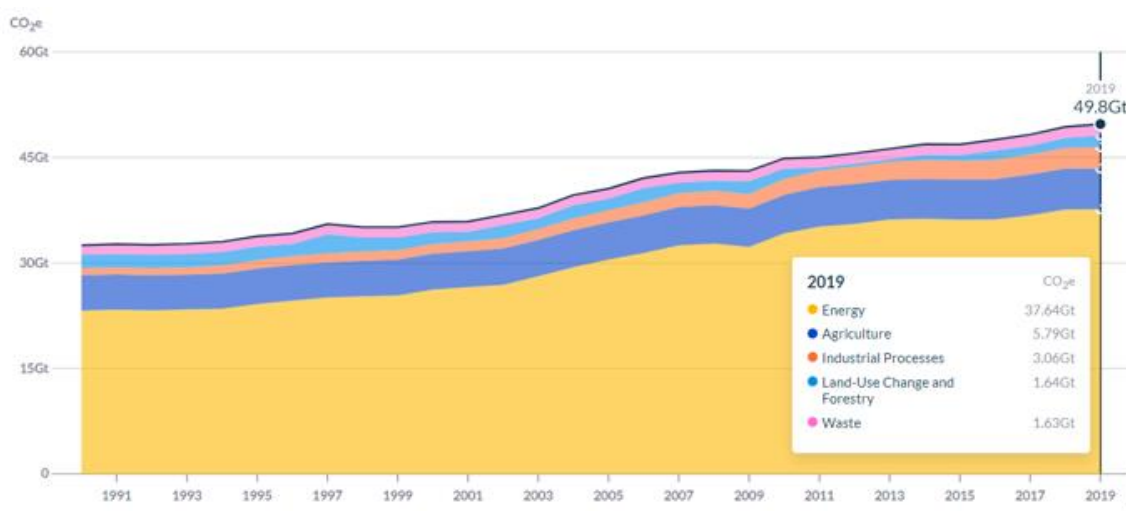
<sup>133</sup> O REDD+ foi proposto pela primeira vez na COP-11, em Montreal, em 2005. Inicialmente, o termo referia-se apenas ao desmatamento (Redução de Emissões do Desmatamento - RED), mais tarde passou a incluir também a degradação florestal (REDD). Finalmente, expandiu-se para considerar a conservação e o manejo florestal sustentável, além do aumento dos estoques de carbono por meio do reflorestamento (REDD+) (Euler, 2016).

organizações parte da Rede Internacional de Ação Climática (Climate Action Network - CAN) (Gutiérrez, 2016; Allan; Dauvergne, 2013; Viola, 2009).<sup>134</sup>

Como nas demais soluções de mercados, a vantagem do REDD+ está no potencial de mitigação a custos baixos. Em contrapartida, há a possibilidade de os créditos oriundos desse mecanismo inundar os mercados de carbono. Por serem mais baratos, projetos de reflorestamento podem tomar o lugar de outros projetos de redução de emissões vinculados ao setor de energia e à indústria, os quais são geralmente mais caros. Há, ainda, questões metodológicas divergentes e de vazamento de carbono (*leakage*), referente ao deslocamento do desmatamento para outras regiões (Marcovitch, 2011).

Como visto, a adoção desse tipo de mecanismo representa uma alternativa barata para os países do Norte Global cumprirem suas metas de redução de emissões, dispensando-os de tomarem medidas drásticas em direção a uma transição energética sustentável. Nesse contexto, é importante destacar que o setor de energia e a indústria ainda são os maiores emissores mundiais de GEE (Figura 39) e que vários países (inclusive o Brasil) continuam a oferecer subsídios à produção de combustíveis fósseis – o equivalente de mais de meio trilhão de dólares por ano (Wagner; Weitzman, 2015). Segundo o FMI, os maiores emissores mundiais, China e Estados Unidos, são também os países que fornecem os mais altos subsídios a essa indústria (Coady et al., 2019).

Figura 39 – Emissões por setor no mundo



Fonte: Climate Watch Data (2023)

<sup>134</sup> Ao final, o mecanismo não foi inteiramente aceito nas negociações Kyoto, mas foi finalmente incluído no Acordo de Paris (Gutiérrez, 2016).

Desse modo, embora a preservação das florestas seja importante na luta contra as mudanças climáticas e para a conservação da biodiversidade, não se pode perder de vista qual é a principal causa do problema. Nesse contexto, qualquer abordagem que vise precificar emissões deve começar eliminando os subsídios aos combustíveis fósseis. Fonte de energia que ainda supre mais de 80% das necessidades energéticas mundiais (Wagner; Weitzman, 2015; BP, 2020).

Diante desse quadro, a coalizão soberanista na burocracia estatal via o mecanismo como uma forma de interferência na maneira como o Brasil gerenciava sua parte da Amazônia. Temia-se que isso pudesse ocasionar a aprovação de medidas de caráter obrigatório, especialmente em relação ao desmatamento, e que, caso não cumpridas, implicassem em sanções, enfraquecendo a soberania brasileira sobre a região. Como visto, as forças nacionalistas da burocracia estatal tradicionalmente se opõem à interferência internacional na maneira como o Brasil gerencia sua parte da Amazônia, em razão do temor de que a floresta possa ser vista como um patrimônio comum global (Capobianco, 2021; Friberg, 2009; Neves; Dalaqua, 2012; Euler, 2016).

Segundo Gutiérrez (2016), muitos negociadores viam a posição brasileira como insólita, pois, em princípio, o país tinha mais a ganhar do que a perder com a implantação de um mercado de REDD+. Estimava-se que países em desenvolvimento poderiam receber bilhões de dólares pela venda de créditos de redução de emissões em suas florestas. Para essa autora, embora a preocupação com a soberania sobre a Amazônia seja comumente usada para explicar a posição brasileira, é possível que os negociadores do país já previssem que, em negociações futuras, todos os países seriam obrigados a assumir compromissos obrigatórios de redução de emissões e decidiu guardar esta opção para o momento mais oportuno.

Nas negociações que antecederam o Protocolo de Kyoto, o governo brasileiro propôs o MDL em substituição ao REDD+, o qual não incluía compensações pela manutenção de florestas nativas, apenas para ações de florestamento e reflorestamento. Em 2003, no entanto, o MMA, sob gestão de Marina Silva (2003-2008), aceitou discutir o tema em fóruns internacionais, em oposição ao que vinha sendo o posicionamento oficial do Itamaraty (Friberg, 2009; Franchini; Viola, 2019; Zhouri, 2010; Neves; Dalaqua, 2012).

Até então, as negociações climáticas internacionais eram conduzidas principalmente pelo MRE em estreita colaboração com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), enquanto o MMA ficava um pouco à margem do

processo. No entanto, o posicionamento desses dois ministérios foi se tornando incompatível com o consenso construído na comunidade científica brasileira (Viola; Franchini, 2013; Friberg, 2009; Milhorange et al., 2021). Além disso, os governadores dos estados amazônicos, os quais viam no REDD+ a possibilidade de obterem compensações pela preservação dos serviços ambientais proporcionados pela conservação da floresta, se organizaram para pressionar o governo federal a adotar esse mecanismo de mercado (Viola, 2010; Zhouri, 2010).

A ação desses governadores foi impulsionada pela Força Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF Task Force), criado pela primeira Cúpula Global do Clima, que ocorreu em Los Angeles em 2007. Durante o evento foi assinado um memorando de intenções entre os estados da Califórnia, Illinois, Wisconsin; os estados indonésios da Papua e Aceh; e os estados brasileiros da região Norte, com o objetivo de se estabelecer uma plataforma de cooperação para a redução de desmatamento, por meio da negociação de créditos a serem negociados em mercados dos Estados Unidos (Euler, 2016; Marcovitch, 2011).

Durante a maior parte da preparação para a COP-15, em Copenhague em 2009, o governo federal se opôs ao REDD+, preferindo a criação de incentivos voluntários para reduzir o desmatamento, sem relação com as metas de redução de emissões dos países industrializados. No entanto, os governadores de nove estados brasileiros localizados na bacia amazônica protestaram contra essa estratégia em uma carta aberta em junho de 2009, exigindo a participação do Brasil nesse mecanismo. As crescentes pressões transnacionais de atores estatais e não estatais, combinadas com o aumento do ativismo doméstico de algumas ONGs e órgãos ambientais públicos, também contribuíram para que o governo se distanciasse da posição contrária ao REDD+. Em uma reviravolta notável, o governo brasileiro mudou de posição e passou a apoiar esse nos preparativos para a COP-15 (Shulz, 2020; Milhorange et al., 2021).

Duas declarações de Lula da Silva em um curto espaço de tempo demonstra a mudança dessa posição em relação ao REDD+, ainda que de modo sutil. Em 30 de julho de 2009, o então presidente brasileiro declarou na sessão de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Chile:

Eu já senti o que os países ricos estão preparando para propor em Copenhague. Eles querem continuar com o mesmo padrão de consumo, com o mesmo padrão de produtividade, com o mesmo padrão de vida

que têm e querem que nós sejamos os sequestradores do carbono que eles colocam no ar. (p. 4)

No entanto, em 2 de setembro de 2009, em uma entrevista concedida a agência de notícias francesas Agence France-Presse (AFP), Lula da Silva declarou:

Eu vou com muito otimismo para Copenhague, vamos bem preparados, queremos construir acordo com outros países, para que em vez de a gente ficar fazendo confrontações, a gente trabalhe na ideia de construir um acordo, um acordo que possa ser cumprido, que possa ser fiscalizado, com metas claras do que cada um vai fazer em cada área. Mas também com metas claras dos recursos que os países mais pobres, que têm muitas florestas, vão receber, para que eles possam, garantida a sua floresta, mais se desenvolver. (p. 6)

Em contrapartida, no âmbito da sociedade civil, movimentos sociais juntamente com algumas ONGs assinaram a Carta de Belém, durante os preparativos para a Conferência de Copenhague, pedindo que o governo brasileiro rejeitasse o REDD+. O documento questionava a abordagem orientada para o mercado e, em vez disso, defendia uma ampla reforma agrária no país, incluindo a demarcação de terras indígenas (Zhour, 2010).

Enquanto as propostas para um sistema global de REDD+ ainda estavam sendo debatidos, o Brasil lançou, em 2008, o Fundo Amazônia, por meio do qual países ricos poderiam contribuir para financiar diretamente medidas de preservação da floresta amazônica. A proposta do fundo era diferente das demais abordagem baseada em mecanismos de mercado, uma vez que não envolvia compensação de emissões dos países doadores. Com base em um sistema mais convencional de doações entre países, o Fundo permitiu ao Brasil controlar o dinheiro doado e gerenciar os mecanismos de proteção florestal do modo que julgasse mais conveniente (Capobianco, 2021; Tollefson, 2013).

O Fundo poderia contar com doações voluntárias de governos e empresas estrangeiras, além de doações de instituições multilaterais, ONGs e pessoas físicas. Desde o início, o governo norueguês contribuiu com vinte milhões de dólares e se comprometeu a aumentar esse montante em até um bilhão nos anos seguintes. O aporte da Noruega representou a maior doação já recebida pelo o Brasil na área de cooperação internacional para o meio ambiente. As contribuições futuras seriam proporcionais aos resultados alcançados nos anos anteriores (Capobianco, 2021).

As doações ao fundo, no entanto, foram interrompidas em 2019 após Ricardo Salles, ministro do Meio Ambiente do governo Bolsonaro, propor a extinção dos



conselhos que geriam as doações e a mudança na finalidade do fundo, para que os recursos doados pudessem, por exemplo, ser utilizado para indenizar fazendeiros que tivessem que desocupar terras na região amazônica (Viola; Gonçalves, 2019).

Importante ressaltar que, embora o governo Bolsonaro tenha seguido uma política externa bastante alinhada à estadunidense, repetindo, muitas vezes, a postura negacionista do ex-presidente Donald Trump em relação às mudanças climáticas e ao aquecimento global, o país não deixou de demandar recursos para impedir o desmatamento crescente da floresta amazônica e em outros biomas em linha com a narrativa das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, conforme atesta o trecho em destaque, extraído de um artigo de Ricardo Salles, então ministro do Meio Ambiente, publicado no jornal Folha de São Paulo em 5 de junho de 2019:

Nosso esforço tem sido o de finalmente tentar receber parte dos tais US\$ 100 bilhões prometidos pelos países ricos aos países em desenvolvimento e que, até agora, não vieram. Nossas metas de reflorestamento vão indo muito bem — e a redução das emissões também. Temos energia limpa e de fontes renováveis. Aliás, mesmo contribuindo com apenas 3% das emissões mundiais, sobre elas estamos atuando com eficiência. Nenhum país de dimensões continentais faz tanto pelo meio ambiente quanto o Brasil. (n.p.)

Destaque-se, por fim, que o discurso da modernidade ecológica, como bem demonstra o caso do REDD+ e do Fundo Amazônia, enfatiza as florestas como sumidouros de carbono, em detrimento da biodiversidade e das populações que vivem nela (Nielsen, 2014). Essa concepção evoca novamente a ideia de “vazio demográfico” presente em diversos discursos (e.g. soberanista, do desenvolvimento, da modernidade ecológica) e serve tanto para ignorar a voz e os saberes das populações locais como para projetar a floresta como uma reserva de recursos a serem explorados, possibilitando ao país superar sua condição de país em desenvolvimento (Lamas, Finazzi, Nasser, 2017; Gonçalves, 2001).

## 5.4 CONCLUSÃO

Desde a segunda metade do século XX, o discurso do desenvolvimento disseminou-se pelo mundo, aprestando um caminho a ser seguido por todos as nações. O modelo prescrito nesse discurso era tido como o único possível para se abandonar o atraso e adquirir níveis de bem-estar semelhantes aos dos países do Norte Global. Passados mais

de setenta anos desde que as principais diretrizes desse discurso foram postas em prática em grande parte do mundo, verifica-se que o almejado desenvolvimento foi uma realidade alcançada por pouquíssimas nações.

De todo modo, o discurso do desenvolvimento segue sendo bastante difundido, especialmente nos países que historicamente estiveram na periferia do capitalismo mundial. As diretrizes desse discurso seria uma maneira garantir o acesso a melhores condições de vida para sua população, frente à enorme desigualdade na distribuição de riqueza em âmbito mundial. A questão, no entanto, é que esse discurso tem como base fundamental o aumento de produção e o crescimento econômico, conforme se verificou com o “novo desenvolvimentismo” no Brasil no início deste século.

Ainda que, em anos recentes, o discurso do desenvolvimento tenha incorporado a linha narrativa do “desenvolvimento sustentável”, ele não se coaduna integralmente com ela, uma vez que é impossível crescer infinitamente sem impactar os recursos naturais e ambientais do planeta. Em algum momento, será preciso abordar a questão da redistribuição. Uma discussão que tem sido evitada por sucessivos governos por todo o mundo.

O advento do discurso da modernidade ecológica no Brasil não alterou fundamentalmente a estruturação do discurso do desenvolvimento, no sentido de que este ainda domina o modo como uma significativa parte da elite política brasileira conceitua o mundo, embora ele não seja mais hegemônico. Verifica-se a continuidade de uma concepção de desenvolvimento orientado para o crescimento econômico, em detrimento de preocupações ambientais e das necessidades e dos interesses de povos tradicionais e populações locais.

Por outro lado, o discurso da modernização ecológica faz emergir novas contradições no cenário doméstico, uma vez que propõe modelos e soluções simplificadas e homogeneizadoras, baseadas em relações estáveis, reduzindo a complexidade do tema ambiental a questões econômicas, desconsiderando os aspectos estruturais do problema (Ioris; Ioris, 2020). Esse discurso também contribui para manter a posição hegemônica dos países do Norte Global, em grande parte porque permite manter inalterado seu modelo econômico (Joshi, 2021; Roque, 2021).

Em vista desse quadro, é preciso pensar um novo discurso para o desenvolvimento brasileiro - e para a Amazônia em especial - o qual não esteja preso a ideias baseadas em modelos passadas, que contam com a possibilidade de um crescimento econômico infinito. É preciso pensar em um modelo de desenvolvimento que não esteja em

dissonância com a preservação ambiental nem impeça seus habitantes o acesso a condições de vida dignas.

## 6 CONCLUSÃO

Dentro do campo da Análise do Discurso, esta tese se voltou para o trabalho de Hajer (1995) e sua Abordagem Argumentativa do Discurso. Com base na *framework* desenvolvida por esse autor, bem como nas questões norteadoras da pesquisa, propôs-se uma nova estrutura teórico-analítica para analisar criticamente os discursos brasileiros sobre o tema do meio ambiente, adaptada às características do Brasil e à sua condição de país em desenvolvimento. Criou-se, portanto, uma tipologia dos principais discursos que permeiam o debate sobre o meio ambiente no Brasil. Tais discursos têm sido os pilares da agenda ambiental brasileira, especialmente em relação à Amazônia, e interpretam a realidade de acordo com pontos de vista bastante específicos, baseados em diferentes contextos econômicos, políticos e culturais, bem como em interesses diversos.

O discurso soberanista tem como pilar principal a constante ameaça estrangeira sobre a Amazônia, axioma fundamental desse discurso, e emprega linhas narrativas como “integrar para não entregar”, “guerra assimétrica”, “guerra revolucionária” e a do “climatismo”. Ao mesmo tempo em que busca combater a linha narrativa de que a floresta seria o “pulmão do mundo”.

A coalizão discursiva em torno desse discurso é formada pelas Forças Armadas, seu integrante mais proeminente, embora ela também encontre adeptos entre membros de diversos órgãos da administração pública, particularmente o MRE, e dentre membro das elites políticas locais, a chamada “bancada amazônica” que, historicamente, faz uso da questão da segurança nas áreas de fronteira como argumento para justificar a necessidade de maiores investimentos econômicos na região por parte do governo federal (Barbosa, 2015; Zhouri, 2010; Marques, 2006; Friberg, 2009; Viola, Franchini, 2013).

Ressalte-se que esse discurso também abrange outros setores da sociedade, que o percebem como crível e o incorporam, o que contribuiu para a criação de uma identidade política e permitiu que diferentes governos tratassem a região principalmente pelo prisma dos interesses geopolíticos e da segurança nacional, conforme preconizava Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, relegando a um segundo plano os problemas socioambientais que ela enfrenta.

A linha narrativa do “integrar para não entregar” baseava-se na concepção da floresta amazônica como sendo um espaço vazio. As centenas de povos indígenas que viviam no local não eram vistos como parte da população, uma vez que não estariam comprometidas com a preservação da soberania brasileira sobre o território (Marques,

2007). Como destacado, essa concepção de que a região deveria ser ocupada pelo aparato estatal a fim de evitar interferências estrangeiras serviu para estender o alcance das Forças Armadas brasileiras até a Amazônia, tendo essa se tornado parte de seu mito fundador.

A ocupação nas margens dos rios cede lugar à ocupação nas margens das rodovias, cujas construções também possibilitou o aumento do fluxo migratório para região e, conseqüentemente, do desmatamento. Nesse contexto, a paisagem natural se transformava radicalmente. Ao mesmo tempo, o tabu da presença estrangeira na floresta cede lugar à intensa busca por investimentos de empresas sediadas em países do Norte Global, às quais eram vistas como portadoras do desenvolvimento que deveria ser implantado na região amazônica. Para que levassem sua *expertise* até a floresta, foram oferecidas diversas vantagens fiscais e financeiras, com o Estado brasileiro ficando responsável por prover a infraestrutura necessária para a instalação de grandes projetos privados, ou associados com o capital estatal.

Em contraposição, a linha narrativa do “pulmão do mundo” é vista como uma ameaça pela coalizão soberanista, uma vez que há o temor que ela possa ser utilizada para se reivindicar a “internacionalização” da Amazônia, porquanto a floresta passaria a ser tratada como essencial para a sobrevivência do planeta. Desse modo, essa coalizão busca deslegitimar essa linha narrativa, fazendo uso de argumentos científicos para refutar a sua credibilidade. Conforme visto no Capítulo 2, a credibilidade é um dos elementos essenciais de persuasão, juntamente com a aceitabilidade e a confiança no emissor, sendo esses três elementos essenciais na construção de uma realidade bem-sucedida (Hajer, 1995).

A linha narrativa da “guerra assimétrica” é a típica narrativa de resistência contra potências invasoras (Leirner, 2020) e serviu para as Forças Armadas redefinirem a sua função no aparato burocrático do país após a redemocratização. Nesse cenário, o axioma da “cobiça estrangeira” sobre a Amazônia, assume novos contornos, agora sob a forma da possível “internacionalização” da região. Mais recentemente, no entanto, essa linha narrativa perdeu força com o reaparecimento da “guerra revolucionária”, influenciada pela ascensão da extrema direita no mundo e no Brasil. A linha narrativa da “guerra revolucionária” possibilitou que coalizão soberanista retomasse o espectro do “inimigo interno”, concepção que há muito está subjacente na história brasileira (desde a Era Vargas, com a “ameaça comunista”), mas que reaparece com frequência, de acordo com as conveniências políticas do período.

Mais recentemente, durante o governo de Jair Bolsonaro, a linha narrativa do “climatismo”, que emergiu associada à do “globalismo”, foi adicionada ao discurso soberanista, readaptando a antiga ideia da “cobiça estrangeira” sobre a floresta. O globalismo seria a captura de organismos internacionais para certos interesses contrários aos valores ocidentais e cristãos e a tentativa de impor tais interesses ao Brasil (Casarões, 2020). O “climatismo” seria uma vertente do “globalismo” aplicada à questão do meio ambiente (Brasil, 2019).

O discurso soberanista expande, dessa forma, sua própria visão de quais seriam os interesses do país, particularmente no que se refere à Amazônia, contribuindo desse modo para a representação que se faz dela. A construção social da floresta como um território a ser protegido da “cobiça estrangeira” - papel que caberia às Forças Armadas – tem servido ao discurso que relega a um segundo plano problemas ambientais e socioeconômicos, bem como a histórica presença de interesses internacionais e particulares atuando na região em conjunto com o Estado brasileiro.

Esse discurso se encontra bastante estruturado junto a alguns setores da sociedade, notadamente às Forças Armadas, tendo ganhado força com a ascensão de Bolsonaro à presidência. Verifica-se que as políticas de seu governo para a Amazônia foram bastante influenciadas por esse discurso, no sentido de uma constante desconfiança em relação às forças externas que atuam na floresta (ou simplesmente se preocupam com ela).

A estruturação e institucionalização desse discurso faz com que a Amazônia continue sendo vista pelo mesmo prisma da Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento, mesmo após o fim da ditadura militar, uma vez que os preceitos fundamentais dessa doutrina continuam presentes no ordenamento jurídico brasileiro. Mesmo em anos recentes, diferentes governos têm recorridos a mecanismos jurídicos criados pela ditadura para desobstruir obras que ameaçam o equilíbrio ecológico e o modo de vida de povos originários (e.g. Belo Monte) (Barbosa, 2015).

O discurso agroliberal, por sua vez, está fundamentado em linhas narrativas que postulam o Brasil como sendo uma “potência agrícola”, uma “potência energética” e, ainda, “uma potência ambiental”. Essa imagem de sucesso é constantemente reafirmada pela coalizão discursiva em torno do agronegócio (Ioris, 2020), da qual fazem parte grandes fazendeiros, empresas transnacionais de comercialização de grãos, frigoríficos, indústrias de alimentos, de biocombustíveis, além da chamada bancada ruralista, que conta com uma participação expressiva no Congresso brasileiro.

Outra linha narrativa importante para esse discurso é a de que há no país pouca terra disponível para a agropecuária, em razão dos “excessos” da legislação ambiental, além de haver territórios em demasia destinados a reservas indígenas, uma linha narrativa que se consubstancia na expressão “muita terra pra pouco índio”.

A linha narrativa da “potência agrícola” foi sendo construída ao longo da década de 1990. Em comparação com a estagnação do setor industrial, a agricultura brasileira foi se posicionando de modo a conseguir competir em melhores condições no mercado internacional, transformando-se, portanto, em uma das principais provedoras de divisas do país, ainda que sua participação no PIB seja bem menor do que os números divulgados oficialmente pela coalizão que compartilha desse discurso.

Uma análise mais detalhada dos números e práticas do setor demonstra que seu impacto para o crescimento econômico brasileiro é bem menor do que se quer fazer crer (Mitidiero; Goldfarb, 2021; Pompeia, 2021), ao passo que os efeitos de suas práticas ao meio ambiente têm sido frequentemente desconsiderados sob o argumento de esse setor ser indispensável para o crescimento do país.

Para o Estado brasileiro, além da necessidade de garantir a continuidade das receitas geradas pelas exportações das *commodities* agrícolas, o apoio político e financeiro dessa coalizão é de extrema importância. Ainda que o discurso oficial enfatize que a aliança com o agronegócio é necessidade para se garantir “segurança alimentar” e “gerar empregos”, esse discurso não encontra respaldo na verdade factual, visto que o modelo em vigor prioriza a produção em larga escala para a exportação, a despeito de uma parcela significativa da população brasileira se encontrar em situação de insegurança alimentar. Além disso, é um modelo que gera poucos empregos, devido ao modo de produção altamente mecanizado.

Com o chamado “boom das commodities”, no início da década de 2000, essa linha narrativa se consolida, tendo sido gradualmente estruturada e institucionalizada, por meio de novas regras e leis, como o novo Código Florestal e diversas outras iniciativas jurídicas em curso que visam consolidar normas favoráveis à expansão da fronteira agropecuária, em muitos casos, às custas da diminuição dos territórios de povos originários e da manutenção da biodiversidade.

Somada a essa linha narrativa, surge a formulação de que o país também seria uma “potência energética”, em razão da grande disponibilidade de fontes de energia, especialmente de fontes renováveis. Ainda que a descoberta das reservas do “pré-sal” em 2007 tenha mudado o perfil das fontes de energia disponíveis, a questão dos

biocombustíveis permaneceu importante por contribuir com outra narrativa, a da “potência ambiental”, a qual se consolidou ao longo da década de 2000 com a redução expressiva do desmatamento, mas também em razão da matriz energética do país, relativamente limpa quando comparada com as das demais grandes economias mundiais, com os biocombustíveis despontando como uma alternativa de geração de energia menos poluente do que os combustíveis fósseis tradicionais.

Em anos recentes, no entanto, o aumento do desmatamento na Amazônia fez com que a linha narrativa da “potência ambiental” perdesse seu poder de persuasão. Embora a administração Bolsonaro tenha buscado refutar os dados relativos ao aumento do desmatamento, essa narrativa não conseguiu se impor, pois, ainda que as linhas narrativas possam ser deliberadamente forjadas, elas não podem ser totalmente artificiais. Fatores como credibilidade, aceitabilidade e confiança são elementos de persuasão basilares (Hajer, 1995).

Por sua vez, a linha narrativa da “muita terra pra pouco índio” constitui um caso à parte, pois perpassa todos os discursos, ainda que esteja presente com maior ênfase nos discursos agroliberal e soberanista. Esses dois discursos convergem ao retratar os povos originários como simples marionetes de interesses estrangeiros, a diferença consiste em quem estaria “por trás” desses interesses escusos.

O discurso soberanista defende que outros países (as principais potências mundiais) e organizações internacionais instrumentalizam a questão indígena (bem como a da proteção do meio ambiente) para minar a soberania brasileira sobre os territórios ocupados por povos tradicionais, tendo em vista os recursos estratégicos presentes neles. De acordo com esse discurso, as críticas feitas por outros países e organismos internacionais à degradação da Amazônia brasileira, bem como de outros ecossistemas, nada mais são do que parte de uma disputa geopolítica, um tipo de intervenção indireta em assuntos que deveriam ser exclusivos do Brasil, por uma questão de soberania.

O discurso agroliberal, por sua vez, tende a ver essas críticas como uma disputa comercial, com competidores agrícolas estrangeiros tentando minar a reputação de produtos brasileiros, um tipo de protecionismo disfarçado que impede que os produtos agropecuários brasileiros ganhem mercados de produtores europeus e estadunidenses. Os Estados nacionais estariam envolvidos nessa disputa com a finalidade de proteger o interesse comercial de seus produtores, menos competitivos que os brasileiros.

Em vista dessa situação, é comum que algumas linhas narrativas sobre os povos indígenas sejam reproduzidas em ambos os discursos. Uma das principais é a de que essas



reservas seriam extensas demais para o número de pessoas que vivem nela, o que prejudicaria a expansão da fronteira agropecuária do país e, conseqüentemente, a competitividade do agronegócio brasileiro. Essa linha narrativa é a mais empregada dentro do discurso agroliberal.

Há também a linha narrativa de que essas reservas foram deliberadamente demarcadas em lugares estratégicos (e.g. território ricos em reservas minerais) ou em áreas de fronteiras com outros países, a fim de estimular movimentos independentistas que ameaçariam a integridade territorial brasileira. Essa linha narrativa é a mais empregada dentro do discurso soberanista.

Em suma, verifica-se que o aclamado sucesso do agronegócio no Brasil, difundido pela coalizão agroliberal e reproduzido por grande parte da mídia e de lideranças econômicas e políticas do país é, na verdade, a história de uma minoria de produtores bastante competitivos no mercado internacional, o que não os impede de adotarem práticas que têm impactos bastante negativos do ponto de vista socioambiental e da sustentabilidade de seu próprio negócio.

No Capítulo 5, analisamos o discurso do desenvolvimento e sua permanência mesmo como advento do discurso da modernização ecológica. Em âmbito doméstico, o discurso do desenvolvimento permanece institucionalizado no Brasil, com o Estado oferecendo inúmeros benefícios fiscais e outras facilidades para empresas em nome do desenvolvimento, ainda que, em anos recentes, esse discurso também tenha perdido espaço com o advento do discurso da modernidade ecológica, que chegou ao país na esteira do discurso neoliberal. Não obstante, a ideia do desenvolvimento segue sendo bastante poderosa e influente no Brasil. Mesmo em governos que tiveram diretrizes econômicas mais liberais (e.g. Collor de Mello, Cardoso, Temer, Bolsonaro). A norma tem sido o estabelecimento de uma série de subsídios, isenções tributárias e regimes fiscais especiais que beneficiam grandes empresas, sob o argumento de que estas seriam as “portadoras” do desenvolvimento.

Entre as razões para a permanência desse discurso, destaque-se os seguintes elementos: (i) o Brasil avançara bastante no caminho do desenvolvimento tradicional, construindo um amplo parque industrial (Cervo, 2003); (ii) burocraticamente, os procedimentos políticos institucionalizados estão voltados para essa ideia de desenvolvimento desde o período militar; (iii) há uma forte coalizão discursiva em apoio a políticas voltadas ao “desenvolvimento”, composta por grandes empresas (construtoras, mineradoras, petroleiras), órgãos governamentais (MME) e estatais, sindicatos, políticos,

economistas desenvolvimentistas e acadêmicos que defendem que as políticas de industrialização de base tradicional (intensivas no uso de energia) são ainda fundamentais para alçar o país ao posto de nação desenvolvida.

De modo semelhante ao que ocorreu na ditadura militar, o novo desenvolvimentismo posto em prática sobretudo nas administrações do PT continuou a investir em grandes projetos de infraestrutura e em atividades extrativistas de forte impacto ambiental como meio de promover o crescimento econômico, embora tenha conseguido conter o desmatamento na Amazônia durante um tempo. Esse discurso segue tendo um forte apelo, talvez por ser a resposta mais simples a políticas de austeridade (Roque, 2021).

A chegada do discurso da modernidade ecológica no Brasil ainda não conseguiu se impor nem modificar significativamente a institucionalização do discurso do desenvolvimento, que embora não seja mais hegemônico, permanece institucionalizado. Constata-se, portanto, que embora o discurso da modernidade ecológica tenha sido o discurso dominante nos fóruns internacionais sobre meio ambiente desde a década de 1990, discursos particulares seguem dominando contextos distintos (Stevenson; Dryzek, 2012).

Internacionalmente, porém, já se verificava no final da década de 1980 a ascensão do discurso da modernidade ecológica, especialmente após a publicação do Relatório Brundtland. Intitulado “Nosso Futuro Comum”, o relatório apresentava uma visão sedutora que combinava crescimento econômico e melhorias nos padrões de proteção ambiental, embora não apresentasse os passos práticos para se alcançar esses objetivos (Dryzek, 1997). A partir de então, a linha narrativa do “desenvolvimento sustentável” foi se consolidando e se sobrepondo a do “limites de crescimento”, com o Relatório Brundtland servindo de modelo para políticas públicas de diferentes países e organizações intergovernamentais (eg. UE, OCDE), sinalizando a institucionalização desse discurso em escala global (Bäckstrand; Lövbrand, 2006; Hajer, 1995).

De todo modo, ainda que não mais dominante, o discurso do desenvolvimento conseguiu se manter relevante por meio da linha narrativa das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, uma conquista dos países do Sul Global institucionalizada no Protocolo de Kyoto, a qual, em nome do direito de também poderem se desenvolver, poupou esses países de terem de assumir metas obrigatórias de redução de emissões,

Por outro lado, os mecanismos de mercado institucionalizado desde Kyoto já refletem a proeminência do discurso da modernização ecológica na governança climática

global. Em contraposição a um acordo contando metas e cronogramas rígidos para a estabilização de emissões, esse discurso enfatiza a importância dos mercados para se alcançar esses objetivos (Bäckstrand; Lövbrand, 2006).

A ascensão da categoria dos “países emergentes” tornou a clivagem Norte e Sul mais complexa, fragilizando a linha narrativa das “responsabilidades comuns” e culminando na falta de metas de redução obrigatórias para países desenvolvidos no Acordo de Paris, o qual colocou todas as nações “no mesmo barco”, independentemente das diferenças de riqueza material entre elas, ainda que elas não fossem negadas.

Nesse sentido, o discurso da “modernidade ecológica” mantém a posição dominante dos países do Norte Global. Ainda que aparentem estar enfrentando o problema das mudanças climáticas, não há uma alteração estrutural de seu modelo econômico (Roque, 2021; Joshi, 2021). Por meio dos mecanismos de mercado, esses países podem continuar com o mesmo padrão de produção e consumo, desde que invistam em projetos de “remoção de carbono” e “energia limpa” em países em desenvolvimento, onde os custos são mais baixos.

Importante destacar que mesmo no discurso da “modernidade ecológica” o ideal do crescimento econômico, como ocorreu sobretudo no pós-guerra, segue presente. Desse modo, projetos de desenvolvimento que não envolvam a ideia de crescimento econômico ainda precisam ser pensados, necessitando, portanto, de uma nova formação discursiva que possibilite sua realização. Conforme observa Hajer (1995), quando um novo discurso e suas linhas narrativas se tornam dominantes, ocorre uma mudança política. O discurso cumpre, portanto, um papel fundamental nesse processo.

Em âmbito nacional, a conclusão é a de que a política brasileira para o meio ambiente tem sido moldada pelos três discursos apresentados nesta tese, os quais possuem forte influência junto a elite política e econômica do país. O Quadro 3 responde de modo mais objetivo a nossa terceira questão de pesquisa, resumindo quais são, no debate ambiental brasileiro, as principais linhas narrativas, os principais grupos sociais que compõem cada coalizão discursiva e grau de estruturação e institucionalização desses discursos.

Quadro 3 – Resumo dos principais conceitos desenvolvidos na tese.

<b>Discurso</b>	<b>Soberanista</b>	<b>Agroliberal</b>	<b>Desenvolvimento</b>
<i>Principais linhas narrativas</i>	“Integrar para não entregar”; “O pulmão do mundo”; “Guerra assimétrica”; “Guerra revolucionária” “Climatismo”	“Potência agrícola”; “Potência energética”; “Potência ambiental”; “Muita terra pra pouco índio”	“Responsabilidades comuns, porém diferenciadas”
<i>Coalizões discursiva</i>	Forças Armadas; Bancada amazônica; Setores da burocracia estatal (e.g. MRE); Membros da comunidade científica e acadêmica	Agronegócio (grandes fazendeiros, empresas transnacionais de comercialização de grãos, frigoríficos, indústrias de alimentos, de biocombustíveis); Bancada ruralista; Membros da comunidade científica e acadêmica.	Grandes Empresas (construtoras, mineradoras, petroleiras), órgãos governamentais (Ministério de Minas e Energia, Eletronorte); sindicatos, políticos, economistas e acadêmicos de vertente desenvolvimentista e nacionalista.
<i>Grau de estruturação, institucionalização e hegemonia</i>	Embora há muito estruturado na história brasileira, começa a se institucionalizar durante a ditadura militar, com a Doutrina de Segurança Nacional e Desenvolvimento. Muitas leis que se basearam nessa doutrina permanecem no ordenamento jurídico brasileiro, com diferentes governos recorrendo a elas sempre que julgam conveniente.	Embora mais recente, tem-se institucionalizado rapidamente, com muitas das reivindicações dessa coalizão discursiva tendo se tornado leis ou estando em tramitação no Congresso Nacional.	Embora institucionalizado desde o período militar, vem perdendo espaço com a ascensão do discurso da modernidade ecológica, embora seja improvável que as medidas que incentivem grandes projetos de “desenvolvimento” nacional sejam revogadas em um futuro próximo.

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Importante destacar que esses discursos coexistem no cenário nacional, não havendo, portanto, um único discurso hegemônico. Não obstante, eles estão estruturados, dominando a maneira como diversos grupos sociais pensam a questão do meio ambiente, e institucionalizados, desempenhando um papel preponderantes na definição da agenda ambiental do Estado brasileiro.

Destaque-se, ainda, que os discursos analisados não refletem necessariamente a diversidade de agendas que compõem a questão do meio ambiente no Brasil. Em vez disso, eles representam visões de mundo e interesses de algumas coalizões discursivas poderosas, que têm a capacidade de converter interesses particulares em interesse nacional, abrindo caminho para a institucionalização desses discursos.

Apesar das mudanças no cenário político, os discursos identificados vêm atravessando diferentes governos, ainda que ganhando ou perdendo relevância a depender do contexto. Eles seguem, portanto, o instrumento principal a que se recorre para pensar o debate político sobre o meio ambiente no país, orientando quais devem ser as políticas públicas sobre o tema, sendo, por isso, fundamentais para compreendê-las.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovay R, et al. Marcos Científicos para Salvar a Amazônia por Cientistas dos Países Amazônicos e Parceiros Globais. 2019 Set.

Abreu K. Deu no 'New York Times'. Folha de S. Paulo [Internet], 26 abr. 2014 [citado em 9 dez. 2021]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/163068-deu-no-new-york-times.shtml>

Acker A. Volkswagen in the Amazon: The Tragedy of Global Development in Modern Brazil. Cambridge (UK) & New York: Cambridge University Press; 2017.

Adu P. A Step-by-Step Guide to Qualitative Data Coding. Oxford: Routledge; 2019.

Agência Nacional do Petróleo (ANP). Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis: 2021. Rio de Janeiro: ANP; 2021.

Agrostat. Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento [citado em 23 nov. 2022]. Disponível em: <https://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>

Albuquerque F. Coalition Making and Norm Shaping in Brazil's Foreign Policy in the Climate Change Regime. *Global Society*. 2019; 33(2): 243-261. doi: <https://doi.org/10.1080/13600826.2019.1571482>

Albuquerque Jr. DM. A Invenção do Nordeste e Outras Artes. Recife: Massangana; 1999.

Allan JI, Dauvergne P. The Global South in Environmental Negotiations: the politics of coalitions in REDD+. *Third World Quarterly*. 2013; 34(8): 1307-1322. doi: <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.831536>

Alves C. Exército lançou em 95 livro que duvida da existência de Yanomamis. Uol [Internet], 24 jan. 2023 [citado em 24 jan 2023]. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/chico-alves/2023/01/24/exercito-lancou-em-95-livro-que-duvida-da-existencia-de-yanomamis.htm>

Amazon Watch. Amazonía Against the Clock: A Regional Assessment on Where and How to Protect 80% by 2025 [acesso em 4 jan. 2023]. Disponível em: <https://amazonwatch.org/news/2022/0905-amazonia-against-the-clock>

Amazon Waters. The Main Stem [acesso em 20 jan. 2023]. Disponível em: <https://amazonwaters.org/basins/amazon-main-stem/the-main-stem>

Amorim C. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2010; 53(spe): 214-240. doi: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300013>

Amorim C, Rezende S, Silva M. A Amazônia não está à venda. Folha de S. Paulo [Internet], 17 out. 2006 [citado em 22 out. 2022]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1710200608.htm>

Andrade IO, Lima RC. Segurança e defesa nacional nas fronteiras brasileiras. In: *Fronteiras do Brasil: uma avaliação de política pública*. Rio de Janeiro: IPEA; 2018. p. 111-150.

Angelo M. Com demanda equivalente a de um estado, Vale consome sozinha 2% da energia elétrica brasileira. Observatório da Mineração [Internet], 19 jun. 2022 [citado em 22 out. 2023]. Disponível em: <https://observatoriodamineracao.com.br/com-demanda-equivalente-a-de-um-estado-vale-consome-sozinha-2-da-energia-eletrica-brasileira/>

Angermuller J, Maingueneau D, Wodak R. *The discourse studies reader: main currents in theory and analysis*. Amsterdam/Philadelphia: John Benjamins; 2014. p. 1-14.

Antoni G. O programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil (PPG-7) e a globalização da Amazônia. *Ambiente & Sociedade*. 2010; 13(2): 299-313. doi: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2010000200006>.

Araújo E. *A nova política externa brasileira: seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores*. Brasília: Funag, 2019.

\_\_\_\_\_. *Política externa: soberania, democracia e liberdade: coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores*. Brasília: Funag, 2020.

Araújo S. O futuro da política ambiental do Brasil. Entrevista concedido a Eduardo Sombini. Folha de S. Paulo [Podcast], 3 set. 2022 [citado em 1 dez. 2022]. Disponível em: [https://open.spotify.com/episode/353AIjatrmbaHLTuridIuG?si=RFN6HRpT9W\\_tYpinNCzFw](https://open.spotify.com/episode/353AIjatrmbaHLTuridIuG?si=RFN6HRpT9W_tYpinNCzFw)

Armijo L, Sotero P. Brazil: to be or not to be a BRIC? *Asian Perspective*. 2007; 31 (4): 43-70.

Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). Pinpoint da Abraji traz transcrições de discursos de Bolsonaro e Lula, além de acordãos do TCU [acesso em 3 jun. 2022]. Disponível em: <https://abraji.org.br/noticias/pinpoint-da-abraji-traz-transcricoes-de-discursos-de-bolsonaro-e-lula-alem-de-acordaos-do-tcu>

Aubertin C. Deforestation control policies in Brazil: sovereignty versus the market, Forests, Trees and Livelihoods. 2015; 24 (3): 147-162.

Avelar I. *Eles em nós: Retórica e antagonismo político no Brasil do século XXI*. Rio de Janeiro: Record; 2020.

Avila ES, Diniz EM. Evidências sobre curva ambiental de Kuznets e convergência das emissões. *Estudos Econômicos*. 2015; 45(1): 97-126. doi: <https://doi.org/10.1590/0101-4161201545197ese>.

Axelrod R, VanDeveer S. *The Global Environment: Institutions, Law and Policy*. Thousand Oaks: CQ Press; 2019.

Azevedo P. Security of the Brazilian Amazon. Carlisle Barracks: U.S. Army War College; 1992.

Azevedo T. Fatos florestais: caem mitos que opõem produção à conservação no Brasil. Observatório do Clima [Internet], 29 abr. 2019 [citado em 21 out. 2022]. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rM4SktDid2Q>

Bäckstrand K, Lövbrand E. Planting trees to mitigate climate change: Contested discourses of ecological modernization, green governmentality and civic environmentalism. *Global Environmental Politics*. 2006; 6(1): 50–75.

\_\_\_\_\_. The Road to Paris: Contending Climate Governance Discourses in the Post-Copenhagen Era. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 2019; 21(5): 519-532. doi: 10.1080/1523908X.2016.1150777

Barbieri JC. Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030. São Paulo: Editora Vozes; 2020.

Barbosa L. Guardians of the Brazilian Amazon rainforest: environmental organizations and development. New York: Routledge; 2015.

Bardin L. Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70; 1977.

Barreto, ES. Ecologia Marxista [Podcast], abr. 2021 [citado 7 jan. 2023]. Disponível em: <https://open.spotify.com/show/6O8qqsCDPAo33CVEckh5t6>

Barros, AT. Brazil's discourse on the environment in the international arena, 1972–1992. *Contexto Internacional*. 2017; 39 (2): 421-442.

Bauer MW. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: Bauer MW, Gaskell G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes; 2002. p. 189-217.

Becker BK. As Amazônias de Bertha K. Becker: ensaios sobre a geografia e sociedade na região amazônica. Rio de Janeiro: Gramond; 2015.

Bermann C. O projeto da Usina Hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma. *Novos Cadernos NAEA*. 2012 Jun; 15(1): 5-23.

Bezerra J. A Amazônia na Rio+20: as discussões sobre florestas na esfera internacional e seu papel na Rio+20. *Cadernos Ebape.br*. 2012; 10(3): 533-545. doi: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300005>.

\_\_\_\_\_. The Brazilian Amazon: politics, science and international relations in the history of the forest. London: Springer; 2015.

Bielschowsky R. Ideologia e Desenvolvimento no Brasil, 1930-1964. In: Pádua JA. Desenvolvimento, justiça e meio ambiente. São Paulo/Belo Horizonte: Editora UFMG; 2012.



Blaxekjær L; Nielsen T. Mapping the narrative positions of new political groups under the UNFCCC. *Climate Policy*; 2015 (15) 6: 751-766. Doi: <https://doi.org/10.1080/14693062.2014.965656>

Bolsonaro J. Triplo A – Andes/Amazônia/Atlântico: gigantesco “corredor ecológico” é a nova ameaça à soberania brasileira. 17 set. 2015 [22 jan. 2023]. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/644573619604074497>

Bomberg E. Shale We Drill? Discourse Dynamics in UK Fracking Debates. *J. Environ. Policy Plan.* 2015: 1–17. doi: 10.1080/1523908X.2015.1053111

Brasil. Ministro das Relações Exteriores (2019-2021: Ernesto Araújo). Discurso na Conferência de Ação Política Conservadora (CPAC). A Nova Política Externa Brasileira; seleção de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações. Brasília, Funag; 2020.

\_\_\_\_\_. A palavra dos chanceleres na Escola Superior de Guerra (1952-2012). Brasília: Funag; 2018.

\_\_\_\_\_. Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Funag; 2010.

\_\_\_\_\_. O Brasil nas Nações Unidas: 1946-2011. Brasília: Funag; 2012.

\_\_\_\_\_. Presidente (1930-1945: Getúlio Vargas). Proclamação ao povo brasileiro, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1937>

\_\_\_\_\_. Presidente (1969-1974: Emílio Médici). A tarefa de todos. Biblioteca da Presidência República Brasília, Presidência da República; 1971.

\_\_\_\_\_. Presidente (1969-1974: Emílio Médici). A Compreensão do povo. Biblioteca da Presidência República Brasília, Presidência da República; 1974.

\_\_\_\_\_. Presidente (1974-1979: Ernesto Geisel). Discursos: Volume III. Biblioteca da Presidência República Brasília, Presidência da República; 1977.

\_\_\_\_\_. Presidente (1974-1979: Ernesto Geisel). Discursos: Volume V. Biblioteca da Presidência República Brasília, Presidência da República; 1979.

\_\_\_\_\_. Presidente (1974-1979: Ernesto Geisel). Discursos: Volume II. Biblioteca da Presidência República Brasília, Presidência da República; 1981.

\_\_\_\_\_. Presidente (1979-1984: João Figueiredo). Discursos: Volume IV/Tomo I. Biblioteca da Presidência República Brasília, Presidência da República; 1982.

\_\_\_\_\_. Presidente (1979-1984: João Figueiredo). Discursos: Volume VI. Biblioteca da Presidência República Brasília, Presidência da República; 1984.

\_\_\_\_\_ Presidente (1985-1989: José Sarney). A Palavra do Presidente: Discursos e Mensagens do Presidente José Sarney. Brasília, Presidência da República; 1988.

\_\_\_\_\_ Presidente (1985-1989: José Sarney). A Palavra do Presidente: Discursos e Mensagens do Presidente José Sarney. Brasília, Presidência da República; 1989.

\_\_\_\_\_ Presidente (1990-1992: Fernando Collor de Mello). Educação e cidadania plena: um projeto brasileiro. Brasília, Presidência da República; 1991.

\_\_\_\_\_ Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso do Presidente da República na cerimônia de lançamento do Plano Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, 3 mar. 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/03-03-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-plano-nacional-de-recursos-hidricos>

\_\_\_\_\_ Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso do Presidente da República na sessão de encerramento do Seminário Empresarial Brasil-Chile. São Paulo, 30 jul. 2009.

\_\_\_\_\_ Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). Discurso da Presidenta da República Dilma Rousseff, durante cerimônia de abertura protocolar da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), Rio de Janeiro, 20 jun 2012. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-abertura-protocolar-da-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-desenvolvimento-sustentavel-rio-20>

\_\_\_\_\_ Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). Discurso da Presidenta da República Dilma Rousseff, durante cerimônia de criação da Comissão e do Comitê Nacional de Organização da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 7 jun 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-criacao-da-comissao-nacional-e-do-comite-nacional-de-organizacao-da-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-o-desenvolvimento-sustentavel-rio-20>

\_\_\_\_\_ Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). Discurso da Presidenta da República Dilma Rousseff. Vitória do Xingu, 5 mai 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-inicio-da-operacao-comercial-da-usina-hidreletrica-de-belo-monte-vitoria-do-xingu-pa>

\_\_\_\_\_ Presidente (2016-2018: Michel Temer). O Brasil no mundo: abertura e responsabilidade. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão; 2018.

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

\_\_\_\_\_. O que é o Programa Barão do Rio Branco? Secretaria-Geral da Presidência da República, 24 set. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2019/setembro/o-que-e-o-programa-barao-do-rio-branco>

Bratman EZ. *Governing the Rainforest: sustainable development politics in the Brazilian Amazon*. New York: Oxford University Press; 2019.

Bresser-Pereira LC. *Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora; 2018.

Brown K. *A history of mining in Latin America: from the colonial era to the present*. Albuquerque: University of New Mexico Press; 2012.

Brum E. *Brasil, construtor de ruínas: um olhar sobre o Brasil, de Lula a Bolsonaro*. Porto Alegre: Arquipélago; 2019.

Buarque D. Mapa da Amazônia dividida é mentira deliberada, diz diplomata brasileiro. G1 [Internet], 12 ago. 2010 [citado em 8 dez. 2022]. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/08/mapa-da-amazonia-dividida-e-mentira-deliberada-diz-diplomata-brasileiro.html>

Campbell J. *Conjuring Property: speculation & environmental futures in the Brazilian Amazon*. Seattle & London: University of Washington Press; 2015.

Campos R. O modelo político brasileiro. In: Simonsen MH; Campos R. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio; 1976.

Capellini N. A construção de hidrelétricas na Amazônia em perspectiva histórica. In: Ioris RR; Ioris AAR. *Amazônia no século XXI: trajetórias, dilemas e perspectivas*. São Paulo: Alameda; 2022. p. 249-268.

Capobianco JPR. *Amazônia, uma década de esperança*. São Paulo: Estação Liberdade; 2021.

Caram B. 'Brasil não precisa disso', diz Bolsonaro sobre repasse cortado pela Alemanha. Folha de S. Paulo [Internet], 11 ago. 2019 [citado em 22 nov. 2022]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/brasil-nao-precisa-disso-diz-bolsonaro-sobre-repasse-cortado-pela-alemanha.shtml>

Carbon Market Watch. *What's needed to fix the EU's carbon market*. Carbon Market Watch Policy Briefing; Brussels; 2014 Jul. [acesso em 4 jan. 2020]. Disponível em: [https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2014/07/ETS-POLICY-BRIEF-JULY-2014\\_final\\_1.pdf](https://carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2014/07/ETS-POLICY-BRIEF-JULY-2014_final_1.pdf)

Carneiro D, Modiano, E. Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984. In: *A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica republicana, 1889-1989*. Abreu MP. Campus; 1990. p. 323-346

Carvalho JA, Azeredo R, Lucero E. A Diplomacia da Mudança do Clima: Interseção entre Ciência, Política e Desenvolvimento. Brasília: Funag; 2015.

Casarões G. The First Year of Bolsonaro's Foreign Policy. In A. Mori & P. Magri (Eds.), Latin America and the new global order: Dangers and Opportunities in a Multipolar World. ISPI. 2020 <https://doi.org/10.14672/55261883>

Casarões G, Flemes D. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. GIGA German Institute of Global and Area Studies. Hamburg: 2019 Set.

Castilho AL. A serpente fora do ovo: a frente do agronegócio e o supremacista ruralista. Revista Okara: Geografia em debate. 2018 12(2): 699-707.

\_\_\_\_\_. Financiadores da bancada ruralista publicam anúncio em “total apoio” a Ricardo Salles. De Olho nos Ruralistas [Internet], 26 mai. 2020 [citado em 26 out. 2022]. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2020/05/26/financiadores-da-bancada-ruralista-publicam-anuncio-em-total-apoio-a-ricardo-salles/>

Castilho F. Potência agrícola, Brasil não tem estoque de milho, arroz, açúcar, trigo, feijão e café para se proteger na guerra. JC Negócios [Internet], 16 mar. 2022 [citado em 13 nov. 2022]. Disponível em: <https://jc.ne10.uol.com.br/colunas/jc-negocios/2022/03/14961349-potencia-agricola-brasil-nao-tem-estoque-de-milho-arroz-acucar-trigo-feijao-e-cafe-para-se-proteger-na-guerra.html>

Castro C. A invenção do exército Brasileiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; 2002.

\_\_\_\_\_. Amazônia e defesa nacional. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2006. p. 7-12.

Castro C, Souza AB. A defesa militar da Amazônia: entre história e memória. In: Castro C. Amazônia e Defesa Nacional. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2006. p. 31-68.

Castro JAA. Environment and Development: the case of developing countries. In: Conca K; Dabelko G. Green Planet Blues: critical perspectives on global environmental politics. Boulder: Westview Press; 2015.

Cervo AL. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. Rev bras polít int. 2003 Jul; 46(2). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001>

Chan G, et al. The SO2 Allowance Trading System and the Clean Air Act Amendments of 1990: Reflections on Twenty Years of Policy Innovation. Harvard Environmental Economics Program: Working Paper. 2012 Feb. doi 10.3386/w17845

Chirio M. A política nos quartéis: revoltas e protestos de oficiais na ditadura militar brasileira. Rio de Janeiro: Zahar; 2012.

Climate Watch Data. Historical GHG Emissions [acesso em 10 jan. 2023] Disponível em: [https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?chartType=area&end\\_year=2019&source=Climate%20Watch&start\\_year=1990](https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?chartType=area&end_year=2019&source=Climate%20Watch&start_year=1990)

Clulow Z. When does economic development promote mitigation and why? *Climate Policy* 2018; 18 (2): 221-234. doi: 10.1080/14693062.2016.1268088

Colón M. Beyond Fordlândia. In: Ioris AAR, Ioris RR, Shubin S. *Frontiers of Development in the Amazon: riches, risks, and resistances*. Lexington Books; 2020, p. 287-314.

Comissão Europeia (CE). The EU Emissions Trading System (EU ETS). [citado em 23 mar. 2017]. Disponível em: [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet\\_ets\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet_ets_en.pdf)

Contini E, Aragão AA. O agro do Brasil alimenta quase 10% da população mundial. *Revista Agroanalysis*. 2021; 41(6): 16-17.

Costa EV. *Da Monarquia à República: Momentos Decisivos*. São Paulo: Editora Unesp; 1999.

Cunha PR. *Militares e militância: uma relação dialeticamente conflituosa*. São Paulo: Editora Unesp; 2021.

Da Silva FCT. A modernização autoritária: do golpe militar a redemocratização. In: Linhares MY. *História Geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 528-578.

\_\_\_\_\_. Crise da ditadura militar e o processo de abertura política no Brasil, 1974-1985. In: Ferreira J, Delgado LAN. *O tempo do regime autoritário: ditadura militar e redemocratização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2019. p. 369-421.

Dalgaard K. *The energy statecraft of Brazil: Promoting biofuels as an instrument of Brazilian foreign policy, 2003–2010*. Brasília: Funag; 2017.

Dávila J. *Dictatorship in South America*. West Sussex: Wiley-Blackwell; 2013.

Dayrell C. Discourses around climate change in Brazilian newspapers: 2003–2013. *Discourse and Communication*. 2019; 13(2), 149–171. doi: 10.1177/1750481318817620

De Sartre AX, Taravella R. National sovereignty vs. sustainable development lessons from the narrative on the internationalization of the Brazilian Amazon. *Political Geography*. 2009 28: 406–415.

Denzin NK, Lincoln YS. Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research. In: Denzin NK, Lincoln YS. *The Sage Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage; 2005. p. 1–33.

Dias T. Movido a paranoia. *The Intercept* [Internet], 20 set. 2019 [citado em 24 out. 2022]. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/09/19/plano-bolsonaro-paranoia-amazonia/>

Dingler J. The discursive nature of nature: Towards a post-modern concept of nature, *Journal of Environmental Policy & Planning*. 2005: 209-225. doi: 10.1080/15239080500339679

Diniz E. Um Diálogo de Surdos: o Projeto Calha Norte. *Lua Nova*. 1994 (34): 87-116.

Domingos Neto M. Comentários a um delírio militarista. Fortaleza: Ed. dos Autores; 2022.

\_\_\_\_\_. Fileiras Desconhecidas. In: Martins Filho JR. *Os Militares e a Crise Brasileira*. São Paulo: Alameda; 2021. p. 20-36.

Domingos Neto M, Moreira LG. Bolsonaro e os Índios. In: Martins Filho JR. *Os Militares e a Crise Brasileira*. São Paulo: Alameda; 2021. p. 105-127.

Donadelli F. Reaping the seeds of discord: Advocacy Coalitions and Changes in Brazilian environmental regulation [thesis]. London: Department of Government of the London School of Economics; 2016.

Dreifuss R, Dulci OS. As forças armadas e a política. In: Sorj B, Almeida MHT. *Sociedade e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 132-181.

Dryzek J. *The Politics of the Earth*. New York: Oxford University Press; 1997.

Dunn K, Neumann IB. *Undertaking Discourse Analysis for Social Research*. University of Michigan Press; 2016.

É muita terra para pouco índio, diz Bolsonaro. Exame [Internet], 30 ago. 2019 [citado em 22 nov. 2022]; Disponível em: <https://exame.com/brasil/e-muita-terra-para-pouco-indio-diz-bolsonaro/>

Edward G, Dana, LP. *Qualitative Methodologies and Data Collection Methods: Toward Increased Rigour Management Research*. The Netherlands: World Scientific Publishing; 2019.

Eichengree B. *Globalizing Capital: a history of the international monetary system*. Princeton and Oxford: Princeton University Press; 2008.

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). *Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira*. Brasília: Embrapa, 2018.

\_\_\_\_\_. *Visão de Futuro do Agro Brasileiro: Trajetória do Agro* [citado 9 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao-de-futuro/trajetoria-do-agro>

Empresa de Pesquisa Energética (EPE). *Análise de Conjuntura dos Biocombustíveis – Ano 2021*. Rio de Janeiro: EPE, 2022a Ago.

\_\_\_\_\_. *Balanco Energético Nacional 2022: Ano base 2021*. Rio de Janeiro: EPE, 2022b.

\_\_\_\_\_. Matriz Energética e Elétrica [citado em 3 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica#ENERGETICA>

Epstein C. Knowledge and Power in Global Environmental Activism. *International Journal of Peace Studies*. 2005; 10(1): 47–67.

\_\_\_\_\_. The power of words in international relations: birth of an anti-whaling discourse. Cambridge: MIT Press; 2008.

Esteva G, Babones S, Babcicky P. *The Future of Development: a radical manifesto*. Bristol: Policy Press; 2013.

Euler AM. O Acordo de Paris e o Futuro do REDD+ No Brasil. In: *Cadernos Adenauer* (São Paulo) 17.2; 2016. p. 85-104.

Fact Check-Bolsonaro não foi preso quando era militar por “planejar atentado”, mas por artigo em que criticava salários. Reuters [Internet], 19 ago. 2022 [citado em 24 nov. 2022]; Disponível em: <https://www.reuters.com/article/fact-check-bolsonaro-priso-idUSL1N2ZV0T1>

Fakebook.eco. Mito - Existe uma indústria da multa ambiental no Brasil, com perseguição a produtores [acesso em 3 dez. 2022]. Disponível em: <https://fakebook.eco.br/mito-existe-uma-industria-da-multa-ambiental-no-brasil-com-perseguiacao-a-produtores/>

Fausto B, Fausto S. *A Concise History of Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press; 2014.

Fearnside P. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. *Acta Amazonica*. 2006; Vol. 36(3): 395 – 400.

\_\_\_\_\_. O Desmatamento da Amazônia Brasileira: 5 – Ciclos econômicos e especulação imobiliária. Manaus: Amazônia Real; 2020.

\_\_\_\_\_. BR-319, nova fronteira da devastação. Entrevista concedido a Renata Lo Prete. [Podcast], 4 ago. 2022 [citado em 7 dez. 2022]. Disponível em: <https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2022/08/04/o-assunto-764-br-319-nova-fronteira-da-devastacao.ghtml>

Feindt PH, Oels A. Does discourse matter? Discourse Analysis in Environmental Policy Making. *Journal of Environmental Policy and Planning*. 2005; 7(3); 161–173.

Feliciano CA. *Movimento camponês rebelde: a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: Contexto; 2012.

Fellet J. De Fordlândia a 'bem comum': as contradições na história do interesse estrangeiro na Amazônia. *BBC News Brasil* [Internet], 27 ago. 2019 [citado em 14 out. 2022]. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49363394>

Fernandes BM. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: Sader E. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial/Flacso Brasil; 2013, p. 316-341.

Ferreira J. João Goulart: uma biografia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2011.

Fico C. Ditadura militar: prefácios, palestras & posts. Rio de Janeiro: Amazon KDP; 2020.

Fiske D. Towards an Anthropocene Narrative and a New Philosophy of Governance: evolution of global environmental discourse in the man and the biosphere programme. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 2022; 24:1: 109-122. doi: 10.1080/1523908X.2021.1960807

Fischer F, Forester J. Introduction. In: Fischer F; Forester J. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham and London: Duke University Press, 1996. p 1-17.

Fischer F, Gottweis H. *The Argumentative Turn Revisited: public policy as communicative practice*. Duke University Press; 2012.

Fishlow A. 2011. *Starting Over: Brazil since 1985*. Washington: Brookings Institution Press.

Fleury LC, Almeida J. The Construction of Belo Monte Hydroelectric Power Plant: environmental conflict and the development dilemma. *Ambiente & Sociedade*. 2013; 4: 141-158.

Flick U. *An Introduction to Qualitative Research*. London: Sage Publications; 2014.

Fonseca PCD. Desenvolvimentismo a construção do conceito. In: Dathein R. *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: UFRGS Editora; 2015, p. 14-79.

Fonseca Jr. G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra; 2004.

Food and Agriculture Organization (FAO). *World Food and Agriculture - Statistical Yearbook 2021*. Rome; 2021. doi: <https://doi.org/10.4060/cb4477en>

FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2022. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable*. Rome, FAO. doi: <https://doi.org/10.4060/cc0639en>

Foucault M. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária; 1987.

Foucault M. *A ordem do discurso*. São Paulo: Edições Loyola; 1996.



- Franchini M, Viola E. Myths and images in global climate governance, conceptualization and the case of Brazil (1989 - 2019). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2019; 62(2): e005. doi: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900205>
- Freitas F. Conversation Frontier: The Creation of Protected Areas in the Brazilian Amazonia. In: Ioris AAR, Ioris RR, Shubin S. *Frontiers of Development in the Amazon: riches, risks, and resistances*. Lexington Books; 2020, p. 51-80.
- Freixo A. Os militares e o governo Jair Bolsonaro: entre o anticomunismo e a busca pelo protagonismo. Copenhague/Rio de Janeiro: Zazie Edições; 2020.
- Friberg L. Varieties of carbon governance: the clean development mechanism in Brazil – a success story challenged. *The Journal of Environment & Development*. 2009; 18(4): 395-424. doi: <https://doi.org/10.1177/1070496509347092>
- Friese S. *Qualitative Data Analysis with ATLAS.ti*. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications; 2019.
- Friman M. Consensus rationales in negotiating historical responsibility for climate change. *International Environment Agreements*. 2016; 16(2): 285–305.
- Fundação Getúlio Vargas (FGV). *Indicador de Comércio Exterior – ICOMEX*. Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Nº 57. 2022 Jan.
- Fundação Nacional do Índio (Funai). *Relatório Anual de Gestão*. Brasília; 2018.
- Fundação Perseu Abramo. *Boletim de Análise de Conjuntura*: 2017 Set.
- Furtado AT, Scandiffio MIG, Cortez LA. The Brazilian sugarcane innovation system. *Energy Policy*. 2011; 39: 156–166. doi:10.1016/j.enpol.2010.09.023
- Fuser I. Diplomacia da subserviência: política externa com as orelhas do Mickey. In: *Brasil: incertezas e submissão?* São Paulo: Fundação Perseu Abramo; 2019. p. 105-126.
- Garfield SW. *In Search of the Amazon: Brazil, the United States, and the nature of a region*. Durham and London: Duke University Press; 2013.
- Gaspari E. *A ditadura envergonhada: as ilusões perdidas*. Rio de Janeiro: Intrínseca; 2014.
- Gebara MF. Moving Beyond the Human-Nature Dichotomy: On the Cosmopolitics of the Amazon. In: Ioris AAR, Ioris RR, Shubin S. *Frontiers of Development in the Amazon: riches, risks, and resistances*. Lexington Books; 2020. p. 233-259.
- Giacobbo DG, Frota LM. *Agro: o papel do agronegócio brasileiro nas novas relações econômicas mundiais*. Rio de Janeiro: Synergia; 2021.
- Giannazi C. *A doutrina de segurança nacional e “milagre econômico” (1969/1973)*. São Paulo: Cortez; 2014.

Gill R. Análise de Discurso. In: Bauer MW, Gaskell G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. 3a ed. Petrópolis (RJ): Vozes; 2002. p. 244-270.

Gilly L. Bolsonaro diz que quer acabar com 'festa' de multas do Ibama. G1 [Internet], 1 dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2018/12/01/bolsonaro-participa-de-formatura-de-cadetes-na-academia-militar-das-agulhas-negras.ghtml>

Girardi G. Tempo Quente. Rádio Novelo [Podcast], 12 jul. 2022 [citado 17 out. 2022]. Disponível em: <https://www.radionovelo.com.br/tempoquente/>

Global Carbon Atlas. Territorial (MtCO<sub>2</sub>) [acesso em 10 jan. 2023] Disponível em: <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>

Godoy M. Soldados influenciadores: os guerreiros digitais do bolsonarismo e os tuítes de Villa Bôas. In: Martins Filho JR. Os Militares e a Crise Brasileira. São Paulo: Alameda; 2021. p. 63-84.

Gomes ME. O agro é top. Piauí [Internet], set. 2022 [citado em 24 out. 2022]. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-agro-e-top/>

Gonçalves C. Amazônia, Amazônias. Contexto, São Paulo; 2001.

Gonçalves E. BR-319: a polêmica pavimentação da rodovia que corta a Amazônia. Veja [Internet], 26 fev. 2021 [citado em 14 out. 2022]. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/br-319-a-polemica-pavimentacao-da-rodovia-que-corta-a-amazonia/>

Gonçalves W. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: Freixo A. A Política Externa Brasileira na Era Lula. Rio de Janeiro: Apicuri; 2011.

Gouvello C. Brazil Low Carbon Country Case Study, World Bank; 2010.

Governo diz que recusará ajuda de US\$ 20 milhões oferecidos pelo G7. Exame [Internet], 27 ago. 2019 [citado em 24 jan. 2023]; Disponível em: <https://exame.com/brasil/governo-diz-que-recusara-ajuda-de-us-20-milhoes-oferecidos-pelo-g7/>

Green J. Don't link carbon markets. Nature. 2017; 543 (7646): 484–486. doi:10.1038/543484a.

Grubb M, Laing T, Counsell T. 2011. Global carbon mechanisms: lessons and implications. Climatic Change. 2011; 104: 539–573. doi: <https://doi.org/10.1007/s10584-009-9791-z>

Gutiérrez M. Forest Carbon Sinks Prior to REDD. In Paladino S; Fiske S. The carbon fix: forest carbon, social justice, and environmental governance. New York, NY: Routledge; 2016. p. 74-88.

Hajer M. Ecological Modernisation as Cultural Politics. In: Lash S, Szerszynski B, Wynne B. Environment & Modernity: Towards a New Ecology. London: Sage; 1996.

\_\_\_\_\_ The politics of environmental discourse: Ecological modernization and the policy process. Oxford, Reino Unido; 1995.

\_\_\_\_\_ Coalitions, practices and meaning in environmental politics: from acid rain to BSE. In: Howarth, David and TORFING, Jacobi (Eds.). *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. London: Palgrave Macmillan, 2005.

\_\_\_\_\_ Doing discourse analysis: coalitions, practices, meaning. In: Van den Brink M, Metzger T. *Words matter in policy and planning*. Utrecht: Neatherlands Geographical Studies; 2006.

Hajer M, Laws D. Ordering through Discourse. In: Moran M, Rein M, Goodin R. *The Oxford handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press; 2006, p. 251-268.

Hajer M, Versteeg W. A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy and Planning*. 2005; (7) 3: 175-184.

Hall A. *Developing Amazonia: Deforestation and Social Conflict in Brazil's Carajás Programme*. Manchester: Manchester University Press; 1991.

Hall A, Branford S. Development, dams and Dilma: the saga of Belo Monte. *Critical Sociology*. 2012; 38 (6): 851-862. doi: 10.1177/0896920512440712

Hall S. *A Identidade Cultural na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

Hallding K, et al. Rising powers: the evolving role of BASIC countries. *Climate Policy*. 2013; (13)5: 608-631. doi: <https://doi.org/10.1080/14693062.2013.822654>

Hansen L. *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. London and New York: Routledge; 2006.

Hecht S, Cockburn A. *The Fate of the Forest: Developers, Destroyers, and Defenders of the Amazon*. Chicago and London: The University of Chicago Press; 2010.

Hochstetler K. Environmental Politics in Brazil: the cross-pressures of democracy, development, and global projection. In: Kingstone PR, Power TJ. *Democratic Brazil Divided*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press; 2017. p. 97-112.

\_\_\_\_\_ This isn't the first time fires have ravaged the Amazon. LSE Blogs [Internet], 3 set. 2019 [citado em 2 dez. 2022]. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2019/09/03/this-isnt-the-first-time-fires-have-ravaged-the-amazon/>

Hochstetler K, Keck M. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham: Duke University Press; 2007.

Hochstetler K, Milkoreit M. Emerging powers in the climate negotiations: shifting identity conceptions. *Political Research Quarterly*. 2014; 67 (1): 224-235. doi: <https://doi.org/10.1177/1065912913510609>

Hochstetler K, Viola E. Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons. *Environmental Politics*. 2012; 21:5: 753-771. doi: <https://doi.org/10.1177/107049651879122>

Hodges A. *The “War on Terror” Narrative: Discourse and Intertextuality in the Construction and Contestation of Sociopolitical Reality*. Oxford University Press; 2011.

Holt-Giménez E, Shattuck A. The Agrofuels Transition. *Bulletin of Science, Technology Society*. 2009; 29(3), 180–188. doi: <https://doi.org/10.1177/0270467609333730>

Howarth D. *Discourse*. Buckingham: Open University Press; 2000.

Howarth D, Stavrakakis Y. Introducing discourse theory and political analysis. In: Howarth D, Norval AJ, Stavrakakis Y. *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change*. Manchester: Manchester University Press; 2000.

Hurrell A. Brazil and the New Global Order. *Current History*. 2010; 109 (724): 60–66.

\_\_\_\_\_. *The Quest for Autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964 - 1985*. Brasília: Funag; 2013.

Imaflora. Estudo mostra o mapa da desigualdade da distribuição de terras no Brasil. Imaflora [Internet]. 11 abr. 2020 [citado 10 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.imaflora.org/noticia/estudo-mostra-o-mapa-da-desigualdade-da-distribuicao-de-terras-no-brasil>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE; 2019.

\_\_\_\_\_. *Contas de Ecossistemas: o uso da terra nos biomas brasileiros 2000-2018*. Rio de Janeiro: IBGE; 2020.

\_\_\_\_\_. *Censo Demográfico 2010: características gerais dos indígenas*. Rio de Janeiro: IBGE; 2010.

\_\_\_\_\_. Sidra: Produto Interno Bruto dos Municípios [citado em 23 nov. 2022]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). [citado em 16 nov. 2022]. Disponível em: [http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates)

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam). *Terras indígenas na Amazônia brasileira: reservas de carbono e barreiras ao desmatamento*. Brasília; 2015.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). Atlas da Violência 2017. Rio de Janeiro; 2017 Jun.

Instituto Socioambiental (ISA). Almanaque Brasil Socioambiental. São Paulo, 2007 Out.

\_\_\_\_\_. Territórios Indígenas. In: Freire G, Tillett A. Salud indígena de Venezuela. Vol I. Ministério del Poder Popular para la Salud 2007. Caracas; 2009.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA; 2022. doi:10.1017/9781009325844.

Ioris AAR. Agriculture, Environment and Development: International Perspectives on Water, Land and Politics. Springer International Publishing; 2016.

\_\_\_\_\_. Agrobusiness and the Neoliberal Food System in Brazil: Frontiers and Fissures of Agro-neoliberalism. London: Routledge; 2018. doi:  
<https://doi.org/10.4324/9781315180878>

\_\_\_\_\_. Frontier Making in the Amazon: Economic, Political and Socioecological Conversion. Springer Cham; 2020. doi.org/10.1007/978-3-030-38524-8

\_\_\_\_\_. Origem em evolução das fronteiras socioespaciais. In: Ioris AAR, Joanoni Neto, V. Fronteiras do Desenvolvimento na Amazônia: Agroculturas, Histórias. Curitiba: Appris; 2021. p. 17-41.

Ioris AAR, Joanoni Neto V. Fronteiras do Desenvolvimento na Amazônia: Agroculturas, Histórias. Curitiba: Appris; 2021. p. 11-16.

Ioris R, Schneider A. What is new in agribusiness in Brazil? The long path of conservative modernization in the perpetual country-of-the-future. In: Ioris AAR, Ioris RR, Shubin S. Frontiers of Development in the Amazon: riches, risks, and resistances. Lexington Books; 2020. p. 107-134.

Jank MS. O diálogo necessário entre agricultura e meio ambiente. O Estado de S. Paulo [Internet], 28 ago. 2020 [citado em 18 nov. 2022]. Disponível em:  
<https://opinia.estado.com.br/noticias/espaco-aberto,o-dialogo-necessario-entre-agricultura-e-meio-ambiente,70003213015>

Janot M, et al. Desprojetos de Brasil. Le Monde Diplomatique Brasil [Internet], 27 mai. 2022 [citado em 2 jan. 2023]. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/desprojetos-de-brasil/>

Jorgensen M, Phillips L. Discourse Analysis as Theory and Method. Sage Publication; 2002.

Joshi S. Climate Change Justice and Global Resource Commons: local and global postcolonial political ecologies. London: Routledge; 2021. doi: <https://doi.org/10.4324/9780429346231>

Karnal L, et al. História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI. São Paulo: Contexto; 2011.

Keck ME, Sikkink K. Activists beyond borders: advocacy networks in international politics. Ithaca/London: Cornell University Press; 1998.

Kiessling C. Brazil, Foreign Policy and Climate Change (1992-2005). Contexto Internacional. 2018; 40(2): 387-408. doi: <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2018400200004>

Krasner S. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Rev. Sociol. Polit. 2012; 20 (42): 93-110.

Krippendorff K. Content Analysis. In: Barnouw E, Gerbner G, Schramm W, Worth TL, Gross L. International encyclopedia of communication. New York: Oxford University Press; 1989. p. 403-407.

Klein HS, Luna FV. Feeding the World: Brazil's Transformation into a Modern Agricultural Economy. Cambridge: Cambridge University Press; 2018. doi: 10.1017/9781108569101

Laclau E. Why Do Empty Signifiers Matter to Politics? In: Laclau E. Emancipation(s). London: Verso; 1996. p. 34-46.

Laclau E; Mouffe C. Hegemony and Socialist Strategy: Toward a Radical Democratic Politics. London & New York: Verso; 2001.

Lago A. Conferências de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Funag; 2013.

Lago LAC. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967-1973. In: A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica republicana, 1889-1989. Abreu MP. Campus; 1990. p. 233-294.

Lakoff G. Why it Matters How We Frame the Environment, Environmental Communication. 2010; 4(1): 70-81. doi: 10.1080/17524030903529749

Lamas I, Finazzi J, Nasser R. Entre Porto Alegre e Davos. In: Maringoni G, Medeiros J. Cinco mil dias: o Brasil na era do Lulismo. São Paulo: Boitempo, 2017.

Laschefski K, Zhouri A. Povos indígenas, comunidades tradicionais e meio ambiente a “questão territorial” e o novo desenvolvimentismo no Brasil. Terra Livre. 2019; 1(52): 278-322.

Leipold S, et al. Discourse analysis of environmental policy revisited: traditions, trends, perspectives. Journal of Environmental Policy & Planning. 2019; 21(5): 445-463. doi: 10.1080/1523908X.2019.1660462

Leirner P. O Brasil no espectro de uma guerra híbrida: militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica. São Paulo: Alameda; 2020.

Lejano R, Nero S. The Power of Narrative: Climate Skepticism and the Deconstruction of Science. New York: Oxford University Press; 2020.

Liakopoulos M. Análise Argumentativa. In: Bauer MW, Gaskell G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes; 2002. p. 218-

Lidgren-Alves JA. Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências (1990-1999). 2º ed. Brasília: Funag; 2018.

Linden E. Torching the Amazon: Can the Rain Forest Be Saved? Time [Internet], 18 set. 1989 [citado em 24 jan. 2023]. Disponível em: <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,958591,00.html>

Little P. Territorial Conflicts on Brazilian Amazonian Frontiers: A Research and Public Policy Framework. In: Ioris AAR, Ioris RR, Shubin S. Frontiers of Development in the Amazon: riches, risks, and resistances. Lexington Books; 2020.

Lorenzo C, Vazquez P. The rise of biofuels in IR the case of Brazilian foreign policy towards the EU. Third World Quarterly. 2016 37(5): 902-916.

Lucchi BB, Boin C. Segurança Jurídica. In: Agro é paz: análises e propostas para o Brasil alimentar o mundo. Piracicaba: Esalq; 2018. doi: 10.11606/9788586481666

Lucena A, Shaeffer R. Mudanças do clima e economia verde. In: Caminhos para a sustentabilidade. Cadernos Adenauer XIII, Fundação Konrad Adenauer no Brasil; 2012. p. 31-51.

Luna F, Klein H. Transformações econômicas no período militar (1964-1985). In: Reis Filho DA, Ridenti M, Motta, RPSM. A ditadura que mudou o Brasil: 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar; 2014. p. 92-111.

Lynggaard K. Discourse Analysis and European Union Politics. Palgrave Macmillan; 2019.

Machado A. Ministra do Meio Ambiente quebra silêncio sobre Belo Monte e Código Florestal: “Não posso resolver todos os problemas”. Racismo Ambiental [Internet], 22 jun. 2022 [citado em 26 dez. 2022]. Disponível em: <https://acervo.racismoambiental.net.br/2012/06/22/ministra-do-meio-ambiente-quebra-silencio-sobre-belo-monte-e-codigo-florestal-nao-posso-resolver-todos-os-problemas/>

Malheiro B, et al. Dinâmicas regionais da mineração em Carajás: da pilhagem de matéria e energia aos múltiplos territórios em resistência. In: Wanderley LJ, Coelho TP. Quatro décadas do projeto Grande Carajás: fraturas do modelo mineral desigual na Amazônia. Brasília: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à mineração; 2021.

Marcovitch J. A gestão da Amazônia: ações empresariais, políticas públicas, estudos e propostas. São Paulo: EdUSP; 2011.

Markun P. Farol alto sobre as diretas (1969-1984). São Paulo: Benvirá; 2014.

Marques AA. Amazônia: pensamento e presença militar [tese]. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas; 2007.

Marques AA. Presença militar na Amazônia: a visão do Poder Legislativo. In: Castro C. (Ed.) Amazônia e Defesa Nacional. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2006. p. 69-96.

Marques L. Capitalismo e Colapso Ambiental. Campinas: Editora Unicamp; 2018.

Martini A. The Syrian wars of words: international and local instrumentalisations of the war on terror. *Third World Quarterly*. 2020; 41:4: 725-743. doi: 10.1080/01436597.2019.1699784

Martins E. Realismo, ambição e frustração: o Brasil e sua política internacional (1985-2015). In: Ferreira J, Delgado LAN. O Brasil Republicano 5: o tempo da nova República, da transição democrática à crise política de 2006. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2018.

May PH. Mecanismos de mercado para uma economia verde. In: Economia verde: desafios e oportunidades. Belo Horizonte, 8; 2011. p. 170-178.

McCoy T, Traiano, H. Bolsonaro sent soldiers to the Amazon to curb deforestation. Here's how the effort failed. *The Washington Post* [Internet], 8 jan. 2021 [citado em 14 dez. 2022]. Disponível em: [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/brazil-bolsonaro-military-amazon-deforestation/2021/01/03/cde4d342-3fc9-11eb-9453-fc36ba051781\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/brazil-bolsonaro-military-amazon-deforestation/2021/01/03/cde4d342-3fc9-11eb-9453-fc36ba051781_story.html).

Medeiros RAL. Decodificando a internacionalização da Amazônia em narrativas e práticas institucionais: governos da natureza no Brasil e nos EUA [tese]. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais; 2012.

Mejía D. The evolution of the climate change regime: Beyond a North-South divide? ICIP Working Paper, 6. Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau; 2010.

Mello NA. Políticas territoriais na Amazônia. São Paulo: Annablume; 2006.

Mello PC. Para criador do Corredor Triplo A na Amazônia, preservação se sobrepõe à soberania brasileira. *Folha de S. Paulo* [Internet], 10 out. 2019 [citado em 23 out. 2022]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/para-criador-do-corredor-triplo-a-na-amazonia-preservacao-se-sobrepoe-a-soberania-brasileira.shtml>

Memorial da Democracia. PDS leva seu general aos palanques [acesso em 4 jan. 2023]. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/o-general-no-palanque>

\_\_\_\_\_. Povos do Xingu se encontram no Pará [acesso em 4 jan. 2023]. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/o-general-no-palanque>



Mendonça SR. As bases do desenvolvimento capitalista dependente: da industrialização restringida à internacionalização. In: Linhares MY. História Geral do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016, p. 490-527.

Merlinsky G. Toda ecología es política: Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores; 2021.

Merriam SB. Qualitative research a guide to design and implementation. San Francisco: CA Jossey Bass; 2009.

Mert A. The trees in Gezi Park: environmental policy as the focus of democratic protests. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 2019; 21(5): 593-607. doi: 10.1080/1523908X.2016.1202106

Metze T. Fracking the Debate: Frame Shifts and Boundary Work in Dutch Decision Making on Shale Gas. *J. Environ. Policy Plan.* 2017; 19: 35–52. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2014.941462>

Miles MB, Huberman AM. Qualitative data analysis: an expanded sourcebook. Thousand Oaks: Sage; 1994.

Milhorance C, et al. The politics of climate change adaptation in Brazil: framings and policy outcomes for the rural sector. *Environmental Politics*. 2021; 31. p. 183-204. doi: <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1907097>

Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa). Resumo da Balança Comercial. [citado em 30 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/exportacoes-do-agronegocio-fecham-2022-com-us-159-bilhoes-em-vendas>

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; 1992.

Ministério da Economia (ME). Balança Comercial Brasileira: Acumulado do Ano. [citado em 18 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Ministro pede mais esforços para combater eventos extremos. 15 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. The Amazon Fund. 2018. [citado em 6 ago. 2019] Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/en/finance/the-amazon-fund>

Miranda E. Meio Ambiente: proteção, preservação e alimentação. 6º Fórum de Agricultura da América do Sul. Curitiba; 2018.

Mitidiero Jr. MA, Goldfarb Y. O Agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo. ABRA e Friedrich Ebert Stiftung. 2021 Set.

Miyamoto S, Shimabukuro A. Policy and Strategy in Contemporary Brazil. In: Pim JE. Brazillian defence policies: current trends and regional implications. London & Dover: Dunkling Books; 2009. p. 75-98.

Miyamoto S. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. *Estudios Avanzados*. 2009 (12): 75-103, 2009.

Mol A, Spaargaren G. Ecological modernisation theory in debate: a review. In: Mol A, Sonnenfeld D. Ecological modernization around the world: perspectives and critical debates. London and New York: Routledge; 2013.

Monteiro LCR. O Programa Calha Norte: redefinição das políticas de segurança e defesa nas fronteiras internacionais da Amazônia brasileira. *R. B. Estudos Urbanos e Regionais*. 2011: 117-133. doi: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2011v13n2p117>

Monteiro T. Crise energética. Governo federal segue amarrado aos velhos modelos de geração de energia. Entrevista concedida a Ricardo Machado e João Vitor Santos. IHU Online [Internet], 28 jan. 2015 [citado em 22 jan 2023]. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/539341-estagnado-e-afundado-na-crise-energetica-governo-federal-segue-amarrado-aos-velhos-modelos-de-geracao-de-energia-entrevista-especial-com-telma-monteiro>

Moraes T, Silva E. Operação Araguaia: os arquivos secretos da guerrilha. São Paulo: Geração Editorial; 2011.

Moran E. Growth without Development: Past and Present Development Efforts in Amazônia. Boulder: Westview Press, 1983, p. 3-23.

Moreno C, Chassé DS, Fuhr L. A Métrica do Carbono: abstrações globais e epistemicídio ecológico. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll; 2016.

Najam A. Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. 2005; *International Environmental Agreements* 5: 303–321. <https://doi.org/10.1007/s10784-005-3807-6>

Napolitano M. 1964: história do regime militar brasileiro. São Paulo: Contexto, 2014.

Nascimento DM. Projeto Calha Norte: a Amazônia segundo a política de defesa nacional. In: Castro C. Amazônia e Defesa Nacional. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2006, p. 97-117.

\_\_\_\_\_. Relações Internacionais e Defesa na Amazônia. Belém: NAEA/UFPA; 2008. p. 173-196.

Navarro Z. Expropriating Land in Brazil. In: Agricultural Land Redistribution: Toward Greater Consensus. Washington: The World Bank; 2009, p. 267-290.

Neves LA, Dalaqua, R. De Estocolmo a Rio+20: uma análise da atuação brasileira sobre as principais conferências internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento. In: Caminhos para a Sustentabilidade. Cadernos Adenauer XIII; 2012. p. 13-30.

Nicolletti MX, Lefèvre GB. Precificação de carbono no Brasil: perspectivas e aprendizados a partir de uma simulação de mercado cap-and-trade. In: Mudanças Climáticas: o desafio do século. Cadernos Adenauer XVII; 2016. p. 145-169.

Nielsen TD. The role of discourses in governing forests to combat climate change. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 2014; 14, 265–280.

Nogueira R, Oliveira Neto T. Geopolítica e rodovias na Amazônia brasileira. *Revista da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Geografia (Anpege)*. p. 55-83, V.12, n.17, jan-jul.2016.

Noronha G. Terra, segurança e soberania alimentar, os objetivos do desenvolvimento sustentável e a Covid-19. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz; 2020.

Norte Energia. Composição acionária [acesso em 4 dez 2022]. Disponível em: <https://www.norteenergiasa.com.br/pt-br/norte-energia/composicao-acionaria>

\_\_\_\_\_. UHE Belo Monte, a maior usina hidrelétrica 100% brasileira [acesso em 4 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.norteenergiasa.com.br/pt-br/uhe-belo-monte/a-usina>

Nunes R. Do Transe à Vertigem: ensaios sobre bolsonarismo e um mundo em transição. São Paulo: Ubu; 2022.

Oels A. Rendering climate change governable: From biopower to advanced liberal government?. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 2005; 7:3: 185-207, doi: 10.1080/15239080500339661.

Oliveira F. Política Externa e Desenvolvimento. In: Westman G. *Novos Olhares sobre a Política Externa Brasileira*. São Paulo: Contexto; 2017.

Oliveira NC. Amazônia, pulmão do mundo? *Conjuntura Econômica*. 1991 Dez, p. 14.

Oliveira Neto T. As rodovias na Amazônia: uma discussão geopolítica. *Confins*. 2019; 501. doi: <https://doi.org/10.4000/confins.21176>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2020*. Paris OECD Publishing; 2020.

\_\_\_\_\_. *OECD Economic Surveys: Brazil*. Paris: OECD Publishing; 2018.

Otavio C, et al. Agro doa 21 vezes mais para os candidatos do PL de Bolsonaro que para o PT de Lula. *Folha de S. Paulo* [Internet], 30 set. 2022 [citado em 15 dez. 2022]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/09/agro-doa-21-vezes-mais-para-candidatos-do-pl-de-bolsonaro-que-para-pt-de-lula.shtml>

Oxfam. Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural. Informe da Oxfam Brasil. 2016 Nov.

Pádua JA. Brazil in the history of Anthropocene. In: Issberner LR, Philippe L. Brazil in the Anthropocene: conflicts between predatory development and environmental policies. London: Routledge; 2017.

\_\_\_\_\_. Floresta Ideológica. Entrevista concedido a Ernane Guimarães Neto. Folha de S. Paulo [Internet], 1 jun. 2008 [citado em 30 dez. 2022]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe0106200807.htm>

Palm PR. A abertura do rio Amazona à navegação internacional. Brasília: Funag; 2009.

Park S. Green Finance. In: Dauvergne P, Alger J. A Research Agenda for Global Environmental Politics. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar; 2018. p. 28-38.

Parks B, Roberts T. A Climate of Injustice: Global Inequality, North–South Politics, and Climate Policy. Cambridge: MIT Press; 2008.

Patterson M, Stripple J. Virtuous Carbon, Environmental Politics. 2012; 21(4): 563-582.

Paul KT. Discourse analysis: an exploration of methodological issues and a call for methodological courage in the field of policy analysis. Critical Policy Studies. 2009; 3(2): 240-253. doi: 10.1080/19460170903385692

Paulino E. The agricultural, environmental and socio-political repercussions of Brazil's land governance system. Land Use Policy. 2014 36: 134–144.

Penido A, Barbosa L, Kalil S. A defesa da Amazônia e sua militarização. In: Ioris RR; Ioris AAR. Amazônia no século XXI: trajetórias, dilemas e perspectivas. São Paulo: Alameda; 2022. p. 409-430.

Penssan, Rede. II Vigisan: National Survey on Food insecurity and Covid-19 Pandemic in Brazil, 2022.

Pereira E. “A década da destruição” da Amazônia: José Lutzenberger e a contrarreforma agrária em Rondônia (Anos 1980). História Unisinos. 2017; 21(1): 26-37. doi: 10.4013/htu.2017.211.03

Pereira E, Fritz SR, Fiuza D. Um ministro global: a atuação de José Lutzenberger nos preparativos da Rio-92 (1990-1992). História Unicamp. 2020; 7(14): 433-449.

Peres J, Matioli V. Por que o fim dos estoques públicos de alimentos do Brasil é um problema. O Joio e o Trigo [Internet], 25 nov. 2019 [citado em 16 dez. 2022]. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2019/11/por-que-o-fim-dos-estoques-publicos-de-alimentos-do-brasil-e-um-problema/>

Perruci G. “Green McWorld” versus “Gold Jihad”: The clash of ideas in the Brazilian Amazon. Global Society. 1999; 13(2): 163-180. doi: 10.1080/13600829908443185

Petit P. Incorporando a Região Norte e a Amazônia Legal ao “Desenvolvimento Nacional”. In: Iores AA, Joaroni Neto, V. Fronteiras do Desenvolvimento na Amazônia: Agro culturas, Histórias. Curitiba: Appris; 2021.

Peyerl D, et al. Applying small-scale liquefied natural gas supply chain by fluvial transport in the isolated systems: The case study of Amazonas, Brazil. *Energy for Sustainable Development*. 2022; 68: 192-202. doi: <https://doi.org/10.1016/j.esd.2022.03.010>

Phillips D. ‘We are fighting’: Brazil’s indigenous group unite to protect their land. *The Guardian* [Internet], 4 mar. 2019 [citado em 23 jan. 2023]; Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2019/mar/04/we-are-fighting-brazils-indigenous-groups-unite-to-protect-their-land>

Phillips N, Hardy C. *Discourse analysis: investigating processes of social construction*. London: Sage; 2002.

Pierce R. *Research Methods in Politics: A Practical Guide*. Sage; 2008.

Pinto E. Bolsonaro, quartéis e marxismo cultural: a loucura como método. In: Martins Filho JR. *Os Militares e a Crise Brasileira*. São Paulo: Alameda; 2021. p. 277-293.

Pinto LF. O maior incêndio de todos os tempos. *Amazônia Real* [Internet], 8 dez. 2021 [citado em 8 dez. 2022]. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/o-maior-incendio-de-todos-os-tempos/>

Pinto LFG, et al. Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil: o mapa da desigualdade. *Sustentabilidade em Debate*. Imaflora. 2020 abr; n. 10.

Pinto LFG, Pinto LCG. Uma análise dos avanços e contradições da agricultura brasileira. *Perspectiva Imaflora*. 2016 Nov; n. 3.

Pomar MH. O Agro brasileiro alimenta o mundo? Estudo da Embrapa usa regra de três para provar que sim, mas os fatos dizem que não. *O Joio e o Trigo* [Internet], 18 ago. 2022 [citado em 7 mar. 2022]. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/08/agro-alimenta-o-mundo/>

Pompeia C. *Formação política do agronegócio*. São Paulo: Elefante; 2021.

Porto JRS. O discurso do agronegócio: modernidade, poder e “verdade”. *Revista Nera*. 2014; 17(25): 24-46.

Prado LCD, Sá Earp FS. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: Ferreira J, Delgado LAN. *O tempo do regime autoritário: ditadura militar e redemocratização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2019. p. 245-284.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Ministério do Meio Ambiente (MMA). *Guia Sobre Mecanismos Voluntários de Compensação Individual de Emissões de Gases de Efeito Estufa*; 2017.

Protecting Brazil's forests: Fiddling while the Amazon burns. *The Economist* [Internet], 12 mar. 2011 [citado em 4 jan. 2023]; Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2011/12/03/fiddling-while-the-amazon-burns>

Qi X. The rise of BASIC in UN climate change negotiations. *South African Journal of International Affairs*. 2011; (18)3: 295-318. doi: <https://doi.org/10.1080/10220461.2011.622945>

Questionado sobre 'status internacional' da Amazônia, Macron diz que pode ser uma questão se algum país tomar medidas 'contra o planeta'. G1 [Internet], 26 ago. 2019 [citado em 2 jan. 2023]. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/26/questionado-sobre-status-internacional-da-amazonia-macron-diz-que-pode-ser-uma-questao-se-algum-pais-tomar-medidas-contra-o-planeta.ghtml>

Raworth K. *Economia Donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo*. Zahar; 2019.

Rego RL. Unidade de vizinhança: um estudo de caso das transformações de uma ideia urbanística. *Revista Brasileira de Gestão Urbana* [Internet]. 2017, v. 9, n. 3 [citado em 1 dez. 2022], pp. 401-413. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.003.AO01>.

Reinert E. *Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto; 2008.

Relva SG, et al. Enhancing developing countries' transition to a low-carbon electricity sector. *Energy*. 2021; 220,119659. doi: <https://doi.org/10.1016/j.energy.2020.119659>

Resende, T. Reelection da bancada ruralista chega a 65 e líder espera novas adesões em 2023. *Folha de S. Paulo* [Internet], 6 out. 2022 [citado em 15 dez. 2022]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/reeleicao-da-bancada-ruralista-chega-a-65-e-lider-espera-novas-adesoes-em-2023.shtml>

Ricupero R. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: Albuquerque JA, Seitenfus R, Castro SHN. *Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris; 2006. p. 46-81.

Rocha FFO, Assis ACO. A estrutura discursiva dos Ministros de Relações Exteriores brasileiros para a Escola Superior de Guerra (1952-2012). *Revista da Escola Superior de Guerra*. 2021 mai-ago; 36(77): 79-104.

Rocha JCR. *Guerra cultural e retórica do ódio: crônicas de um Brasil pós-político*. Caminhos: Goiânia; 2021.

Rochedo PRR, et al. The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil. *Nature Climate Change*. 2018: letters. doi: <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0213-y>

Rodrigues MGM. *Global Environmentalism and Local Politics: Transnational Advocacy Networks in Brazil, Ecuador and India*. Albany: State University of New York; 2004.

Rodrigues R. *Agro é paz: análises e propostas para o Brasil alimentar o mundo*. Piracicaba: ESALQ, 2018.

Rodrigues T. O karma amazônico dos militares brasileiros. *Le Monde Diplomatique Brasil* [Internet], 13 jun. 2022 [citado em 24 jan. 2023]. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-karma-amazonico-do-militares-brasileiros/>

Rohter L. *Brazil on the rise: The story of a country transformed*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

Rosa LP. Energia e setor elétrico nos governos Lula e Dilma. In: Sader E. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial/Flacso Brasil; 2013, p. 285-315.

Roque T. *O dia em que voltamos de Marte*. São Paulo: Planeta, 2021.

Rother L. *Brazil on the rise: the story of a country transformed*. New York: Palgrave Macmillan; 2012.

Rydin Y. *Conflict, consensus, and rationality in environmental planning: an institutional discourse approach*. Oxford: Oxford University Press; 2003.

Saad Filho A, Morais L. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo; 2018.

Sader E. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial/Flacso Brasil; 2013, p. 222-238

Sagres, Instituto. *Projeto de Nação: Cenário Prospectivos Brasil 2035*. Brasília; 2022 fev.

Salati P. Recursos para pequenos produtores, imagem no exterior, produção sustentável: especialistas apontam desafios de Lula no agro. G1 [Internet], 12 nov. 2022 [citado em 13 nov. 2022]. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/11/12/recursos-para-pequenos-produtores-imagem-no-externio-producao-sustentavel-especialistas-apontam-desafios-de-lula-no-agro.ghtml>

Saldaña JM. *The coding manual for qualitative researchers*. SAGE Publications; 2021.

Salles R. Durante o discurso em Nairóbi o Ministro apresentou as prioridades da política ambiental do governo brasileiro. Ministério do Meio Ambiente [Internet], 14 mar. 2019 [citado em 2 fev. 2021]. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/15417-durante-o-discurso-em-nair%C3%B3bi-apresentou-as-prioridades-da-pol%C3%ADtica-ambiental-do-governo-brasileiro.html>

\_\_\_\_\_. O meio ambiente sob Bolsonaro. Folha de S. Paulo [Internet], 5 jun. 2019 [citado em 2 fev. 2021] Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaao/2019/06/o-meio-ambiente-sob-bolsonaro.shtml>

Santana C. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. *Rev. Bras. Polít. Int.* 2006; 49 (2): 157-177.

Santos EHJ. Controle civil? A ascensão de Bolsonaro e a encruzilhada do Brasil – militares, Forças Armadas e política. In: Martins Filho. *Os Militares e a Crise Brasileira*. São Paulo: Alameda; 2021. p. 190-205.

Santos M. Global justice and environmental governance: an analysis of the Paris Agreement. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 60(1): e008, 2017.

Sartorato D, et al. Quando a Faria Lima encontra a boiada. O Joio do Trigo [Internet], 23 nov. 2021 [citado em 16 nov. 2022]. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/11/quando-a-faria-lima-encontra-a-boiada/>

Sayad J. *Dinheiro, dinheiro: inflação, desemprego, crises financeiras e bancos*. São Paulo: Portfolio Penguin; 2015.

Schor T, Azenha G. Urbanization, Food Sovereignty, and Sustainable Development in the Amazon. In: Ioris AAR, Ioris RR, Shubin S. *Frontiers of Development in the Amazon: riches, risks, and resistances*. Lexington Books; 2020. p. 135-160.

Schmink M, Wood C. *Contested Frontiers in Amazonia*. New York: Columbia University Press, 1992.

Schneider BR. The developmental state in Brazil: comparative and historical perspectives. *Brazilian Journal of Political Economy*. 2015 vol. 35, nº 1 (138), Jan-Mar: 114-132.

Schram S. *Welfare Discipline: discourse, governance, and globalization*. Philadelphia: Temple University Press; 2006.

Schulz C. Forest Conservation Through Markets? A Discourse Network Analysis of the Debate on Funding Mechanisms for REDD+ in Brazil. *Environmental Communication*. 2020; 14:2: 202-218. doi: 10.1080/17524032.2019.1631869

Schulze F. Tucuruí e a globalização das grandes barragens na Amazônia. In: Ioris RR; Ioris AAR. *Amazônia no século XXI: trajetórias, dilemas e perspectivas*. São Paulo: Alameda; 2022. p. 269-286.

Schwarcz L. História pela metade: os desbravadores e mercenários violentos. *Nexo Jornal* [Internet], 2 ago. 2021 [citado em 5 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/autor/Lilia-Schwarcz>

Schwarcz L, Starling H. *Brasil: uma biografia*. Companhia das Letras: São Paulo; 2015.



Schwarz R. As ideias fora do lugar. Estudos Cebrap. 1973; 5: 151-161.

Science. La communauté internationale doit-elle protéger l'Amazonie ? [acesso em 3 dez. 2022] Disponível em: <http://fr.scienceaq.com/Nature/1001048258.html>

Science Panel for the Amazon (SPA). Relatório de Avaliação da Amazônia 2021. [acesso em 30 dez. 2021]. Disponível em: <https://www.aamazoniaquequeremos.org/>

Sconfienza U. What can environmental narratives tell us about forestry conflicts? The case of REDD+. International Forestry Review. 2017; 19 (S1): 1-15.

Scrase I, Ockwell DG. The role of discourse and linguistic framing effects in sustaining high carbon energy policy—An accessible introduction. Energy Policy. 2010 (38): 2225–2233.

Sencébé Y, Pinton F, Cazella AA. On the unequal coexistence of agrifood systems in Brazil. Rev Agric Food Environ Stud. 2020; 101: 191–212. doi: <https://doi.org/10.1007/s41130-020-00099-8>

Sharp L, Richardson T. Reflections on Foucauldian discourse analysis in planning and environmental policy research. Journal of Environmental Policy & Planning. 2001; 3(3): 193-209. doi: 10.1002/jep.88

Shubin S. Rethinking Fluid, Complex, and Uncertain Poverty in Amazonian Ecosystems in Bolivia and Brazil. In: Ioris AAR, Ioris RR, Shubin S. Frontiers of Development in the Amazon: riches, risks, and resistances. Lexington Books; 2020. p. 161-188

Silva DC, Hernández LG. Aplicação metodológica da análise de conteúdo em pesquisas de análise de política externa. Revista Brasileira de Ciência Política. 2020; 33 e218584. doi: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2020.33.218584>.

Silva DC, Ribeiro R, Carvalho T. A análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais como metodologia interpretativa da política externa brasileira. Revista Eletrônica de Ciência Política. 2015; (6): 2.

Silva LIL. Entrevista exclusiva concedida à agência de notícia francesa AFP. AFP, 2 set. 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2009/02-09-entrevista-exclusiva-concedida-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-a-agencia-de-noticia-francesa-afp>

Silva LIL. Entrevista exclusiva concedida ao jornal Metro. Metro, 27 nov. 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/entrevistas/2o-mandato/2009/27-11-entrevista-exclusiva-concedida-por-escrito-pelo-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-para-o-jornal-metro-edicao-sao-paulo-e-edicao-abc.pdf/view>

Silva LO. O Acre em dois tempos: a luta pela terra na fronteira Ocidental. Revista de Estudos Estratégicos. 2007; 2. p. 70-103.

Silva M. A eloquência dos não ditos do ministro do Meio Ambiente. Nexo Jornal [Internet], 6 abr. 2019 [citado em 17 jan. 2023]. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/A-eloqu%C3%Aancia-dos-n%C3%A3o-ditos-do-ministro-do-Meio-Ambiente>

Singer A, Loureiro I. As contradições do lulismo: a que ponto chegamos? São Paulo: Boitempo; 2016. p. 9-19.

Sinha U. Climate Change: Process and Politics. Strategic Analysis. 2010; 34(6): 858–871. doi: <https://doi.org/10.1080/09700161.2010.512482>

Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (Seeg). Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil:1970-2020; 2021.

\_\_\_\_\_. Emissões dos setores de energia, processos industriais e uso de produtos. Documento de Análise: 1970-2016; 2018.

\_\_\_\_\_. Emissões Totais [Internet] [citado 15 out. 2022]. Disponível em: [https://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission](https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission)

Skidmore T. The Politics of Military Rule in Brazil, 1964–85. New York: Oxford University Press, 1988.

Smith C. Content analysis and narrative analysis. In: Reis H, Judd C. Handbook of research methods in social and personality psychology. New York: Cambridge University Press; 2000. p 313-335.

Soares FM. Amazônia da ditadura: uma história dos rios e das estradas na colonização do tempo presente. Curitiba: Appris; 2021.

Solução dos problemas fundiários pode gerar impulso econômico e ordenamento social no campo. Agência Senado [Internet], 16 abr 2021 [citado em 4 jan. 2023]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/04/solucao-dos-problemas-fundiarios-pode-gerar-impulso-economico-e-ordenamento-social-no-campo>

Souza LBG, Basile F. Mercado de Créditos de Carbono em Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: perigo ou oportunidade para o Brasil? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado (Texto para Discussão nº 202); 2016.

Souza M. A palavra convence e o exemplo. In: Martins Filho JR. Os Militares e a Crise Brasileira. São Paulo: Alameda; 2021. p. 149-170.

Souza SAF. Análise de discurso: procedimentos metodológicos. Manaus: Censur; 2014.

Sovacool B. How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions. Energy Research & Social Science. 2016 13: 202–215.

Sparovek G, et al. Who owns Brazilian lands? Land Use Policy. 2019; 87: 1-3. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104062>

Spektor M. Colombianas. Folha de S. Paulo [Internet], 17 out. 2012 [citado em 17 out. 2022]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/1170442-colombianas.shtml>

\_\_\_\_\_. Kissinger e o Brasil. Rio de Janeiro: Zahar; 2009.

Stassart J, et al. Governança Fundiária Frágil, Fraude e Corrupção: um terreno fértil para a grilagem de terras. São Paulo: Transparência Internacional Brasil; 2021.

Stern D. The Rise and Fall of the Environmental Kuznets Curve. World Development. 2004; 32 (8): 1419–1439. doi:10.1016/j.worlddev.2004.03.004

Stevenson H, Dryzek J. The discursive democratisation of global climate governance. Environmental Politics. 2012; 21(2): 189-210. doi: 10.1080/09644016.2012.651898

Streffer J, et al. Economic Impacts of Alternative Greenhouse Gas Emission Metrics: A Model-Based Assessment. Climatic Change. 2014; 125: 319–331. doi:10.1007/s10584-014-1188-y.

Stuenkel O. The BRICS and the Future of Global Order. Maryland: Lexington Books; 2015.

\_\_\_\_\_. In Spite of Bolsonaro, China Quietly Deepens its Influence in Brazil. Americas Quaterly [Internet], 11 nov. 2019 [citado em 12 dez. 2022]. Disponível em: <https://www.oliverstuenkel.com/2019/11/16/bolsonaro-influence-quarterly/>

Suzigan W. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. História Econômica & História de Empresas. 2000; 3(2): 7-25.

The rights and wrongs of Belo Monte. The Economist [Internet], 4 mai. 2013 [citado em 11 jan. 2023]; Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2013/05/04/the-rights-and-wrongs-of-belo-monte>

Tirole J. Economia do bem comum. Rio de Janeiro: Zahar; 2020.

Tollefson J. A Light in the Forest. Foreign Affairs [Internet], 11 fev. 2013 [citado em 9 nov. 2022]. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2013-02-11/light-forest>

UN (United Nations) (1992). United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

UNEP (United Nations Environment Programme) (2018). The Emissions Gap Report 2018, Nairobi.

UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) (2014). Party Groupings. Recuperado de: <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/parties/party-groupings>

Valdes C. Brazil's Momentum as a Global Agricultural Supplier Faces Headwinds. U.S. Department of Agriculture: Economic Research Service [Internet], 27 set. 2022 [citado em 25 out. 2022]. Disponível em: <https://www.ers.usda.gov/amber-waves/2022/september/brazil-s-momentum-as-a-global-agricultural-supplier-faces-headwinds/>

Veiga JE. O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica. São Paulo: EDUSP; 2008.

Veja. Bolsonaro sugere que Merkel ‘pegue grana e refloreste a Alemanha’. Veja [Internet], 15 ago. 2019 [citado em 24 nov. 2022]. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/brasil/bolsonaro-sugere-que-merkel-pegue-grana-e-refloreste-a-alemanha/>

Victor D. The case for climate clubs. Report of the E15 Initiative – strengthening the global trade and investment system for sustainable development. Genebra, ICTSD; 2015.

Vieira L, Cader R. A Política Ambiental na Década 2002-2012. In: Sader E. 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Boitempo Editorial/Flacso Brasil; 2013. p. 371-396.

Vieira L. Impacto das mudanças climáticas no Brasil. Le Monde Diplomatique [Internet], 5 mai. 2014 [citado em 12 dez 2022]. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/impacto-das-mudancas-climaticas-no-brasil/>

Vieira M. Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms. Foreign Policy Analysis. 2013; 9(4): 369–386.

Vigevani T, Cepaluni G. A Política Externa Brasileira: a busca de autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Unesp, 2011.

Vihma A, Mulugetta Y, Karlsson-Vinkhuyzen S. Negotiating solidarity? The G77 through the prism of climate change negotiations. Global Change, Peace & Security. 2011 (23)3: 315-334. doi: <https://doi.org/10.1080/14781158.2011.601853>

Villa MA. Ditadura à Brasileira: 1964-1985. A democracia golpeada à esquerda e à direita. São Paulo: Leya, 2014.

Villas Bôas E. General Villas Bôas: conversa com o comandante. Celso Castro (Org.). Rio de Janeiro: FGV Editora; 2021.

Viola E. O Brasil na Arena Internacional da Mitigação da Mudança Climática, 1996-2008. In: Rios S; Veiga PM. O Brasil na Agenda Global. Rio de Janeiro: CINDES-Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, v. 14; 2009. p. 1-47.

\_\_\_\_\_ A política climática global e o Brasil: 2005-2010. Revista Tempo do Mundo. 2010; 2 (2): 81-117.

\_\_\_\_\_ Brazilian Climate Policy since 2005: continuity, change and prospective. CEPS Working Paper No. 373; 2013.

Viola E, Franchini M. Brasil na Governança Global do Clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. *Contexto Internacional*. 2013; 35 (1): 43-76. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100002>

Viola E, Gonçalves V. Brazil ups and downs in global environmental governance in the 21st century. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 2019; 62(2): e010: doi: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201900210>

Visentini PF. O regime militar e a projeção mundial do Brasil: Desenvolvimento Econômico e Potência Média (1964-1985). São Paulo: Almedina Brasil; 2020.

Visentini PF, Silva AL. Brazil and the Economic, Political, and Environmental Multilateralism: the Lula years (2003-2010). *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 (special edition). 2020: 54-72.

Vogler J. *Climate Change in World Politics*. London: Palgrave Macmillan; 2016.

Wanderley LJ. Corrida do ouro, garimpo e fronteira mineral na Amazônia. *Revista Sapiência*. 2019; 8(2): 113-137.

Williams L, Sovacool BK. The discursive politics of ‘fracking’: frames, storylines, and the anticipatory contestation of shale gas development in the United Kingdom. *Global Environmental Change*. 2019; 58, 101935. doi: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.101935>

Wodak R, Meyer M. *Critical Discourse Studies: history, agenda, theory and methodology*. In: Wodak R; Meyer M. *Methods of Critical Discourse Analysis*. Sage: London; 2016. p. 1-22.

Woerdman E. Implementing the Kyoto protocol: why JI and CDM show more promise than international emissions trading. *Energy Policy*. 2000; 28(1): 29-38.

Yamin F. *Climate Change and Carbon Markets: A Handbook of Emission Reduction Mechanisms*. Earthscan; 2005.

Yergin D. *The Quest: Energy, Security, and the Remaking of the Modern World*. New York: Penguin Books; 2012.

Yohannes O. *The Biofuels Deception: Going Hungry on the Green Carbon Diet*. Monthly Review Press; 2018.

Zalles V, et al. Near doubling of Brazil’s intensive row crop area since 2000. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2019; 116 (2): 428-435.

Zhoury A. “Adverse Forces” in the Brazilian Amazon: Developmentalism Versus Environmentalism and Indigenous Rights. *The Journal of Environment & Development*. 2010; 19(3): 252–273. doi: 10.1177/1070496510378097

\_\_\_\_\_ O fantasma da internacionalização da Amazônia revisitado: ambientalismo, direitos humanos e indígenas na perspectiva de militares e políticos brasileiros. XXVI Encontro Anual da ANPOCS; Out 2002; Caxambu, MG, Brasil; 2002. p. 27

Zhoury A, Laschefski K. Desenvolvimento e conflitos ambientais. Belo Horizonte: Editora UFMG; 2010. p. 11-34.

Ziai A. Development Discourse and Global History: From Colonialism to the Sustainable Development Goals. London: Routledge; 2015.