AGROPOLÍTICA EM DEBATE

Democracia, Meio Ambiente e Agronegócio no Brasil

Dilemas e Oportunidades

WELLINGTON ALMEIDA

APD
DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

APD | DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

O Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha (APD) é um mecanismo de intercâmbio de conhecimentos e de informações sobre os desafios agroambientais bilaterais e globais. Há mais de duas décadas, a Alemanha desenvolve iniciativas semelhantes com diversos países. Elas são importantes referências para o desenvolvimento do APD no Brasil.

As atividades do APD têm como base o Memorando de Entendimento assinado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Alimentação e Agricultura da Alemanha (BMEL, na sigla em alemão). Participam do Diálogo representantes desses ministérios, do agronegócio, da academia e da sociedade civil do Brasil e da Alemanha.

O objetivo é a busca de um melhor entendimento sobre questões-chave das políticas agropecuárias e ambientais frente aos crescentes desafios agroambientais e das mudanças climáticas. O intercâmbio e a disseminação de conhecimento dão-se por meio de seminários, de fóruns, de conferências, de publicações e de viagens de intercâmbio.

SCN Quadra 1 Bloco C salas 1102-1104
Ed. Brasília Trade Center Brasília - DF
+55 61 9 9964-3731
contato@apd-brasil.de
www.apdbrasil.de
APD Brasil Alemanha
APD Brasil Alemanha

Com o apoio de:

Ministério Federal da Alimentação e Agricultura

em virtude de decisão do Bundestag Alemão

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA

GOVERNO FEDERAL BRASIL UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Implementado por

GFA CONSULTING GROUP
Mandatário do BMEL
Escritório de Berlim

IAK AGRAR CONSULTING

AGROPOLÍTICA EMDEBATE

Democracia, Meio Ambiente e Agronegócio no Brasil
Dilemas e Oportunidades

WELLINGTON ALMEIDA

Brasília, setembro de 2023.

SOBRE ESTE ESTUDO

Este estudo foi encomendado como documento de referência pelo APD | DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL - ALEMANHA. O seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva dos autores. Quaisquer opiniões aqui expressas não são necessariamente representativas ou endossadas pelo APD.

AUTOR

WELLINGTON ALMEIDA

Wellington Almeida é doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP) e professor associado na Universidade de Brasília (UnB). Foi pesquisador visitante na School of International and Public Affairs da Universidade de Columbia e professor visitante na Escola de Estudos Orientais e Africanos (SOAS) - Universidade de Londres.

Sumário

1. Introdução 5

2. O Brasil de volta ao cenário global 7

3. A agenda governamental para o agronegócio 10

4. O resgate da agenda ambiental 15

5. Geopolítica ambiental: a oportunidade brasileira 21

6. Perspectivas e conclusões 29

7. Referências bibliográficas 32

1. Introdução

Este artigo analisa as perspectivas e contradições políticas gerais da agenda ambiental com foco no mundo agrícola/rural, no contexto de estruturação e andamento do terceiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em outubro do ano passado, após uma acirrada disputa eleitoral. Esse contexto da disputa polarizada é parte central da análise, pois sintetiza, nas particularidades brasileiras, os desafios de manutenção da democracia em um país de dimensão continental, portador de uma herança histórica que tem no mundo rural elementos estruturantes da alta polarização política e social. O país paga um preço alto por não ter conseguido encaminhar no decorrer de sua história de dois séculos de independência um processo de reforma agrária, com redistribuição efetiva de ativos, democratizando a propriedade rural.

Em parte, a tensão política que o Brasil vivenciou nos últimos dez anos guarda relação com essa herança, pois o segmento agropecuário é o que mantém maior dinamismo na economia e ampliou consideravelmente seu peso político nas últimas décadas, especialmente no Parlamento. Não é possível fazer uma ligação mecânica com o setor empresarial rural e as históricas elites agrárias brasileiras. Na atual quadra histórica, trata-se obviamente de um segmento plural com amplos interesses, nem sempre bem explicitados. No plano político, porém, a mensagem predominante que ele passa para a sociedade é hegemonizada pelo seu polo mais radical, que nos últimos anos impulsionou a extrema-direita, defensora aberta da ruptura democrática no país.

A análise parte da hipótese de que não haverá avanços significativos para a democracia brasileira sem alguma equação negociada (via política, no sentido estratégico), se não formos capazes de encontrar pontos de convergência para uma agenda favorável a um pacto político, social e democrático em torno da conflituosa e explosiva disputa de interesses, estruturada em torno das relações entre agronegócio, meio ambiente e democracia no país. O terreno é espinhoso. Existe um impasse histórico em torno das agendas encaminhadas e agendas bloqueadas na trajetória de construção da nação. O tema é também fértil para alimentar sugestões enganosas a respeito da viabilidade de consensos superficiais, especialmente devido a sua forte inserção na discussão ambiental global. A despeito dessas dificuldades, a questão ambiental é uma oportunidade histórica – provavelmente

a única posta no horizonte político – capaz de abrir, ao mesmo tempo, um novo espaço para o país no contexto internacional e modernizar o agronegócio brasileiro, no sentido democrático.

O texto está organizado em quatro pontos centrais. Inicia-se com uma discussão sobre a volta do Brasil ao cenário global após a experiência de isolamento proposital levado a cabo pela administração que governou o país entre 2019 e 2022. Em seguida, é feito um recorte dos pontos elegidos como politicamente importantes das agendas do agronegócio brasileiro e da política ambiental. A partir dessas sínteses, procura discutir as contradições centrais e as perspectivas de avanços democráticos necessários nesse segmento importante e decisivo na configuração da sociabilidade no país.

2. O Brasil de volta ao cenário global

A eleição de Lula para um terceiro mandato no Brasil, impedindo por pequena margem de votos a continuidade da administração Bolsonaro, levou a uma esperada mudança na política externa brasileira, trazendo um alívio para a maioria da comunidade internacional. A experiência inédita de um governo sob hegemonia da extrema direita no país rompeu paradigmas, isolou o Brasil no cenário global, desmantelou uma área estratégica do Estado, anulando consensos mínimos sobre como agir em assuntos internacionais. A disputa interna em torno das prioridades nessa área e as opções preferenciais em termos de alianças organizou-se nas últimas décadas preservando sempre o espaço brasileiro nos fóruns de debates e nas arenas deliberativas.

A administração que saiu provocou mudanças sísmicas, guiada pelo improviso e pela leitura meramente ideológica da política internacional. Seu *modus operandi* provocou atritos inimagináveis, muitas vezes gerando temor em sua própria base interna de apoio, obrigando as autoridades a produzirem declarações frágeis para evitar incidentes diplomáticos mais sérios. Os exemplos são abundantes e deixaram estragos em várias direções. A paranoia de combate ao "comunismo internacional" gerou tensão com a China, o principal parceiro comercial do país, que foi acusada[1] de ser responsável pela criação deliberada do vírus da Covid-19; em relação a vizinhos sul-americanos, atacou os processos eleitorais em diversos países e se intrometeu ostensivamente na crise venezuelana; nos Estados Unidos não só apoiou a eleição de Donald Trump como sua tentativa de golpe contra a posse do presidente eleito, Joe Biden; nos fóruns multilaterais passou a votar de maneira alinhada com os regimes mais autoritários do mundo, retirando o Brasil da agenda dos direitos humanos; no Oriente Médio chegou a defender a transferência da embaixada do Brasil em Israel para a cidade de Jerusalém, em clara afronta ao mundo árabe. Por fim, na área ambiental, anulou totalmente o papel de destaque que o país vinha desempenhando nas negociações e na atualização da agenda.

Por isso, a derrota de Bolsonaro e a vitória de Lula foram amplamente saudadas em todo o planeta. A última eleição presidencial no Brasil, em termos simbólicos, foi praticamente uma disputa global. Assim, a volta do Brasil a esse tabuleiro era desejada e foi comemorada.

1 Acusação nunca totalmente oficial, mas sempre amplificada no terreno da comunicação, via porta-vozes oficiosos do governo e, especialmente, através de uma rede poderosa de produção de fake news Kna internet.

Cumprida essa etapa, coloca-se agora a necessidade de compreender as linhas centrais que vêm orientando esta nova inserção do país no debate internacional. Certamente, haverá mudanças em relação à política adotada durante os mandatos anteriores de Lula e de Dilma Rousseff, tanto pela alteração da conjuntura quanto pelo próprio aprendizado da experiência anterior da esquerda brasileira na condução do governo.

A chave analítica sobre como se comportar no espaço internacional, porém, deverá ser mantida, com algumas atualizações. Afinal, o presidente Lula faz questão de lembrar, com justiça, como o Brasil ocupava espaço de destaque no concerto internacional. Além disso, o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, principal formulador da política anterior, ocupa agora o importante papel de assessor especial do presidente da República.

Em linha gerais, a política externa que a nova administração procura colocar em prática guarda proximidade com o conceito-chave de não alinhamento ativo (NAA). Essa formulação tem origem em um artigo de Ominami (2019), que mobilizou acadêmicos e diplomatas da América Latina, com perfil de centro-esquerda, buscando uma nova formulação para o atual desafio geopolítico que vem pressionando intensamente a região: a disputa não mais velada entre os Estados Unidos (que enxerga a América Latina como seu espaço natural de influência) e a China, que avançou fortemente nas últimas duas décadas em termos de presença econômica, rivalizando com os americanos em toda a América da Sul, com exceção, por enquanto, da Colômbia. O artigo de Ominami foi o ponto de partida para uma série de seminários e debates *online*, no contexto da pandemia da Covid-19, que culminou com a publicação do livro *El no Alineamiento Activo y América Latina – una Doctrina para el Nuevo Siglo* (FORTIN; HEINE; OMINAMI, 2021). Trata-se de uma ampla compilação de posicionamentos de pensadores e tomadores de decisão (entre eles cinco ex-ministros da Relações Exteriores), que participam ou participaram de vários governos da região nos últimas duas décadas.

Essa formulação teve grande influência desses três autores chilenos que lideraram a iniciativa. O Chile tem uma larga experiência de equilíbrio entre suas relações com os Estados Unidos e China, pois é de longe o país latino-americano que mais investiu na tarefa de estudar e compreender a China. Há um consenso entre esses formuladores de que a tensão estratégica e geopolítica entre as duas potências poderá ter como desfecho provável uma restrição ainda maior à autonomia dos países da região latino-americana em função dos interesses econômicos e de segurança entre esses dois atores principais. Assim, busca-se um caminho para atualizar conceitos presentes na "*teoria da dependência*", que teve grande influência no pensamento latino-americano no fim do século passado,

refazendo os instrumentos analíticos paraa leitura do cenário internacional contemporâneo. Trata-se, portanto, de um guia para a navegação neste cenário turbulento, que pretende seguir na longa busca de uma política externa comum na região.

Os problemas e desafios, porém, seguem sendo os mesmos já identificados em outros momentos. Se na Europa, que tem um longo e avançado processo de integração, essa equação de política comum é difícil, na América Latina ela ainda é mais um desejo do que uma política real. Jorge Castañeda, ex-chanceler do México e autor de um dos capítulos do livro (pp. 278-292), aponta pelo menos três obstáculos para se colocar em prática a ideia de não alinhamento ativo no contexto atual. O primeiro é a divisão geopolítica e econômica da própria América Latina em partes bem distintas, determinadas especialmente pela relação atual com as duas superpotências; em segundo, a dificuldade de projetar um posicionamento simétrico, equidistante e crítico em relação às duas superpotências. O terceiro, complementar (e ainda mais difícil), exigiria que a região como um todo abraçasse causas que em muitos países são vistas como maldições. Um compromisso amplo com a agenda de direitos humanos, por exemplo, não uniria todos os países da região. O que Castañeda identifica, com razão, é a possibilidade de um ou outro país adotar esse conceito, a partir de uma agenda com capacidade de dar legitimidade e liderança nos temas globais. O Brasil, na sua visão, seria um desses casos, a partir do que conseguir construir de proposta na temática ambiental e climática.

A administração Lula tem sem dúvida dois ativos robustos para marcar a volta do Brasil no cenário global. O primeiro foi a capacidade de derrotar no país a extrema direita, em uma campanha com absoluta desvantagem de recursos econômicos e estratégicos. Essa vitória foi gigantesca. É praticamente impossível vencer candidato(a) à reeleição presidencial no Brasil, pois o(a) incumbente sempre conta, a partir do Estado, com instrumentos poderosos para desequilibrar a disputa. O segundo ativo é a necessidade imperiosa da presença do Brasil em qualquer equação positiva para o avanço da política ambiental global, especialmente na questão climática. Há uma incógnita, porém, sobre a capacidade de o país aproveitar esses dois ativos para se reinserir no mundo. Buscar protagonismo em todos os pontos da agenda internacional não é uma postura razoável e pode prejudicar os ganhos que estão ao alcance nesses dois pontos.

3. A agenda governamental para o agronegócio

O novo governo ainda busca construir pontes mais sólidas com o agronegócio. Sua aposta se concentra nos segmentos mais modernos que assimilam a agenda ambiental. São os setores que compreendem melhor a conjuntura internacional, em particular a influência que o tema ambiental exerce no comércio global. Esse setor conta com representantes expressivos em termos econômicos, mas é minoritário no terreno político, ainda dominado por setores avessos à regulamentação e que atuaram abertamente na mobilização política em prol da limitação da democracia no país. O atual ministro da Agricultura, Carlos Fávaro, é um representante dessa vertente moderna do agronegócio. A exemplo do presidente Lula, investe fortemente em uma agenda internacional conectada com o debate ambiental, assumindo compromissos com a redução drástica do desmatamento. Está buscando captar recursos de bancos públicos e agências multilaterais para financiar a conversão de pastagens em áreas agricultáveis (MINISTÉRIO, 2023). Mas seu esforço ainda não foi capaz de reverter a resistência do setor – que contém elementos estruturais que não serão revertidos no curto prazo – ao governo Lula.

É inegável a forte presença neste tema de um fator ideológico que se insere na história do país. Ao contrário do que ocorreu na maior parte do mundo, o Brasil em nenhum contexto histórico conseguiu promover uma redistribuição pelo menos razoável de ativos no mundo rural, via reforma agrária, que foi a lógica capitalista presente em outras regiões. Essa agenda não encaminhada – e praticamente impossível de ser reabilitada em termos clássicos – deixou marcas e tensões que dificultam a construção de consensos em termos de um projeto para o país, exatamente no único espaço geopolítico disponível em face da centralidade da agenda ambiental e climática.

Uma análise das propostas reais do então candidato Lula que foram escritas no contexto da disputa eleitoral do ano passado revela, seguramente, pontos de divergência com o posicionamento tradicional e predominante no agronegócio. Mas a radicalização narrativa e ideológica, conduzida por seu segmento mais intransigente, por outro lado, bloqueia diversos outros pontos onde o consenso estratégico para o país poderia ser tentado. O governo eleito, em suas diretrizes para a elaboração de seu plano de governo, deu ênfase à mensagem de restabelecimento de um "ambiente de estabilidade política, econômica e

institucional que proporcione confiança e segurança aos investimentos que interessam ao desenvolvimento do país" (DIRETRIZES, 2002). Apontou como prioridade o combate ao uso predatório dos recursos naturais e o incentivo às atividades econômicas com menor impacto ecológico. Destacou a importância de uma política nacional de abastecimento, incluindo a retomada dos estoques reguladores e a ampliação das políticas de financiamento e de apoio à produção de alimentos, aos pequenos agricultores e à agricultura orgânica.

As diretrizes do novo governo, em todas as passagens a respeito da modernização da estrutura produtiva e/ou reindustrialização, registram a necessidade de busca de inovação tecnológica, orientada para a transição ecológica, energética e digital. Além da defesa do meio ambiente, as diretrizes destacam, ainda, o aproveitamento industrial e comercial dos diferenciais competitivos do Brasil, como, por exemplo, a biodiversidade da Amazônia. Comprometeram-se com o fortalecimento da produção agrícola, nas frentes da agricultura familiar, agricultura tradicional e do agronegócio sustentável, afirmando que essa aliança é estratégica para "se repensar o padrão de produção e consumo e a matriz produtiva nacional, com vistas a oferecer alimentação saudável para a população".

A produção agrícola e pecuária foram destacadas nessas diretrizes como decisivas e estratégicas para a segurança alimentar e para a economia brasileira como um todo, além de serem decisivas para a balança comercial. O documento reconheceu, também, que a busca por uma agricultura e uma pecuária comprometidas com a sustentabilidade é condição para o Brasil não perder espaço no mercado externo. A partir dessa constatação e do reconhecimento da imposição da emergência climática, comprometeu-se com a retomada das metas de redução de emissão de gás carbono que o país assumiu na Conferência de 2015, em Paris.

As diretrizes apontaram para o caminho de recuperação de terras degradadas por atividades predatórias e forte programa de reflorestamento. Igualmente, o documento se comprometeu com iniciativas de conservação da biodiversidade e dos ecossistemas brasileiros. Incluiu nessa promessa investimentos para as populações indígenas, quilombolas e tradicionais, apostando na possibilidade de viabilizar uma trajetória de transição ecológica com base no conhecimento tradicional e científico. Além disso, colocou como prioridade o foco no combate ao desmatamento, especialmente na Amazônia. Esse desenho de programa se complementou com a disposição de combate ao crime ambiental promovido por milícias, grileiros, madeireiros e outras organizações. A ideia central seria combinar medidas de proibição do desmatamento ilegal com a promoção do desmatamento líquido zero, isto é, com recomposição de áreas degradadas e reflorestamento dos biomas.

O relatório da equipe de transição detalhou mais a agenda ambiental e menos a agenda da agricultura, pecuária e abastecimento. Mas a síntese das diretrizes gerais da plataforma eleitoral vitoriosa, em tese, não deveria encontrar resistências na perspectiva de construção de um programa mínimo agroambiental, capaz de permitir ao Brasil o aproveitamento da única oportunidade estratégica disponível para ganhos na inserção internacional. Os pontos centrais contemplam perfeitamente os segmentos modernos do agronegócio. Mas o desafio para o novo governo continua enorme, pois mesmo com sinalizações ao lado mais moderno do agronegócio, durante a campanha eleitoral, esse setor, majoritariamente, apoiou a reeleição do então presidente Bolsonaro. E nestes primeiros meses de governo as sinalizações ao segmento mais moderno do agronegócio não foram suficientes para romper esse estranhamento. É certo que não se trata de um bloco monolítico. Há evidências de um setor mais moderno que compreende melhor as questões políticas no sentido de adequação à agenda internacional ambiental. Mas mesmo esse segmento moderno tem dificuldades de se apresentar de maneira mais assertiva no debate político brasileiro nos temas estratégicos.

O exame das propostas dos setores mais arredios ao novo governo, descontado o posicionamento ideológico e militante, mostra que elas também são passíveis de debate. E talvez seja este o caminho para desmontar o discurso intransigente de setores do mundo produtivo rural, que se negam a pensar uma agenda do país para além de seus interesses particulares e suas convicções políticas sectárias e antidemocráticas. Um reposicionamento mais claro do compromisso ambiental nas negociações em torno do comércio internacional, por exemplo, pode criar algum campo de negociação. Afinal, o agronegócio brasileiro é altamente competitivo e a favor de negociação ampla de acordos comerciais, conforme destacou a maior organização política do setor em sua plataforma entregue aos candidatos nas eleições do ano passado (CNA, 2022). Mas contraditoriamente essa mesma organização representativa do setor, capaz de produzir análises conectadas com o debate internacional, postou-se de maneira absolutamente ideológica na campanha presidencial e se omitiu de críticas à tentativa de golpe de estado, ocorrida no contexto dos atos de 08 de janeiro deste ano.

Uma agenda mínima de coesão interna sobre compromissos ambientais poderia facilitar as negociações do país no comércio internacional, tarefa essencialmente do governo. Um bom exemplo à vista é a negociação com a União Europeia em função do novo regulamento europeu para produtos livres de desmatamento, aprovado em abril pelo Parlamento do bloco e que entrou em vigor no dia 29 de junho passado. Trata-se de uma

legislação difícil de ser assimilada pacificamente no Brasil, a despeito do compromisso real do atual governo com o desmatamento. Afinal, essa nova legislação proíbe importação de produtos com origem em áreas com qualquer grau de desmatamento, desde de dezembro de 2020, independentemente de ser legalizado ou não. Ou seja, passa por cima da legislação brasileira (o Código Florestal) que regula o desmatamento e que já é bastante criticada por produtores. Esse ponto é, sem dúvida, responsável pela subida de tom do presidente Lula, que em recentes pronunciamentos na Cúpula da Amazônia e na reunião do BRICS, em Johanesburgo, bateu forte na ideia de "novo colonialismo verde". De acordo com o Ministério da Agricultura, essa regulamentação deverá impactar até 356 produtos brasileiros, em sete cadeias produtivas (VALOR, 2023).

A análise desses pontos no que diz respeito às relações com a Europa, no momento, é marcada por muitas perguntas e poucas certezas. O presidente Lula manifestou em abril durante sua visita à Espanha (que assumiu no mês de julho a presidência do bloco) a disposição de viabilizar, ainda este ano, a assinatura do acordo do Mercosul com a União Europeia. Sabe-se, porém, que o Brasil deseja revisar alguns pontos e o impacto prático dessa demanda de revisão em termos de tempo é uma das perguntas.

O embargo dos produtos agropecuários originados de áreas que sofreram desmatamento, nos termos agora em vigor na Europa, vai estressar as negociações. Além de ignorar a legislação brasileira sobre desmatamento, existe, ainda, a questão de como comprovar que os produtos exportados estão saindo de uma área sem risco de desmatamento (em tese um incentivo para o cumprimento das regras ambientais). Em alguns casos isso poderia ser resolvido pelo procedimento de transporte segregado. No caso da soja brasileira, por exemplo, essa operação seria bastante complexa e demandaria aumento de custos, que possivelmente seriam repassados para toda a cadeia.

Teme-se que ao invés de tomar essas medidas os produtores optem pela busca de mercados compradores que não fazem essas exigências, especialmente a China, mas também outros países asiáticos. Porém mesmo esse aspecto aparentemente óbvio pode sofrer alterações bruscas, como, por exemplo, o avanço da questão das exigências ambientais por parte da própria China. Além disso, prevalecendo uma lógica em que as exigências europeias orientem o sentido do mercado global haverá sempre mais facilidade de atendimento das exigências ambientais por parte dos grandes produtores e *traders*, provocando desigualdade estratégica no próprio setor produtivo. Assim, a atual reclamação brasileira é bem compreensível.

De qualquer maneira, para assumir liderança efetiva no cenário global, é necessária uma mínima coesão interna. Restrições como esta imposta pela Europa poderão vir a ser uma regra no comércio internacional com os países ricos. Não deverá ser a lógica predominante – pelo menos no curto prazo – no Sul Global, mas aí temos dois problemas. O primeiro é a importância de padrões ambientais no comércio internacional para que sejam reais os compromissos com a sustentabilidade. O segundo, de ordem pragmática, continua sendo a relevância desses mercados para as exportações brasileiras. Para levar adiante a ideia de Não Alinhamento Ativo, assumindo novo papel na política internacional, é necessário saber que mais poder também gera custos. Assim, haverá a necessidade de se encontrar um denominador comum entre as ênfases diferenciadas produzidas por cada olhar específico, ou seja, o desafio passa pela construção de uma nova síntese capaz de compatibilizar, por exemplo, a visão europeia, que coloca como tema central o fim do desmatamento, e a posição brasileira, que assume compromissos claros com o desmatamento, mas não aceita esses condicionantes na negociação de acordos, como é caso do Acordo Mercosul-União Europeia. São certamente lógicas diferentes, mas o que mais importa para o Brasil aproveitar a oportunidade de reassumir seu papel relevante na questão ambiental, contribuir com consensos internacionais e, ainda, promover ganhos econômicos com esse reposicionamento passa pela comprovação real de que é possível ampliar a produção, com sustentabilidade, encaminhando uma agenda de agricultura conectada com a transição ecológica.

4. O resgate da agenda ambiental

A agenda ambiental adquiriu um papel de destaque na plataforma eleitoral de Lula, para a conquista de seu terceiro mandato como presidente da República. O tema é tratado de maneira transversal, refletindo especialmente o debate sobre a emergência climática. Dessa forma, o governo eleito busca uma reinserção do Brasil no cenário mundial, assumindo compromissos com a transição ecológica e energética, apontando entre suas diretrizes a busca de uma nova economia, capaz de articular ações de conservação, restauração e acesso sustentável à biodiversidade dos biomas brasileiros (DIRETRIZES, 2002). O documento assumiu, ainda, compromissos com os direitos e os territórios dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais. Os primeiros seis meses de governo, apesar das fortes pressões, veladas ou explícitas, especialmente pela maioria conservadora do Congresso, não abalaram esse compromisso. Até o momento, o governo dá mostras de que compreendeu o papel estruturante da agenda ambiental.

Nessa sinalização de nova política ambiental, a questão do combate ao desmatamento é um tema-chave, com capacidade de produzir ações práticas mais imediatas, por parte do governo eleito. Trata-se de um ponto com potencial de aglutinar um consenso razoável entre atores políticos e sociais com posicionamentos distintos sobre os rumos da agenda ambiental. As diretrizes do governo empossado em janeiro último procura aglutinar esses atores internos, chamando atenção para os custos econômicos que podem ocorrer no médio e longo prazos caso o país não enfrente o problema climático. Assim, a proposta central passa pela retomada dos compromissos assumidos em 2015 na 21ª Conferência das Partes (**COP21**) das Nações Unidas sobre o Clima, realizada em Paris (UNFCCC, 2023a).

Na reta final de preparação da Cúpula da Amazônia, realizada em Belém, no em agosto do corrente ano, o governo apresentou, com base no sistema de alerta do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, números expressivos de queda de desmatamento na região amazônica. Nas áreas sob alertas, a queda foi de 33,6% no primeiro semestre de 2023, em relação ao mesmo período de 2022. O mais provável é que esses números reflitam ações concentradas e coordenadas entre órgãos federais e estaduais da região, possibilitadas pela energia inicial de afirmação do governo. São bons sinais que vão demandar esforços continuados para serem mantidos. Essa tendência não foi verificada no Cerrado, nas

áreas sob alerta. Ao contrário, houve crescimento de 21% de desmatamento no primeiro semestre, embora já tenha registrado queda de 14,6% no mês de junho (MINISTÉRIO, 2023a). O cenário otimista é de interrupção do processo intenso de desregulamentação e destruição. Mas não será uma tarefa simples e nem haverá, certamente, uma volta automática ao padrão anterior de mitigação. Novas marcas e desafios se consolidaram nestes últimos quatro anos.

São contradições que pressionam qualquer governo, especialmente os de ampla coalizão. Até o momento, o primeiro embate significativo ocorreu em torno da possibilidade de exploração de petróleo na margem equatorial brasileira, que cobre do litoral do Amapá até o litoral do Rio Grande do Norte. Prevaleceu até o momento o posicionamento do órgão técnico ambiental, negando o licenciamento. Foi um sinal de prestígio dos compromissos ambientais, mas esse tema, certamente, terá outras batalhas ainda neste governo. Esta queda-de-braço está longe do fim e os setores derrotados vão pressionar para que se reveja a posição que momentaneamente prevaleceu, conforme vários sinais já captados pela mídia (O GLOBO, 2023).

Em relação ao aspecto central do desmatamento, o governo busca encontrar espaços em temas capazes de promover alianças entre atores que competem em relação ao perfil dos territórios no mundo rural. Uma aposta, em tese capaz de promover essa convergência e angariar apoio no cenário externo, passa pela tentativa de influir no desenho do mercado global de carbono. A campanha de Lula procurou marcar posição na mídia a respeito da criação de um grupo formado por Brasil, Indonésia e Congo, que receberia o nome de BIC, visando atuar em conjunto nas futuras Conferências das Partes sobre o Clima (COPs), com a intenção de pressionar os países ricos em relação ao financiamento da proteção das florestas. Esses três países são os detentores das maiores áreas de floresta tropical no mundo. Caso essa aliança ganhe tração, haveria um esforço para incluir outros países da África, da Ásia e da América do Sul (Guiana, Suriname, Venezuela, Equador, Peru, Colômbia, além da Guiana Francesa).

Esse tema começou a ganhar contorno político mais efetivo após a Cúpula da Amazônia. Líderes dos oito países que fazem parte do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) se reuniram com representantes da Indonésia, Congo e República Democrática do Congo. Em conjunto já preparam um documento político comum para a COP-28, que será realizada nos Emirados Árabes. Essa cúpula serviu também para retirar do ostracismo a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, uma instituição pouco conhecida, que saiu do encontro de Belém com uma robusta agenda de trabalho.

Neste novo contexto, o debate amplo em torno do tema do pagamento por serviços ambientais volta a ganhar destaque, com potencial de impulsionar uma regulamentação mais precisa sobre alternativas de estruturação de um mercado de carbono no país. Esse assunto vem sendo discutido há mais de uma década. Confirmada essa expectativa, ganhará impulso o debate a respeito de alternativas econômicas específicas, atreladas à redução das emissões por desmatamento e degradação florestal, como, por exemplo, via o mecanismo de REDD+[2]. O pagamento por serviços ambientais é uma agenda mais ampla do que o REDD. Mas esse ponto apareceu como uma aposta do novo governo. Nestes primeiros sete meses o governo mostrou baixa iniciativa nesse campo. Em recente depoimento no Congresso, o secretário da área no Ministério do Desenvolvimento, Rodrigo Rollemberg, afirmou que o governo concluiu uma proposta, mas ainda não tem definição sobre como encaminhar a tramitação e, ainda, que a expectativa é que entre em vigor uma nova legislação até a COP-30, que ocorrerá no Brasil em 2025. (CÂMARA, 2023).

O histórico de quase duas décadas neste debate, porém, mostra as dificuldades. É necessário adquirir maior capacidade institucional para pôr em prática um programa mais ousado de dinamização de projetos de venda de direitos de carbono, especialmente via mecanismo de REDD+. Esse processo não tem como ser ampliado sem um marco regulatório que trate de maior clareza das questões federativas. Discutindo centralização e descentralização, Toni e Ferreira (2011) já identificavam, há mais de uma década, as dificuldades postas. Nesse sentido, visões excessivamente otimistas – Caldeira, Sekula, Schabib (2020) –, por exemplo, não devem ser desestimuladas, mas precisam ser iluminadas pelas tarefas políticas pendentes.

O mecanismo REDD+ é somente uma das modalidades possíveis no mercado de carbono. Após 14 anos de debates legislativos, o Brasil aprovou há dois anos a Lei 14.119/21 (PLANALTO, 2021), que estabelece a Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais – PNPSA, o Cadastro Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais – CNPSA, além do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais. Essa política ainda demanda regulamentação e pode ampliar as possibilidades de expansão do mercado de carbono no Brasil. Entidades da sociedade civil, entre elas a Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura, apresentaram ao novo governo um conjunto de propostas de regulamentação, focadas em pontos objetivos como o cumprimento da lei na conservação

2 Esse mecanismo tem como estratégia criar incentivos econômicos para a redução das emissões por desmatamento e degradação, através de ações de conservação e manejo florestal.

dos ecossistemas; políticas de incentivos para reservas particulares, povos indígenas, comunidades tradicionais e produtores familiares; critérios mínimos para os contratos de pagamentos por serviços ambientais; e sinalizações para atração do setor privado, com desenho de modelos de governança, transparência, participação social e a definição de áreas prioritárias (PINTO; GUIMARÃES; MOUTINHO, 2022)[3]

Há sem dúvida uma janela de oportunidade para o Brasil aproveitar toda potencialidade do mercado global de carbono, mas não é algo trivial e de curto prazo. Ter um projeto, de qualquer forma, é o primeiro passo. O debate sobre o mercado de carbono se arrasta nas últimas duas décadas, no contexto de estruturação da agenda ambiental global, após a II Conferência Das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Brasil, em 1992.

O mercado de carbono funciona atualmente no mundo em duas modalidades. Existe um mercado regulado e outro voluntário. O regulado passou a funcionar com a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, em 16 de fevereiro de 2005. Adotado em dezembro de 1997, o referido protocolo passou por um complexo processo de ratificação (atualmente 192 países aderiram ao instrumento). Esse acordo tem a função de colocar em prática o arcabouço da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, aprovada na Rio-92. Assim, o mercado regulado colocou em operação os compromissos descritos no Anexo B do Protocolo, assumidos por 37 países industrializados ou com economias em transição e a União Europeia, cuja meta para o primeiro período (2008-2012) foi de redução, em média, de no mínimo 5% de emissão dos gases de efeitos estufa (GEEs) em relação aos níveis de 1990. No segundo período (2013- 2020), o compromisso entre as partes foi de redução de pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990 (UNFCCC, 2023). Nesse mercado regulado, cabe aos governos a definição dos limites de emissões permitidas às empresas. A regulação estatal define, também, políticas para atrair os investidores tendo a captura do carbono como carro-chefe. O mercado voluntário se desenvolveu em paralelo ao Protocolo de Kyoto e no momento é o que funciona de fato no Brasil. Em torno desse mercado voluntário ocorrem iniciativas por parte de atores da sociedade e das empresas que adotam metas de governança ambiental e social, popularizadas pela sigla inglesa ESG (*Environmental, Social and Governance*).

3 Somente em junho passado, através do Decreto N. 11.550, foi reorganizado e definido o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Esta será a instância política onde essa agenda será detalhada e aprovada (PLANALTO, 2023).

O debate público em torno das potencialidades do mercado de carbono, especialmente a quantidade volumosa de matérias e notícias nas mídias, não revela, porém, o longo caminho que ainda precisa ser percorrido. A quantidade de estudos sobre esse mercado no Brasil é reduzida. E as análises feitas indicam, ainda, muitos impasses e incertezas. Na academia, um levantamento abrangente sobre o tema foi realizado por Silveira e Oliveira (2021). As autoras revisaram dados secundários sobre o desenvolvimento do mercado de carbono no país, buscando compreender principalmente a participação do setor florestal. O artigo revisou toda a base de dados de cinco plataformas (Scopus, Web of Science, Scielo e Google). Além da incipiente regulamentação, o estudo evidenciou, também, desafios e preocupações com o risco e a incerteza dos projetos, tanto em relação ao processo de contabilização do sequestro de carbono quanto aos impasses institucionais e governamentais. Entre os projetos considerados, constam dados sobre iniciativas de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), geração de créditos de carbono pela biomassa e estoque de Dióxido de Carbono, e também outras modalidades do mercado voluntário.

De acordo com as autoras (p.11) a literatura aponta como maiores desafios no histórico do mercado brasileiro de carbono os seguintes temas:

- *Risco e incerteza dos projetos florestais;*
- *Complexidade e dificuldade de que as compensações levem a benefícios climáticos reais;*
- *Monitoramento e precisão dos estoques de carbono;*
- *Tempo que o carbono permanecerá nas árvores;*
- *Risco dos plantios florestais (Incêndio, pragas e doenças);*
- *Longo prazo do investimento (Maiores riscos)*
- *Não possuir certificação e mercado para seus créditos;*
- *Falta de regulação do mercado de carbono;*
- *Instabilidade do preço do carbono;*
- *Insegurança no investimento pela flutuação dos preços;*
- *Dependência de ações governamentais para reduzir os custos de transação;*
- *Dificuldade de atribuir valor monetário ao sequestro de carbono florestal;*
- *Limitações econômicas que diminuem a atratividade para potenciais desenvolvedores de compensações até que ocorra um aumento dos preços do carbono.*
- *Custo-benefício da implantação de projetos e aceitabilidade pública.*

Após o levantamento dessas variáveis as autoras promoveram uma ampla revisão da literatura disponível sobre experiências específicas referentes aos projetos de REDD+, projetos de MDL (que aparecem em maior proporção), Geração de Créditos de Carbono pela Biomassa e Estoque de CO_2, Projetos de Mercado Voluntário de Carbono, RCEs no Mercado Regulado de Carbono, Armazenamento de Carbono para Comércio de Emissões e Redução de Emissões de GEE. Além da constatação de que o mercado brasileiro carece de normatizações e melhor definição jurídica, o estudo traz uma inquietante constatação em relação aos projetos sobre MDL, que são os que foram identificados em maior proporção. Nos últimos anos houve uma aposta maior nesses projetos, especialmente pelo seu potencial em relação a aterros sanitários. Porém, vem ocorrendo uma diminuição nos registros de novos projetos. As dificuldades constatadas nos custos de transação, falhas informativas e de mensuração, além de outras dificuldades relativas à comercialização de seus créditos projetam um cenário de incertezas sobre sua viabilidade. Identificar esses gargalos reais, que se impõem para além das intenções políticas, é outro desafio à vista.

5. Geopolítica ambiental: a oportunidade brasileira

O resultado das eleições presidenciais de 2022 trouxe de volta o Brasil para o debate da governança na agenda ambiental, especialmente em relação ao clima. O país volta a ocupar um espaço natural nessa temática. Negociações sobre recursos de cooperação internacional como o Fundo Amazônia e o Fundo do Clima foram aceleradas. Assim, crescem as expectativas de retomada de projetos em diversos campos. A busca de equilíbrio climático suportável é o ponto central da agenda ambiental global. O Brasil é um ator-chave nessa equação, especialmente pela importância da Amazônia.

Essa região, que projeta para o mundo os desafios e a oportunidade geopolítica posta para o país, tem três processos históricos marcantes, bem descritos por Becker (1997 e 2009). O primeiro, cujo paradigma orientador foi o de *sociedade-natureza/economia natureza*, está ligado à expansão marítima das empresas de comércio europeias, no momento de estruturação da economia-mundo capitalista. O segundo foi marcado pelas diversas estratégias geopolíticas de manutenção de seu vasto território, mesmo sem base econômica e população estável. O terceiro, que nos interessa e nos desafia hoje, expressa a transição entre os modelos de ocupação, incluindo os conflitos das últimas décadas, que trouxe para a cena política os povos originários e as populações tradicionais e que ganhou outra escala de preocupação, a partir da afirmação do meio ambiente como um tema global. Assim, a Amazônia se tornou um palco em que a ameaça a povos que resistem há séculos em defesa de suas culturas e tradições se cruzou de maneira definitiva com a temática ambiental.

No processo de redemocratização, como resistência a essas ameaças, estruturam-se redes socioambientais, reunindo experiências múltiplas na disputa simbólica e efetiva sobre os destinos da região. Os conflitos socioambientais escancaram no plano real e narrativo as disputas de projetos em torno da apropriação do território. Instala-se uma verdadeira *guerra ecológica*, conforme conceito elaborado por Almeida (2011) para caracterizar campos políticos que expressam padrões distintos de apropriação territorial. De um lado as múltiplas experiências de uso sustentável dos recursos naturais, desenvolvidas por um conjunto diverso de atores locais (povos originários, comunidades tradicionais,

iniciativas governamentais), apoiadas pela luta concreta no território e também pelo apoio da opinião pública nacional e global. Na estruturação dessa malha socioambiental, conquistas importantes se impõem, como, entre outras, demarcação de terras indígenas, multiplicação de Unidades de Conservação, Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAIs) nos estados, Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos (PDAS), Zoneamento Ecológico-Econômico, avanço da legislação protetiva, presença da cooperação internacional governamental e não governamental, com destaque para as iniciativas macro como foi inicialmente o PPG7 e depois o Fundo Amazônia.

De outro, as novas estratégias de reprodução do ciclo extrativista em torno dos minérios, madeira, expansão da pecuária e desflorestamento. Esse campo resiste de todas as formas ao processo de democratização e reconhecimento dos direitos dos povos originários e das comunidades tradicionais. Amplia e utiliza progressivamente seu poder econômico e político (especialmente no Congresso) para desmontar a legislação, esvaziar as instituições públicas responsáveis por políticas e controle. Alcançam um espaço ampliado com a eleição presidencial de 2018, abrindo caminho para desequilibrar totalmente a disputa, colocando em risco conquistas, impondo retrocessos.

Esse ciclo foi pelo menos parcialmente interrompido com a eleição do ano passado. Abriu-se, portanto, uma nova oportunidade de se construir um outro caminho para a Amazônia, conectado com um projeto maior de país. Aproveitar essa janela exige maturidade, realismo e capacidade de negociação. E isso inclui a necessidade de ampliar o diálogo entre forças políticas diferentes. Para se falar de verdade em um projeto para o país, a partir da temática ambiental e da busca por uma transição ecológica, é necessário incluir, sem vetos, todos os atores interessados nessa agenda. Nesse sentido, trazer para essa perspectiva os segmentos do agronegócio conectados com práticas sustentáveis e, especialmente, que não sabotam a necessária regulação, é tarefa importantíssima. O peso político do agronegócio na sociedade brasileira guarda relação direta com o espaço que esse segmento ocupa na economia brasileira, tanto pelo andamento de sua agenda quanto pela queda progressiva da indústria tradicional. Em 1970, ele representava 7,5% do PIB. Em 2020, o setor já respondia por 26,6% do PIB, crescendo seis pontos em relação a 2019 (20,5%). A perspectiva é que o setor em 2023 fique em torno de 24,5% do PIB brasileiro (CEPEA-CNA, 2023). É preciso e possível fazer política pensando no longo prazo. Aproveitando esta nova oportunidade de se repensar o país, sua reinserção no plano internacional e, especialmente, uma nova chance de superação do atraso e da desigualdade que marcam a trajetória brasileira nos últimos dois séculos.

Existe uma ampla literatura sociológica e política que busca explicar a trajetória brasileira com muitos recortes comparativos, especialmente com os Estados Unidos[4]. Uma opção compreensível – pelas similaridades entre os dois países em termos de território e pelas experiências da colonização e da escravidão. O núcleo original mais significativo desses estudos é interno e se estruturou a partir do chamado ensaísmo dos anos 30 do século passado[5].

Temos, também, a contribuição das correntes que podemos denominar de brasilianistas que começam a trabalhar interpretações com olhar externo, a partir do século XX. Um estudo pouco lembrado desse período e que contém elementos instigadores sobre opções endógenas responsáveis por boa parte do atraso econômico do país é o trabalho de Leff (1991)[6]. Esse texto dialoga criticamente com uma visão que por muito tempo ficou consolidada na literatura brasileira sobre as razões de nosso atraso[7], atribuída especialmente a Caio Prado Jr (1961) e Celso Furtado (1982), que conferiam uma importância decisiva às relações desiguais de troca comerciais entre a metrópole e a elite local (em prejuízo desta). Leff sugere uma outra interpretação, destacando as decisões endógenas da elite que iriam se refletir na consolidação de uma renda per capita baixa, com elevadas taxas de desigualdade. É nessa mesma linha que uma pesquisa histórica realizada no fim do século passado por Fragoso (1998) vai propor uma reinterpretação dos modelos explicativos da economia colonial, reforçando os argumentos sobre a acumulação endógena e o peso das opções internas da elite econômica na configuração da nossa sociedade pós-independência. Essa pesquisa apresenta dados empíricos exaustivos mostrando como parte da acumulação mercantil não ia para a metrópole, sendo aqui mesmo reinvestida, provocando, ainda, diversificação das atividades dos grandes empresários do comércio e, por fim, emigração de parte desses comerciantes para o rentável negócio de grandes propriedades rurais.

---

4 Neste ponto são aproveitados alguns argumentos presentes em outro trabalho do autor (ALMEIDA, W, 2018).

5 Sem desconsiderar outras obras de interpretação do Brasil que emergem a partir desse período e, ainda, outras, que cobrem também os períodos da Colônia e Império, nos limitamos para o recorte aqui proposto aos argumentos centrais que se consolidaram sobre o atraso político, social e econômico brasileiro nos séculos XIX e XX, presentes especialmente nas interpretações de Celso Furtado (Formação econômica do Brasil) e Caio Prado Júnior (Formação do Brasil contemporâneo).

6 Devo esta descoberta ao brilhante e inusitado trabalho jornalístico (com riqueza de análises e investigação) desenvolvido por Rafael Cariello (2016).

7 "Atraso" no sentido do que foram as experiências clássicas de modernização capitalista adotadas em outras sociedades com trajetória similar à brasileira.

A questão da redistribuição de ativos é um aspecto central dessa análise. Leff enfatiza o peso decisivo que a distribuição ou restrição no acesso ao ativo terra teria na trajetória diferenciada entre os dois países no processo de abertura de oportunidades para as populações negras - finalmente livres da escravidão - e dos recém chegados imigrantes europeus, em geral também pobres e analfabetos. Mostra como no Brasil opções políticas e institucionais restringindo drasticamente o acesso à terra manteve a lógica predominante do período colonial de oferta abundante de mão de obra de baixo custo. O que havia de maneira mais efetiva para esse novo contingente formado por ex-escravos e imigrantes era o caminho clássico de venda de sua força de trabalho em condições desfavoráveis de negociação. Nos Estados Unidos ocorria o inverso: a renda salarial aumentava, pois a despeito do forte fluxo imigratório, a ampla possibilidade de acesso à terra reduzia o poder de negociação dos proprietários rurais e industriais para a contratação de trabalho assalariado.

O esforço de Leff visava responder a uma pergunta formulada pelo próprio Celso Furtado em *Formação Econômica do Brasil* a respeito dos motivos que poderiam explicar por que os Estados Unidos conseguiram se industrializar no século XIX, se aproximando dos países europeus, enquanto o Brasil teria adquirido no século XX o perfil de uma região vastamente subdesenvolvida. Furtado elabora essa pergunta, obviamente, desprezando as explicações supersticiosas e as teorias racistas de inferioridade de clima e de "raça", por muito tempo em voga. Leff percorre caminhos para responder as inquietações de Furtado, reavaliando os obstáculos ao desenvolvimento econômico antes da industrialização que iria se impor somente a partir da Revolução de 1930. Discute argumentos sobre condições socioculturais, imperialismo, comércio internacional, escravidão, imigração europeia e oferta elástica de trabalho. Confere a este último ponto uma importância significativa, pois em um contexto de rápido crescimento demográfico permaneceram baixos os níveis educacionais.

Esse recorte pontual e parcial de um dos fatores históricos que ajudaram a moldar o perfil atual da sociedade brasileira é importante para o debate sobre como enfrentar a atual extrema desigualdade e buscar um novo pacto inclusivo. Obviamente, não explica tudo, mas tem peso significativo. O Brasil é um caso raro de país que, tendo a seu dispor quantidade excessiva de terras e população demandando acesso a essa propriedade, não conseguiu encontrar mecanismos políticos e institucionais para redistribuir e democratizar esses ativos. Ao contrário, as principais medidas adotadas a partir do processo de transição do regime escravocrata para o sistema de trabalho assalariado no século XIX foram sempre no sentido de manter os latifúndios e criar barreiras para a

expansão da pequena propriedade, garantindo no terreno legal um modelo excludente de ocupação do território, consolidando diretrizes que iriam dificultar a emergência de relações capitalistas de trabalho (MENDES, 2009).

A Lei de Terras, de 1850, foi um marco nesse processo, com forte impacto nas décadas seguintes em relação ao perfil latifundiário do país e a ocupação do território. Rompeu com a política anterior de concessão de terras, centralizou uma quantidade imensa de terras devolutas no Estado e estabeleceu que a partir daquele momento o acesso a elas só poderia ser feito por meio de compra e venda. Na prática essa lei fechou o acesso à terra para os escravos já libertos, dificultou imensamente o acesso para os imigrantes, preparando o sistema de proteção aos interesses do latifúndio para a evidente crise do escravismo. Uma prevenção articulada pela elite rural já nos primeiros anos da independência do país.

Instrumentos adicionais facilitaram, aos já proprietários, mecanismos de grilhagem de terras para comprovar e ampliar suas propriedades. Uma opção endógena da elite brasileira radicalmente contrastante com a *Homestead Act* de 1862 nos Estados Unidos, que abriu caminhos para a concessão de terras devolutas que atraíram para o Meio-Oeste americano milhões de imigrantes europeus, com impacto direto nas negociações em torno do trabalho assalariado, como mostra o estudo de Leff.

Os conflitos em torno de uma agenda política para a reforma agrária intensificaram-se a partir da metade do século passado e foram responsáveis por uma escalada de violência e morte no campo, que perduram até os dias de hoje. Mas do ponto de vista objetivo, porém, a agenda de reforma agrária ampla perdeu sua última oportunidade histórica e estrutural exatamente nos anos 50 do século passado, quando a maioria de sua população encontrava-se na área rural. Na medida em que se aprofundou e consolidou-se o processo de migração do campo para a cidade, responsável pela conformação de um perfil desumano das condições de vida na periferia das grandes e médias cidades, essa agenda se perdeu enquanto solução estratégica. A despeito do contingente ainda significativo de pessoas pobres que seguiram em mobilização política pela terra nos últimos 50 anos, com grande pico nos anos anteriores ao golpe militar de 1964 e na retomada das lutas democráticas nos anos 80 do século passado, uma agenda de democratização da propriedade da terra (justa), via reforma agrária clássica, não responde mais às questões colocadas por Leff. Não é razoável supor que, mesmo excluídas de condições materiais aceitáveis e vivendo precariamente nas periferias urbanas, venha a ocorrer uma volta ao campo das atuais gerações cujos avós e pais migraram do campo para a cidade.

Pensando no mundo rural brasileiro hoje, é preciso assumir que essa agenda clássica, infelizmente, perdeu seu tempo histórico, como destaca Martins[8]. Isso não implica descartar as legítimas demandas de políticas públicas apresentadas pelo amplo conjunto de atores sociais do mundo rural, que foram excluídos e oprimidos pela lógica predominante. Ao contrário, devem-se buscar novos pactos inclusivos, capazes de abrir horizontes favoráveis à democratização e superação da extrema desigualdade que impera no país, a partir das oportunidades objetivas que se apresentam. Agendas políticas de reformas, modernização e democratização estão sempre inseridas em contextos históricos específicos e geralmente marcados por conflitos abertos, expressos em experiências variadas de guerras.

Mudanças incrementais, em contexto democrático, são mais lentas e difíceis. Mas este é o caminho escolhido pela sociedade brasileira, a partir do processo de redemocratização dos anos 80 do século passado, cujo marco é a Constituição de 1988. Em qualquer contexto, porém, as mudanças mais profundas exigem consenso estratégico capaz de transformar as oportunidades em ações reais. E os ganhos parciais ocorridos no período democrático nas últimas três décadas foram enormes, a despeito dos gigantescos retrocessos ocorridos no governo passado. É preciso valorizar a importância ímpar das conquistas em relação à demarcação das terras indígenas, criação de reservas ambientais em mais de um modelo, reconhecimento de territórios de populações tradicionais, entre outras conquistas que forçam a criação de políticas públicas, como, por exemplo, o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar – PRONAF. O mundo rural brasileiro possui uma diversidade de atores econômicos, sociais e culturais invejável e desejável. Na Amazônia em especial essa riqueza se expressa, também, em um estoque considerável de terras sob domínio comunitário. Estão postas, portanto, as condições objetivas para se pensar outros caminhos e escolhas estratégicas, que demandam construção política de consensos, dentro das especificidades do país.

E uma nova oportunidade histórica se apresenta ao Brasil, a partir dos desafios da agenda ambiental global, especialmente na questão climática. Para não perder esta rara oportunidade geopolítica será necessário ir além do consenso estratégico. É imprescindível abrir um debate mais maduro sobre formas diversificadas de inserção nesta nova economia, incorporando, inclusive nas áreas tradicionais, processos tecnológicos apropriados, mas também de fronteira quando for o caso. Um aspecto decisivo neste jogo passa por uma

8 José de Sousa Martins – Entrevista. In BORIN, Jair; VEIGA; José Eli; ALMEIDA, Wellington (2001)

estratégia geral na área de ciência e tecnologia, com adaptações à pluralidade das práticas produtivas existentes no país.

E nesse ponto temos, ainda, um acerto de contas a fazer com os sucessivos fracassos que o país vem acumulando desde os anos 80 do século passado em relação à queda da produtividade no trabalho, conforme destaca Almeida (2021) ao discutir o amplo diagnóstico produzido por dois estudiosos do tema: *"Luna Pedrosa & Chaimovich (2015), analisando a área da ciência no país, na década anterior, mostram que, a despeito de louváveis tentativas de políticas públicas com impactos na área (Plano Nacional de Educação 2011-2020, por exemplo) e busca de novos modelos de governança em Ciência Tecnologia e Inovação (CT&I) — mudanças na legislação e criação de organizações sociais para simplificar a gestão, por exemplo –, pouco efeito tiveram em impasses que já duram décadas. Um desses indicadores é a produtividade do trabalho que continua estagnada, desde os anos 80 do século passado. O Brasil seguiu a lógica predominante na América Latina, onde o aumento dos gastos sociais não teve reflexo na melhoria da produtividade do trabalho, com exceção do Chile, que a dobrou entre 1980 e 2010. Na verdade, houve retrocesso na taxa média de produtividade* (pp- 97). [9]

Todo projeto político consistente demanda formulação. Nesse aspecto ainda é baixo o aproveitamento do sofisticado sistema de pesquisa e pós-graduação disponível no Brasil. Em relação à Amazônia, por exemplo, esse sistema está cada vez mais envolvido com pesquisas de ponta e o Brasil assumindo a liderança nos estudos da região, que por muito tempo foram liderados por instituições dos Estados Unidos. É o que mostra recente levantamento efetuado por Carlos Henrique Brito Cruz, que durante 15 anos (2005-2020) foi diretor de pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP (BBC, 2023). Outro aspecto que chama atenção no estudo de Brito é o fato de instituições chinesas ocuparem agora a terceira posição nos estudos sobre a Amazônia.

É preciso formular mais propostas, organizar amplos debates na sociedade, convocando todos os atores interessados. Felizmente há uma boa produção de diagnóstico já disponível, também, na sociedade civil. Uma produção de referência em relação a indicadores é o relatório Amazônia Sob Pressão, produzido pela Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (RAISG, 2020). Trata-se de um consórcio de organizações da sociedade civil de sete países (Bolívia, Brasil, Colômbia,

9 Capítulo brasileiro produzido pelos autores para o relatório de ciência, organizado pela Unesco, em função da Agenda 2030.

Equador, Peru e Venezuela). A RAISG publicou seu primeiro relatório em 2012 e um segundo em 2020, com análises temporais comparativas, que precisam ser levadas em conta pelos tomadores de decisão. Outra contribuição mais recente, com um olhar voltado para o contexto brasileiro, foi a proposta de políticas para os 100 primeiros dias de governo, publicada pela rede intitulada Uma Concertação Pela Amazônia (UMA, 2022).

6. Perspectivas e conclusões

A volta do Brasil ao cenário global e, especialmente, a retomada de seu protagonismo na temática ambiental são percebidas enquanto notícia alvissareira entre os atores políticos, sociais e econômicos envolvidos nos debates sobre sustentabilidade. O alcance e a efetividade do redesenho de uma política estratégica nessa agenda dependem da remoção de entraves consideráveis. Na Amazônia, especificamente, será necessária uma leitura mais refinada sobre a reconfiguração das relações que foram desenvolvidas nos últimos quatro anos. É imperativo fazer uma leitura das alianças ocorridas entre o agronegócio, mineradoras e ONGs. Igualmente importante será compreender os impactos da estratégia do governo anterior que combinou o corte de recursos com a promoção da "autonomia" aos povos e comunidades para desenvolverem alianças com estes mesmos atores.

Por outro lado, há uma necessidade de construção de um debate mais qualificado nesse campo. Trata-se da necessidade urgente de conhecer melhor todo o contexto do agro, identificar pontos mais fortes capazes de mostrar que não se trata de um segmento monolítico. Essa tarefa não será fácil, mas é por onde o debate agro-político poderá contribuir melhor. É complexo porque de um lado, as forças políticas que se assumem como progressistas, em grande parte, identificam os atuais empresários rurais do agronegócio do século XXI como sucessores naturais do grande latifúndio que permaneceu intacto no país após a independência, ocorrida no século XIX.

É certo que eles são herdeiros de uma cultura avessa à mudança ou qualquer tipo de democratização dos ativos rurais, via reforma distributiva. Além disso, posicionam-se majoritariamente sempre à direita em termos políticos e também são conservadores nos costumes. Nesse sentido carregam sim grande vínculo com a história geral do país no mundo rural. Por outro lado, boa parte do moderno empresário rural do agronegócio brasileiro tem sua origem na diáspora vivida pelos herdeiros dos colonos do Sul do Brasil, que sem terra e/ou recursos migrou em direção ao Norte do país, ocupando espaços em diversos estados. José de Sousa Martins diz, em relação ao Rio Grande do Sul, que o estado começa na fronteira com os países vizinhos do Cone Sul e termina na outra ponta do país[10].

10 Entrevista. In: (BORIN, J.; VEIGA, J; ALMEIDA, W; 2001, pág. 29).

Migraram em direção ao Norte, formando colônias nos estados de passagem, especialmente via programas de assentamentos rurais durante o regime militar. Mas também por iniciativa própria, buscando legitimamente alternativas de vida, inserindo-se, porém, em uma complexa rede socioeconômica, onde a diferenciação entre prática empresarial legal, a grilhagem de terra, pesca ilegal, mineração ilegal e contrabando de ouro, conflitos com os povos originários e comunidades tradicionais e, especialmente, resistência à regulação ambiental, não é fácil de ser identificada. E mapear e explicitar bem essa diferenciação é tarefa crucial para o avanço de um diálogo capaz de criar uma agenda negociada com os atores interessados em mudar o patamar do país em relação ao debate e à liderança geopolítica e estratégica na temática ambiental.

Um ponto de destaque nesse conflito, que influencia fortemente o debate global em que o Brasil é ator-chave, é a questão do desmatamento. Ainda não foi possível do ponto de vista político desfazer a cortina de fumaça que a Frente Parlamentar da Agricultura vem conseguindo impor no Congresso nas últimas décadas, garantindo primazia no aspecto ideológico na defesa do setor agropecuário. Até o momento, a mensagem que prevalece é a da existência de uma agenda comum e não conflituosa entre todo o setor, que estaria sendo ameaçada pela esquerda, que pretende abolir a propriedade. Na defesa dessa miragem juntam-se no mesmo barco no debate legislativo os infratores assumidos da legislação ambiental, segmentos produtivos que procuram atuar dentro da lei e setores com vínculos com o crime organizado, que cada vez mais aumentam seu peso no Legislativo. Uma diferenciação estrutural no tema do desmatamento, explicitando as contradições, as perdas e possíveis ganhos estratégicos de longo prazo nessa temática é uma importante tarefa na organização do diálogo agro-político no Brasil de hoje.

O financiamento climático, também, ocupará um papel de destaque enquanto mecanismo financeiro compensatório, aparecerá como uma das respostas às demandas de governos e das comunidades na Amazônia. Haverá, naturalmente, uma polarização em torno desse tema, refletindo a grande diversidade na região. O tema da desigualdade, certamente, ganhará destaque nesse debate. Será um enorme desafio encontrar um papel para o financiamento climático que produza redução na desigualdade, tendo sempre em mente que ele poderá, também, gerar mais desigualdades. Para evitar esse indesejado impacto inverso faz-se necessário jogar luz sobre alguns aspectos pouco debatidos, até o momento. Entre eles, cabe lembrar a necessidade de estudos mais sólidos a respeito das características das terras comunitárias, bem como de suas potencialidades econômicas. Outro ponto relevante que não pode ser negligenciado nesta retomada serão os financiamentos públicos,

especialmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, às cadeias produtivas, que precisam ser regulamentados por políticas operativas, mais transparentes.

Não há nada garantido nem caminho fácil nesta possível mudança de rota. Mas é hora de pensar grande e refazer escolhas, aproveitando esta oportunidade histórica. A agenda ambiental é um enorme desafio, mas também portadora de uma rara e nova oportunidade para o Brasil se repensar, enfrentar seus históricos e novos problemas. Oportunidade para reafirmar e consolidar sua singularidade enquanto um país continental, que insiste em consolidar no chamado Sul Global uma democracia inclusiva, comprometida com os direitos humanos, com a diversidade e a pluralidade. Não é pouca coisa.

7. Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner B. A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (orgs). Terras e territórios na amazônia: demandas, desafios e perspectivas. Brasília, Editora da UnB, 2011, pp. 27-44.

ALMEIDA, Wellington. Ciência, tecnologia e inovação: a importância dos sistemas estaduais em uma estratégia nacional para o setor no Brasil. Cadernos de Pós-graduação, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 91-110, jan./jun. 2021. Disponível em https://periodicos.uninove.br/cadernosdepos/article/view/19423/9104 Acesso em 30.07.2023.

ALMEIDA, Wellington L de. Democracy and (in)equality in Brazil today. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas – RP3, 2018. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/16819 Acesso em 15.08.2023.

BBC. Quais são os países que mais fazem pesquisas sobre a Amazônia? Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-66536010 Acesso em 18.08.2023.

BECKER, Berta K. "Novos rumos da política regional: por um desenvolvimento sustentável da fronteira amazônica". In: BECKER, B; MIRANDA, M. (orgs). Geografia política do desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro , Editora UFRJ, 1997, pp-421-443.

BECKER, Berta K. Amazônia – geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro, Editora Garamond, 2009.

BORIN, Jair; VEIGA, José Eli; ALMEIDA, Wellington. Brasil rural na virada do milênio – a visão de pesquisadores e jornalistas. Brasília, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural – NEAD, 2001.

CALDEIRA, Jorge; SEKULA, Julia M; SCHABIB, Luana. Brasil, paraíso restaurável. Rio de Janeiro, GMT Editores Ltda, 2020.

CÂMARA. https://www.camara.leg.br/noticias/979585-governo-conclui-proposta-de-regulamentacao-do-mercado-de-carbono-e-espera-aprovacao-ate-a-cop-30/ Acesso em 01.08.2023.

CARIELLO, Rafael. Á procura de Leff, Revista Piaui, 01/01/2016). Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-procura-de-leff/ Acesso em 01.08.2023.

CASTANEDA, Jorge. América Latina y el No Alineamiento Activo. In: FORTIN, Carlos; HEINE, Jorge; OMINAMI, Carlos (Compiladores). El No Alineamiento Activo y América Latina – Una doctrina para el nuevo Siglo. Santiago, Chile, Editorial Catalonia, 2021, pp. 278-292.

CEPEA-CNA. Disponível em : https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/01sut.pib_mar_2023.jun2023%20-%20SUM%C3%81RIO%20EXECUTIVO.pdf Acesso em 22.08.2023.

CNA – Confederação Nacional da Agricultura. O que esperamos dos próximos governantes 2022. Brasília, 2022. Disponível em : https://cnabrasil.org.br/storage/arquivos/pdf/proximos_governantes_final.pdf Acesso em 10.05.2023.

DIRETRIZES para o programa de reconstrução e transformação do brasil. Disponível em https://www.programajuntospelobrasil.com.br/wp-content/uploads/2022/06/documento-diretrizes-programaticas-vamos-juntos-pelo-brasil-20.06.22.pdf, 2022. Acesso em 28.04.2023

FORTIN, Carlos; HEINE, Jorge; OMINAMI, Carlos (Compiladores). El No Alineamiento Activo y América Latina – Una doctrina para el nuevo Siglo. Santiago, Chile, Editorial Catalonia, 2021.

FRAGOSO, João Luís. Homens de grossa aventura – acumulação e hierarquia na placa mercantil do Rio de Janeiro 1790-1830. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1998.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1982.

LEFF, Nathaniel H. Subdesenvolvimento e desenvolvimento no Brasil. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1991.

LUNA PEDROSA, Renato H; CHAIMOVICH, Hernan. Relatório de ciência da Unesco – rumo a 2030 – visão geral e cenário brasileiro, 2015. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235407_por Acesso em 26.08.2023.

O GLOBO 2023. Disponível em : https://oglobo.globo.com/blogs/malu-gaspar/post/2023/05/presidente-da-petrobras-diz-a-conselheiros-que-exploracao-na-foz-do-amazonas-deve-ser-liberada-em-seis-meses.ghtml?utm_source=aplicativoOGlobo&utm_medium=aplicativo&utm_campaign=compartilhar . Acesso em 09.08.2023.

PRADO JR, Caio. Formação do Brasil contemporâneo. São Paulo, Brasiliense, 1961.

MENDES, José S. R. Desígnios da Lei de Terra: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. Salvador, Caderno CRH, n. 22, pp. 173-184, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccrh/a/fvpY6tWSVqx5FcHNL4Dcxft/abstract/?lang=pt Acesso 30.06.2023.

MINISTÉRIO da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/ministro-favaro-e-banco-do-brasil-alinham-estrategia-para-parceria-com-banco-mundial 2023. Acesso em 23.08.2023.

MINISTÉRIO do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/alertas-de-desmatamento-na-amazonia-caem-34-no-semestre#:~:text=A%20queda%20de%2034%25%20de,para%20o%20fechamento%20do%20ciclo .2023ª Acesso em 20.08.2023.

OMINAMI, Carlos, Un No Alineamiento Activo. Disponível em : https://www.latercera.com/opinion/noticia/no-alineamiento-activo/774839/ , 2019 . Acesso em 28.04.2023.

PINTO, Erika; GUIMARÃES André; MOUTINHO, Paulo. Pagamento por serviços ambientais no Brasil: recomendações para 2023. IPAM, 2022. Disponível em https://ipam.org.br/bibliotecas/pagamento-por-servicos-ambientais-no-brasil-recomendacoes-para-2023/ Acesso em 10.05.2023.

PLANALTO. Lei N. 14.119. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm 2021. Acesso em 08.05.2023.

PLANALTO. Decreto N. 11.550. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11550.htm#art16 . 2023. Acesso em 23.08.2023.

RAISG (Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georeferenciada). Amazônia sob pressão 2020, 68.p. www.amazoniasocioambiental.org Acesso em 30.06.2023.

SILVEIRA, Caroline Soares da ; DE OLIVEIRA, Letícia. Análise do mercado de carbono no Brasil: histórico e desenvolvimento. Novos Cadernos NAEA, v. 24, n. 3, dez. 2021. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/9354/8099 Acesso em 13.05.2023.

TONI, Fabiano; FERREIRA, Isadora A.R. De quem é o carbono? Descentralização, recentralização e a implementaçãoo do REDD+ no Brasil. In: SAUER, Sérgio ; ALMEIDA, Wellington (orgs) Terras e territórios na amazônia: demandas, desafios e perspectivas. Brasília, Editora da UnB, 2011, pp. 381-410.

UNFCCC. The Kyoto mechanisms. Disponível em https://unfccc.int/kyoto_protocol, 2023. Acesso em 28.04.2023

UNFCCC. The Paris Agreement. Disponível em https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf, 2023a. Acesso em 28.04.2023.

UMA Concertação pela Amazônia. 100 primeiros dias de governo: propostas para uma agenda integrada das Amazônias. São Paulo, Instituto Arapyaú, 2022.

VALOR Econômico. https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/08/02/regra-antidesmate-da-uniao-europeia-provoca-apreensao-no-agronegocio.ghtml Acesso em 10.08.2023.

Expediente

Autor
Wellington Almeida

Projeto gráfico, capa, paginação e gráficos
Scriptorium design,
Kenia de Aguiar Ribeiro

Foto da capa
CNA Brasil/Adriano Brito
Guarapuava - PR

Publicação
Diálogo Agropolítico
Brasil - Alemanha (APD)

Coordenação editorial
Gleice Mere, Ingo Melchers e
Carlos Alberto dos Santos

Montagem fotográfica
Glenda Tôrres