Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

O Brasil como potência agrícola verde: análise de narrativa sobre o agro na Política Externa Brasileira de 2019 a 2022

Juliane Becker Facco

Brasília

2026

Juliane Becker Facco

O BRASIL COMO POTÊNCIA AGRÍCOLA VERDE: ANÁLISE DE NARRATIVA SOBRE O AGRO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE 2019 A 2022

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.
Área de concentração: Políticas Planetárias e Antropoceno
Orientador: Professor Dr. Niels Søndergaard

Brasília
2026

Resumo

Esta dissertação está centrada na narrativa brasileira sobre o agronegócio na política externa e na tentativa do país de firmar-se como uma potência verde, no período de 2019 a 2022, em um contexto em que a batalha discursiva entre as principais potências do setor agrícola se acirra na construção de normas internacionais, com o avanço do consenso em torno da transição para economias de baixo carbono. Busca-se entender como se estrutura a narrativa brasileira sobre a agricultura nacional, no âmbito externo, com vistas a, ao mesmo tempo, moldar normas em formação e conter um fechamento de mercados. Para tanto, adota-se o estudo de caso explicativo, que combina a *role theory* à análise de narrativas, aplicadas a discursos e a expedientes ostensivos do Ministério das Relações Exteriores, aos atos normativos e às manifestações das potências que lideram a regulação do comércio agrícola e a entrevistas com tomadores de decisão envolvidos na formulação da política externa para o setor. Conclui-se que a narrativa foi construída de modo reativo e defensivo, como resposta à pressão normativa externa, e não a partir de uma reformulação de valores ou objetivos: O exame dos expedientes indica que o dispositivo de defesa da imagem foi instituído em 2019, em resposta a uma crise reputacional aguda e não à regulação ambiental estrangeira, que só viria a ser proposta mais tarde. Trata-se de mudança de papel por adaptação, evidenciada pela atualização de *linhas narrativas* preexistentes, entre as quais a do país como provedor da segurança alimentar mundial, a da robustez da legislação ambiental nacional, a do protecionismo disfarçado de preocupação ambiental e a da soberania sobre os recursos naturais. A avaliação da recepção dessa narrativa pelas potências reguladoras, contudo, não pode ser dissociada da controvérsia internacional que cercava o governo brasileiro no período, o que recomenda cautela na atribuição de eficácia, ou de ineficácia, ao esforço narrativo considerado isoladamente.

Palavras-chave: política externa brasileira; agronegócio; análise de narrativas; governança agroambiental.

Abstract

This dissertation examines the Brazilian narrative on agribusiness in foreign policy and the country's attempt to establish itself as a green power between 2019 and 2022, in a context in which the discursive contest among the leading powers of the agricultural sector intensifies over the making of international norms, as consensus advances around the transition to low-carbon economies. It seeks to understand how the Brazilian narrative on national agriculture is structured abroad with a view to simultaneously shaping norms under formation and forestalling the closure of markets. To this end, it adopts an explanatory case study combining role theory with narrative analysis, applied to speeches and to unclassified dispatches of the Brazilian Ministry of Foreign Affairs, to the regulatory instruments and pronouncements of the powers that lead the regulation of agricultural trade, and to interviews with decision-makers involved in formulating foreign policy for the sector. It concludes that the narrative was constructed reactively and defensively, as a response to external normative pressure rather than through any reformulation of values or objectives. Examination of the dispatches indicates that the image-defence apparatus was established in 2019, in response to an acute reputational crisis and not to foreign environmental regulation, which would only be proposed later. This amounts to role change by adaptation, evidenced by the updating of pre-existing storylines, among them that of the country as provider of global food security, that of the robustness of national environmental legislation, that of protectionism disguised as environmental concern, and that of sovereignty over natural resources. Assessment of how this narrative was received by the regulating powers cannot, however, be dissociated from the international controversy surrounding the Brazilian government in the period, which counsels caution in attributing effectiveness, or ineffectiveness, to the narrative effort considered in isolation.

Keywords: Brazilian foreign policy; agribusiness; narrative analysis; agri-environmental governance.

Lista de tabelas e quadros

Tabela 1 — Linhas narrativas identificadas nos discursos da *AGNU*

Tabela 2 — Participação do Brasil nas exportações mundiais, produtos selecionados, início dos anos 2020

Tabela 3 — Exportações do agronegócio brasileiro e participação na pauta total, 2019-2022

Tabela 4 — Composição das exportações do agronegócio brasileiro por grupo de produtos, 2022

Tabela 5 — *Linhas narrativas* e sua função de acordo com a arena

Quadro 1 — Premissas

Quadro 2 - Destinos selecionados: participação nas exportações do agronegócio brasileiro e instrumento regulatório, 2022

Lista de siglas

ABAG Associação Brasileira do Agronegócio
ABC Agência Brasileira de Cooperação
ABC+ Plano de Adaptação e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária
ABIOVE Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ABPA Associação Brasileira de Proteína Animal
ABRAPA Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
AGNU Assembleia Geral das Nações Unidas
APE Análise de Política Externa
Apex-Brasil Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
Aprosoja Associação dos Produtores de Soja e Milho
CBAM Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (Carbon Border Adjustment Mechanism)
CEPEA Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
CIT/Circtel Circular telegráfica
CNA Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
Contag Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares
COP Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
CRE Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Senado Federal)
Credn Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (Câmara dos Deputados)
DDA Divisão de Desenvolvimento do Agronegócio (MRE)
Defra Departamento de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Reino Unido
DPAGRO Departamento de Promoção do Agronegócio (MRE)
Embrapa Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMAA Acordo de Associação União Europeia-Mercosul
EUDR Regulamento da União Europeia sobre Produtos Livres de Desmatamento
F2F Farm to Fork Strategy
FAO Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FPA Frente Parlamentar da Agropecuária
GEE Gases de Efeito Estufa
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ILPF Integração Lavoura-Pecuária-Floresta
Inpe Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPA Instituto Pensar Agropecuária
Ipam Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
Ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)

Mapa Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
Mercosul Mercado Comum do Sul
MRE Ministério das Relações Exteriores
MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIE Organização Mundial de Saúde Animal (atual WOAH)
OMC Organização Mundial do Comércio
ONU Organização das Nações Unidas
PAC Política Agrícola Comum da União Europeia
PEB Política Externa Brasileira
Pepcom Plano Estratégico de Promoção Comercial
PL Projeto de Lei
Seagro Setor de Promoção do Agronegócio (postos no exterior)
SERE Secretaria de Estado das Relações Exteriores
TEL Telegrama
UE União Europeia
USDA Departamento de Agricultura dos Estados Unidos

Sumário

INTRODUÇÃO 8
1 REVISÃO CRÍTICA DA LITERATURA TEÓRICA 18
1.1 A literatura sobre a PEB nas áreas agrícola, ambiental e agroambiental 18
1.2 Justificativa 24
1.3 A teoria dos papéis (*role theory)* nas Relações Internacionais: evolução histórica e conceitual. 25
2 DESENHO DE PESQUISA 27
2.1 Metodologia 27
2.2 Marco teórico 28
2.3 Métodos para a coleta de dados 33
2.4 Métodos para a análise de dados 35
3. O Brasil diante dos norm-makers agroambientais: regulação, contra-narrativa e recepção (2019–2022) 39
3.1 O agro brasileiro: inserção, nexo ambiental e atores 45
3.2 Antecedentes 50
3.3 União Europeia 56
3.4 Estados Unidos 64
3.5 Reino Unido 68
3.6 A China como variável de mercado 71
4. Mudança do papel do Brasil por adaptação: concepção, performance e reconhecimento 74
4.1 A concepção do papel 74
4.2 Um repertório em quatro arenas 76
4.3 Adaptação do papel brasileiro 78
4.4 A performance com reconhecimento limitado 79
4.5 A transição de 2023 81
4.6 O embate interno sobre a sustentabilidade 84
Considerações finais 85
Referências bibliográficas 89

INTRODUÇÃO

"Nós fornecemos segurança alimentar para um sexto da população mundial, mesmo preservando 66% da nossa vegetação nativa e usando apenas 27% do nosso território para criação de animais e agricultura."[1], expressou o Presidente brasileiro durante a abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2020. O presidente Emmanuel Macron voltou-se para a sua audiência interna, em 2022, ao ressaltar a importância da agricultura do país: "Todo mundo quer comer bem. E se queremos comer bem sabendo o que comemos, preservando nossas paisagens, preservando nossa biodiversidade [...], precisamos da agricultura francesa".[2] Nos Estados Unidos, a agricultura se liga, até mesmo, ao destino manifesto americano: "Vocês [os agricultores] são literalmente a espinha dorsal do nosso país. Não é uma hipérbole. Mas vocês também alimentam o mundo. E estamos vendo com a guerra de Putin na Ucrânia, vocês são como a espinha dorsal da liberdade".[3] Essas são algumas das narrativas correntes sobre a importância da agricultura dos países e o modo como ela se expressa, na política externa e na política doméstica, nos discursos presidenciais.

As três falas acima versam sobre o mesmo objeto, ou seja, a agricultura nacional como atributo de poder e como fonte de legitimidade. No entanto, elas não são enunciadas da mesma posição. O Presidente Macron dirige-se à sua audiência doméstica para justificar a proteção do setor; Biden associa o agricultor norte-americano à segurança alimentar e à liberdade em contexto de guerra. O Presidente brasileiro, por sua vez, fala para audiência externa, em posição de defesa: a menção aos 66% de vegetação nativa preservada e aos 27% de território utilizado parece uma resposta a alguma critica pré-existente.

Esta dissertação analisa como se estruturou a narrativa brasileira sobre o agronegócio na política externa entre 2019 e 2022: quem a produziu, por meio de quais instrumentos, com

[1] No original: "We provide food security to one sixth of the world's population, even while preserving 66% of our native vegetation and using only 27% of our territory for animal husbandry and agriculture." Jair Bolsonaro, "Remarks by president Jair Bolsonaro at the General Debate of the 75th session of the United Nations General Assembly". (apresentado na abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas em 2020), transcrição.

[2] No original: "tout le monde a envie de bien manger. Et si on veut bien manger en sachant ce qu'on mange, en préservant nos paysages, en préservant notre biodiversité [...]on a besoin de l'agriculture française." Emmanuel Macron, "Pour notre agriculture nous devons assurer le renouvellement des générations"(apresentado na 8a editição dos rencontres Terres de Jim, 9 de setembro de 2022), transcrição.

[3] No original: "you're literally the backbone of our country. It's not hyperbole. But you also feed the world. And we're seeing with Putin's war in Ukraine, you're like the backbone of freedom." Joe Biden, "remarks by the president Biden on supporting farmers and American Families, Kankakee, Illinois, em 2022), transcrição.

qual conteúdo, e como foi a recepção entre os países que lideram a criação de normas para o comércio agrícola. O período corresponde ao Governo de Jair Bolsonaro, que aparenta ter sido o auge da proeminência do agronegócio na Política Externa Brasileira (PEB) e o momento em que o esforço narrativo foi levado à exaustão dentro das instituições.

Adota-se o estudo de caso explicativo, que combina a teoria dos papéis (*role theory*) à análise de narrativas. Foram consultados mais de quarenta expedientes ostensivos do Ministério das Relações Exteriores (MRE) relativos às missões em Bruxelas, Londres, Washington e Pequim; os pronunciamentos presidenciais na Assembleia Geral das Nações Unidas; os atos normativos e as manifestações públicas das potências que regulam o comércio agrícola; e realizaram-se entrevistas com tomadores de decisão envolvidos na formulação da política externa para o setor.

O agro brasileiro objeto de estudo

Convém precisar o que se designa por "agro" no Brasil. A expressão não nomeia uma atividade agrícola, mas um complexo agroindustrial que abrange insumos, produção primária, processamento, comércio e serviços associados, e que se consolidou como categoria de linguagem pública em período relativamente recente, acompanhando a própria organização política do setor. Conforme o critério adotado, o mesmo setor responde por cerca de 6% ou por cerca de 24% do Produto Interno Bruto.

Em uma conjuntura em que o agronegócio responde por quase metade das exportações do país, o tema também se torna central na Política Externa Brasileira (PEB) e define parte significativa das interações brasileiras nas relações internacionais, tanto em acordos de comércio como em tratativas de natureza regulatória. Esta é, afinal, a agenda na qual o Brasil tem status de *global player* comercial, e as autoridades brasileiras não podem ignorar que o agro é o principal veículo de inserção comercial do Brasil na economia internacional.

Em 2022, o PIB do agronegócio correspondeu a 24,8% do PIB brasileiro, por envolver uma cadeia produtiva de insumos, maquinário, distribuição e serviços (CEPEA, 2022). O Brasil é considerado um país relativamente fechado ao comércio exterior, mas a participação do agronegócio nas suas exportações foi de US$ 159.09 bilhões em 2022, um aumento de 32% em relação ao ano anterior, o que representou 47,6% do valor das exportações no mesmo ano (BRASIL, 2022).

Esses números, entretanto, não são neutros. A cifra de 24,8% resulta de metodologia que contabiliza a cadeia completa — insumos, produção primária, agroindústria e serviços associados —, o que a literatura já identificou como parte do próprio discurso de valorização do setor: metodologias de cálculo que vão "além da porteira" elevam a participação de cerca de 5% do valor adicionado do PIB para quase 25% do PIB. Não se trata, portanto, de escolher entre uma medida e outra. Trata-se de observar que a escolha entre elas é, ela própria, um ato narrativo, e que a narrativa externa brasileira opera sistematicamente com a fronteira mais larga do setor. (AMORIM; PEYERL; SANTOS, 2023).

Vale, ainda, recordar que existe mais de um agro no Brasil. O Censo Agropecuário de 2017 identificou 5.073.324 estabelecimentos, dos quais 3.897.408, ou 76,8%, classificados como de agricultura familiar; tais estabelecimentos ocupam 80,9 milhões de hectares, equivalentes a 23% da área total, empregam 10,1 milhões de pessoas, ou 67% do pessoal ocupado no campo, e respondem por 23% do valor da produção. No outro extremo, 51.203 estabelecimentos com mil hectares ou mais representam 1,0% do total e concentram 47,6% da área — participação que cresceu em relação aos 45% registrados em 2006 (IBGE, 2019). A literatura já identificou posições divergentes entre a confederação patronal, as organizações da agricultura familiar e os movimentos sociais, o que configura divisão interna no setor (DEL PUPO, 2025). Existem ainda produtores médios, integrados às cadeias exportadoras na condição de fornecedores, mas sem assento próprio nas instâncias formuladoras da politica externa.

Os dois segmentos, a agricultura familiar e o agronegócio exportador compartilham território, infraestrutura logística e até as mesmas cadeias de comercialização. A produção de alimentos básicos que abastece o mercado interno e a produção de *commodities* destinadas à exportação convivem no mesmo espaço agrário e disputam recursos públicos. É precisamente essa realidade que torna ainda mais significativa a assimetria de voz no plano internacional, quando grande parte das análises internas sobre condições de trabalho, monocultura e poluição ambiental são de alguma forma filtrados e não aparecem no discurso.

Essas objeções convivem com uma posição parlamentar muito sólida: a Frente Parlamentar da Agropecuária reuniu 347 membros na legislatura examinada por Graciano et al. (2023), ocupou mais de 60% das cadeiras da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados e 54% das da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado e foi autora de 70% das proposições individuais sobre política fundiária no período.

A rede e sua força política interna

Houve um processo de fomento do agronegócio por parte do Estado brasileiro que criou um grupo de atores que passou a defender uma agenda própria, por vezes até em contraponto ao Estado e a seus intentos de diversificar as exportações ou fomentar a indústria, e que aparenta conseguir, em momentos chave, colocar o Estado a seu serviço, pois, como argumenta Delgado (2012), o Brasil tem uma "hegemonia agropolítica", consolidada por uma bancada política forte, associações civis robustas, grande impacto da mídia, acesso a crédito e passividade de instituições de controle e fiscalização.

O *lobby* de ruralistas é visto como historicamente influente em Brasília, o que foi acentuado com o aumento do poder da barganha do setor devido ao crescimento das exportações agrícolas com o boom chinês e com a fragilidade política dos governos de coalizão durante os mandatos de Dilma Rousseff e Michel Temer (BRUM, 2019; ROCHEDO et al., 2018).

As *agro-export policy networks* consistem em entidades públicas e privadas e indivíduos que interagem de forma articulada para promoção comercial da agricultura. O MRE, o MAPA e a CNA atuam como agencias *core*[4] da *agro-export policy network* brasileira, para Søndergaard e Dias da Silva (2019). Os atores que fazem parte dessas redes têm influências sobre a PEB que variam, uma vez que o MRE filtra as contribuições dessas entidades na qualidade de *gatekeeper* em política externa e que o MAPA assume a posição de representante do setor no debate público. Já a CNA funciona como "voz agregada do setor"(SØNDERGAARD; DIAS DA SILVA, 2019). Elas foram responsáveis pela criação de um espaço institucional e pela concentração de recursos, o que foi essencial para o papel de destaque do país na agricultura, notadamente a partir da criação de adidos agrícolas em Embaixadas brasileiras em 2008.

Desde 2015, a FPA passou a contar com maioria absoluta no Congresso Nacional, logo após os debates sobre o novo Código Florestal. Em 2023, a FPA consolidou seu controle sobre mais da metade das cadeiras em ambas as Casas legislativas simultaneamente. O agronegócio se destaca por ter dois assentos decisórios na PEB: por meio da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara de Deputados (CREDN), com seus representantes da bancada ruralista, e por meio do *lobby* no Legislativo e no Executivo (RIBEIRO, 2016).

[4] No centro da rede, essas "*core agencies*" exercem funções de coordenação, meta-governo e planejamento estratégico.

Em episódio ocorrido em setembro de 2020, a Associação de Criadores do Pará produziu o vídeo "A Amazônia não está queimando", com narração em inglês, como contraposição a críticas à atuação ambiental do governo federal. O vídeo mobiliza o mesmo repertório da narrativa oficial: a proporção de vegetação nativa preservada, a afirmação de que o país é o que mais preserva no mundo, o percentual do território destinado à produção de alimentos. Além disso, o material também foi compartilhado nas redes sociais pelo Vice-Presidente da República e pelo Ministro do Meio Ambiente em 9 de setembro de 2020. No entanto, nele havia imagens de mico-leão-dourado, espécie da Mata Atlântica, enquanto argumentava que havia preservação da Amazônia. O repertório que os expedientes examinados neste trabalho difundem pela rede de postos circulava também fora do Estado, era mobilizado por entidades setoriais e dirigia-se ao mesmo público externo em resposta a críticas internacionais.

A força do setor pode ser vista em outro caso que elucida o custo que impõe a quem não sustenta sua narrativa. Em dezembro de 2020, indicado pela Presidência da República para chefiar a Delegação Permanente do Brasil em Genebra, o Embaixador Fábio Mendes Marzano foi questionado em sabatina no Senado pela senadora Kátia Abreu, ex-presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil e ex-ministra da Agricultura, sobre se a questão ambiental poderia ser usada como barreira pelos produtores rurais europeus para impedir o acordo entre o Mercosul e a União Europeia. Marzano respondeu que a delegação em Genebra não se ocupa de temas ambientais nem do tratado, por não ser matéria de sua atribuição e recusou-se a responder à pergunta. No dia seguinte, o Plenário rejeitou sua indicação por 37 votos a 9, já que a linha narrativa do protecionismo disfarçado de preocupação ambiental não foi enunciada pelo sabatinado. A indicação foi feita por um governo em tese alinhado ao setor, que demonstrou sua capacidade de impedir a nomeação (SENADO FEDERAL, 2020).

A área agroambiental adquire vulto também na PEB e passa a demandar cada vez mais construções narrativas que possibilitem melhores negociações que envolvem progressivamente *issue-linkage,* o que implica que o assunto começa a definir de forma estruturante a inserção internacional brasileira, notadamente à medida que surgem padrões privados de sustentabilidade e propostas de políticas de grandes produtores agrícolas para incentivar a redução de emissões no setor.

Além disso, em nível plurilateral, é crescente a pressão pela negociação de regras que promovam o comércio em bases sustentáveis no âmbito do *Climate Club* do G7[5] e da OMC (OMC, 2022). Tais iniciativas também se manifestam de forma unilateral, com o Mecanismo de Ajustamento de Carbono na Fronteira (CBAM) e o Regulamento sobre Produtos Livres de Desmatamento da União Europeia (EUDR), normativas que obrigarão o Brasil e outros países a provarem que seus produtos não provêm de áreas desmatadas, para poderem continuar a exportar para esses mercados.

O Brasil se insere nesse movimento de formulação de políticas para o setor agrícola de modo reativo, por não ser reconhecido como *norm-maker* tradicional, como a União Europeia (UE) e os Estados Unidos, como se verá adiante. Essa formulação ganha relevo a partir das críticas geradas tanto pelo uso de defensivos na produção agrícola brasileira quanto pelos dados de emissões provenientes do desmatamento e da agropecuária, após eventos notórios, como o "Dia do fogo"[6]. O movimento de formulação discursiva já ocorria de forma mais tímida na década passada, quando o país adotou, voluntariamente, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), no ano de 2010, em uma inflexão na posição do governo e de grupos de interesse, para conferir uma nova imagem ao agronegócio do país, por meio de campanhas de nível nacional e internacional, como sendo uma atividade ligada a segurança alimentar, baixo carbono, tecnologia e sustentabilidade (BRASIL, 2021).

Além disso, o início do Governo de Jair Bolsonaro, suas políticas para a área ambiental e o aumento dos índices de desmatamento durante seu mandato desencadearam crescimento repentino no número de críticas ao Brasil e maiores dificuldades de os exportadores colocaram seus produtos no mercado, o que parece ter sido um acelerador do desenvolvimento de uma narrativa sobre o agronegócio brasileiro. Ademais, o desenvolvimento de normativas na UE, no Reino Unido e nos EUA, principalmente, com foco no estabelecimento de padrões mínimos para importações agrícolas, também impulsionaram o Brasil a desenvolver e aperfeiçoar uma

[5] O Climate Club é uma iniciativa lançada em dezembro de 2022, sob liderança da Alemanha no G7, para "acelerar a implementação do Acordo de Paris", além disso, visa a encorajar os países a acelerar a transição para "net-zero" até 2050. O Climate Club também foi pensado para servir de plataforma para lidar com os desafios de coordenacao e implementacao de outros instrumentos, como "o CBAM da UE", o "Green Deal Industrial plan" e o US Inflation Reduction Act :https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/739385/EPRS_ATA(2023)739385_EN.pdf

[6] O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) coletou dados de satélite que mostram que, a partir de 10 de agosto de 2019, houve um aumento significativo nas queimadas em áreas de floresta, com destaque para reservas florestais das cidades de Novo Progresso, Altamira e São Félix do Xingu.

narrativa sobre a agricultura nacional sustentável (Diplomata A, Diplomata B, Diplomata C 202-).

A relevância deste trabalho para as Relações Internacionais não é reflexo apenas da importância do agronegócio na economia brasileira, mas do tipo de problema que o caso permite analisar. Com efeito, as medidas analisadas mostram uma forma de autoridade que ainda é incipientemente tratada na literatura da disciplina. O modo como a União Europeia e o Reino Unido e, mais surpreendentemente, compradores, varejistas e imprensa, influenciam a conduta de outros países sem recorrerem a tratado, consentimento do Brasil ou sem coerção militar ou financeira, mas, sim, por meio de obrigações de *due diligence*, indica um mecanismo diferente das tradicionais coerções ou da difusão persuasiva de normas por meio de redes de ativismo, muito estudadas nas RI como origem de padrões e regras internacionais.

A disputa narrativa examinada neste trabalho tem outros impactos potenciais para além da reputação dos países e das normas nacionais: leituras específicas de sustentabilidade dos países ou de outros atores podem vir a ser incorporadas às regras e às jurisprudências que regulam o acesso a mercados multilateralmente. Com efeito, Pontes(2025) nota que, com a paralisia do Órgão de Apelação e das negociações multilaterais na Organização Mundial do Comércio, outras atividades da organização tornam-se ainda mais relevantes para a interface entre comércio e meio ambiente[7], uma vez que são os painéis de solução de controvérsias que, na prática, fixam a interpretação das exceções ambientais do artigo XX do GATT. Como a jurisprudência evolui e não é imune a influências externas, o avanço, na OMC e nas instituições acadêmicas e *think tanks,* que realizam constantes diálogos tendo como tema narrativas favoráveis a restrições comerciais de finalidade ambiental, pode influenciar as decisões desses painéis. Esses seminários, arranjos e diálogos promovidos na OMC, entre *multistakeholders*, podem, conforme indica Hajer (2006), promover uma institucionalização discursiva, ou seja, as narrativas difundidas por essas coalizões podem vir a informar práticas e instituições.

Pergunta de pesquisa

Com base na revisão da literatura existente na área, o presente trabalho responde à seguinte questão central de pesquisa: No contexto atual de desenvolvimento de múltiplas

[7] (VON DER WEID, 2024)

narrativas e políticas sobre a agricultura "verde" [8]por parte dos países mais relevantes para o comércio agrícola, como se estrutura a narrativa brasileira sobre agricultura nacional, no âmbito externo?

Importa, portanto, analisar como o movimento brasileiro de construção de narrativa sobre a agricultura nacional, como sendo a de uma potência verde, vincula-se a um contexto mais amplo de disputas de narrativas sobre a matéria, já que normas e regimes internacionais estão em construção, e ainda não está definido qual modelo de produção ou de regulação será adotado pelos principais compradores de produtos agrícolas. Com esse quadro, busca-se compreender a estrutura da narrativa que é criada, suas *linhas narrativas*, bem como seus principais alvos. Haveria sucesso na iniciativa brasileira de atuar como *norm-maker* na área de agricultura? A imagem que o Brasil propaga por meio da sua narrativa na política externa é bem recebida na disputa de narrativas na área?

Objetivo geral:

Analisar como se estrutura a narrativa brasileira de adoção de um modelo de agronegócio sustentável, levando em consideração o contexto internacional.

Objetivos específicos

1. Examinar a criação de normativas sobre agricultura sustentável nos EUA, na UE e no Reino Unido, e sua relação com a estratégia brasileira de adotar uma narrativa na matéria agrícola em política externa.
2. Analisar a narrativa brasileira, na política externa, de ser uma potência verde na agricultura, de 2019 a 2022
3. Avaliar a recepção da narrativa brasileira entre potências-chave na área agrícola.

Quadro 1 – Premissas

Premissas analíticas adotadas

[8] Existem muitas definições sobre o que seria agricultura verde, e os países se utilizam dessa flexibilidade para as adotar de modo estratégico na retórica. Para a FAO, a agricultura verde envolve a boa gestão de recursos naturais, da biodiversidade, e de serviços ecossistêmicos.

1. Objeto. Analisa-se a narrativa oficial externa sobre a agricultura brasileira, e não o desempenho ambiental do setor. Os enunciados utilizados na narrativa são tratados como objeto, não como proposições a confirmar ou refutar. Não se busca, portanto, comprovar a veracidade dos argumentos mobilizados nem identificar técnicas de omissão ou distorção.
2. Recorte de setor. Existem múltiplos agros no Brasil. Este trabalho trata do agro exportador de larga escala e de sua representação organizada por meio da CNA, da Frente Parlamentar da Agropecuária, das entidades setoriais de cadeia e das *trading companies* —, por ser esse o segmento que coproduz a posição externa do Estado.
3. Unidade e autoria da narrativa. O discurso oficial é resultado observável de trabalho político de concertação. O Itamaraty é tratado, aqui, como coordenador e não como autor exclusivo: o Ministério da Agricultura, o Ministério do Meio Ambiente, a Presidência da República, a Apex-Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação e as entidades privadas de representação são produtores de narrativa com autonomia própria. A análise, contudo, recai sobretudo sobre a produção institucional do Ministério das Relações Exteriores, que utilizou e sistematizou o discurso.

Fonte: elaboração própria.

Limites da pesquisa

O primeiro limite relaciona-se à força do agronegócio na política brasileira. Este trabalho descreve a rede agroexportadora, identifica suas agências centrais e documenta episódios em que sua influência se manifesta, mas não examina a composição interna da bancada ruralista ou os mecanismos de sua atuação legislativa, que constituem objeto próprio e já contam com literatura consolidada. No Brasil, o agronegócio é avaliado como tão forte politicamente que a bancada ruralista é frequentemente apelidada de "Bancada do Boi". O posicionamento externo é coproduzido por Estado e setor em um arranjo estável, o que delimita o alcance das conclusões deste trabalho.

O segundo limite da pesquisa diz respeito ao viés amazônico. O foco da narrativa oficial concentra-se na Amazônia, e o Cerrado acaba sub-representado, ainda que no Cerrado ocorra o principal avanço da fronteira agrícola. O bioma ocupa 23,9% do território nacional e responde por 38% do valor da produção agrícola do país, mas já teve 47,9% de sua vegetação nativa suprimida. Há pelo menos cinco décadas é o bioma com a maior taxa de desmatamento relativa à sua área de distribuição. Quase dois terços de seu desmatamento apresentam indícios de ilegalidade, ainda que a exigência de reserva legal no Cerrado situado fora da Amazônia Legal seja de 20%, contra 80% no bioma amazônico (MAY; YOUNG; ANTUNES, 2026). O silêncio

comparativo da narrativa oficial sobre o Cerrado não deixa de revelar que a narrativa dirige-se ao bioma que a audiência externa reconhece, e não àquele em que a expansão ocorre.

O terceiro limite relaciona-se a como o trabalho privilegia a produção institucional do Ministério das Relações Exteriores. A produção narrativa que se dá fora da Chancelaria, como no MAPA, na Presidência da República e nas entidades privadas de representação setorial entram apenas em discursos oficiais na AGNU (todos que ocorreram durante o mandato do Presidente Jair Bolsonaro) e por episódios ilustrativos.

Estrutura do texto

O capítulo 1 revisa criticamente a literatura sobre a política externa brasileira nas áreas agrícola, ambiental e agroambiental e reconstitui a evolução histórica e conceitual da teoria dos papéis nas Relações Internacionais. O capítulo 2 apresenta o desenho da pesquisa: a metodologia de estudo de caso, o marco teórico que articula teoria dos papéis e análise de narrativas, e os métodos de coleta e de análise de dados. O capítulo 3 caracteriza o agro brasileiro em sua inserção comercial, seus atores e seu nexo com a agenda ambiental (seção 3.1); reconstitui os antecedentes da narrativa, da formação do repertório nos anos 1990 à crise reputacional de 2019 (seção 3.2); e examina, arena por arena, a norma estrangeira, a contranarrativa brasileira e sua recepção na União Europeia, nos Estados Unidos, no Reino Unido e no caso chinês (seções 3.3 a 3.6). O capítulo 4 estabelece que a mudança de papel observada foi por adaptação, com base no repertório de 2019 a 2022 e com o que o precedeu, examina a performance e seu reconhecimento e registra os elementos de continuidade e de ruptura observados a partir de 2023. As considerações finais retomam os achados e os resultados das análises.

1 REVISÃO CRÍTICA DA LITERATURA TEÓRICA

1.1 A literatura sobre a PEB nas áreas agrícola, ambiental e agroambiental

Elencam-se, a seguir, de forma temática, as principais abordagens sobre a PEB na área da agricultura, do meio ambiente e da vertente agroambiental que indicam diretivas sobre como a PEB é influenciada por *constituencies* específicas, como o Brasil muda sua posição em regimes internacionais ambientais e como se apresentam as principais ideias sobre o que o país representa em termos de potência agrícola.

Na literatura sobre PEB em agricultura, a análise sobre o papel do setor agroexportador e de grupos de pressão, como a Frente Parlamentar da Agropecuária, no processo de decisão de política externa, conta com contribuições importantes e recentes, inclusive com análises sociais da composição do setor como ator político. A transformação do próprio agronegócio brasileiro, apresenta-se como marco para o maior envolvimento dos atores na PEB.

Mais do que isso, a própria construção discursiva do país como a de uma economia destinada a "alimentar o mundo" seria, para Søndergaard e Dias da Silva (2019), um resultado não só dos atributos naturais do território brasileiro, mas de uma dimensão de agência que engloba medidas organizacionais e políticas utilizadas para impelir a internacionalização do agronegócio por meio de uma rede bem organizada entre os setores público e privado.

Nesse sentido, apesar de haver um aumento da preocupação com questões ambientais na sociedade brasileira e da existência de movimentos ambientalistas no Brasil, a influência a e o poder do agronegócio são maiores em moldar a agenda pública, participar de reuniões estratégicas e em cooptar agentes mais moderados, além de sempre contarem com representantes nos ministérios mais influentes no assunto. Portanto, esse setor tem capacidade notória de moldar a própria política externa. Qualquer mudança na narrativa da PEB sobre essa atividade econômica passa, também, pelas contribuições do setor, que foram analisadas durante o governo Bolsonaro de forma incipiente até hoje (VIOLA; FRANCHINI, 2017).

Ainda que o setor agrícola tenha papel de destaque em negociações, o governo não está alheio ao movimento internacional de adoção de normas em questões de mudanças climáticas e busca melhorar sua imagem histórica de vilão ambiental, o que foi tentado com a criação da divisão Divisão de Desenvolvimento do Agronegócio (DDA) no MRE, que ficou encarregada da imagem do agronegócio no exterior, depois ter compilado as notícias negativas e

possibilidades de boicote ao Brasil após a eleição de Bolsonaro (DIPLOMATA A; DIPLOMATA C, 2022). A política externa brasileira na área de agricultura, durante o governo Bolsonaro a partir de um ponto de vista de construção de narrativas, é ainda, em grande medida, uma lacuna na literatura, que a presente pesquisa pretende auxiliar a preencher de forma exploratória.

Já na literatura sobre PEB em meio ambiente, a política externa do ex-presidente Jair Bolsonaro é vista como voltada a atender interesses domésticos, em um cenário político polarizado e de disputa de poder entre liberais, militares e antiglobalistas[9], e como uma ruptura em relação aos princípios tradicionais da diplomacia brasileira, como o multilateralismo democrático. Tal contexto teria resultado em uma política externa que, por vezes, rivalizava com os interesses do setor agroexportador ao opor-se à China e ao prejudicar a imagem do Brasil no exterior com declarações que colocavam em xeque o comprometimento do governo com a agenda ambiental e desencadearam a suspensão de doações ao Fundo Amazônia e ameaças de boicotes à carne brasileira (CASARÕES; FLEMES, 2019).

Com foco em governos anteriores ao de Jair Bolsonaro, existem análises sobre diferentes regimes ambientais que corroboram a visão de que a construção de uma nova política ambiental pós-democratização se vincula, entre outros fatores, a uma tentativa de melhorar a imagem externa do país (VIOLA; GONÇALVES, 2019). De fato, a participação brasileira aumentou nas negociações internacionais para a formação de uma ordem global climática, inclusive por meio da implementação de políticas como o Plano Climático Nacional durante a COP15 da UNFCCC, ao mesmo tempo que as emissões nacionais também cresceram, o que transformou o Brasil em um país emergente nessa matéria ou, até mesmo, um país-chave (BARROS-PLATIAU, 2010).

Com efeito, o Brasil tem atributos que o caracterizariam como ator proeminente na governança global ambiental no século XX, já que está entre os dez maiores emissores de gases de efeito estufa do mundo, conta um perfil ambiental que o coloca entre as principais potências na matéria e é um *climate power* que atua em coalizões relevantes nos principais foros internacionais, como é o caso do G20 e do BASIC (VIOLA; GONÇALVES, 2019). Ademais, para o Embaixador Everton Vieira Vargas (2023[10]), a mudança do clima é a única questão global na política internacional em que o Brasil tem papel significativo para desempenhar

[9] Santoro, Maurício (2019)
[10] Conversa informal em 07.02.2023

mundialmente. Não haveria nenhuma decisão em relação à mudança do clima sem a participação do Brasil.

Ainda assim, no século XXI, a literatura especializada indica que haveria um hiato entre a autoimagem do Brasil na governança ambiental global e seus compromissos, poder e liderança reais, já que as políticas ambientais adotadas não correspondem ao discurso do governo brasileiro, o que compromete a ambição brasileira de liderança (VIOLA; GONÇALVES, 2019). No que se refere especificamente à mudança de posição em política externa ambiental, para Viola e Franchini (2017), a mudança brasileira na COP 15, em Copenhague, de vilão do clima para *climate power,* resulta da percepção interna de que haveria um *buffer* ao país em razão do seu sucesso na diminuição das taxas de desmatamento, por meio de leis e políticas mais restritivas coordenadas pelo Ministério do Meio Ambiente, o que permitiria desvincular o crescimento do agronegócio do aumento de emissões.

Essa seria, portanto, uma mudança interna que encontraria vazão em uma nova narrativa na política externa, por meio de uma posição menos defensiva em busca de uma posição de liderança em nível internacional. Contriburiam, ainda, para a mudança de posição brasileira, a percepção do agronegócio de que controlar o desmatamento seria útil no contexto de moratórias a produtos brasileiros, como à soja e à carne, e a adoção da Lei Waxman-Markey nos EUA, em 2009, para a restrição ao comércio com base na intensidade de carbono, o que levaria o setor a organizar-se em associações para pressionar o MRE para adotar uma posição menos conservadora e mais reformista na negociação (VIOLA; FRANCHINI, 2017).

Em contraste, para Lima (2012), em 2009, quando o Brasil, pela primeira vez, assume metas voluntárias de redução de emissões, a inflexão brasileira se deu em um contexto internacional mais amplo, em que se verificou a mudança de posição de países emergentes, que se descolaram da posição do G77 na COP 15, e passaram a convergir em direção ao BASIC. Nessa inflexão, os posicionamentos brasileiros na área do clima não teriam deixado de se subordinar a princípios mais amplos de atuação na Política Externa Brasileira, notadamente a busca de desenvolvimento. Ainda que o autor não tenha realizado, naquele trabalho, uma análise de narrativas, já há indícios de que teria havido não uma mudança de narrativa, mas, sim, uma mudança de "*linhas narrativas*", de componentes para a defesa da imagem.

Nesse sentido, resistências e vetos brasileiros em relação às novas normas ambientais eram anteriormente justificados com a intenção de impedir regulações e compromissos internacionais que pudessem limitar o desenvolvimento nacional, as escolhas soberanas ou as oportunidades para o país. Naquele contexto, constatou-se que a inflexão do país não era

resultado de uma mudança que viria do ambiente interno em direção ao sistema internacional, com maior papel do Ministério do Meio Ambiente (MMA), mas, sim, de uma nova leitura de possibilidades, no ambiente interno, por parte dos tomadores de decisão da política externa, que sofria influência de fatores internacionais. Houve uma percepção de que a situação internacional havia mudado, bem como as oportunidades e desafios. Além disso, questiona-se a visão de que o Ministério do Meio Ambiente haja sido determinante para o convencimento do então Presidente da República, Lula da Silva, pois os demais países do BASIC também anunciaram, na mesma ocasião, metas de redução voluntária, a partir de um esforço de coordenação do agrupamento (LIMA, 2012).

Mais do que uma grande ruptura da política externa brasileira para a área ambiental, esse seria um tradicional ato de correção de rumos da política, mantendo-se as grandes linhas mestras da PEB, o que, pela *Role Theory*, pode ser visto como uma adaptação. Haveria ocorrido, nesse sentido, na área de meio ambiente, um gradual abandono de resistências e posturas brasileiras defensivas desde 1972, em favor de uma postura propositiva, já que se percebia que os ganhos do G77 seriam limitados no contexto de escassez de capital no pós-crise de 2008. O BASIC teria, então, surgido para defender interesses que nem sempre podem ser compartilhados com os demais países em desenvolvimento, e naquele momento, já havia a preocupação de eventuais futuras limitações ao comércio em razão das emissões de carbono, com as quais os países emergentes, como o Brasil, sofreriam mais (LIMA, 2012).

Na literatura agroambiental sobre a PEB, ainda mais incipiente, já se estabelece ligação entre o papel do latifúndio como formulador de política externa e o retrocesso das políticas ambientais durante o governo de Jair Bolsonaro. De fato, a partir de uma "análise de dois níveis" e de discursos de alguns atores envolvidos na PEB, Siebeneichler (2021) estabelece uma correlação entre o aumento do protagonismo da Frente Parlamentar da Agropecuária entre 2011 e 2019, favorecido pela aproximação do MRE em direção a setores especializados e *think tanks*, e o desmonte de discursos e políticas ambientais. Tal movimento teria favorecido uma convergência de interesses do setor agrário com a PEB, ao mesmo tempo em que a política externa para a área ambiental sofreria forte influência do agronegócio.

Em sua análise, a autora constata que os discursos sobre o esforço do país em questões ambientais superaram as ações concretas destinadas a esse fim, como percebido por Viola e Gonçalves (2019). Além disso, as demandas do agro na política externa, apesar de frequentemente ligadas ao meio ambiente, não necessariamente se voltam à proteção. O foco

dessa pesquisa, entretanto, está em identificar as consequências desse entrelaçamento entre agro e meio ambiente na política externa, sendo os discursos parte instrumental do trabalho.

A influência dos ruralistas na PEB do Governo Bolsonaro é tratada também do ponto de vista teórico marxista, compreendendo-se que, ao passo que o agronegócio, enquanto burguesia rural, cresceu economicamente e se organizou politicamente no Brasil, ganhou grande proeminência a partir de 2015, com a crise institucional e econômica no país, o que lhes deu mais influência sobre o Poder Executivo. Com o setor ruralista fortalecido e uma simpatia da gestão em relação ao grupo, o ímpeto de atender a pedidos do agronegócio externamente aumentou, mesmo com potencial prejuízo a outros setores. Ainda assim, a ala ideológica do governo também apresentou limites aos avanços de interesses ruralistas, em razão da imagem negativa do governo em âmbito internacional (GONÇALVES; MADUREIRA, 2023).

Há, ainda, trabalhos recentes que utilizam a análise de discurso para depreender a influência do agronegócio na agenda de política externa, que indicam como esse setor tentou mostrar a realidade nacional no exterior por meio de *linhas narrativas* e como logrou formar um consenso nacional em torno de suas políticas. No entanto, o foco dessa pesquisa está restrita ao discurso de altas autoridades de 1989 a 2021 na Assembleia Geral da ONU e às medidas adotadas na Política Externa Brasileira nos primeiros governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2015) e nos governos de 2015 a 2022 (AMORIM; PEYERL; SANTOS, 2023).

Por meio dessa pesquisa, já se puderam identificar algumas *linhas narrativas* que compõem a narrativa oficial sobre o agronegócio nacional, que são muito mais difundidos na sociedade e utilizados na burocracia estatal do que a análise de discursos na AGNU, realizada pelos autores, parece indicar. Mais especificamente, os autores identificam as *linhas narrativas* de soberania nacional, protecionismo, o celeiro do mundo, o motor do país e de muita terra para poucos índios, que serão recuperados, conforme apropriado, mais adiante no texto, mas que podem ser apreendidos na Tabela 1 abaixo, utilizada para sistematização (AMORIM; PEYERL; SANTOS, 2023):

Tabela 1 - *Linhas narrativas* identificadas nos discursos da *AGNU*

Linha narrativa	Afirmação central	Principais elementos mobilizados
“Soberania nacional”	Existe ameaça permanente à soberania sobre a Amazônia, o componente ambiental é	Disputas territoriais com potências no passado e tratamento da região como

	pretexto para tornar a floresta bem público global	questão de segurança nacional
“Protecionismo”	A preocupação ambiental dos países desenvolvidos é um protecionismo disfarçado	Agenda de acesso a mercados subsidiados desde os anos 1990
“Celeiro do mundo”	O Brasil alimenta o mundo	Disponibilidade de terra e água, nível de produção de commodities em relação ao uso do território em comparação com outros países
“O agro é o motor do país”	O agro representa a produtividade e a competitividade do país	¼ do PIB é atribuído ao agronegócio
“Muita terra para poucos índios “	O país já protege muito do seu território com reservas ambientais e indígenas, então a expansão agrícola não seria um problema	Dados sobre a porcentagem do território ocupado por terras indígenas

Elaboração da autora a partir de Amorim, Peyerl e Santos (2023).

Os autores identificam na narrativa do ex-presidente Jair Bolsonaro, o reforço e a atualização de antigas narrativas sobre as condições socioambientais do país e da agricultura, tanto para o público interno quanto para o público externo. No entanto, destaca-se que o agronegócio brasileiro foca mais em argumentos que sublinham que as críticas às condições do meio ambiente do país têm como alvo a agricultura altamente competitiva, em um pretexto para disfarçar boicotes e protecionismo às exportações brasileiras.

Dentro dessa narrativa, destacam-se elementos como a forte legislação nacional em matéria ambiental, o fato de o Brasil ter a maior rede de áreas protegidas e a porcentagem de cobertura florestal do país (66% do território e 80% da Amazônia). Constatou-se, nesse caso, que a narrativa nacional logrou criar um consenso entre os setores da sociedade brasileira sobre as práticas utilizadas e os resultados obtidos (AMORIM; PEYERL; SANTOS, 2023).

Há, nesse estudo, busca pela comprovação da veracidade de fatos e argumentos discursivos, bem como um destaque de técnicas de omissão e distorção na construção do discurso e seus consequentes impactos na construção da realidade, que não são parte da abordagem do presente trabalho. O argumento central dos autores a partir das análises feitas é

de que há uma *linha narrativa* ruralista que participa da construção da PEB e, ao fazê-lo, limita as opções de políticas disponíveis.

Em contraponto, esta dissertação aborda a construção da narrativa brasileira para o papel de potência verde do Brasil na PEB, o que engloba uma pesquisa focada no período de 2019 a 2022, com o recurso a expedientes do MRE, discursos e iniciativas desenvolvidas em países-chave, para além da AGNU, a entrevistas com tomadores de decisão envolvidos no dia a dia da formulação da PEB.

O desenvolvimento de uma narrativa nacional sobre a agricultura na política externa, que se estrutura de forma defensiva ou contraofensiva, com subnarrativas partes de um consenso maior em diferentes instâncias, como a Agência Brasileira de Promoção de exportações e Investimentos (ApexBrasil), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), não encontra atualmente análise na academia para o período do governo de Jair Bolsonaro, contexto em que o assunto já estava em voga em diferentes países.

1.2 Justificativa

O discurso e a atuação do Brasil em matérias de meio ambiente receberam atenção da academia em foros como a Comissão Internacional para a Conservação do Atum Atlântico (GONÇALVES, L. R., 2019); na Organização de Aviação Civil Internacional (GONÇALVES, V. K.; ANSELMI, 2019) e na de biodiversidade, clima, oceanos além da jurisdição nacional e Antártica (BARROS-PLATIAU; SØNDERGAARD; PRANTL, 2019), nos quais se verificaram indicativos de uma posição conservadora do Brasil nesses regimes e papel de liderança declinante ou inexistente na matéria.

Ao mesmo tempo, a literatura no país, em Relações Internacionais, que envolva a análise da PEB na área de agricultura a partir do método de análise de narrativas ainda é incipiente. Portanto, o método de análise escolhido visa a cobrir aspecto muitas vezes ignorado nas pesquisas: a forma como agentes governamentais escolhem elementos da realidade, para criarem narrativas que avançam na defesa dos interesses nacionais ou que defendem o país de ataques às suas políticas, já que a mera apresentação de dados não mais responde às necessidades do cotidiano do negociador. A construção da imagem do país, os fatos e os argumentos que seus discursos escolhem expor ou omitir são incontornáveis elementos de sucesso ou fracasso da política externa, especialmente em um momento de criação de novas normas internacionais, como é o caso do setor da agricultura atualmente.

Nesse sentido, aliada à análise de narrativas, opta-se pela utilização da *Role Theory* como marco teórico, uma vez que essa oferece instrumentos para que se depreenda como ocorre a mudança da narrativa brasileira em matéria de agricultura. Mais detalhadamente, de acordo com a *Role Theory*, identifica-se que os países mudam seus papéis internacionalmente por adaptação ou aprendizado, a partir de uma análise do espaço que os tomadores de decisão possuem em redefinir o papel de um Estado dentro de uma estrutura internacional específica (LEVY, 1994; ZIEGLER, 1993).

Além disso, reúnem-se, aqui, elementos que permitem observar o reconhecimento ou não, do papel por parte da audiência de forma direta, o que é viabilizado pela leitura das manifestações formais dos interlocutores que fazem as normas, das decisões parlamentares e das análises reputacionais da imagem do Brasil produzidas pelos postos no exterior. Mais do que isso, a narrativa aqui toma forma de prática administrativa, de ação estatal efetiva, com instruções aos postos, rotinas semanais de monitoramento de notícias, criação de dotação orçamentária específica para as atividades de apoio à imagem e estrutura de repositório interno com argumentos para a defesa da imagem.

1.3 A teoria dos papéis (*role theory)* nas Relações Internacionais: evolução histórica e conceitual

A teoria dos papéis chega às Relações Internacionais a partir da sociologia e da psicologia social, onde o papel designa o conjunto de comportamentos esperados de quem ocupa determinada posição em uma estrutura social. Sua introdução no estudo da política externa é atribuída a Holsti (1970), que examinou as concepções nacionais de papel, o modo como os próprios formuladores definem que tipo de ator seu Estado é e que funções deve assumir no sistema internacional, a partir de pronunciamentos oficiais, e mostrou que tais concepções são recorrentes e classificáveis (BREUNING, 2011).

O programa de pesquisa da teoria ficou mais robusto na década de 1980, com a coletânea organizada por Walker (1987), e foi retomado a partir dos anos 2000, quando a aproximação ao construtivismo deslocou o foco do atributo para a relação: a efetivação de um papel depende do reconhecimento pelas contrapartes, de modo que a ausência de reconhecimento passa a ser dado analítico (BREUNING, 2011; HARNISCH, 2011).

É importante para este trabalho distinguir a concepção de papel, entendida como o que o próprio Estado julga que lhe cabe, das expectativas que lhe são dirigidas pelas contrapartes e do desempenho efetivamente observável (HARNISCH, 2011). Cabe adicionar que papéis podem ser reivindicados sem ser reconhecidos, e podem ser desempenhados de modo incoerente com o que se enuncia. Quanto aos modos de mudança de papel, isso pode ocorrer por adaptação, quando o ator ajusta seu comportamento a um ambiente alterado sem rever as crenças que o orientam, e por aprendizado, quando a própria concepção é reformulada (LEVY, 1994; ZIEGLER, 1993).

A teoria assume como pressuposto que a concepção de papel seja formulada por um Estado unitário, quando ela é disputada internamente por burocracias, partidos, grupos de interesse e opinião pública (BREUNING, 2011). É essa observação que autoriza teoricamente o procedimento de tratar a rede agroexportadora como coprodutora da concepção de papel brasileira em matéria agroambiental, e acaba por verificar-se que voz externa única é resultado observável de trabalho político de concertação.

2 DESENHO DE PESQUISA

Este capítulo consiste em uma apresentação da *role theory*, seguida pelo método que será utilizado para a análise dos dados e pela operacionalização dos conceitos apresentados, com sua aplicação ao caso brasileiro. Tal abordagem combinada da teoria e da metodologia mostra-se necessária, na medida em que a análise da narrativa brasileira em matéria de agricultura na política externa envolve, ao mesmo tempo, elementos objetivos que compõem os discursos do Brasil nessa temática e que, por meio do estudo das narrativas, podem ser sistematizados e ordenados de modo coerente para favorecer a explicação, e elementos mais subjetivos, que implicam possível mudança identitária brasileira, que são melhor interpretados a partir de um arcabouço teórico que permite inferir motivações e nexos causais para a mudança de papéis de um país.

2.1 Metodologia

Para responder à pergunta de pesquisa será utilizada a metodologia de estudo de caso explicativo (BAXTER; JACK, 2008). O estudo de caso responde adequadamente a "como?" e "por que?", quando não se pode influenciar o comportamento dos envolvidos no estudo e o contexto é relevante para a questão. Mais especificamente, conforme Baxter (2008), propõe-se verificar como se dá a relação entre a mudança do contexto externo e a formulação da narrativa sobre o Brasil ser uma potência verde na agricultura.

O caso em tela é um estudo de caso único, da mudança de papel do Brasil, e são escolhidas quatro "arenas": União Europeia, EUA, Reino Unido e China, como unidades de observação. Para a seleção das arenas do trabalho, foi levado em consideração não só o peso comercial, mas, sobretudo, diferentes estágios de desenvolvimento de regulação aplicável a importações agrícolas, de modo a visualizar as diferentes posições brasileiras, como ilustra o Quadro 2:

Quadro 2 — Destinos selecionados: participação nas exportações do agronegócio brasileiro e instrumento regulatório, 2022

Destino	Participação nas exportações do agro (%)	Instrumento regulatório	Situação no período analisado

China	31,9	—	Sem instrumento ambiental aplicável às importações agrícolas
União Europeia	16,1	EUDR (Regulamento 2023/1115)	Proposta em nov. 2021; posição do Parlamento em set. 2022; adoção em 2023
Estados Unidos	6,6	FOREST Act; Ordem Executiva 14072	Projeto de lei apresentado em out. 2021; ato executivo em abr. 2022
Reino Unido	1,2	Environment Act 2021, Schedule 17	Lei em vigor; legislação secundária em consulta pública em 2022

Fonte: elaboração própria com base em Brasil, Ministério da Agricultura e Pecuária (2023) e nos atos normativos citados.

Nesses quatro cenários, são observadas a norma, a contra-narrativa e a recepção, já que a *role theory* demanda aferir performance e reconhecimento. Com efeito, Amorim, Peyerl e Santos (2023) já haviam identificado as *linhas narrativas nos* discursos presidenciais, por isso, este trabalho aparece como complemento ao verificar a difusão rotineira de instruções à rede de postos no exterior e a recepção de parte das audiências reguladoras para analisar a performance de papel do Brasil.

O recorte da arena agroambiental justifica-se pela análise de Gonçalves e Madureira (2023), segundo a qual a influência do agronegócio sobre a política externa brasileira mostrou-se exitosa em outras três matérias do período e não na ambiental — contraste examinado na seção 3.2, e que é o ponto de partida da pergunta desta pesquisa.

De acordo com o proposto por McFarlane (2009), em um esforço de reflexividade, tenta-se evitar assumir uma posição dogmática que implique afirmar-se, de início, que o agronegócio "sustentável" é apenas um exercício retórico do governo brasileiro, como se poderia acreditar a partir de políticas desenvolvidas para a área ambiental no país e do lobby do agronegócio no Congresso Nacional. Para tanto, pretende-se buscar as narrativas dos atores envolvidos a partir do uso de estágios reflexivos que envolvem apreciar as informações das entrevistas e pensar como uma teoria pode auxiliar a elucidá-las.

2.2 Marco teórico

A *role theory* oferece um arcabouço teórico para a análise empírica dos papéis dos Estados, especialmente em combinação com análises de política externa, para explicar a relação

entre atores e o Sistema Internacional. Os papéis dos Estados são posições sociais e emergem como uma analogia conceitual ao que se verifica em relação a indivíduos: quando interagem com outras pessoas, indivíduos levam consigo premissas e valores , que variam de acordo com as contrapartes, a relação e o contexto social, o que faz que existam múltiplos papéis para cada indivíduo. Esses papéis, no que se refere aos Estados, são formados por expectativas próprias e de outros atores em referência ao propósito de um ator em um grupo organizado, em um contexto temporal e escopo específicos (HARNISCH et al., 2011).

Um dos pressupostos para a análise pela *role theory,* em Relações Internacionais, é de que o Estado é um ator único, em matéria de política externa. No entanto, reconhece-se que não existe uma narrativa brasileira sobre agricultura, mas, sim, muitas em frequente oposição, em razão dos múltiplos atores que compõem grupos de interesses domésticos na área de agricultura. Ainda assim, sustenta-se a existência de uma narrativa **oficial** única, e propõe-se que essa unidade é resultado de um trabalho político deliberado, já que há um esforço homogeneizante em termos discursivos, e é este o discurso que será tema de análise do presente trabalho. Adotar esse discurso único como objeto permite analisar quem a produz e por quais instrumentos.

Del Pupo (2025), ao identificar posições divergentes entre confederação patronal, organizações, agricultura familiar e movimentos sociais, constata que existe divisão interna no agronegócio. Ainda assim (POMPEIA, 2020a), mostra como essa divergência entre os atores é convertida em uma posição única por meio de trabalho político de concertação.

Em termos teóricos, a tensão entre o pressuposto do ator único e a pluralidade interna do setor pode ser resolvida pela mediação institucional. Rhodes (2008) define redes de políticas como conjuntos de vínculos institucionais formais e informais entre atores governamentais e outros, que se estruturam em torno de crenças e interesses compartilhados, que são sempre negociados. Importa, portanto, ressaltar que a rede produz, mesmo em contexto de divergências, uma posição única, que se enuncia externamente.

O caso brasileiro pode beneficiar-se da comparação a uma configuração analisada por Mearsheimer e Walt (2007), no caso do *lobby* pró-Israel na política externa americana. De fato, a política externa dos EUA para a região do Oriente Médio, diferentemente do que se esperava em análises baseadas no Realismo, decorreria quase completamente da política doméstica dos EUA e do *lobby* israelense entre os estadunidenses. Isso porque o *lobby* pró-Israel é tão forte e sem opositores de influência comparável, que a política externa fica enviesada e frequentemente é conduzida de forma divergente do interesse nacional dos EUA, já que se convence o público

e os tomadores de decisão de que os interesses dos EUA e os de Israel são essencialmente idênticos.

Quanto ao agro brasileiro e sua influência na PEB, a analogia ao modelo de Mearsheimer e Walt apenas se aplica parcialmente, já que, aqui, não existe coalizão externa pressionando o governo: o que existe é, como revela Søndergaard (2023), uma relação entre Estado e agronegócio que se institucionalizou como parceria público-privada estável, tendo como agências centrais o MRE e o MAPA, além do CNA, o que perpassa tanto negociações multilaterais, quanto contenciosos na OMC, nexos agricultura-clima, de modo que o posicionamento externo é coproduzido pelo Estado e pelo setor.

Grandes entidades, como o CNA, e uma rede de matrizes e filiais de multinacionais (*trading companies)* respondem pelo controle da produção de matéria-prima, do processamento industrial, do comércio e do financiamento das cadeias produtivas dos setores agroalimentares, e coalizões menores não têm força para se sobrepor em voz ao agronegócio exportador de larga escala, que se faz representar na Frente Parlamentar da Agricultura, com maioria na Câmara dos Deputados e no Senado.

Segundo a Teoria de Papeis*,* um papel de um ator se expressa por meio de linguagens e ações. Nesse sentido, emprega-se o conceito de "concepção de um papel ou performance de um papel" para fazer referência ao escopo de comportamentos de política externa que tomadores de decisão veem como apropriados para a adoção do Estado, o que teria como base crenças mais profundas difundidas em valores domésticos do cidadão médio, para que as políticas e o papel adotados internacionalmente ressoem na sociedade (BREUNING, 2011; HUDSON, 1999; HOPF, 2002). Com a utilização desse conceito, visa-se a analisar como o Brasil expressa esse papel na performance de política externa do país.

De acordo com a *Role Theory*, os países mudam seus papéis (*roles)* por adaptação ou aprendizado. A adaptação ocorre quando se mudam as estratégias e as ferramentas para desempenhar um papel, sem que se mudem os valores ou os objetivos do ator, e o aprendizado refletiria uma mudança de crenças e processos a partir do acompanhamento e da interpretação da experiência (LEVY, 1994; ZIEGLER, 1993). Neste trabalho, aplica-se a *Role Theory* para entender como o Brasil muda seu papel no sistema internacional a partir de sua identidade, seus recursos materiais e suas limitações internas e internacionais, o que engloba agência e estrutura internacional para explicar sua nova política externa.

Com efeito, a conduta brasileira em relação à área climática parece ter correspondência na área de agricultura na Política Externa Brasileira nos últimos anos, em que se fizeram

adaptações na PEB e na narrativa, em defesa do interesse nacional. No entanto, no agro, a trajetória tem sido diferente: Passou-se de uma grande postura ofensiva, com o grupo de Cairns, em direção à agenda de abertura de mercados agrícolas e de redução de subsídios por partes de países desenvolvidos, especialmente nos anos 1990, em que o grande entrave para a maior participação brasileira no comércio era visto como o protecionismo, como constatado por Machado (2009) na Rodada Uruguai da OMC, e passou-se a adotar postura defensiva ou contra ofensiva à medida em que os ataques à política ambiental brasileira aumentavam em nível internacional, a partir de 2019, e ameaçavam os mercados de produtos brasileiros, e que as principais potências desenvolviam arcabouços normativos que representavam claras restrições ao agronegócio brasileiro.

A literatura identifica diversos mecanismos de concepção de papéis dos estados, entre eles destacam-se: o modelo em que tomadores de decisão têm pouco espaço para redefinir um papel específico do Estado atribuído historicamente pela socialização; a teoria de que tomadores de decisão representam públicos domésticos que influenciam um governo específico, o que implica a mudança de políticas e de papéis à medida que diferentes grupos ganham poder e a de que tomadores de decisão individualmente fazem opções de política externa com base em eventos (BREUNING, 2011).

Desses três mecanismos descritos, o segundo é o que melhor se aplica ao caso em tela, mas Søndergaard e Dias da Silva (2019) logram especificar o mecanismo para o objeto de estudo específico: os autores identificam, desde os anos 1990, que ocorre a formação gradual de uma rede de política de agroexportação brasileira e enquadram o MRE, o MAPA e a Confederação da Agricultura como suas "*core agencies*", conceituadas como atores que mediam as relações entre os participantes e definem o desenvolvimento do conjunto da rede. Nesse arranjo, a distribuição de recursos que ocorre é fundamental, já que as organizações públicas precisam do financiamento do conhecimento técnico que o setor privado pode oferecer, e os atores privados se beneficiam da autoridade política e da capacidade burocracia desses órgãos públicos, o que os tornam mutuamente dependentes.

Para este trabalho, essa rede que se articula de forma progressiva e ao longo de sucessivas administrações possibilita a percepção de estabilidade do papel concebido. Esta não é a preferência de um só governo, entre 2019-2022, mas um arranjo que o precede, o que também dá indícios de que as mudanças vistas no período são mais uma adaptação do que uma reformulação do papel. Os autores, pelo diagnóstico de um longo período, desde a década de 1990, já percebiam que essa estrutura havia possibilitado uma atuação do Brasil tanto na

Rodada Doha quanto na resolução de controvérsias de algodão e açúcar na OMC com nova envergadura, diferente da capacidade de outros países em desenvolvimento, ou como um "punch above its weight", que seria refinado nos anos seguintes (SØNDERGAARD; DIAS DA SILVA, 2019).

A análise de narrativas complementa a role theory ao permitir observar como o papel é construído e comunicado, e, neste trabalho, isso é feito por meio das linhas narrativas identificadas nos discursos, expedientes e entrevistas. Narrativas políticas são instrumentos através dos quais os Estados constroem e comunicam seus papéis, estruturando eventos e identidades de maneira inteligível para suas audiências internas e externas. Para facilitar o processo de análise, elencam-se alguns conceitos, na sequência, que serão mobilizados ao longo do texto:

Potência agrícola verde. Emprega-se a expressão para designar uma concepção de papel, que não necessariamente envolve o desempenho ambiental do Brasil. Trata-se de uma pretensão produtiva e de uma credencial ambiental, como resultado do conjunto de comportamentos que os tomadores de decisão consideram apropriados ao país na área agroambiental — ser produtor competitivo, provedor da segurança alimentar mundial e detentor de modelo tropical exportável a outros países em desenvolvimento —, reconstruído a partir de discursos, expedientes e entrevistas. A categoria descreve, portanto, uma pretensão de reconhecimento. Análogo ao que é feito com "climate power", como "*self-image"* em Viola e Franchini (2017), este não é não um atributo verificado: afirmar que o Brasil performa o papel de potência agrícola verde não pressupõe a sustentabilidade efetiva de sua produção, mas, sobretudo, descreve a posição que o país busca ocupar na formação das normas do setor.

Norm-maker e norm-taker. A dupla "*norm-maker*" e "*norm-taker*" descreve posições relacionais na formação de normas internacionais. A distinção parte da compreensão das normas como resultado de um processo de emergência, difusão e internalização, no qual atores disputam a definição do padrão que se tornará dominante (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), e na constatação de que essas posições são móveis: Hopewell (2013) demonstra como o agronegócio brasileiro deslocou-se, ao longo dos anos 2000, de destinatário a protagonista na governança agrícola multilateral. No entanto, no período examinado, a tentativa de o Brasil transformar-se em *norm-maker* não se completou — o país performou o papel de norm-maker e foi tratado como *norm-taker.* Por contraste, os Estados Unidos e a UE, como argumenta Thorstensen et al. (2022, p. 8), são dois atores chave "na determinação da agenda ambiental e

no equacionamento da relação entre comércio e meio ambiente". Isso seria viabilizado tanto pelo poder econômico desses países quanto pelo poder de influência de seus atores subnacionais na agenda climática e na "utilização do comércio como instrumento de consecução de objetivos ambientais".

Due diligence ou Devida diligência. De acordo com o regulamento da UE (2023/1115)[11], os atores que tenham intenção de colocar produtos no mercado europeu deverão observar o estabelecimento de um sistema de "due diligence", formado por três pilares: informação, avaliação e mitigação de risco. Desse modo, a verificação de conformidade é feita não mais pelo Estado que importa, mas pelo operador econômico privado, que realiza a operação e deverá comprovar, de modo documental, a origem e as condições de produção da mercadoria, sob pena de sanção. Como a fiscalização passa a integrar a cadeia de suprimento, a norma se aplica ao longo dessa cadeia, e, portanto, muitas vezes fora do território dos Estados da UE (OLIVEIRA et al., 2024).

2.3 Métodos para a coleta de dados

Os dados foram coletada por meio de pesquisa bibliográfica de fontes primárias, como expedientes ostensivos do Ministério das Relações Exteriores. São analisados mais de 40 expedientes ostensivos, de 2019 a 2022, envolvendo as missões em Bruxelas, Londres, Washington e Pequim. Recorre-se, ainda, aos discursos presidenciais na Assembleia Geral das Nações Unidas. Houve, também, coleta de dados de comércio em bases como a AgroStat do MAPA. Em fontes secundárias, foram analisados artigos sobre o tema e reportagens na imprensa internacional dos principais países da área agrícola que versem sobre o agro brasileiro. Além disso, foram conduzidas entrevistas com peritos, como o Presidente da APEX Brasil, o Presidente da ABC e tomadores de decisão no Itamaraty diretamente envolvidos com o tema.

Foram realizadas seis entrevistas, todas presenciais, com atores diretamente envolvidos na formulação e na transmissão da narrativa externa sobre o agronegócio: quatro diplomatas lotados em unidades da Secretaria de Estado e em postos com atuação na matéria, o Presidente da Agência Brasileira de Cooperação e o Presidente da Apex-Brasil. Cinco foram conduzidas em 2022 e uma em 2024. O critério de seleção foi funcional — participação direta na elaboração

[11] UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023. Jornal Oficial da União Europeia, L 150, 9 jun. 2023. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1115/oj. Acesso em: 18 set. 2026.

das instruções aos postos, na negociação nas arenas examinadas ou na promoção comercial do setor no exterior. Os diplomatas são referidos por código, em razão do caráter sensível dos temas tratados, e os dois dirigentes são identificados pelo cargo que ocupavam.

Principalmente nas entrevistas com expertos, a pesquisadora lidou com questões envolvendo tópicos sensíveis de política externa, o que pode ter afetado as respostas dadas pelos respondentes. Assim, empenhou-se em anonimizar seus entrevistados e em estabelecer uma relação de confiança, também com preparo prévio para lidar com a assimetria de poder nessas ocasiões (ALLES; GUILBAUD; LAGRANGE, 2018). A pesquisadora, inicialmente, situava-se como outsider em relação ao objeto de pesquisa, tal posicionalidade, para Berger (2013), implica que os entrevistados estarão na posição de especialistas, o que pode dificultar a formulação de perguntas relevantes e a identificação de expressões muito sutis do milieu. No entanto, no decorrer da pesquisa, no início de 2024, passou a integrar o Serviço Exterior Brasileiro, o que alterou seu papel no diálogo com os interlocutores entrevistados.

A análise dessas fontes primárias e secundárias oferece um panorama abrangente das principais ações que manifestam as performances do papel concebido pelo Brasil na área de agricultura em política externa, já que envolve o que o Brasil veicula ou visa a disseminar entre os principais players da área, seus parceiros comerciais e *norm-makers* relevantes. No entanto, a pesquisa não envolve uma verdadeira abertura da "caixa preta" da política externa, até mesmo porque os "*cables"* das divisões do Ministério das Relações Exteriores não estão abertos para consulta física externa após o ano de 2010, os telegramas reservados, utilizados para instruções e relatos, são protegidos por 5 anos. Constatou-se, ademais, que o ambiente interno no Itamaraty, durante o período estudado, não favorecia o registro de instruções detalhadas em despachos telegráficos, seja pelo contexto político, em que se buscavam canais mais informais, seja pela necessidade de uso de sistema interno presencial para expedição, quando a pandemia de covid-19 estava no auge (Diplomata C).

O ingresso da pesquisadora no Serviço Exterior Brasileiro, no início de 2024, alterou não apenas sua posição no diálogo com os entrevistados, conforme exposto acima, mas também suas condições de acesso às fontes primárias. Parte das fontes primárias que subsidiam a análise documental provém do acervo de expedientes ostensivos do Ministério das Relações Exteriores, entre os quais telegramas, circulares e despachos telegráficos. Cumpre distinguir esse estrato daquele referido acima: expedientes ostensivos não integram a "caixa preta" da política externa, uma vez que não constituem documentos classificados e seu conteúdo não se encontra sob dever

de sigilo funcional. Trata-se, ao contrário, da camada não sigilosa do registro institucional, acessível a qualquer interessado mediante pedido fundado na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), por meio da plataforma Fala.br.

O interesse desses documentos não reside em revelar deliberações reservadas, mas em verificar se as linhas narrativas veiculadas pela Presidência e pela Chancelaria em foros internacionais foram igualmente transmitidas aos postos e incorporadas à rotina de comunicação da instituição, ou seja, se houve difusão padronizada de argumentos e dados pela rede de representações no exterior. É essa segunda dimensão que permite sustentar que houve performance de papel, e não apenas discurso.

A abordagem é, portanto, necessariamente um recorte das iniciativas e formulações brasileiras na área, a partir de uma literatura que analisa a inflexão brasileira na matéria agroambiental e na sua narrativa. Utilizam-se entrevistas com atores selecionados, que expressam pensamento relativamente homogêneo. Em futuras pesquisas pode-se avançar para melhor compreensão dessa dinâmica em governos posteriores, com orientações políticas diferentes e perfil mais diverso de formuladores de políticas.

2.4 Métodos para a análise de dados

A informação coletada na entrevista é transcrita pelo método *gisted,* que permite que a autora parafraseie o conteúdo de forma mais rápida e mantenha sua essência. (PAULUS; LESTER; DEMPSTER, 2015). Na sequência, foi conduzida análise de narrativa para que se desenhassem as *linhas narrativas* e as expressões concretas das articulações dos atores nas políticas do Estado. Nesse sentido, conforme Adib-Moghaddam (2007), será analisada a criação ideacional do novo papel brasileiro e a acomodação desse novo papel pela audiência externa, que envolve compradores estrangeiros, imprensa, atores da sociedade civil e outros Estados.

Narrativa

A narrativa é a prática dos países através do tempo e do espaço. A análise de narrativas é, portanto, o estudo da prática dos atores, situado historica- e socialmente, em contraponto a abordagens ahistóricas e estruturais de grandes teorias das Relações Internacionais. (BUEGER; GADINGER, 2018). Com efeito, além de compreender os sistemas de significado, vislumbra-

se a possibilidade de analisar como isso se expressa na política externa do país, que é a operacionalização da prática narrativa.

Além disso, ao analisar-se como a audiência responde a essa narrativa brasileira, ou seja, os efeitos da narrativa, supera-se uma lacuna frequente na análise de discursos e narrativas, que é o acompanhamento da implementação da política (MILLIKEN, 1999).

A análise de narrativas compreende a avaliação de um texto simbólico sobre eventos, em que os narradores tentam dar sentido à situação ao extrair sinais dela, com base em suas identidades e interesses (SEABROOKE; THOMSEN, 2016). Elas são, portanto, cronológicas, já que representam uma sequência de eventos, têm significado e são sociais, uma vez que se voltam a uma audiência específica e expõem, de maneira explícita ou implícita, ligações causais entre esses eventos (ELLIOTT, 2005). Uma narrativa envolve pelo menos três elementos, um material, o narrador e o recebedor.

O material é a parte mais concreta, por consistir dos eventos sobre os quais a narrativa se baseia. Os narradores escolhem uma combinação específica de fatos para construir suas narrativas e disseminá-las para a audiência, de forma a moldar os comportamentos (GANG, 2022). No caso da narrativa brasileira sobre o agronegócio, a parte material consiste em dados selecionados, como: O Brasil produz comida para mais de 1 bilhão de pessoas no mundo usando 8% do território nacional, o que revela a alta produtividade do agronegócio; a legislação nacional ambiental é robusta e o cultivo da soja e do milho têm baixa pegada ecológica em termos relativos.[12]

A seleção dos elementos materiais utilizados na narrativa oficial não é neutra e opera por um procedimento que Pompeia (2020b) descreve como simulação do aparato de legitimação do agronegócio, uma tecnologia política: os agentes de um segmento especifico do agronegócio apresentam-se como o perímetro inteiro das funções agroalimentares do país, de modo que a parte passa a responder pelo todo. Isso superestima a representatividade efetiva desses atores, ao mesmo tempo em que aumenta a chance de sucesso de seus pleitos políticos. No plano dos atores, o grande agronegócio exportador fala em nome de uma agricultura que inclui a produção familiar, de modo a auferir mais benefícios. Quando se recorre aos dados, a alternância frequente entre denominadores, que variam de área destinada à lavoura, área que incorpora pastagens, à proporção de vegetação nativa preservada, permitem que cada afirmação isolada se mostre verdadeira, sem que o conjunto ofereça retrato fiel da situação. Não é um falseamento

[12] DIPLOMATA A. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.

da realidade, mas um recorte: é a confusão deliberada entre parte e totalidade que torna a narrativa resistente à checagem factual.

Além disso, entre as iniciativas que constituem elemento material para a narrativa brasileira de potência verde, destaca-se a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) assumida pelo Brasil, por ocasião do Acordo de Paris em 2015. Com efeito, o Brasil se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e em 43% até 2030. Além disso, anunciaram-se objetivos de atingir a neutralidade climática até 2050, dez anos antes do previsto anteriormente, e de melhorar as condições de vida de mais de 20 milhões de brasileiros na Amazônia, via "[...] ações concretas, como o desenvolvimento sustentável pela bioeconomia e pela adoção dos mecanismos dos artigos 5º e 6º do Acordo de Paris". Na sequência, durante a Cúpula dos Líderes sobre o Clima, organizada pelo presidente dos Estados Unidos em abril de 2021, o Brasil anunciou novas metas nacionais de reduções de gases de efeito estufa e abordagens para o desenvolvimento sustentável (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2021).

Além disso, a partir da leitura de Godart e White (2010) e de Hajer (2006), extraem-se conceitos úteis para a análise de narrativas nesta pesquisa, como descreve a lista abaixo, complementados pela Role Theory.

a) **Linha narrativa:** refere-se à linha narrativa mais ampla que articula diferentes enunciados e discursos ao longo do tempo. Segundo Hajer (2006), uma linha narrativa simplifica a complexidade do mundo ao agrupar ideias, valores, metáforas e argumentos em um fio condutor que conecta os eventos e dá coerência às interpretações sobre a realidade. É a narrativa estruturante que orienta a forma como um determinado tema — como o papel de um Estado ou uma política pública — é entendido, justificado e disputado.
b) **Performance**: no contexto da *role theory*, a *performance* de um papel refere-se ao modo como ele é efetivamente encenado nas práticas de política externa. Isso inclui discursos, posicionamentos e comportamentos concretos que expressam a identidade e os objetivos do ator. A *performance* traduz a concepção interna de papel em ação pública externa (HARNISCH, 2011; BREUNING, 2011).

A partir dos conceitos oferecidos pela análise de narrativas, foi identificada a narrativa oficial brasileira em relação à agricultura nacional em suas expressões na política externa, o que consiste em uma análise no nível do Estado. Mais especificamente, foram examinados

discursos do Presidente Jair Bolsonaro sobre agricultura na PEB e expedientes e depoimentos colhidos junto a diplomatas que trabalharam em áreas relacionadas à agricultura no governo Bolsonaro. Foi apreendido como o Brasil responde aos ataques ao agro brasileiro e defende a imagem do país, tentando propor o seu papel de potência verde em meio à disputa internacional na construção de normativas e nos principais países atuantes enquanto exportadores ou importadores de commodities agrícolas.

Ainda, para depreender-se como a narrativa brasileira se insere no contexto internacional mais amplo de desenvolvimento de normativas sobre agricultura, são identificadas as principais normativas da União Europeia, dos EUA e do Reino Unido, tendo como grandes marcos a adoção do *European Green Deal* em 2019, a proposta estadunidense do Fostering Overseas Rule of Law and Environmentally Sound Trade ("FOREST") Act em 2021 e o Environment Act de 2021 do Reino Unido. A China não aparece como "norm-maker" emergente, mas como mercado alternativo, com potencial para influenciar os rumos do debate sobre sustentabilidade agroambiental.

A identificação e a classificação de diferentes linhas narrativas que compõem a narrativa brasileira possibilitam a compreensão da dimensão concreta, a performance, do papel do Brasil na área agroambiental. Nesse sentido, a combinação da *role theory* e da análise de narrativas permite uma análise da política externa a partir de ações concretas e políticas adotadas pelo Brasil e pelos demais países abordados.

3. O Brasil diante dos norm-makers agroambientais: regulação, contra-narrativa e recepção (2019–2022)

Essa agenda prioritária não se apresenta de forma desvinculada da crescente proeminência da agenda ambiental nas relações internacionais, vista na proliferação de conferências internacionais e acordos multilaterais sobre o meio ambiente.

Pelo menos desde o fim dos anos 1980, o debate internacional sobre a questão climática tem sido contínuo. A Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Humano (CNUMAH), de 1972, já havia anunciado o início das principais controvérsias que marcariam os debates entre os países até hoje: a responsabilidade histórica pela degradação ambiental por parte de países mais ricos, o crescente nível de emissões de países em desenvolvimento e a relação possível entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico.

Grandes conferências internacionais garantiram acordos formais na matéria, a exemplo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, 1992) e suas Conferências das Partes, que lograram inaugurar o Protocolo de Kyoto, em 1997, com metas obrigatórias para países desenvolvidos e economias em transição. Apesar desse avanço no desenvolvimento normativo, o impacto sobre as emissões foi insuficiente, houve muito debate e pouca ação (KEOHANE; VICTOR, 2016).

A ascensão da agenda ambiental, com mais força a partir do início do século XXI, marco da transição do Holoceno, época geológica marcada pela estabilidade climática, para o Antropoceno, época de incertezas em razão das transformações feitas pelos humanos no planeta, implicou também a necessidade de uma resposta mais contundente da comunidade internacional para a mudança do clima, o que levou ao desenvolvimento de um regime sobre mudanças climáticas (VIOLA; BASSO, 2016). Desde 2021, 193 Estados são partes do Acordo de Paris, cujo objetivo é limitar o aquecimento global a níveis bem abaixo de 2°C, preferencialmente até 1.5°C, em relação a níveis pré-industriais, por meio da redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE); e metas nacionalmente determinadas a todos os países. A alta taxa de adesão da comunidade internacional ao Acordo demonstra não só o compromisso político com a redução das emissões de GEE em direção à neutralidade climática até a metade do século, mas também a urgência de políticas setoriais para promover a efetiva redução de emissões, com foco nos setores mais ineficientes e de maior participação nas emissões (UNFCCC, 2022).

Com efeito, o foco dos países tem-se progressivamente voltado para uma transição do modelo de produção na agricultura. Internacionalmente, a agricultura é historicamente tratada, tanto em arcabouços normativos nacionais quanto em acordos comerciais, como um caso especial que recebe abordagens específicas de incentivos e restrições ao comércio. No entanto, a regulação do comércio agrícola e de alimentos, que tradicionalmente se apoiava em normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias, tem sido complementada e aperfeiçoada por normas relacionadas às mudanças climáticas e à sustentabilidade, que se estendem aos próprios processos produtivos ao longo da cadeia, e por narrativas que justificam os novos padrões adotados (FERREIRA; LEITÃO, 2020).

A reconstituição parte dos antecedentes da posição brasileira na matéria agroambiental — a formação do repertório narrativo ao longo das três décadas anteriores, o modo como ele era mobilizado antes de 2019 e a crise reputacional que abre o período examinado.

Visa-se a depreender a relação desse contexto com a adoção de uma narrativa defensiva na matéria agrícola em política externa, a partir da percepção do risco de fechamento de mercados e de difusão de normas contrárias aos interesses brasileiros. Como analisa Thorstensen et al. (2022), até mesmo as regras e princípios internos da União Europeia e dos Estados Unidos possuem reflexos sobre a regulação ambiental dos parceiros comerciais desses países.

A União Europeia recebe maior atenção, nesta seção, devido ao grau de desenvolvimento de seu instrumento regulatório e ao volume de expedientes em torno desse posto. Reino Unido, Estados Unidos e China funcionam como casos de contraste.” , motivo pelo qual a União Europeia aparece com mais relevo. As demais arenas operam como casos de contraste, em que se apresentam graus diferentes de desenvolvimento de normas: existe norma vigente no Reino Unido, mas a norma está em formação nos Estados Unidos e não existe instrumento dessa natureza na China.

Argumenta-se que o programa institucional era um só, com ramificações nos principais mercados para os produtos agrícolas brasileiros. De fato, é na Secretaria de Estado que a preocupação com o fechamento de mercados e a busca de uma nova imagem para o agro nasce, conforme entrevistas (DIPLOMATA A; DIPLOMATA B, 2022). A divisão responsável mapeia, desde 2019, as notícias negativas sobre o agro brasileiro e busca transmitir outra visão, por meio de diferentes estratégias, entre elas as feiras e os AgriTalks.

O mecanismo já descrito por Viola e Franchini (2017) em relação ao clima, parece operar aqui de forma semelhante, pois os dados positivos sobre o desmatamento e a queda de emissões já não estavam presentes para alicerçar o papel ou a imagem de potência verde do Brasil e, sem esse *buffer*, o Brasil precisava recorrer à defesa da imagem.

O grande gatilho parece ter sido uma combinação de fatores: de recordes históricos de produção[13], em meio a polêmicas sobre o "Pacote do Veneno" em meados de 2019[14], com a liberação expedita, por parte do governo brasileiro, de centenas de rótulos de agrotóxicos "proibidos na Europa"; o desmantelamento do Ministério do Meio Ambiente e dos órgãos de fiscalização[15]; seguidos por imagens de satélites divulgadas pelo INPE sobre o aumento histórico[16] no desmatamento; as ameaças de países europeus sobre a interrupção das negociações UE-Mercosul em razão da crítica ambientalista[17] e o conhecido episódio do "Dia do Fogo", ocorrido em agosto de 2019, após o qual a repercussão internacional sobre as queimadas na Amazônia atingiu o ponto mais crítico, conformaram o momento mais desafiador para a imagem do agro brasileiro, quando a legislação da UE nem havia sido proposta pela Comissão Europeia.

De fato, em 07 de junho de 2019, foi expedida a Circtel 110963, complementada por expedientes posteriores, com explicações sobre os atos do MAPA que aprovaram o uso de 197 marcas comerciais de defensivos no Brasil. O expediente é cauteloso em pormenorizar que destes, 129 utilizavam princípios ativos também autorizados pela Comissão Europeia, além dos 24 registros que eram aceitos nacionalmente em países membros.

Ademais, insiste-se textualmente que haveria uso "racional" desses produtos no Brasil, sem excesso em relação ao hectare de área plantada: segundo a série histórica recuperada pelo expediente, da FAOSTAT, a média brasileira de uso de defensivos estava em 2,77kg/ha entre 1995 e 2016, muito inferior ao registrado por Japão (14,18), Coreia do Sul (12,74), China (10,93), Países Baixos (10,3), por exemplo.

---

[13] BRAZIL's soybean crop "exceptional" as harvesting progresses. Reuters, 2020. Disponível em: https://www.reuters.com/article/amp/cn/idUSL1N2AH0GV/. Acesso em: 18 set. 2026.

[14] FERN. Brazil's "poison package" laws set to facilitate greater pesticide use. Bruxelas, [s.d.]. Disponível em: https://www.fern.org/fr/publications-insight/article/brazils-poison-package-laws-set-to-facilitate-greater-pesticide-use-2474/. Acesso em: 18 set. 2026.

[15] A administração federal utilizou meios autoritários e populistas para desmantelar as estruturas de proteção ambiental no Brasil (MENEZES; BARBOSA JR., 2021).

[16] BRAZIL deforestation exceeds 88% in June under right-wing Bolsonaro. Reuters, 2019. Disponível em: https://www.reuters.com/article/business/brazil-deforestation-exceeds-88-in-june-under-right-wing-bolsonaro-idUSL4N23Y41Z/. Acesso em: 18 set. 2026.

[17] FINANCIAL TIMES. [Reportagem sobre o desmatamento na Amazônia]. Londres, 2019. Disponível em: https://www.ft.com/content/055ac66c-9d9e-11e9-9c06-a4640c9feebb. Acesso em: 18 set. 2026.

A preocupação com a repercussão negativa do uso de defensivos[18] na imprensa europeia aparece como fundamento para outra CIT[19], que tinha como objetivo subsidiar respostas a veículos de imprensa locais, tendo como foco o enquadramento do consumo de defensivos do Brasil pelo critério absoluto, ou pelo critério per capita, em vez de considerar-se a área plantada, em um esforço que aparentava "singularizar o Brasil como o grande utilizador de uma prática absolutamente normal na agricultura moderna, que é o controle de pragas por meios químicos". A curva ascendente do consumo de defensivos no Brasil, não se descolaria da trajetória de outros países que muito o criticavam, como a Alemanha.

Como se reafirmou em entrevista em 2022[20], e como revelado nos documentos analisados, recorria-se a um conjunto de argumentos de acordo com o tema da crítica, não só de acordo com a arena. Sobre o uso de defensivos, contestava-se o parâmetro de medição, que não refletia a racionalidade do uso do químico[21], chamava-se atenção para a omissão dos dados de outros países nas reportagens que condenavam o uso das substâncias no Brasil, propunha-se o uso de métricas alternativas (quantidade de defensivos por tonelada ou quilos de defensivo por hectare[22]), demonstrava-se conformidade regulatória com a UE (com a parcela de defensivos usados no Brasil que também eram aceitos no bloco), afirmava-se a especificidade da agricultura tropical, que não se beneficia de invernos rigorosos para acabar com pragas naturalmente, mas que oferece a possibilidade de até 3 safras por ano, requerendo, assim, mais usos de pesticidas.

Em relação às críticas referentes ao desmatamento no país, outro repertório era utilizado: apontava-se que a "Amazônia brasileira é maior do que toda a Europa Ocidental e permanece intocada"; apresentam-se estatísticas sobre o percentual de preservação e do uso do território (66% da vegetação é nativa, apenas 27% do território é usado para pecuária e agricultura[23] ; apenas 8% para a produção de alimentos [24]; reafirma-se a robustez da legislação ambiental nacional[25], critica-se a desinformação, o desconhecimento da agricultura tropical e a campanha difamatória e protecionista contra o Brasil, separa-se o agro do desmatamento ("existe

[18] "Brésil: le royaume des pesticides" - em reportagem francesa de 10.05.2019
[19] CIT 111401/2019.
[20] DIPLOMATA A. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022 ; DIPLOMATA B. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.
[21] CIT 111401/2019.
[22] CIT 110963/2019.
[23] 75a AGNU
[24] 74a e 76a AGNU
[25] 75a e 76a AGNU

desmatamento, mas não é causado pelo agronegócio, apesar de ocorrer na mesma área, não há causa e efeito[26]"); afirma-se que, para o produtor, manter o meio ambiente intacto é um ativo; e aponta-se a assimetria histórica do EUDR[27], que ignora o desmatamento histórico europeu e tenta punir países de grande cobertura florestal (o PL 3008/2022[28], a cláusula espelho, que propõe criar o "programa de *due diligence* Brasil", seria a medida de reciprocidade).

A partir dessas linhas, em 20 de agosto de 2019, a Secretaria de Estado forneceu aos postos no exterior argumentos[29] sobre proteção ambiental, desenvolvimento sustentável e agronegócio. E, logo depois, em 23 de agosto do mesmo ano, instituiu a rotina[30] de monitoramento da imprensa e de outras mídias no exterior sobre a imagem do setor. Nessa mesma data, a Embaixada de Washington já enviava uma carta ao editor do *Washington Post* com argumentos fornecidos pela Secretaria de Estado.[31]

Por meio de circulares telegráficas, renovadas e aperfeiçoadas ao longo do período,[32] instruíram-se todos os postos a atuarem como sentinelas: deveriam continuar a monitorar semanalmente a imprensa estrangeira, tendo como foco o dano à reputação do agronegócio e aos fluxos comerciais, "com particular atenção para aspectos de sustentabilidade, notadamente em relação ao bioma amazônico", para geração de conteúdo que seria convertido pela Divisão de Promoção do Agronegócio II (depois Divisao de Desenvolvimento do Agronegócio) em planilhas e análises a serem utilizadas por interlocutores.

Em outubro de 2019, foi criado e divulgado[33] um repositório interno, na "Diplopédia", ainda hoje disponível, com esses dados e argumentos, com fontes e links de acesso, até mesmo com traduções para os idiomas do público alvo, disponibilizado para todos os servidores do Serviço Exterior Brasileiro.

Importa ainda sublinhar que, nesses expedientes, é feita clara diferenciação entre a defesa de imagem da promoção comercial, pois aquela "pretende empregar recursos para defender a imagem do agronegócio brasileiro, restabelecendo fatos de forma objetiva no debate público local e destacando as melhores práticas nacionais de desenvolvimento sustentável".

---

[26] Entrevista.
[27] Del Pupo (2025)
[28] BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.008, de 2022. Ficha de tramitação. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2343129. Acesso em: 18 set. 2026.
[29] CIT 111523/2019.
[30] CIT 111554/2019.
[31] TEL 1173/2019 de Brasemb Washington.
[32] CIT 118886/2022 e CIT 119449/2022.
[33] CIT 112140/2019.

Pede-se, ainda, que os postos realizem estudo analítico da reputação do setor e proponham ações e eventos para o ano seguinte, uma rotina que se manteve e se adensou ao longo do governo. O Presidente da Apex-Brasil, à época, chegou a analisar, em entrevista, que o Brasil não perseguia uma marca-país unificada, por contar com várias marcas setoriais, fazia-se, em vez disso, a contenção de danos a uma reputação.

Como analisado por Søndergaard (2023), esse programa institucional coproduzido por Estado e agronegócio é, na verdade, a intensificação de um arranjo que já estava institucionalizado. Não se trata de uma invenção desse período específico, mas de uma intensificação da parceria público-privada em prol do agro, visto como projeto nacional, o que corrobora o argumento deste trabalho, de que se trata de uma adaptação do papel do Brasil, em vez de um aprendizado pelo contexto específico em tela.

O conteúdo difundido por esses atores também não era novo, tratava-se das mesmas proposições historicamente mobilizadas no exterior, nomeadamente " o Brasil como celeiro do mundo", "o agro é tudo" (o setor apresentado como sinônimo do conjunto da produção agrícola nacional), o que, como identificado pela literatura, resulta de debate doméstico de décadas, por meio do uso de dados, publicidade e alinhamento entre entidades do setor (POMPEIA, 2020a, 2020b). A projeção externa, neste momento específico, portanto, utiliza linhas narrativas tradicionais, readaptando-as e exportando esse repertório já conhecido disponível, o que, pela *role theory*, corresponde precisamente a uma adaptação do papel.

Como assinala o Presidente da Apex em 2022[34], a preocupação com a sustentabilidade da imagem já estaria no programa de acesso a mercados sob a presidência do Embaixador Jaguaribe na APEX em 2016. Se, em 2018, já existiam críticas ao agronegócio brasileiro, essas não eram tão voltadas ao desmatamento, mas, sim, a pesticidas e padrões sanitários. Entretanto, a piora no índice de desmatamento e a mudança de governo impulsionaram também uma mudança do modo de tratar o assunto, de modo que há uma tentativa de mobilizar mais aspectos ambientais, como o uso da terra (Diplomata A).

A partir desse ponto, foi necessário enriquecer os argumentos tradicionais, que focam em ativos "estáticos", como a porcentagem de vegetação nativa e a porcentagem do território ocupado pela agricultura em comparação à de outros países, já que o governo precisava mostrar que estava tendo papel ativo para tornar a agricultura mais sustentável e prevenir o desmatamento e que haveria outras formas de garantir a sustentabilidade ambiental e a redução

[34] Entrevista concedida à autora em 2022.

de emissões que não fossem o modelo europeu de produção, o que poderia ocorrer via citações de boas práticas, como o plano ABC e ABC+ (Diplomata B).

Essa linhas narrativas, que Amorim, Peyerl e Santos (2023) identificaram nos discursos presidenciais na AGNU também estão presentes nesse contexto e delineiam a importância do agronegócio na política externa de forma mais ampla. Os argumentos não estão apenas nos discursos solenes elencados pela literatura, mas também na rotina administrativa das instruções dadas aos postos pela Secretaria de Estado e nas análises de reputação do setor que seriam geradas pelos postos no exterior, o que permite argumentar que houve, mais do que um discurso, uma *perfomance* desse papel.

Como indicam entrevistas com os formuladores das instruções aos postos na época, o engajamento ocorria mais por parte do MRE e do MAPA do que de parte dos produtores, e muitos precisavam ser provocados pelo tema: tratava-se de defender a cadeira produtiva, incorporando aspectos de meio ambiente, saúde e de direitos trabalhistas, já que haveria um ataque à imagem "do Brasil", mais do que a um setor. Pela primeira vez, o Brasil precisaria mostrar suas melhores práticas para continuar a vender, defender-se com dados de ataques que variavam regionalmente (DIPLOMATA A; DIPLOMATA B, 2022).

3.1 O agro brasileiro: inserção, nexo ambiental e atores

Antes de examinar a reação brasileira às normas estrangeiras, convém caracterizar o setor analisado, sua inserção no comércio internacional, a rede de atores que formula sua posição externa e o nexo entre produção agrícola e passivo ambiental. Os elementos reunidos nesta seção são retomados adiante, quando se examina a recepção da contranarrativa em cada arena.

O caso do Brasil, nesse tema específico, é digno de estudo, já que o país, mesmo sendo o principal fornecedor mundial de muitos dos produtos objetos de regulação, como ilustra a tabela 2, abaixo, encontra-se em posição de subordinação normativa, já que não consegue moldar a norma que emerge:

Tabela 2 — Participação do Brasil nas exportações mundiais, produtos selecionados, início dos anos 2020

Produto	Participação mundial (%)	Posição

Suco de laranja	70-80	1º
Soja em grão	50-55	1º
Açúcar	40-50	1º
Carne de frango	30-35	1º
Carne bovina	20-25	1º
Café	25-30	1º

Fonte: elaboração própria com base em USDA (Production, Supply and Distribution Online) e, para suco de laranja, CitrusBR. Participações calculadas em volume, sobre médias dos anos-safra do início da década de 2020. A posição refere-se ao ranking mundial de exportadores.

O interesse do agronegócio brasileiro é, ainda, rapidamente identificado como interesse nacional em razão da sua participação nas exportações totais do país, como pode ser visualizado na tabela 3, abaixo:

Tabela 3 — Exportações do agronegócio brasileiro e participação na pauta total, 2019-2022

Ano	Exportações do agronegócio (US$ bilhões, FOB)	Participação nas exportações totais (%)
2019	96,8	43,2
2020	100,8	48.0
2021	120,6	43,0*
2022	159,1	47,6

Fonte: elaboração própria com base em Brasil, Ministério da Agricultura e Pecuária, Balança Comercial do Agronegócio (Agrostat).

** A queda de 48,0% para 43,0% entre 2020 e 2021 não indica retração do agronegócio, as vendas externas do setor cresceram quase 20% no período. O movimento reflete o denominador: a pauta total saltou 34% em 2021, puxada pela alta de preços de minério de ferro e petróleo, comprimindo a participação relativa do agro.*

Além disso, em 2022, o superávit da balança comercial do agronegócio foi de US$ 141,85 bilhões, enquanto o superávit de US$ 61,76 bilhões era o da balança comercial brasileira como um todo. Os demais setores, tomados em conjunto, exportaram US$ 175,37 bilhões e importaram US$ 255,46 bilhões, registrando déficit de US$ 80,09 bilhões, então o agronegócio se mostra essencial para saldar o déficit de outros setores econômicos.

De forma desagregada, a tabela 4 reúne os principais setores de exportação do agronegócio:

Tabela 4 — Composição das exportações do agronegócio brasileiro por grupo de produtos, 2022

Grupo de produtos	US$ bilhões	% do agronegócio
Complexo soja	60,95	38,3
Carnes	25,67	16,1
Produtos florestais	16,49	10,4
Cereais, farinhas e preparações	14,46	9,1
Complexo sucroalcooleiro	12,79	8,0
Café	9,24	5,8
Demais grupos*	19,49	12,3
Total	159,09	100,0

Fonte: elaboração própria com base em Brasil, Ministério da Agricultura e Pecuária (2023).

**A linha "demais grupos" compreende, entre outros: Fibras e produtos têxteis (essencialmente algodão não cardado nem penteado), Fumo e seus produtos (tabaco em folha), Sucos (com forte predomínio do suco de laranja) e Couros, produtos de couro e peleteria*

O agronegócio tem sido, de forma crescente, tratado no quadro da adequação produtiva aos desafios da sustentabilidade e da redução de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). As emissões do Brasil, diferentemente do quadro que se apresenta em economias mais avançadas, estão estreitamente ligadas à mudança do uso da terra e florestas e à agropecuária, por isso, a agenda climática no país esta muito ligada à agenda agrícola . Em 2021, as emissões vindas de desmatamento, outras mudanças de uso da terra e atividades do agronegócio responderam por 74% de toda a poluição climática do país. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021, 2022).

Ocorreu, em consequência, em 2021, um recorde nas emissões de agropecuária no país, apesar dos compromissos assumidos na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil, do Compromisso Global do Metano e do Plano ABC, o que conforma uma tendência que não passa despercebida na relação e nas negociações com outros países.

Apesar de a maior parte da produção agrícola do país ser livre de desmatamento, 2% das propriedades na Amazônia e no Cerrado respondem por 62% de todo o desmatamento ilegal e quase 20% das exportações de soja e pelo menos 17% das exportações de carne desses biomas para a UE podem estar contaminadas[35] por desmatamento ilegal (RAJÃO et al., 2020). Ao passo em que os países, de forma geral, e os grandes importadores de produtos agrícolas e exportadores, de forma especial, desenvolvem narrativas em um campo discursivo profundamente acirrado, o Brasil também necessita inserir-se nesse movimento e justificar, por meio de narrativa, a situação da degradação de seus biomas em locais ligados à produção

[35] nos termos dos autores, quando o desmatamento ocorreu ao longo do processo de produção.

agroexportadora, ao mesmo tempo em que tenta adotar politicas efetivas de combate ao desmatamento ilegal e demonstrar a rastreabilidade de seus produtos, inclusive em reação à pressão externa.

Mais detalhadamente, o agro brasileiro, sozinho, seria o 16º maior emissor do planeta, em cujo setor a participação da pecuária responde por 79,4% das emissões, em grande medida em razão do aumento acima da média do rebanho bovino em 2021 (que só teve precedente em nível semelhante em 2004), ao mesmo tempo em que se registrou aumento do consumo de fertilizantes e calcário nas lavouras (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2022). É esse nexo entre agro e meio ambiente que torna a agricultura brasileira mais proprensa a ser objeto de regulação estrangeira.

O Cerrado, referido na literatura como "fronteira de sacrifício" ou “zona de sacrifício”, por ser explorado em nome do desenvolvimento econômico nacional, é o bioma mais exposto à mudança no uso do solo, e conta com legislação ambiental mais branda que a região amazônica e com menor rigor de fiscalização. Apenas 9,2% de seu território encontra-se sob alguma categoria de proteção pública, e somente 2,8% sob proteção integral. Foi ali, sobretudo na região do Matopiba, que se deu a principal expansão do cultivo de soja desde o início dos anos 2000 (MAY; YOUNG; ANTUNES, 2026).

Existem canais institucionalizados para a pressão do agronegócio sobre a PEB: O Departamento de Promoção do Agronegócio (DPAGRO), criado pelo Governo Bolsonaro no MRE, recebe frequentemente grandes produtores para negociações de abertura de mercados e para coordenação de posições, o que parece ser mais um indício da existência de uma narrativa relativamente uniforme em nível internacional, talvez pelo fato de o MRE centralizar muito o discurso para o público externo, por meio de suas coordenações interministeriais e representação em vários foros internacionais (DIPLOMATA A; DIPLOMATA B, 2022). O MAPA, por sua vez, foi reestruturado, ao longo do tempo, para lidar com as questões internacionais de forma mais influente.

Além disso, as cartas feitas pela CNA para representantes brasileiros em negociações climáticas traduzem posição moderada e convergente em relação aos tópicos de agricultura com aqueles defendidos pelo MRE. A concertação é vista em documentos públicos, com o de 5 de outubro de 2021, em que a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil elenca para o governo os temas prioritários do setor para a 26ª Conferência das Partes da UNFCCC, em reunião que contou com o presidente da entidade, o ministro do Meio Ambiente, o secretário-executivo do Ministério da Agricultura e representantes do Itamaraty. O documento reforçava,

"como principal instrumento normativo, a legislação ambiental brasileira (Novo Código Florestal, Lei nº 12.651, de 2012), uma das mais rígidas do mundo", sustentava que "a produção e a preservação devem ser pautadas pela ciência e legalidade" e pedia que "o esforço e o investimento dos brasileiros [...] sejam reconhecidos pelo mundo como um ativo ambiental importante". O episódio permite observar diretamente aquilo que a noção de rede agroexportadora descreve: a posição externa do Estado não é formulada no interior da burocracia diplomática e em seguida comunicada ao setor, mas, sim, pactuada entre ambos antes de ser externalizada.[36]

Além disso, é comum que representantes da CNA se unam aos negociadores do MRE em negociações internacionais depois de cada dia de negociação, em que se apresenta uma espécie de *briefing* das negociações e uma consulta sobre a posição do setor para as próximas rodadas (SØNDERGAARD; DIAS DA SILVA, 2019). Complementam essa rede outras entidades, com funções essenciais na defensa reputacional, de comunicação e certificação de produtos, que apareceram recorrentemente nos expedientes analisados neste trabalho: como a APEX Brasil, a Embrapa, a ABIOVE, a FPA e associações, como a CropLife Brasil.

Em audiência pública na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, em 28 de novembro de 2019, às vésperas da 25ª Conferência das Partes, o ministro do Meio Ambiente sustentou que o produtor rural "que tem parte da sua propriedade congelada por uma norma que impõe esta reserva legal" deveria ser remunerado por isso, e descreveu a gestão como "o governo da conciliação entre a produção agropecuária e o meio ambiente". O registro do episódio foi difundido pela agência de notícias da própria Frente Parlamentar da Agropecuária.[37]

A rede agroexportadora, construção conceitual de Søndergaard e Dias da Silva (2019), não se resume a suas agências centrais — o MRE, o Mapa e a CNA. Søndergaard e Dias da Silva (2019) situam em posição periférica o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, a Associação Brasileira do Agronegócio e organizações subsetoriais; e elencam entidades criadas pela própria rede, com funções específicas conforme o tema em pauta; e identificam

[36] CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. CNA entrega ao governo documento com temas prioritários para a COP. Brasília, 5 out. 2021. Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-entrega-ao-governo-documento-com-temas-prioritarios-para-a-cop. Acesso em: 18 set. 2026.

[37] AGÊNCIA FPA. Ministro Ricardo Salles defende que o Brasil seja compensado pela preservação ambiental. Brasília, 28 nov. 2019. Disponível em: https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2019/11/28/ministro-ricardo-salles-defende-que-o-brasil-seja-compensado-pela-preservacao-ambiental/. Acesso em: 18 set. 2026.

indivíduos que possuem trajetória fluida entre cargos públicos e organizações privadas. Ao lado do núcleo, posiciona-se a Apex-Brasil e a Embrapa no polo público; o Instituto Pensar Agropecuária e a Frente Parlamentar da Agropecuária na articulação legislativa; as associações setoriais da indústria de óleos vegetais e da proteína animal; empresas como JBS, Marfrig e CropLife Brasil; e, incorporadas mais recentemente, organizações de pesquisa ambiental e de finanças climáticas convidadas a compor os seminários no exterior nas mesas dos "AgiSustainability Talks", realizados em Embaixadas brasileiras, para a defesa da imagem do Brasil, além da configuração consolidada e refinada a partir da atuação na abertura de mercados desde a Rodada Uruguai.

É essa configuração, de um setor de peso na pauta exportadora, um passivo ambiental concentrado e uma rede densa de atores públicos e privados com voz externa coordenada, que será mobilizada a partir de 2019.

3.2 Antecedentes

Vale notar que as linhas narrativas mobilizadas entre 2019 e 2022 não são criação do Governo Bolsonaro. A linha narrativa do protecionismo disfarçado data da Rodada Uruguai e do âmbito do Grupo de Cairns, contexto no qual o entrave à participação brasileira no comércio agrícola era identificado nos subsídios e nas tarifas dos países desenvolvidos, e a postura brasileira era ofensiva, em prol da abertura de mercados e redução de apoio interno (MACHADO, 2009).

A base institucional dessa postura consolidou-se no mesmo período, quando, a partir de 1999, com a adoção do câmbio flutuante, viabilizou-se papel mais proeminente do setor privado nos investimentos; os ganhos de produtividade obtidos por pesquisa e investimento da Embrapa, em parceria com o Japão, conduziram à internacionalização do setor e à organização de seus agentes em associações e em atividade de representação junto ao governo (MACHADO, 2009). Desde os anos 1990, durante a Rodada Uruguai, formou-se gradualmente a rede de política de agroexportação que sustenta, até hoje, a coprodução da posição externa (SØNDERGAARD; DIAS DA SILVA, 2019). A linha narrativa do Brasil como celeiro do mundo é produto dessa fase, e sua construção discursiva resulta menos dos atributos naturais do território do que de uma dimensão de agência organizada.

Entre os anos 2000 e 2015, o país passa a reivindicar credencial ambiental ligada à queda das taxas de desmatamento na Amazônia, à Moratória da Soja e à adoção voluntária de metas de redução de emissões em Copenhague, que permitiram ao Brasil deslocar-se, na leitura da literatura especializada, da posição de vilão climático à de *climate power* (VIOLA; FRANCHINI, 2017), inflexão que, para Lima (2012), respondeu sobretudo a uma nova leitura das oportunidades internacionais por parte dos formuladores da política externa. O contraste com o período examinado nesta dissertação é o que dá sentido à sua pergunta: não se trata de o Brasil passar a reivindicar sustentabilidade, mas de passar a reivindicá-la em posição defensiva.

É nesse contexto que se situa a Política Nacional sobre Mudança do Clima, adotada voluntariamente em 2010, em inflexão da posição do governo e de grupos de interesse, com o propósito de conferir nova imagem ao agronegócio do país por meio de campanhas de âmbito nacional e internacional, como atividade associada à segurança alimentar, ao baixo carbono, à tecnologia e à sustentabilidade (BRASIL, 2021). A formulação discursiva que se intensifica a partir de 2019 tem aqui o precedente mais próximo.

Nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer o desenvolvimento tecnológico do setor prosseguiu, e a produção cresceu em ritmo superior ao das emissões; a trajetória política, contudo, seguiu direção conservadora, com a aprovação do novo Código Florestal por ampla maioria no Congresso e forte articulação da CNA, o que permitiu relaxamento das regras aplicáveis ao desmatamento na Amazônia. Fecha o período a Contribuição Nacionalmente Determinada apresentada com os BASIC por ocasião do Acordo de Paris, em 2015, com compromissos de redução de emissões de 37% até 2025 e de 43% até 2030, um repertório material que a narrativa mobilizará de modo recorrente no período examinado.

O exame dos expedientes ostensivos relativos ao período de 2016 a 2018 mostra que a Chancelaria já produzia contranarrativa, já recebia alertas do setor privado e já acompanhava a formação do ambiente regulatório estrangeiro. O que distingue esse período do seguinte não é a existência da prática, mas a sua sistematização. Em resposta a solicitação de prioridades para o ano, a Embaixada em Londres informou, em janeiro de 2016, que a principal prioridade no Reino Unido "deveria ser a promoção consistente da sustentabilidade da agricultura brasileira, em especial nos segmentos de carnes e soja". [38]

[38] TEL 6/2016 de Brasemb Londres.

Em maio de 2017, a Secretaria de Estado transmitiu à Missão junto à União Europeia subsídios destinados a "contrarrestar possíveis diagnósticos desfavoráveis" que o Imazon poderia apresentar em evento no Parlamento Europeu sobre a Política Agrícola Comum, a soja e o desmatamento. Os subsídios consistiam em dados oficiais: o monitoramento por satélite do Projeto PRODES, a redução de 82% na taxa de desmatamento entre 2004 e 2014, a defasagem entre as estimativas oficiais e as do instituto, e a existência do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. [39]

Mais significativo ainda é o uso do instrumento de difusão padronizada. Em fevereiro de 2018, circular telegráfica dirigida a toda a rede de postos instruía os chefes de missão a avaliarem "a propriedade de divulgar para a imprensa e em contatos com interlocutores do posto" os resultados de estudo da agência espacial norte-americana sobre o uso do solo, segundo os quais o Brasil utiliza 7,6% de seu território com lavouras e "protege e preserva a vegetação nativa em mais de 66% de seu território", em comparação com os percentuais cultivados pela Dinamarca, pela Irlanda, pelos Países Baixos, pelo Reino Unido e pela Alemanha. A circular remetia expressamente ao esforço da Apex-Brasil de valorizar a imagem e a sustentabilidade do setor. Portanto, o dado dos 66% e o enquadramento comparativo com países europeus, que o pronunciamento presidencial de 2020 na Assembleia Geral mobilizaria, já haviam sido difundidos para os postos muito antes.[40]

A produção da narrativa também já não era exclusiva do Itamaraty. Em janeiro de 2017, o Ministro da Agricultura cumpriu missão em Bruxelas, em encontros com autoridades comunitárias e representantes de Estados membros, nos quais apresentou "o dinamismo do agronegócio brasileiro e os avanços em sustentabilidade". O contato frequente entre os postos e o setor privado para caso de alerta também já acontecia. Em fevereiro de 2018, representante da CNA contatou a Missão em Bruxelas para informar sobre exposição de fotografias e projeções organizada por organização não governamental no Parlamento Europeu, que associava a agricultura brasileira, em especial o cultivo da soja, ao desmatamento na Amazônia.[41][42]

[39] TEL 203/2017 da Secretaria de Estado.
[40] CIT 106761/2018.
[41] TEL 140/2017 da Missão do Brasil junto à União Europeia.
[42] TEL 131/2018 da Missão do Brasil junto à União Europeia.

Em outubro de 2018, a Embaixada em Paris informou a submissão a consulta pública da estratégia nacional francesa de luta contra o desmatamento importado, com foco inicial em soja, óleo de palma, carne bovina, cacau e borracha e com o propósito declarado de promover a discussão do tema no âmbito da União Europeia. Tratava-se de documento de intenção normativa. ou seja, a perspectiva de regulação já era conhecida sem que tivesse sido criado dispositivo permanente de defesa de imagem.[43]

Finalmente, o protocolo de resposta a crise reputacional já estava formado, mas era aplicado a outra matéria, no contexto de março de 2017, na Operação Carne Fraca da Polícia Federal, relativa a fraude na emissão de certificados sanitários, o que ensejou três circulares telegráficas em cinco dias: a primeira informava a rede e instruía os postos a acompanhar a eventual repercussão local e a dirigir à divisão competente as consultas recebidas; as seguintes transmitiam as manifestações oficiais da Presidência da República e do Ministério da Agricultura. Consultados os expedientes ostensivos disponíveis no sistema institucional, não se identificaram outras circulares telegráficas sobre a imagem agroambiental do país entre 2016 e fins de 2018.[44][45]

O governo Bolsonaro e a crise de 2019

A posse de Jair Bolsonaro foi acompanhada de recomposição institucional na área ambiental, com alterações na estrutura e nas atribuições do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, esvaziamento de instâncias colegiadas e nomeação, para a Chancelaria e para o Ministério da Agricultura, de titulares de orientação declaradamente crítica à agenda ambiental multilateral no MMA e diretamente vinculados à representação do setor, no MAPA.

Em 2019, os dados de satélite indicaram aumento significativo das queimadas em áreas de floresta a partir de agosto, com destaque para municípios do sudoeste do Pará, episódio que a imprensa nacional e internacional designou como “Dia do Fogo”; a divulgação dos dados oficiais foi seguida da demissão do diretor do instituto responsável pelo monitoramento. A repercussão internacional foi imediata: a matéria entrou na agenda da cúpula do G7, parceiros europeus suspenderam repasses ao Fundo Amazônia, e circularam ameaças de boicote a

[43] TEL 1018/2018 de Brasemb Paris.
[44] CIT 103512/2017, CIT 103513/2017 e CIT 103533/2017.
[45] A busca foi realizada no sistema de expedientes do Ministério das Relações Exteriores, restrita ao estrato ostensivo, para o período de janeiro de 2016 a dezembro de 2018.

produtos brasileiros, em especial à carne. A reação da Presidência da República, que atribuiu os incêndios a organizações não governamentais estrangeiras e suas críticas a chefes de Estado europeus, agravou o quadro.

Gonçalves e Madureira (2023) identificam três matérias do período em que a influência do agronegócio sobre a política externa brasileira se mostrou exitosa, e em que o setor agiu como ator político. Em primeiro lugar, os ruralistas, com forte presença política, conseguiram reverter as medidas anunciadas por Bolsonaro, antes de tomar posse, de que o Brasil sairia do Acordo de Paris e transferiria a sua embaixada de Tel Aviv para Jerusalém, em seguimento a atos adotados pelo Governo Trump, ameaçavam os interesses do agronegócio brasileiro, já que, logo depois do pronunciamento, a Liga Árabe, grande compradora de carne halal, cuja maior exportação a nível mundial provém do Brasil, enviou carta ao MRE criticando a intenção anunciada pelo futuro presidente. Seguiu-se enorme pressão dos ruralistas para que o governo desistisse das medidas, conforme posicionamento público de Tereza Cristina, à frente da FPA naquele momento.

Ainda, em segundo lugar, em relação à saída do Acordo de Paris, a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura lançou nota pedindo que o Brasil ficasse no acordo e enquadrando a agenda climática como uma oportunidade para o agronegócio, tendo em vista que o atendimento de critérios de sustentabilidade seria essencial para a "competitividade internacional dos produtos brasileiros" (GONÇALVES; MADUREIRA, 2023).

Conseguiram, em terceiro lugar, convencer o novo governo a suavizar gradualmente os embates com a China, principal destino das exportações agrícolas, durante a pandemia de Covid-19 (GONÇALVES; MADUREIRA, 2023). Enquanto o Brasil destinava quase ⅓ das suas exportações do agronegócio para a China, desde a campanha presidencial, Bolsonaro passou a criticar a China, sob o argumento de que ela estaria comprando o Brasil. As declarações do seu novo ministro das relações exteriores também iam no sentido de criticar a concentração da pauta exportadora em produtos primários para os chineses, o que rapidamente gerou reação da FPA, por meio de carta (GONÇALVES; MADUREIRA, 2023). Os ruralistas também empreenderam outro tipo de ação, como a criação de um "núcleo China" no MAPA. O início da pandemia de Covid-19, entretanto, levou ao aumento de tensões novamente, quando o governo passou a culpabilizar a China pela origem do vírus, o que gerou contestação verbal do Embaixador chines no Brasil (GONÇALVES; MADUREIRA, 2023). Após a movimentação dos ruralistas, que passaram a criticar pessoas-chave do governo que promoviam essas notícias

negativas sobre a China, e a eleição nos EUA, houve maior impulso por uma mudança na política externa, especialmente após o então Ministro das Relações Exteriores insinuar que a Senadora Kátia Abreu estaria ligada ao lobby da China, o que tornou a continuidade do ministro no cargo insustentável. Carlos França, novo ministro, buscou relações em melhores termos com a China, e o ex-Secretário de Comércio e Relações Internacionais do MAPA foi nomeado Embaixador na China (GONÇALVES; MADUREIRA, 2023).

No entanto, o agronegócio não conseguiu avançar seus interesses contra a ala ideológica do governo na área de meio ambiente, mais especificamente no caso do desmatamento na Amazônia e do acordo Mercosul-UE (que ficou bloqueado pelo surto de queimadas logo após ter seu capítulo comercial concluído em 2019). De fato, Gonçalves e Madureira (2023) analisam que os dois casos foram de insucesso para os ruralistas, em razão de embates com o posicionamento da ala ideológica do governo, uma vez que, após a conclusão das negociações do Acordo Mercosul-UE, em meados de 2019, o que poderia significar, fundamentalmente, a abertura do mercado do bloco europeu para os produtos agrícolas brasileiros, foi impedido pelas queimadas florestais no Brasil, em razão de "uma grave crise política entre o país e a UE".

No contexto, a presidência brasileira reagiu por meio da acusação de organizações não governamentais (ONGs) estrangeiras pelos incêndios, demitiu o presidente responsável pelo monitoramento das queimadas e, logo após os bloqueios de repasses ao Fundo Amazônia por parte dos parceiros europeus, Bolsonaro teceu críticas aos seus homólogos. Isso conduziu ao bloqueio das negociações da UE com o Mercosul por parte de França, Irlanda, Finlândia, e a Alemanha chegou a propor alterações ao acordo, para incluir garantias de preservação ambiental. A reação da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura foi de preocupação e cobrança por ações efetivas contra os incêndios. No entanto, como bem descrevem os autores, " A crise também teve o efeito de destruir a imagem do Brasil como um parceiro confiável e respeitador do meio ambiente.", o que paralisou não só o acordo MERCOSUL com a UE mas também com o EFTA e o Canadá Gonçalves; Madureira, 2023, p. 18). O mecanismo estudado pelos autores foi insuficiente para avançar os interesses nessas questões, o que sugere que outro mecanismo possa ter operado.

A resposta institucional é o objeto deste estudo, e a criação, no Ministério das Relações Exteriores, de divisão encarregada da imagem do agronegócio no exterior, que requer a compilação das notícias desfavoráveis e das possibilidades de boicote ao país registradas após a eleição, marca o momento em que a defesa da imagem deixa de ser resposta a eventos pontuais

e passa a constituir atribuição permanente, com rotina, instrumentos e dotação próprios. O gatilho dessa mudança, como se nota, é reputacional.

3.3 União Europeia

3.3.1 A norma e a narrativa europeia

A União Europeia, apesar de reunir países e instituições com orientações muito diferentes em relação a prioridades de política externa, logrou também criar um corpo técnico permanente na Comissão Europeia, que a ajuda a atuar como empreendedora de políticas, de modo a avançar em normativas inicialmente controversas dentro do bloco, como se notou especialmente em 2019, quando a Comissão, sob liderança de Ursula von der Leyen, lançou o *European Green Deal*, ou Pacto Verde europeu, uma construção de enredos, em que se apresenta o pacote como verdadeira estratégia de crescimento para transformar a UE em uma sociedade "justa e próspera", com economia moderna e competitiva, por meio do uso eficiente de recursos, para tornar a Europa "o primeiro continente climaticamente neutro até 2050", o que, na literatura, muitas vezes é ligado a uma resposta tanto ao sucesso dos partidos verdes na eleição de 2019 (passaram a ser o quarto maior grupo no Parlamento) quanto à preocupação do público da região com as questões climáticas, tidas como o problema mais sério do mundo naquele momento[46]. Nessa esteira, foi lançada a *European Climate Law*, a primeira parte vinculante dessa iniciativa, com um objetivo legalmente vinculante de alcançar neutralidade climática até 2050 e reduzir emissões de gases de efeito estufa em pelo menos 55% em relação aos níveis de 1990 até 2030 (DOMORENOK; GRAZIANO, 2023).

Nesse processo, a Comissão Europeia utilizou diversas ferramentas de narrativas para conseguir angariar apoio ao projeto no Parlamento Europeu, em contraponto ao Conselho e aos Estados-membros, mais marcados por circunstâncias e interesses nacionais, como menções aos princípios fundadores e valores da UE (solidariedade, justiça, bem-estar), com a construção de "plots" que sugeriam que maior ambição política do bloco era necessária para responder aos desafios econômicos, sociais e ambientais da mudança do clima. A solução política (moral) seria a criação de regulações mais ambiciosas, com o apoio financeiro da UE a uma agenda de transição verde (DOMORENOK; GRAZIANO, 2023).

[46] Pesquisa do Eurobarometro em 2021.

O poder da narrativa está justamente em mobilizar símbolos, ideias e padrões associados à legitimidade das soluções políticas propostas. A partir do problema definido pela Comissão, foi apresentada uma solução legítima que viabilizou a criação de legislação supranacional, que altera as relações de poder e que se aplica a todo o bloco. O Parlamento, posteriormente, em 2022, ampliaria o escopo da legislação proposta pela Comissão. A hipótese aqui assumida é que a narrativa poderia contribuir para expandir o alcance de instrumentos de política também para além da UE, em espécie de projeção externa dessas preferências regulatórias do bloco, o que, de fato, será visto adiante.

A Política Agrícola Comum (PAC) europeia, criada em 1962, sempre foi um dos pilares do bloco na produção agrícola, e um dos maiores alvos de críticas dos produtores de outras regiões, em razão do forte subsídio à agricultura industrial europeia, com distorções no comércio e pouca ajuda a pequenos produtores. Além disso, o sistema de preços garantidos e a intervenção criaram preços artificiais acima do mercado e, consequentemente, grandes superávits e escoamento externo de produtos na verdade pouco competitivos, o que foi denominado uma prática desleal de comércio[47]. A sua recente reformulação tenta transformar a produção em uma indústria de alta tecnologia por meio de investimentos financeiros e operacionalizar a nova "*Farm to Fork Strategy*" (F2F), publicada pela Comissão Europeia em 2020.

A F2F funciona como plano de ação de política externa e componente central derivado do *European Green Deal,* estruturada com fortes aspectos extraterritoriais, não como apenas uma política interna (MOLITORISOVÁ; BURKE, 2023). O foco da política é na transição para sistemas alimentares sustentáveis, inclusive por meio de esforços de harmonização regulatória e promoção de agricultura orgânica. No entanto, como no caso brasileiro, as narrativas dos grandes produtores, segundo Omar & Thorsøe (2024), capturam o discurso oficial, apesar de se falar em "reequilibrar o poder no sistema alimentar" e "fortalecer a posição dos agricultores"; os pequenos e médios agricultores ficaram de fora do processo decisório. Apesar de a UE apresentar-se como formuladora desinteressada de padrões ambientais, nota-se o que produtores brasileiros enquadram como protecionismo, já que não seria possível produzir orgânicos na escala necessária (DEL PUPO, 2025).

[47] De acordo com a decisão da 10a Ministerial da OMC em Nairóbi, em 2015, "developed country members shall immediately eliminate their remaining scheduled export subsidy entitlements as of the date of adoption of this decision ".

O movimento pode ser descrito como caso de "efeito Bruxelas", de Bradford (2020): uma pressão para adoção de padrões mais elevados, em situação na qual as empresas aplicam os mesmos padrões em locais além das jurisdições onde esses padrões seriam formalmente aplicados. A aplicação desses padrões "voluntários" mais elevados é controversa nas normas de comércio internacional, já que, quando esses padrões passam a abarcar *market share* importante, por meio de vários acordos bilaterais, por exemplo, podem levar a criação de padrões obrigatórios de fato, muitas vezes superiores a critérios internacionais existentes. O que poderia ser enquadrado como um meio de a UE promover padrões de sustentabilidade é, também, um esforço regulatório hegemônico do bloco, na medida que a simples alteração de padrões internos inviabilizaria a competitividade de produtores europeus caso os demais produtores não fossem obrigados a mudar seus padrões de produção por meio de instrumentos que promovam a aproximação regulatória, sem se considerar a adequação dos padrões aos sistemas de produção em geral (MOLITORISOVÁ; BURKE, 2023).

O *European Green Deal* teve ainda outros efeitos relevantes nas normativas europeias, que já eram controversas mesmo antes de sua publicação: a criação da Regulamentação Anti Desmatamento da União Europeia (EUDR), com impactos potenciais sobre diversas cadeias relevantes para as exportações de commodities agrícolas, como soja, madeira, carne bovina, cacau, óleo de palma e café. O mecanismo, aprovado em 2023, exige, para comercialização desses produtos no mercado europeu, a comprovação, por meio de padrões "*due diligence*[48]" e rastreabilidade, de que não foram cultivados ou produzidos em áreas desmatadas após 31 de dezembro de 2020, o que estrutura, diferentemente de outros esquemas de certificação privada voluntária, um mecanismo unilateral público e compulsório, com possíveis sanções e medidas coercitivas, além de um sistema de classificação de risco para países exportadores, o que poderia desviar o comércio para regiões com menor cobertura florestal (SILVEIRA; OLIVEIRA, 2025).

O EUDR adota a definição de floresta da FAO, de área com ao menos 10% de cobertura arbórea e, por isso, boa parte do Cerrado não se enquadra na categoria de floresta, de modo que a supressão de sua vegetação nativa não é necessariamente alvo do regulamento. A União Europeia optou ainda por não estabelecer zonas de risco regionalizadas dentro de um mesmo país, a fim de evitar deslocamento de produção para áreas classificadas como de baixo risco. O efeito combinado coloca o Cerrado em situação mais vulnerável do que a Amazônia, e tornou

[48] Com os pilares de informação, análise de risco e mitigação de risco.

ainda mais provável que o Brasil deslocasse para a China os produtos que não atendessem à exigência europeia (MAY; YOUNG; ANTUNES, 2026).

À época, durante a Conferência EU Green Week[49], em 2022, em Bruxelas, a lei antidesmatamento da UE foi descrita pelo Comissário europeu de meio ambiente, oceanos e pesca, Virginijus Sinkevicius, como "a mais importante proposta de proteção ambiental do mundo". Para Ursula von der Leyen, aquele projeto de lei é sinal, afirmação, ainda, de que o bloco estaria usando sua força política e econômica para proteger as florestas do mundo.[50]

A iniciativa realmente causou grande repercussão internacional, desde sua proposição, especialmente devido ao questionamento sobre como o sistema de rastreabilidade seria adaptado, como o ranqueamento de risco dos países beneficiaria certos parceiros europeus e como o "desmatamento legal" brasileiro seria interpretado pelos importadores. Nesse contexto, cumpre recordar que o incentivo ao *compliance* de diferentes setores brasileiros às novas regras da UE poderia variar de acordo com a capacidade de adaptação do setor em razão dos custos e com a importância do mercado europeu para os produtores brasileiros: se, no caso do café, a UE representa quase 50% do mercado do Brasil, no caso da soja, esse valor cai para 15% e, no da carne, para menos de 10%, sendo os índices de adaptação estimativas potenciais, já que o sistema ainda entrará em vigor, de forma parcial, em 30 de dezembro de 2026 para grandes produtores (SILVEIRA; OLIVEIRA, 2025).

No entanto, a proposta produziu reações no Brasil já em 2020, como se verá adiante: durante o período de 2019 a 2021, Del Pupo (2025) classifica a reação brasileira como "resistência inicial", na qual o *Green Deal* foi visto como uma imposição externa protecionista, com particular esforço narrativo da CNA, para opor-se às medidas europeias em razão de sua ameaça ao acesso a mercados e às práticas produtivas.

Os atritos com a UE na área ambiental refletiam em grande medida o projeto do bloco de "disseminar padrões europeus de produção e consumo e eliminar supostas vantagens comerciais obtidas por países que estariam praticando o "*dumping* ambiental e social".[51] O Brasil seria, nesse quadro, segundo avaliação do Chefe da Missão do Brasil junto à UE, em seu relatório de gestão, o alvo "número um" do projeto de regulamento antidesmatamento, já que a normativa unilateral estaria construída com viés discriminatório contra países tropicais

[49] UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Environment newsletter. Bruxelas, [s.d.]. Disponível em: https://ec.europa.eu/newsroom/env/newsletter-archives/39212. Acesso em: 18 set. 2026.
[50] TEL 562/2022 da Missão do Brasil junto à União Europeia.
[51] TEL 785/2022 da Missão do Brasil junto à União Europeia.

competitivos nas exportações, como confirmaria a estimativa de impacto da Comissão Europeia, segundo a qual cerca de 36% de todas as exportações brasileiras para a UE seriam afetadas.

Outro marco relevante da projeção internacional europeia é a criação do mecanismo de ajuste de carbono na fronteira (CBAM), de modo a viabilizar a precificação do carbono nas importações para o bloco. Tal medida reduziria riscos de "vazamento de carbono" e de perda de atratividade da produção na Europa, que poderiam ocorrer caso políticas de emissões mais rigorosas na jurisdição da UE levassem ao aumento das emissões de gases de efeito estufa em outros locais. Como argumenta Thorstensen et al. (2022), a UE logra, por meio desse tipo de medidas, atender as aspirações ambientais e interesses econômicos de seus atores, ao elaborar conteúdo de política comercial com objetivos econômicos e não econômicos, elevando o patamar de suas regras ambientais e resguardando a competitividade das empresas europeias.

3.3.2 A contranarrativa brasileira

A produção da contranarrativa não se restringiu ao Ministério das Relações Exteriores. Em 23 de novembro de 2021, semana depois da apresentação da proposta europeia de regulamento sobre produtos associados ao desmatamento, os três ministérios envolvidos manifestaram-se, com o mesmo enquadramento, em registros distintos: o ministro do Meio Ambiente qualificou a iniciativa de "inadmissível", afirmou que "tudo precisa ser pactuado" e que "é um movimento que não deve ser aceito pelo Brasil"; a ministra da Agricultura objetou ao escopo da medida, observando que nela se incluíam "produtos como cacau e café, que não estão ligados ao desmatamento"; e o ministro das Relações Exteriores afirmou que a medida "é ruim para as boas práticas ambientais no Brasil". No mesmo dia, a Aprosoja Brasil enunciou a linha narrativa em sua forma mais literal — "protecionismo comercial disfarçado de preocupação ambiental", e acrescentou que a iniciativa constituía "uma afronta à soberania nacional". O Brasil mobilizou, nesse contexto adverso de ameaça de maior regulação e, portanto, fechamento de mercado, da UE, sua narrativa tradicional, com novo impulso, em diferentes foros. [52]

[52] APROSOJA diz que Europa pratica protecionismo disfarçado de proteção ambiental. O Tempo, Belo Horizonte, 23 nov. 2021. Disponível em: https://www.otempo.com.br/politica/aprosoja-diz-que-europa-pratica-protecionismo-disfarcado-de-protecao-ambiental-1.2573719. Acesso em: 18 set. 2026.

Os “AgriSustainability Talks” ou “AgriTalks”, que passaram a ser organizados desde 2019 pela APEX Brasil, em conjunto com o MRE e o MAPA, foram um dos métodos utilizados para dar espaço, nas embaixadas brasileiras, para empresas, pesquisadores, reguladores e formuladores de política e de opinião dos diferentes países debatessem temas ligados a sustentabilidade da agricultura brasileira e para reforçar as credenciais do Brasil no exterior.

Na AGNU, todos os discursos presidenciais durante o Governo Bolsonaro defendem o agronegócio brasileiro. Em 2019, na 74a AGNU, muito antes da proposta da Comissão Europeia, feita em 2021, o discurso presidencial ressaltava “ Nossa Amazônia é maior que toda a Europa Ocidental e permanece praticamente intocada. Prova de que somos um dos países que mais protegem o meio ambiente.[...] Não podemos esquecer que o mundo necessita ser alimentado. A França e a Alemanha, por exemplo, usam mais de 50% de seus territórios para a agricultura, já o Brasil usa apenas 8% de terras para a produção de alimentos”.

Em 2020, na 75a AGNU, as três principais linhas argumentativas utilizadas pelo Brasil seriam mobilizadas, elucidando uma vez mais que a pressão normativa da UE leva à mobilização de um esquema interpretativo que já existe no Brasil: O país é indispensável para o abastecimento global; temos a melhor legislação ambiental do planeta (independentemente de como ela seja ou não cumprida) e fomos vencidos pelo protecionismo, quando se relata o insucesso da COP25 em regulamentar mercados de carbono:

> “O homem do campo trabalhou como nunca, produziu, como sempre, alimentos para mais de 1 bilhão de pessoas. O Brasil contribuiu para que o mundo continuasse alimentado. [...] Nosso agronegócio continua pujante e, acima de tudo, possuindo e respeitando a melhor legislação ambiental do planeta. Mesmo assim, somos vítimas de uma das mais brutais campanhas de desinformação sobre a Amazônia e o Pantanal. A Amazônia brasileira é sabidamente riquíssima. Isso explica o apoio de instituições internacionais a essa campanha escorada em interesses escusos que se unem a associações brasileiras, aproveitadoras e impatrióticas, com o objetivo de prejudicar o governo e o próprio Brasil.”

Em 2021, na 76a AGNU, os mesmos pontos chave são ressaltados: “Nossa moderna e sustentável agricultura de baixo carbono alimenta mais de 1 bilhão de pessoas no mundo e utiliza apenas 8% do território nacional. Nenhum país do mundo possui uma legislação ambiental tão completa. Nosso Código Florestal deve servir de exemplo para outros países. [...] Na Amazônia, tivemos uma redução de 32% de desmatamento no mês de agosto, quando comparado a agosto do ano anterior. Qual país do mundo tem uma política de preservação ambiental como a nossa?”.

Em 2022, na 77a AGNU o Presidente argumenta explicitamente que “Este ano, o Brasil já começou a colheita da maior safra de grãos da nossa história. Estima-se pelo menos 270 milhões de toneladas. [...] Como afirmou a Diretora-Geral da Organização Mundial do

Comércio, em recente visita que nos fez, se não fosse o agronegócio brasileiro, o planeta passaria fome, pois alimentamos mais de 1 bilhão de pessoas ao redor do mundo. O nosso agronegócio é orgulho nacional. [...] Dois terços de todo o território brasileiro permanecem com vegetação nativa [...] Na Amazônia brasileira, área equivalente à Europa Ocidental, mais de 80% da floresta continua intocada, ao contrário do que é divulgado pela grande mídia nacional e internacional. [...]". Utiliza-se, portanto, até mesmo a legitimação por parte de uma autoridade externa, para reforçar o argumento nacional.

No entanto, de forma complementar à literatura existente, a leitura da instrução dada pela Secretaria de Estado aos postos e da resposta[53] da missão brasileira junto à UE, em Bruxelas, mostra o grau de incorporação da narrativa na PEB. A narrativa era adaptada ou calibrada de acordo com a percepção da audiência à qual ela era dirigida. Existia, na verdade, um circuito de retorno, o que mostra que além de uma retórica, esta é uma performance estratégica: o posto avalia que a reputação do agro do brasil atravessa momento particularmente difícil e identifica os principais desafios para melhorar a imagem do setor na UE. A prioridade seria reverter o desmatamento ilegal, por meio da transmissão de dados e de ações; dar visibilidade à adequação de produtos brasileiros aos padrões europeus; dar visibilidade a produtores de menor escala e de nicho; difundir a existência de outras realidades de produção no pais.

Outra forma de atuação relevante foi o modo como o Brasil se articulou com outros países de grande produção agrícola[54]. Durante 2022, o Brasil integrou reuniões periódicas de coordenação sobre o EUDR europeu, com países como Argentina, Canadá, Austrália, Coreia do Sul, Índia, Paraguai e EUA. Tentou-se, neste momento, criar uma frente de produtores que pudesse fazer mais do que antepor-se à nova norma europeia, participar da sua formulação, mesmo com o baixo nível de representação dos desenvolvidos e com poucas manifestação desse grupo presente, o que foi interpretado pelo posto como indício que que a nova lei europeia pode ser vista por esses produtores como forma de nivelar sua competitividade com os produtores de países tropicais. Apelava-se, também, à soberania para contestar uma norma que teria aplicações fora de sua jurisdição.

[53] TEL 1138/2022 da Missão do Brasil junto à União Europeia.
[54] TEL 916/2022 da Missão do Brasil junto à União Europeia.

3.3.3 A recepção

A recepção europeia dessa mobilização argumentativa do Brasil não foi homogênea. Assim como as instruções aos postos buscavam compilar nuances de cada audiência para calibrar os argumentos e dados mobilizados, a narrativa teve tração diferente entre outros países produtores e parte da literatura. No entanto, com o regulador, as instituições europeias que propunham a norma, não houve sensibilização ou "convencimento".

Logo após uma sequência de reuniões de coordenação entre os terceiros países, até 7 de setembro de 2022, sobre o EUDR, em 13 de setembro, o Parlamento Europeu aprovou, por grande maioria, de 453 votos a favor, 57 contra e 123 abstenções, sua posição, inclusive com aumento do escopo da legislação inicialmente proposta pela Comissão.

Em outubro do mesmo ano, a carta de resposta da Comissão[55] a uma comunicação enviada pelos catorze países produtores com críticas e preocupações em relação ao EUDR, justificaria o EUDR, como relata o Posto, com o "forte apelo da população do bloco, que não desejaria consumir produtos associados à degradação ambiental". A Comissão voltou a afirmar pontos centrais do regulamento, mas também o enquadra como uma proposta que beneficiaria até mesmo os países produtores e suas populações, com a redução do impacto do desmatamento, da mudança do clima, da perda de biodiversidade e com a criação de novos modelos de negócios. Apesar de ter indicado abertura, esta seria para cooperar na implementação do dispositivo, não para contribuir para o aperfeiçoamento da norma. Esse endurecimento é perceptível na resposta do posto, já analisada aqui, que via os entraves estruturais para a aceitação da narrativa, que não se sustentaria sem medidas concretas.

No entanto, outras audiências responderam de formas diferentes. Os países produtores tentaram, ao menos durante o processo legislativo, de forma consistente, fazer um *framing* da nova legislação europeia como medida unilateral e exercício de poder extraterritorial, o que reverberou na produção acadêmica, que logrou enquadrar a EUDR em uma chave de leitura de assimetria Norte-Sul (SILVEIRA; OLIVEIRA, 2025).

Quando se analisa a atuação de grupos de interesse do Brasil nas negociações com a UE, essa mesma visão do EUDR como protecionismo disfarçado se repete, e a China aparece como alternativa de mercado. (DEL PUPO, 2025). Pode-se, assim, depreender que a narrativa conseguiu ao menos formar uma leitura compartilhada entre produtores e encontrou eco em parte do debate especializado.

[55] TEL 1057/2022 da Missão do Brasil junto à União Europeia.

Vale notar, contudo, que, entre os varejistas europeus, o produto brasileiro não deixa de ser comprado, o que ocorre é um *blending*, como afirmou o Presidente da Apex Brasil em entrevista: A carne brasileira, em vez de ser exposta na prateleira, é colocada na lasanha, por exemplo, com a etiqueta de "*made in EU with imported ingredients*". Portanto, o dano à reputação não aparece no volume exportado de carne, mas na perda da identidade e do valor dos produtos brasileiros. O grande desafio seria, segundo ele, "passar de celeiro do mundo para supermercado do mundo": uma proposta de mudança da linha narrativa.

No âmbito doméstico brasileiro, ao passo que a posição oficial manteve sua avaliação sobre a arbitrariedade e o caráter discriminatório do regulamento, muitos produtores começaram a investir em rastreabilidade e compliance, talvez por antecipação de um *fait accompli* europeu. Essa contra-narrativa serviria, assim, mais para sustentar a posição de princípio do Brasil internacionalmente, a performance do papel, do que para orientar a ação do setor internamente.

3.4 Estados Unidos

3.4.1 A norma e a narrativa dos EUA

Nos Estados Unidos, o *lobby de ONGs* encontra a força do *lobby das grandes* indústrias e o quadro regulatório de meio ambiente é amplo e heterogêneo. Ainda assim, a Presidência da República tem protagonismo nas questões ambientais, podendo vincular diretamente a liderança econômica dos EUA com a liderança na política climática global, como o fez o Presidente Biden durante seu mandato (THORSTENSEN et al., 2022).

Em 2021, o Senado dos EUA propôs o *Fostering Overseas Rule of Law and Environmentally Sound Trade (Forest Act)*, um projeto de lei voltado à proibição de importações de commodities agrícolas com origem em áreas desmatadas ilegalmente. Este projeto foi atualizado em 2023, com apoio de uma grande coalizão bipartidária de associações da sociedade civil ligadas aos direitos humanos, ao meio ambiente e à luta contra a corrupção, além de empresas estadunidenses e indústrias, focadas em limitar a competição desleal com produtores americanos (THORSTENSEN et al., 2022).

Os EUA são um dos maiores importadores de carne de gado e couro do Brasil. A legislação dos EUA inspira-se na legislação europeia contra o desmatamento e no crescente consenso global de que o comércio internacional desregulado tem um papel importante no desmatamento e no crime ambiental no mundo. Com efeito, Alexander von Bismarck, Diretor

Executivo da Agência Ambiental de Investigação dos EUA (ONG que fez campanha pela aprovação do projeto), apresentou o projeto com a seguinte lógica:

> This groundbreaking bipartisan legislation, if enacted, would establish the U.S. as a leader in global efforts to halt deforestation and associated environmental crime, while ensuring that responsible, law-abiding U.S. businesses do not face unfair competition from illegally produced goods entering the U.S. market. This legislation is a win for American consumers and farmers, the world's forests, and the livelihoods, biodiversity and climate these forests support. There is no time to lose; we urge Congress to swiftly pass the FOREST Act.[56]

Como indicava expediente da Embaixada do Brasil em Washington[57], o preâmbulo do do projeto de lei indicava que a importação de couros processados e produtos de carne do Brasil alcançaram valor superior a USD 500 milhões em 2020 e vinculavam a pecuária ao papel de principal responsável pelo desmatamento na Amazônia.

Além disso, na *Trade Policy Agenda* de 2021 e no *Annual Report* 2020 (ESTADOS UNIDOS, 2021), entre os pontos da agenda comercial do país está a implementação e a negociação de rígidos padrões ambientais, o que contemplaria a prevenção de práticas ambientais como a extração ilegal de madeira. Para tanto, propunha não só a cooperação com aliados, mas também a adoção de medidas contra parceiros que não cumprissem suas obrigações ambientais. Foi nesse contexto, também, que o projeto de lei de um "*border carbon adjustment*", o "*Fair Transition and Competitions Act*" (FTCA), voltado a taxar as importações de certos setores de altas emissões, como combustíveis fósseis, foi proposto, em aparente medida de resposta ao CBAM europeu. A taxa, voltada apenas às importações, diferencia-se, entretanto, do CBAM europeu, já que os EUA não visavam a aplicar uma taxa doméstica equivalente para suas emissões de carbono, por falta de respaldo entre os Republicanos (THORSTENSEN et al., 2022).

Ainda, a Ordem Executiva 14072,[58] "*Strengthening the Nation's Forests, Communities and Local Economies*", de abril de 2022, ordena que o Departamento de Estado analise opções para considerar a viabilidade de limitar ou remover das cadeias agrícolas commodities cultivadas em terras desmatadas **ilegalmente ou após 31 de dezembro de 2020**, ou seja, o exato mesmo marco temporal escolhido pelos europeus.

---

[56] ENVIRONMENTAL INVESTIGATION AGENCY. EIA applauds introduction of bipartisan U.S. legislation to fight global deforestation and environmental crime. Washington, D.C., 2021. Disponível em: https://us.eia.org/press-releases/eia-applauds-introduction-of-bipartisan-u-s-legislation-to-fight-global-deforestation-and-environmental-crime/. Acesso em: 18 set. 2026.

[57] TEL 1421/2022 de Brasemb Washington.

[58] Executive Order 14072 (ESTADOS UNIDOS, 2022)

Essas propostas normativas, mesmo sem implementação concreta, exerciam forte pressão convergente e eram alerta para o setor de um fechamento mais amplo de seus principais mercados no exterior, o que demandaria uma resposta brasileira a um movimento normativo maior.

3.4.2 A contranarrativa

Diferentemente do caso da UE, não existiam, nos EUA, normativas abrangentes em vigor que indicassem uma restrição do mercado. A demonstração técnica e a articulação horizontal entre exportadores são os dois movimentos que ocupam, na arena norte-americana, o espaço que em Bruxelas cabia à contestação, e, ainda assim, entre 2019 e 2022, o monitoramento semanal de notícias do posto é quase ininterrupto.

Um dos movimentos do Posto materializa-se no formato dos Agritalks. Em setembro de 2022, a Embaixada em Washington propôs que a edição daquele ano do seminário tivesse por tema a sustentabilidade da cadeia brasileira de carne bovina, atendendo ao interesse manifestado por empresas exportadoras — entre as quais JBS e Marfrig — e pelo MAPA. O expediente registra que as importações norte-americanas de carne bovina brasileira somaram US$ 755,8 milhões entre janeiro e julho de 2022, contra US$ 366,1 milhões no mesmo período do ano anterior. Ao longo de 2021, as vendas alcançaram US$ 806,9 milhões, levando o produto a superar sucos de frutas e etanol e a ocupar a terceira posição na pauta de exportações agropecuárias brasileiras para os Estados Unidos. A carne bovina era o produto mais exposto à crítica e mais relevante comercialmente. O posto buscaria demonstrar, assim, que haveria compliance do Brasil com os padrões americanos, além de que o governo brasileiro também tinha iniciativas de redução de impacto climático de atividades com sucesso internamente, como o Plano Agricultura de Baixo Carbono[59].

No tel 1173/2019, a Embaixada em Washington mobilizou os argumentos das *linhas narrativas* conhecidas, para o editor do Washington Post: em resposta à matéria "The Amazon is burning", publicada em 23.8.2019: o posto afirma que os focos de queimadas naquela época do ano não estão fora de controle, e que o governo estava engajado, até mesmo com um número de brigadistas mais elevado do que normalmente. Traz também credenciais de legitimidade, como a de que o Brasil seria "referência mundial" no combate a incêndios florestais e argumenta que os focos representam uma queda de 49% em relação ao pico de 2005, sem

[59] TEL 1421/2022 de Brasemb Washington.

esquecer de mencionar a proporção do território que é protegido pela legislação. Contesta-se, portanto, a métrica e ainda o parâmetro temporal adotado, como o Brasil fez com os defensivos agrícolas.

No entanto, o segundo movimento descreve a resposta mais estruturada ao recrudescimento do discurso americano e também a maior evidência de que esse discurso se ligava ao movimento europeu: o lançamento da Declaração de Exportadores Agrícolas[60], na Cúpula das Américas, em Los Angeles, em junho de 2022, que foi apoiada por Brasil, Argentina, Canadá, México e os próprios Estados Unidos. A Declaração mobiliza a credencial dos grandes exportadores no fortalecimento da segurança alimentar global, com foco em produtividade e manutenção do fluxo comercial em contexto de interrupções de comércio e sanções ao comércio agrícola. O papel dos EUA, nesse contexto, torna-se ambíguo enquanto *norm-maker*, porque apesar de potencial regulador, ele é também um grande exportador que seria prejudicado pelo fechamento unilateral de mercados. Nesse quadro, o compromisso da declaração está em "calibrar sanções, quando aplicáveis e trabalhar para evitar outras restrições[61]" Ao explorar o argumento da segurança alimentar, Brasil e EUA convergem em seus papeis de "garantidores da segurança alimentar mundial". A *linha narrativa* do "celeiro do mundo" reaparece aqui como fundamento de uma coalizão entre os países.

3.4.3 A recepção nos EUA

Como já havia sido sublinhado em entrevistas na Secretaria de Estado, o foco de cada mercado em seus argumentos para novas normas e restrições variava, sendo o foco dos EUA em sustentabilidade das cadeias e no desmatamento, o que convivia com seu papel dual de grande exportador. Com a falta de instrumentos vinculantes, fica mais difícil aferir a recepção pela resposta do regulador, já que a disputa narrativa ocorria em outro campo " o campo de batalha é a opinião pública, e , no nosso silêncio, perdemos" (DIPLOMATA A; DIPLOMATA B, 2022).

Nesse campo, o balanço registrado pelo posto é desfavorável, como analisa o expediente[62] de outubro de 2022, os periódicos mais generalistas, como o The New York Times e The Washington Post, ligavam frequentemente a agropecuária brasileira e o consumo de carne

[60] TEL 1013/2022 de Brasemb Washington.
[61] CASA BRANCA. Summit of the Americas: Agriculture Producers Declaration. Los Angeles, 13 jun. 2022. Disponível em: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/joint-statement-summit-the-americas-agriculture-producers-declaration. Acesso em: 18 set. 2026.
[62] TEL 1653/2022 de Brasemb Washington.

do Brasil nos EUA ao desmatamento da Amazônia, mencionando inclusive a prática de "lavagem de gado" ("*cattle washing*"[63]), segundo a qual o gado seria deslocado de áreas protegidas para abatedouros não ligados ao desmatamento recente, apenas para encobrir o desmatamento em que a atividade estaria envolvida. No segmento dos periódicos econômicos, como no *The Wall Street Journal*, reconhecia-se tanto o ganho de mercado do Brasil, com a redução das exportações do Leste Europeu, com o conflito quanto o avanço tecnológico da agricultura no país.

A recepção nos EUA produziu, ainda, efeito sobre a coalizão doméstica, já que setores que nem operam no bioma amazônico tentavam dissociar-se dele[64], mas as legislações europeia, britânica e americana, ao considerarem as commodities agrícolas como um conjunto, tornavam essas dissociação inviável e forçaram a coordenação defensiva entre cadeias antes autónomas.

3.5 Reino Unido

3.5.1 A norma e a narrativa

O Reino Unido, apesar de representar parcela menos relevante do mercado agrícola mundial, é, historicamente, um dos principais *norm-makers* na política internacional, e sua narrativa ganha relevância com o Brexit, pois o período 2019–2022 coincide com a estruturação uma política agrícola, ambiental e comercial independente da União Europeia, em contexto em que o país passa a negociar diversos acordos de comércio. Além disso, Brasil, Reino Unido e EUA eram os três principais fornecedores de produtos agroalimentares para a UE, em 2021, e, portanto, diretamente impactados por novos padrões internacionais que o bloco avançasse na matéria.

As iniciativas do Reino Unido intituladas *Agriculture Act* 2020 e *Environment Act* de 2021 introduzem nuance distinta ao discurso europeu, que depois servirá de linha contra argumentativa para os produtores brasileiros que se sentiram discriminados pela nova legislação do bloco europeu.

Com efeito, a legislação do Reino Unido sobre cadeias de valor livres de desmatamento, no Environment Act 2021, volta-se a garantir que os produtos colocados em seu mercado não sejam associados ao desmatamento **ilegal**, de acordo com a legislação dos países produtores,

[63] TEL 71/2022 e TEL 1619/2022 de Brasemb Washington.
[64] DIPLOMATA A. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022 ; DIPLOMATA B. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.

com potenciais sanções que recairiam sobre os importadores (OLIVEIRA et al., 2024). Nesse sentido, a observância do Código Florestal brasileiro e a narrativa nacional frequentemente mobilizada sobre a robustez da legislação nacional protegeriam o acesso ao mercado britânico. Além disso, a legislação britânica não estabelece marco temporal próprio aplicável às importações, diferentemente do regulamento europeu, que fixa 31 de dezembro de 2020 e alcança indistintamente o desmatamento legal e o ilegal.

Esse quadro novo tem consequência direta na linha argumentativa que poderia ser adotada em resposta, já que a linha argumentativa sobre a solidez da legislação ambiental nacional, já citada nos discursos presidenciais, adquire aqui feições de conformidade à nova regulamentação. A linha narrativa tradicional cumpre, aqui, função que vai além da reputacional nos foros multilaterais. Ela passa a ter efeito comercial direto ao continuar a permitir o acesso dos produtos ao mercado britânico. Isso demanda que o Brasil demonstre que cumpre a própria lei, mas os registros sobre o desmatamento ameaçavam essa estratégia, e, o que poderia ser favorável ao Brasil na forma, torna-se desfavorável no conteúdo e permite antecipar a recepção negativa da contra narrativa brasileira depois.

A Embaixada do Brasil em Londres acompanhou de perto o desenvolvimento da legislação no Reino Unido[65], inclusive a sua legislação secundária de *due diligence*, com o registro de parâmetros sugeridos. Com efeito, conforme o acompanhamento[66] da Embaixada sobre a consulta pública conduzida pelo Departamento de Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais do Reino Unido (DEFRA) sobre a legislação secundária no Reino Unido, registrou-se que, das 16.838 respostas recebidas, 16.420 — 99% do total — provinham de campanhas conduzidas pelas organizações ambientalistas Greenpeace e Global Witness. Entre as organizações brasileiras que responderam à consulta figuravam, além do Governo Federal, a ABIA, a ABRAFRUTAS, a ABPA, a CitrusBR, a ABRAMILHO, a ABIOVE, a CNI, a Amigos da Terra — Amazônia Brasileira e o Instituto Goiamum.

O expediente revela, ainda ,que a ordem de prioridade das commodities consideradas de maior risco de desmatamento colocava em primeiro lugar os produtos bovinos e, em segundo, a soja, que eram, precisamente, os dois itens de maior peso na pauta exportadora brasileira.

[65] TEL 619/2022 de Brasemb Londres.
[66] ibidem.

3.5.2 A contranarrativa brasileira

No Reino Unido, a defesa da imagem apresenta grande densidade e continuidade. O Posto em Londres inaugurou os AgriSustainability Talks em 2019, para reforçar as credenciais do país em sustentabilidade agrícola. A partir disso, foi criado o boletim trimestral "AgriSustainability Matters", que, em novembro de 2022, já chegava à sua décima edição, exercitando a parceria público-privada, já descrita por Søndergaard (2024), na medida em que o Estado fazia as publicações assinadas pelo setor privado.[67] O monitoramento da imprensa local trazia muitas matérias semanalmente, pois, apesar do peso relativo menor do mercado britânico como destino de exportações do Brasil, a imprensa britânica tem grande papel na circulação da informação internacional.

Entre as estratégias utilizadas pelo posto, inclui-se, também, a interlocução e a resposta direta a interlocutores específicos. Com efeito, em julho de 2022, o expediente 673/2022 de Brasemb Londres relata o encaminhamento, por parte do Posto, à Soil Association, uma organização não governamental britânica, de informações e comentários do Brasil ao relatório "*Stop poison poultry*", que continha críticas ao uso de agrotóxicos na soja brasileira e recomendações de políticas: o texto inclusive recomendava limitar as importações do produto. Então, não se tratava apenas de contra argumentar em grandes foros, mas também de interagir com organizações da sociedade civil que produziam linhas argumentativas contrárias. Para tanto, o Posto relata não só ter utilizado os dados recebidos via circulares telegráficas, como também elementos de outros estudos internacionais e da CropLife Brasil, uma associação empresarial do setor.

Além disso, em determinadas notícias detectadas pelo monitoramento do Posto, existem menções explícitas aos encaminhamentos sugeridos[68]. Essas sugestões foram feitas, por exemplo, no caso de um podcast que entrevistava o novo Presidente da Comissão de Meio Ambiente, Alimentação e Assuntos Rurais do Parlamento Britânico, Sir Robert Goodwill, no qual Goodwill afirmou que daria mais atenção à produção britânica de alimentos para não depender mais de alimentos importados do Brasil, onde "estão ocupados cortando árvores". Nesse contexto, o Posto propunha encaminhar esclarecimentos ao parlamentar sobre a sustentabilidade da produção agropecuária brasileira e a legislação ambiental nacional. O mesmo ocorreu com uma entrevista com lideranças da Associação Nacional de Pecuaristas dos

[67] TEL 697/2022 e TEL 1035/2022 de Brasemb Londres.
[68] TEL 519/2022 de Brasemb Londres.

EUA, em visita ao Reino Unido, em que aqueles criticavam a credibilidade da carne bovina brasileira e favoreciam a importação de carne britânica, de padrões mais elevados, pedindo que o governo dos EUA voltasse a engajar-se em negociações comerciais com o Reino Unido.

3.5.3 A recepção

Ao analisar-se expedientes de monitoramento da Embaixada de Londres sobre a reputação do agronegócio brasileiro na imprensa em 2022, nota-se que o volume varia de uma matéria semanal em junho a mais de 10 no início de agosto[69]. Esse aumento de volume coincide com a divulgação dos dados de desmatamento no Brasil no primeiro semestre, por parte do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), segundo o qual o desmatamento na Amazônia teria atingido os níveis mais altos dos 6 anos anteriores. Ocorre, também, o avanço do processo legislativo na UE, o que pode sugerir que a mídia local respondia a esse movimento mais amplo da disputa de narrativas dos países aqui analisados.

Como já constatado no caso da UE, a recepção também se manifesta de formas que vão além dos números comerciais. Como destacou o Presidente da Apex, em entrevista, aqui também ocorre o *blending:* o café brasileiro não deixava de ser comprado pelos varejistas britânicos, mas era servido nas cafeterias do país como "café da casa", sem declaração de procedência, o que o fazia perder valor e identidade, como bem percebido pelo próprio setor. Além disso, o produto ganha característica que o torna barato e de baixa qualidade, também por causa desses temas "novos", que não estão regulados tão extensamente na OMC, o que seria uma batalha difícil de ganhar, de longe, em diferentes foros.[70]

3.6 A China como variável de mercado

De forma diferente das três arenas descritas acima, como sinalizado pelos diplomatas entrevistados em 2022, a preocupação central dos chineses está em matéria sanitária, não em sustentabilidade, isso porque a China não tinha desenvolvido regulação ambiental específica que incidisse sobre as importações agrícolas naquele período, nem

[69] TEL 519, 535, 562, 607, 635, 657, 681, 700, 745 e 762/2022 de Brasemb Londres.
[70] DIPLOMATA A. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022 ; DIPLOMATA B. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.

se afigurava como um ator de proeminência na formulação de normas nesse tema. Além disso, como afirma o Telegrama 1205/2022, da Embaixada em Pequim, há cautela maior em tecer-se críticas a outros países, já que os meios de grande circulação chineses "são percebidos como canais semioficiais de expressão do governo"

A China é necessária na análise por configurar uma variável que muda o cálculo brasileiro em relação às outras. De fato, Bastos Lima e Schilling-Vacaflor (2024) demonstram que a eficácia das leis europeias de "*due diligence*" é limitada pela prática de segmentação das exportações conforme as exigências de cada comprador, especialmente quando se constata que Europa tem participação minoritária no mercado das commodities atreladas a risco de desmatamento. No caso brasileiro, a existência desse destino alternativo de grande porte, que ainda possui exigências ambientais menos rigorosas, acaba por reduzir o custo de resistir à norma europeia, havendo, portanto, alternativa comercial concreta para redirecionamento de volumes. (FERREIRA et al., 2022).

Cabe, no entanto, mencionar que a circular telegráfica que pedia notícias e avaliações sobre a reputação do agronegócio estendeu-se a todos os postos, o que parece indicar que o problema ia além do registro do desenvolvimento e da conformidade brasileira a certas normas , mas visava, sobretudo, a aferir a reputação do setor. Em 2022, o posto em Pequim encaminhou sua análise[71]em que reconhece que as reportagens que associam o agronegócio brasileiro a práticas negativas, como o desmatamento, realizam isso "de modo pontual" e não indicam "tendência de alteração da política chinesa de compra de produtos agrícolas brasileiros", o que significa que "não se verificam, até agora, situações de dano mais significativo à imagem do agronegócio brasileiro". O posto chega a propor atividades de promoção do agro para o ano seguinte, considerando possível que houvesse maior sensibilização da opinião pública local em relação a práticas sustentáveis nos países de origem das importações, em um contexto em que o primeiro plano quinquenal sobre agricultura sustentável do país havia sido publicado em 2021 e em que o governo local passava a dar crescente importância à redução das emissões provenientes da agricultura.

[71] TEL 1205/2022 de Brasemb Pequim.

Ainda, a crítica ambiental também era divulgada na China, com o agravante de que um jornal vinculado ao Partido Comunista da China, em 2022, ter publicado[72] matéria sobre indícios de savanização da floresta amazônica em razão de atividades agrícolas, em reprodução ao que havia circulado no *The Guardian*. Ou seja, a crítica que havia sido formulada em um mercado que tinha um regulador estava alcançando o mercado que era a alternativa para o Brasil, ameaçando sua reputação, o que não se poderia resolver apenas com um deslocamento do destino de exportações.

[72] TEL 1028/2022 de Brasemb Pequim.

4. Mudança do papel do Brasil por adaptação: concepção, performance e reconhecimento

4.1 A concepção do papel

A diferença entre concepção e performance de papéis, exposta no capítulo anterior, também orienta a organização deste. A concepção, como visto no capítulo teórico, designa o conjunto de comportamentos que os tomadores de decisão consideram apropriados para o Estado, o que se baseia em crenças difundidas na sociedade. Já a performance designa o modo como o papel realmente é exercitado nas práticas da política externa. Ao reconstruir-se a concepção de papel que orientou a PEB no período examinado, pode-se, nas seções seguintes comparar o que ocorreu nos diferentes cenários, a performance, e como foi o seu reconhecimento.

O Brasil aspira a ser reconhecido como um líder na agricultura sustentável[73] e a participar ativamente de negociações, programas de cooperação e acordos de comércio que promovam esse papel. O seu sucesso em promover essa imagem e em conduzir iniciativas na área que se manifestem em normas que favoreçam o país e seu modelo de agronegócio precisa ser analisado a partir de uma percepção da concepção do papel do Brasil, sua performance e as expectativas de papel mantidas por suas contrapartes (BENGTSSON; ELGSTRÖM, 2012). Desse modo, a liderança brasileira na área precisa ser comprovada pela existência de seguidores, o que pode ser avaliado a partir da adesão, ou não, de outros países às narrativa oficial brasileira sobre seu modelo de agricultura.

O potencial protagonismo brasileiro assenta-se em dados objetivos de participação no setor a nível mundial, que poderiam habilitar o país a projetar uma imagem de potência: o Brasil liderava a produtividade na agricultura mundial desde os anos 2000, com uma média de 3,18% ao ano até 2019. Com o tamanho de seu território, os investimentos da EMBRAPA e a crescente produtividade, tornou-se um dos maiores exportadores de soja, produtos derivados da soja, milho, algodão, açúcar, café, suco de laranja, carne e etanol, com potencial espaço de ganho de parcela do mercado até 2033 (USDA, 2022).

Os pronunciamentos do Presidente da República, entre 2019 e 2022, na AGNU, conforme exposto anteriormente, permitem compreender a concepção de forma clara, já que,

[73] PRESIDENTE DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.

naquele momento solene, o Brasil se dirige, ao mesmo tempo, a diversas audiências relevantes. Todos eles reiteram, com algumas variações de ênfase, mas com o mesmo conteúdo de fundo, três afirmações: a de que o Brasil é indispensável para o abastecimento alimentar mundial; a de que dispõe da legislação ambiental mais completa do planeta; e a de que as críticas à agricultura nacional, são, na verdade, um protecionismo que se disfarça de preocupação ambiental. Essa autodescrição não foi alterada substancialmente, mesmo com as mudanças e evoluções nas normativas internacionais.

A concepção, contudo, não é enunciada apenas pela Presidência da República. Em junho de 2019, na 41ª Conferência da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, em Roma, a ministra da Agricultura sustentava que "um sistema global regulado apenas em benefício de alguns países ricos não é do interesse dos produtores e consumidores de alimentos em todo o mundo" e que o Brasil estava "absolutamente convencido da necessidade de preservar o princípio científico na regulação do comércio internacional", ao mesmo tempo em que reivindicava "garantir a segurança alimentar de toda a sua população, sem descuidar da preservação de nosso patrimônio ambiental". [74]

Com efeito, o Brasil frequentemente enfatiza que a agricultura tropical difere de outros modelos de agricultura e exporta técnicas de produção a outros países em desenvolvimento. Enquanto a UE e os EUA estariam em uma posição de vanguardismo ambiental e seriam superpotências normativas que têm da capacidade de transformar interesses comerciais em interesses sociais mais amplos, conforme verificado por Thorstensen et al. (2022), cabe identificar se o modelo brasileiro de agricultura aparece também como alternativa aos modelos mais consolidados e se há aderentes ao modelo brasileiro de cultivo em meio às disputas narrativas que levam a novos padrões para o comércio agrícola.

Quanto à concepção do papel brasileiro em matéria de agricultura, o país se coloca como grande produtor competitivo internacionalmente e com capacidade de, ao mesmo tempo, promover a segurança alimentar do mundo e disseminar boas práticas de cultivo adaptáveis a outros países em desenvolvimento. O Brasil atuaria como defensor de um comércio mais justo na área agrícola, com a redução de distorções ao comércio e maior acesso aos melhores mercados para os produtos mais competitivos. Isso se resume em um papel de "Líder da

[74] TEREZA Cristina defende revisão de barreiras comerciais e subsídios agrícolas. Canal Rural, 24 jun. 2019. Disponível em: https://www.canalrural.com.br/agricultura/tereza-cristina-defende-revisao-de-barreiras-comerciais-e-subsidios-agricolas/. Acesso em: 18 set. 2026.

agricultura sustentável do mundo em desenvolvimento"[75], o que se embasa em elementos como: a posição de quarto maior exportador de produtos agrícolas do mundo, por meio do uso intensivo de pesticidas e fertilizantes, mas quando se considera o volume da produção, o Brasil não estaria nem entre os 20 maiores usuários; as particularidades climáticas da agricultura em países tropicais e o sucesso de políticas difundidas pela Agência Brasileira de Cooperação em outros países em desenvolvimento.[76]

A busca não está, entretanto, apenas em garantir o acesso a mercados, o que se resolveria mais diretamente com uma negociação comercial bilateral - o que se depreende dos documentos e dos discursos analisados é que a aspiração está em ser reconhecido como formulador legítimo de normas para o comércio agrícola. Nesse contexto, enquadra-se também a pretensão por trás da defesa da agricultura tropical como um modelo diferente do da agricultura temperada, a oferta de cooperação técnica a países em desenvolvimento e a reafirmação da contribuição do Brasil para soluções globais, o que vai além do papel de um "mero" exportador competitivo.

4.2 Um repertório em quatro arenas

Depreende-se da exposição e da análise do que aconteceu nas quatro arenas que o repertório narrativo mobilizado pelo Brasil, o conteúdo, mostrou-se estável: como já havia sido descrito por Amorim, Peyerl e Santos (2023), ainda que a função atribuída a cada uma das linhas tenha variado de acordo com o instrumento ao qual respondia, em sinal de adaptação de papel, como apresenta-se na tabela 5 abaixo:

Tabela 5- *linhas narrativas* e sua função de acordo com a arena

Linha narrativa	União Europeia	Estados Unidos	Reino Unido	China
Celeiro do mundo	legitimação da produção	base da aliança entre exportadores	Brasil como provedor sustentável de alimentos	não mobilizada - A China é a prova de que o Brasil alimentaria o mundo, em razão do volume de vendas

[75] PRESIDENTE DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.
[76] DIPLOMATA A. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.

Legislação ambiental robusta	afirmação de suficiência normativa própria (brasileira); contestação a necessidade de instrumento novo por redundância; soberania na jurisdição	demonstração técnica	argumento de conformidade	não mobilizada
Protecionismo disfarçado	contestação de intenção do regulador, questiona legitimidade da norma	não mobilizada: a Forest Act é abertamente protecionista - invoca proteção de produtores domésticos	linha contra-argumentativa	alternativa de mercado

Tabela elaborada a partir de informações de Amorim, Peyerl e Santos (2023) e análise de expedientes acessados pela autora.

Mais detalhadamente, ao utilizar a linha narrativa da legislação ambiental robusta, que precisou ser identificado pelos expedientes do MRE e pelas entrevistas, em face do regulamento europeu, que criava um marco temporal próprio e que desconsiderava se, na origem, o produto era legal, a resposta brasileira tentou contestar a legitimidade do instrumento que estava sendo criado, utilizando, para isso, a soberania sobre seus próprios recursos naturais, a crítica ao unilateralismo e ao protecionismo europeus.

Já no contexto dos EUA, em que o estágio de desenvolvimento da agenda regulatória era mais inicial, o Brasil buscou demonstrar tecnicamente seus dados e construir uma aliança com outros países exportadores, que acabou subscrita inclusive pelos EUA. A *linha narrativa* do protecionismo disfarçado não é utilizada, nos EUA, já que a justificativa do projeto de lei norte-americano invocava, de forma deliberada, a proteção do produtor americano contra a concorrência desleal.

Quanto ao Reino Unido, que não inviabiliza, por meio de um marco temporal específico ou de legislação externa, o produto brasileiro, a ênfase esteve mais em argumentar que havia conformidade. No entanto, diferentemente das outras arenas, no Reino Unido, a linha segundo

a qual o Brasil seria o celeiro do mundo é acompanhada de um refinamento: o Brasil seria "provedor sustentável de alimentos e de energia para o mundo", como indicava a décima edição do boletim trimestral "AgriSustainability Matters".

Uma vez que o repertório é estável e conhecido, uma linha disponível e não mobilizada constitui escolha, e não lacuna, como se verifica com a China em relação à qualidade da legislação ambiental brasileira e à credencial do Brasil como celeiro do mundo. É nesse ponto que a análise das arenas passa a sustentar o argumento sobre a natureza da mudança de papel, examinado no capítulo seguinte.

4.3 Adaptação do papel brasileiro

Como analisado no capítulo teórico, conforme as definições de Levy(1994) e Ziegler (1993), os países podem mudar seus papéis por adaptação e aprendizado: a adaptação altera estratégias e instrumentos sem mudar valores e objetivos, e o aprendizado envolve justamente a revisão destes. No caso brasileiro objeto deste estudo, o que se apresentou foi uma adaptação: as estratégias utilizadas e as ferramentas mobilizadas para a performance do papel mudaram substantivamente ao longo do período, o que implica um aprendizado operacional (MARSH; SMITH, 2000), sem que os objetivos perseguidos ou a autodescrição que sustentava esses objetivos fossem alterados, o que se pode concluir a partir de quatro evidências.

Em primeiro lugar, o discurso presidencial de 2019 na 74a AGNU antecede a proposta legislativa da Comissão Europeia em dois anos, os Agri Sustainability Talks são desse mesmo período, o levantamento de notícias da DDA e as circulares telegráficas também se iniciam em 2019, sendo que a preocupação com a imagem já estava no programa de acesso a mercados de 2016.

Em segundo lugar, o conteúdo mobilizado por essas diferentes estratégias tem origem doméstica, como Pompeia (2020a; 2020b) já demonstrara: o agro como celeiro do mundo e a apresentação do agro como "tudo" foram criação do debate interno, o que o contexto internacional favoreceu ou requereu foi a exportação e a adaptação dessas linhas, não a criação de algo novo.

Em terceiro lugar, o aparato de cocriação desses conteúdos para a política externa é anterior ao governo em análise. Como Søndergaard havia demonstrado por meio de pesquisa

nos arquivos do MRE (2018) e Søndergaard e Dias demonstram (2019) por meio de entrevistas, a parceria público privada já estava institucionalizada havia décadas, em processo de formação desde a Rodada Uruguai na OMC, o que acontece no governo de 2019 a 2022, é uma intensificação de algo já montado, o que confere estabilidade ao repertório mobilizado, já que não resulta da preferência de um governo. Cria-se uma rotina semanal de monitoramento de notícias; boletins trimestrais dos postos sobre o tema; seminários anuais; análises de reputação por mercado e calibragem nas respostas por audiência; separação formal entre defesa de imagem e promoção comercial; emendas parlamentares para custeio das atividades de promoção da imagem[77] - elementos que são a parte estruturante da transformação dos meios para buscar os mesmos fins - a definição de adaptação.

Finalmente, a tímida proposta de mudança de papel, vocalizada pelo então Presidente da APEX, de "passar de celeiro do mundo para supermercado do mundo", não logrou mudar o repertório. O problema de ser um exportador de apenas "volume" era percebido, mas não necessariamente o aprendizado ocorreria ou seria possível naquele momento. Os objetivos, de garantir acesso e conter o fechamento de mercados, continuaram a ser perseguidos, assim como foram mantidas a autopercepção e as três *linhas narrativas*.

Se a mudança tivesse ocorrido por aprendizado, e não por adaptação, seria de esperar ao menos um destes sinais: a substituição das linhas narrativas por outras, e não sua redistribuição e adequação funcional entre arenas ou mesmo a incorporação, ao repertório oficial, das objeções formuladas no debate doméstico. Nenhum desses sinais foi observado no período examinado. A única proposta de reformulação registrada, uma a passagem de "celeiro do mundo" a "supermercado do mundo", partiu de fora do núcleo decisório e não foi incorporada à narrativa.

4.4 A performance com reconhecimento limitado

No enquadramento da *role theory,* os papeis são relacionais, ou seja, dependem também da sua aceitação pela audiência (HARNISCH, 2011; BREUNING, 2011). Analisou-se até aqui que a performance brasileira foi consistente, replicada em diferentes mercados e apoiada por um aparato institucional próprio e não episódico. Contudo, o reconhecimento foi limitado: no cenário europeu, a tentativa de articulação com outros países produtores não evitou a ampliação

[77] CIT 115733/2021.

do escopo da norma europeia[78], que obedecia a demandas e processos próprios; a carta conjunta assinada pelos 14 países em desenvolvimento recebeu resposta evasiva e interlocutória, com possibilidade auxílio apenas para a implementação[79]; e os postos em Bruxelas, Londres e Washington registraram a análise reputacional desfavorável e reconhecem os elementos da crítica e a dificuldade do reconhecimento.

Cumpre recordar que o contexto mais amplo do governo não favorecia sua imagem internacionalmente naquele contexto. Para além dos reveses no desmatamento, proliferavam notícias sobre reestruturações de ministérios e órgãos de fiscalização, além de polêmicos discursos na área de direitos humanos, o que tornava o apelo internacional do governo como um todo muito controverso.

Ainda assim, o modo possivelmente mais sofisticado de recusar o papel que o Brasil tentava performar internacionalmente podia ser visualizado entre os atores não estatais. A continuidade das compras de produtos brasileiros, por parte de varejistas europeus, envolvia a incorporação desses produtos a outros produtos, de modo a diluir seu vínculo com o Brasil, pois não havia aceitação do produto com padrão "sustentável" vendido pelo narrador. O setor, nas palavras do Presidente da Apex, tinha como objetivo "tentar não desaparecer, porque desvaloriza o produto ser do Brasil". O problema não estaria, portanto, na queda de fluxo comercial somente, mas na perda de valor relativo dos produtos.

Entre as ONGs europeias e movimentos sociais brasileiros, havia ativo movimento de contestação da narrativa que promovia o enquadramento do agro como intrinsecamente sustentável, como descreve Del Pupo (2025).

Na percepção de países europeus, o perfil de sustentabilidade brasileiro não parecia se sustentar. Com efeito, o Presidente francês, Emmanuel Macron expressara publicamente que seria melhor que a Europa cultivasse sua própria soja em vez de importar o produto do Brasil, já que isso significa ser conivente com o desmatamento da Amazônia.[80] Além disso, ambientalistas e a bancada verde europeia também manifestaram preocupação com o aumento potencial do desmatamento em razão do acordo UE-MERCOSUL representar acesso facilitado para os produtos brasileiros ao mercado europeu.

A tese de Gonçalves e Madureira (2023), de que os ruralistas teriam atuado como uma força "moderadora em prol do pragmatismo nas relações exteriores" do país, durante o governo

[78] TEL 916/2022 e TEL 921/2022 da Missão do Brasil junto à União Europeia.
[79] TEL 1057/2022 da Missão do Brasil junto à União Europeia.
[80] Emmanuel Macron, em janeiro de 2021, no Twitter, transcrição.

Bolsonaro, em que havia uma ala ideológica do governo que ameaçava os ganhos do setor, encontra neste trabalho uma especificação de mecanismo onde essa atuação não funcionou: na área ambiental. As evidências reunidas nesta pesquisa sugerem que a moderação ou o freio vinham também de um cálculo de exposição: a postura ideológica seria comercialmente onerosa à medida que os principais mercados compradores convertiam exigência ambiental em condição de acesso, e, se nas pautas bilaterais e comerciais era suficiente "conter o governo", na pauta ambiental era necessário criar credibilidade com a audiência externa. A moderação pode ser considerada uma forma de adaptação, o que reforça a leitura de mudança de papel aqui proposta.

Se, de um lado, o Brasil aspirou a ser *norm-maker*, foi tratado como *norm-taker* pelas principais autoridades normativas. A performance chegou a ressoar e a ganhar tração entre outros produtores e com a literatura especializada, mas isso não foi suficiente para reverter o ceticismo dos atores com poder decisório. Resta em aberto se os projetos desenvolvidos pela ABC em outros países em desenvolvimento ligados à difusão das "melhores práticas agrícolas" brasileiras serão acompanhados também de narrativas semelhantes, podendo abrir possível nova arena, com outros produtores defendendo as especificidades da agricultura tropical.

Vale ainda sinalizar que a narrativa oficial não impediu que o setor buscasse investir em práticas ligadas aos novos padrões de mercado, como a rastreabilidade e a "*due diligence*". A performance descreve então a atuação externa do Estado, não o comportamento do setor internamente.

4.5 A transição de 2023

Em breve análise exploratória do que ocorreria após o período analisado, ressalta-se que houve uma reestruturação interna nos organogramas do Itamaraty, sem que a renomeação de divisões responsáveis mudassem de forma fundamental sua atuação: A nova Divisão de Promoção do Agronegócio (DIPRA) é responsável tanto pela promoção comercial quanto pela defesa da imagem do agronegócio brasileiro no exterior, mesmo que, como se percebeu em contato com a unidade, os pedidos de subsídios para defesa de imagem sejam menos frequentes[81].

[81] DIPLOMATA D. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2024.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, esperava-se uma inflexão significativa no papel agroambiental brasileiro. A retórica de liderança climática voltou à cena, com reestruturação de ministérios e órgãos de fiscalização ambiental, mas a narrativa do agronegócio verde permaneceu estratégica na política externa, e o "Pacote do Veneno" foi aprovado em 2023, mostrando que essa relação público-privada, como já apontavam Søndergaard e Dias (2023), atravessa governos.

Os discursos de Lula em fóruns internacionais, como presidente eleito na COP27 da UNFCCC, como presidente na COP28 da UNFCCC em 2023 e o G20, apontavam para tentativa de reposicionar o Brasil como ator confiável e propositivo em matéria de clima e sustentabilidade. No entanto, a *performance* ainda recorreu a elementos estruturantes do período anterior: Defesa do papel do Brasil na segurança alimentar; reconhecimento da necessidade de combater o desmatamento, sem comprometer o crescimento econômico[82].

Inovou-se, porém, na tentativa de compatibilizar agricultura e transição ecológica com base no discurso de "reconstrução institucional", que trazia consigo não só a criação do Ministério dos Povos Indígenas e novos investimentos no combate ao desmatamento, mas também a busca do próprio agronegócio pela sustentabilidade: "Estou certo de que o agronegócio brasileiro será um aliado estratégico do nosso governo na busca por uma agricultura regenerativa e sustentável".

Em 7 de agosto de 2023, no 22º Congresso Brasileiro do Agronegócio, o ministro da Agricultura qualificou as novas regras de importação da União Europeia como "uma afronta", sustentou a necessidade de avançar em rastreabilidade e certificação para "mostrar o tanto que os nossos produtos têm garantia de qualidade e também de produção sustentável" e advertiu que, se o bloco insistisse em elaborar suas próprias regras, "será criado um novo bloco, fortalecendo os BRICS". Recorreu, ainda, à autoridade da ministra do Meio Ambiente para sustentar a linha da legalidade, ao afirmar que ela declarara que "menos de 2% dos produtores brasileiros cometem crimes ambientais, portanto mais de 98% têm boas práticas". [83]

[82] LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de posse. Brasília, 1º jan. 2023: "O Brasil não precisa desmatar para manter e ampliar sua estratégica fronteira agrícola."
[83] MINISTRO diz que novas regras de importação da UE são "uma afronta". Agência Brasil, Brasília, 7 ago. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/ministro-diz-que-novas-regras-de-importacao-da-ue-sao-uma-afronta. Acesso em: 18 set. 2026.

A Circtel 120830/2023, da DIPRA, traz dados sobre o cooperativismo agropecuário no Brasil e novos elementos para sustentar a ambição brasileira de reconhecimento e de manutenção da abertura de mercados, agora por seu aspecto social, somado ao sustentável. Segundo o expediente, o cooperativismo no agronegócio é dimensão fundamental "para compreensão dos atributos do setor como indutor do desenvolvimento sustentável do país, nas três dimensões, econômica, social e ambiental."

Os dados fornecidos[84] permitem visualizar que a exportação das cooperativas são mais concentradas na China, na UE e nos EUA, e poderiam dirimir caracterizações "imprecisas de que o setor produtivo brasileiro seja monopolista, concentrador de terras ou propulsor do êxodo rural". Esse quadro mais detalhado, que funciona como um esclarecimento, poderia "demonstrar aos interlocutores do posto que eventuais medidas unilaterais restritivas do comércio agrícola, contrárias às normas da OMC, terão repercussão não apenas econômica no Brasil, mas sobretudo social, ao afastar do mercado um número indeterminado de pequenos e médios proprietários, em prejuízo ao nível de emprego e de renda da população local."

A conexão entre agronegócio e transição energética também se intensifica no período recente e oferece à narrativa um possível repertório adicional. Estima-se[85] que o agronegócio responda por cerca de 29% de toda a energia consumida no Brasil e por aproximadamente 60% da oferta de energia renovável do país, computados etanol, biodiesel, bioeletricidade de bagaço, lenha, carvão vegetal, lixívia e biogás; sem essa contribuição, a participação de fontes renováveis na matriz brasileira cairia de cerca de 49% para algo próximo de 20%. Isso habilita o setor a reivindicar, na area do clima, a credencial de solução e não de problema, e articula, sob a mesma linha narrativa da soberania sobre os recursos naturais, a agenda agrícola e a da transição energética.

O papel performado, portanto, em 2023, parece manter a busca do reconhecimento do papel Brasil como "potência agrícola verde": Formulamos um plano de transformação ecológica, para promover a industrialização verde, a agricultura de baixo carbono e a

[84] CIT 120830/2023.
[85] FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia. Agronegócio responde por 29% da energia renovável no Brasil, aponta estudo da FGV. São Paulo, 2026. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/agronegocio-responde-por-29-da-energia-renovavel-no-brasil-aponta-estudo-da-fgv. Acesso em: 18 set. 2026.

bioeconomia”[86], combinada com uma tentativa de recredenciamento moral no cenário internacional, que poderá ser analisada em futuras pesquisas.

4.6 O embate interno sobre a sustentabilidade

Enquanto a posição externa do Estado contestava a legitimidade do regulamento europeu e o enquadrava como protecionismo disfarçado, parcela relevante das cadeias produtivas passava a investir nos requisitos que esse mesmo regulamento viria a exigir: rastreabilidade de origem, sistemas de devida diligência, bioinsumos e certificação. A divergência mostra que a contranarrativa não funcionava como orientação de conduta para o setor que dizia representar, mas como sustentação de uma posição de princípio perante audiências externas, o que é o que a teoria dos papéis designa por desempenho de papel, e não por convicção compartilhada. Segundo, indica que o consenso interno enunciado na politica externa é, na verdade, menos sólido do que ela sugere: a palavra “potência” é pacificada entre os atores da rede, mas o adjetivo “verde” permanece objeto de disputa, e a disputa desloca-se do plano discursivo para o das decisões de investimento.

[86] LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso na 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Dubai, 2023.

Considerações finais

O principal resultado da pesquisa é que o Brasil não construiu uma nova narrativa sobre o agronegócio entre 2019 e 2022. Atualizou, diante de novas pressões, um repertório que já estava disponível na política externa. Por meio da *role theory* e da análise de narrativas, constatou-se que o Brasil atribuiu a si o papel de potência agrícola verde, analisou-se como ele performou esse papel na política externa e como isso foi recebido pelas audiências.

Os resultados são consistentes com a interpretação de mudança de papel por adaptação, e a defesa da narrativa já estava em curso em 2019, antes da adoção das principais normativas externas analisadas. A narrativa do Brasil foi ativamente defendida, mesmo antes que normativas externas se impusessem: o ano de 2019 é um grande marco, não porque nesse momento haveria legislação protecionista para importações agrícolas vindas do Brasil em questão, mas porque, naquele ano, uma série de fatores se reuniram e colocaram o país sob holofote internacional em uma crise de imagem aguda: os recordes de produção de grãos foram seguidos por aprovações controversas de defensivos, reformulações institucionais indicavam a perda do poder de fiscalizar infratores ambientais, os dados de desmatamento na Amazônia tornaram-se alarmantes.

Mais do que isso, o repertório que o dispositivo difunde é anterior ao próprio governo: circular telegráfica de fevereiro de 2018 já instruía a rede de postos a divulgar que o país preserva mais de 66% de sua vegetação nativa, dado que o pronunciamento presidencial de 2020 na Assembleia Geral viria a reproduzir com o mesmo enquadramento comparativo. O que se institui em 2019, portanto, não é a contranarrativa, tampouco seu conteúdo, mas sua permanência. Essa analise apenas se tornou visível porque a pesquisa examinou também expedientes anteriores ao recorte: para isso, a ausência de circulares sobre a matéria entre março de 2018 e 2019 demonstra que o instrumento existia, era conhecido e havia sido empregado em outras matérias sem que houvesse uma rotina.

A literatura que identifica linhas narrativas na PEB apoia-se, em geral, em discursos públicos de alto nível, sobretudo pronunciamentos presidenciais em foros multilaterais. O recurso aos expedientes ostensivos, telegramas, circulares e despachos dirigidos à rede de representações no exterior, permite verificar se o que foi enunciado em alto nível foi igualmente transmitido aos postos e incorporado à rotina institucional, com instruções, levantamentos periódicos, análises reputacionais por mercado e dotação própria. Foi o que se observou. É essa segunda camada que autoriza afirmar que houve desempenho de papel.

A teoria dos papéis sustenta que papéis são relacionais e que sua efetivação depende do reconhecimento pelos atores externos, mas esse reconhecimento raramente é observado de modo direto: costuma ser inferido do comportamento subsequente do próprio ator. Neste caso foi possível observá-lo nas manifestações formais dos países reguladores, nas decisões parlamentares, na cobertura da imprensa internacional e nas análises reputacionais produzidas pelos próprios postos brasileiros, que funcionam como termômetro interno da recepção.

A narrativa oficial, apesar de coesa, retroalimentada por informações da ampla rede de postos do Brasil no exterior, e difundida na rotina dos expedientes e discursos, encontrou recepção limitada entre os reguladores entre os compradores que tentava persuadir, esses puderam continuar comprando os produtos brasileiros, limitando seu valor de mercado relativo ao de produtos genéricos. Na literatura acadêmica especializada e entre outros grandes produtores, a recepção foi mais eficaz.

Esse quadro demandou resposta centralizada a partir da Secretaria de Estado e capilarizada aos postos, em movimento de retroalimentação com a audiência externa. Logrou-se observar a recepção de tal movimento de forma direta - nas manifestações formais dos países reguladores, na cobertura da imprensa internacional, no diagnóstico conduzido pelos postos do Brasil e na conduta de compradores.

O Brasil buscou diferentes estratégias nas arenas estudadas. Ao passo que, na União Europeia, cujo regulamento possuía marco temporal próprio específico e independente da legalidade no local de origem, a contra-narrativa brasileira concentrou-se na contestação da legitimidade do instrumento; nos Estados Unidos, que ainda tinha um ambiente regulatório em formação, favoreceu-se a demonstração técnica e o lançamento de uma aliança entre os exportadores. No Reino Unido, a norma, por considerar como balizadora a lei do país de produção, acabou induzindo o Brasil a recorrer ao argumento da conformidade, instrumentalizado o argumento da robustez legislativa para isso. E, a China, por fim, que não tinha instrumento ambiental de impacto correspondente, foi utilizada como variável para reduzir o custo material de resistir às imposições de outros mercados e como recurso retórico de alternativa junto aos negociadores europeus. o Brasil não formulou argumentos novos para cada interlocutor, mas redistribuiu um repertório fixo conforme o gatilho de cada arena — legitimidade do instrumento na União Europeia, demonstração técnica nos Estados Unidos, conformidade legal no Reino Unido, alternativa de mercado no caso chinês.

No entanto, em todas as arenas, a narrativa oficial mobiliza um grande repertório único de dados e argumentos, selecionados para responder e convencer a partir de diferentes gatilhos. Depreende-se disso que a disputa narrativa internacional acontecia entre setores agroindustriais bem estruturados na UE, no Reino Unido, nos EUA e no Brasil, que se beneficiavam de uma relação muito próxima com os tomadores de decisão política. Nesses contextos, a produção de uma narrativa oficial na política externa demandou a concertação de interesses divergentes e o correspondente apagamento de vozes dissonantes de segmentos menos poderosos da produção agroalimentar.

Desde os anos 1990, pelo menos, a "*agro-export policy network*" (a rede) se estruturou, no Brasil, para promover a abertura de mercados agrícolas, e o que se observou entre 2019 e 2022 é a mesma rede empenhada em conter o fechamento de mercados que se anunciava. Assim, a postura passa de ofensiva para defensiva ou contra-ofensiva, sem que a estrutura se altere de forma relevante. Essa postura vinculada à arena reputacional, no entanto, não determinou o comportamento do setor: enquanto a narrativa oficial contestava a exigência europeia, as cadeias produtivas passavam a investir em conformidade: bioinsumos na cadeia da soja, due diligence e rastreabilidade, o que não se confunde com a conduta do Estado externamente.

A transição de 2023 para um governo de orientação oposta em matéria ambiental, que recompôs os órgãos de fiscalização, reduziu as taxas de desmatamento e reivindicou liderança climática foi acompanhada da narrativa externa sobre o agronegócio nas mesmas linhas, que resaltavam a robustez da legislação nacional, a soberania sobre os recursos naturais e o protecionismo disfarçado de preocupação ambiental.

Vale notar, entretanto, que este trabalho encontra limites pelo recorte específico de observação da atuação externa do Estado, sem considerar a conduta do setor internamente. Outros estudos mais aprofundados que contrastem governos sucessivos, com molduras ideológicas distintas, que fossem na direção do que se sugeriu na seção final deste trabalho, poderiam contribuir para ampliar a análise estrutural. Do mesmo modo, seria valioso aprofundar a pesquisa em de mais arenas de comércio, em que a crítica aos produtos brasileiros assume outras nuances, como a Ásia, com a crítica sanitária, o Oriente Médio, com a crítica em relação à técnica, e a África, em relação à segurança alimentar, por exemplo. Além disso, as fontes documentais utilizadas limitaram-se ao estrato ostensivo, mas a ampliação do número de entrevistados, para a busca de uma pluralidade maior de pensamento, e o acesso a expedientes

reservados que em breve se tornarão ostensivos poderão auxiliar a formar uma quadro mais detalhado do processo.

O papel de potência agrícola verde foi performado de modo consistente, apoiado e propagado por meio de instruções centralizadas, peças recorrentes de informação e comunicação e dotação orçamentária específica. O reconhecimento, contudo, não se verificou junto aos atores mais importantes. A incorporação do produto brasileiro a bens processados, sem identificar a origem brasileira (*blending)* é a ilustração mais precisa da recusa da identidade e da imagem auto atribuídas, o que conforma a estrutura do papel não reconhecido.

Referências bibliográficas

ADIB-MOGHADDAM, Arshin. Inventions of the Iran-Iraq War. Critique: Critical Middle Eastern Studies, v. 16, n. 1, p. 63-83, 2007. DOI: 10.1080/10669920601148620.

ALLES, Delphine; GUILBAUD, Auriane; LAGRANGE, Delphine. Interviews in International Relations. In: DEVIN, Guillaume (org.). Resources and Applied Methods in International Relations. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018. p. 109-122.

AMORIM, Bruna Eloy de; PEYERL, Drielli; SANTOS, Edmilson Moutinho dos. Brazil's Foreign Policy, the Environmental Agenda, and the Agribusiness Storylines. Research, Society and Development, v. 12, n. 2, e24812239959, 2023. DOI: 10.33448/rsd-v12i2.39959.

BANCO MUNDIAL. The promise of services-led development. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2021. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/topic/competitiveness/publication/promise-of-services-led-development. Acesso em: 19 maio 2023.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, ed. especial, p. 73-90, 2010. DOI: 10.1590/S0034-73292010000300005.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; SØNDERGAARD, Niels; PRANTL, Jochen. Policy networks in global environmental governance: connecting the Blue Amazon to Antarctica and the Biodiversity Beyond National Jurisdiction (BBNJ) agendas. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 62, n. 2, e006, 2019.

BASTOS LIMA, Mairon G.; SCHILLING-VACAFLOR, Almut. Supply chain divergence challenges a 'Brussels effect' from Europe's human rights and environmental due diligence laws. Global Policy, v. 15, n. 2, p. 260-275, 2024. DOI: 10.1111/1758-5899.13326.

BAXTER, Pamela; JACK, Susan. Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. The Qualitative Report, v. 13, n. 4, p. 544-559, 2008.

BENGTSSON, Rikard; ELGSTRÖM, Ole. Conflicting Role Conceptions? The European Union in Global Politics. Foreign Policy Analysis, v. 8, n. 1, p. 93-108, 2012.

BERGER, Roni. Now I see it, now I don't: researcher's position and reflexivity in qualitative research. Qualitative Research, v. 15, n. 2, p. 219-234, 2015.

BRADFORD, Anu. The Brussels Effect: How the European Union Rules the World. Oxford: Oxford University Press, 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano ABC+ tem metas para reduzir a emissão de gases de efeito estufa na agropecuária. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/10/plano-abc-tem-metas-para-reduzir-a-emissao-de-gases-de-efeito-estufa-na-agropecuaria. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Exportações do agronegócio fecham 2022 com US$ 159 bilhões em vendas. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/exportacoes-do-agronegocio-fecham-2022-com-us-159-bilhoes-em-vendas. Acesso em: 19 maio 2023.

BREUNING, Marijke. Role theory research in international relations: state of the art and blind spots. In: HARNISCH, Sebastian; FRANK, Cornelia; MAULL, Hanns W. (org.). Role Theory in International Relations: approaches and analyses. Abingdon: Routledge, 2011. p. 16-35.

BUEGER, Christian; GADINGER, Frank. International Practice Theory. 2. ed. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. GIGA Focus Lateinamerika, Hamburgo, n. 5, 2019.

CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA (CEPEA). PIB do agronegócio brasileiro. Piracicaba: Esalq/USP, 2022.

DEL PUPO, Emilio. Trade, sustainability, and agribusiness: Brazilian interest groups in EU-Mercosur negotiations. Globalizations, v. 22, n. 6, p. 1104-1123, 2025. DOI: 10.1080/14747731.2025.2491275.

DELGADO, Guilherme C. Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DOMORENOK, Ekaterina; GRAZIANO, Paolo. Understanding the European Green Deal: a narrative policy framework approach. European Policy Analysis, v. 9, p. 9-29, 2023.

ELLIOTT, Jane. Using narrative in social research: qualitative and quantitative approaches. Londres: Sage, 2005.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. International Organization, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

GANG, He. The Application of Narrative Research in International Relations. Advances in Social Science, Education and Humanities Research, v. 673, 2022.

GODART, Frédéric; WHITE, Harrison. Switchings under uncertainty: the coming and becoming of meanings. Poetics, v. 38, p. 567-586, 2010.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; MADUREIRA, Eduardo Morrot Coelho. Política Externa e Agronegócio no Brasil: atores, interesses e influência no Governo Bolsonaro. Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 18, n. 3, e1372, 2023. DOI: 10.21530/ci.v18n3.2023.1372.

GONÇALVES, Leandra Regina. The role of Brazil in the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT). Revista Brasileira de Política Internacional, v. 62, n. 2, e001, 2019.

GONÇALVES, Verônica Korber; ANSELMI, Marcela. Climate governance and International Civil Aviation: Brazil's policy profile. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 62, n. 2, e003, 2019.

GRACIANO, Monyele Camargo; CARVALHO, Joelson Gonçalves de; BORSATTO, Ricardo Serra; SANTOS, Leandro de Lima. A força da Bancada do Boi: a Frente Parlamentar da Agropecuária na definição da política fundiária. Revista de Sociologia e Política, v. 31, e015, 2023. DOI: 10.1590/1678-98732331e015.

HAJER, Maarten. Doing discourse analysis: coalitions, practices, meanings. In: VAN DEN BRINK, Margo; METZE, Tamara (org.). Words matter in policy and planning: discourse theory and method in the social sciences. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, 2006. p. 65-74.

HARNISCH, Sebastian. Role Theory: operationalization of key concepts. In: HARNISCH, Sebastian; FRANK, Cornelia; MAULL, Hanns W. (org.). Role Theory in International Relations: approaches and analyses. Abingdon: Routledge, 2011. p. 7-15.

HOLSTI, Kalevi J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. International Studies Quarterly, v. 14, n. 3, p. 233-309, 1970.

HOPEWELL, Kristen. New Protagonists in Global Economic Governance: Brazilian Agribusiness at the WTO. New Political Economy, v. 18, n. 4, p. 603-623, 2013. DOI: 10.1080/13563467.2013.796452.

HOPF, Ted. Social construction of international politics: identities and foreign policies, Moscow, 1955 and 1999. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

HUDSON, Valerie M. Cultural Expectations of One's Own and Other Nations' Foreign Policy Action Templates. Political Psychology, v. 20, n. 4, p. 767-801, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

KEOHANE, Robert O.; VICTOR, David G. Cooperation and discord in global climate policy. Nature Climate Change, v. 6, p. 570-575, 2016.

KICKERT, Walter J. M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M. (org.). Managing Complex Networks: strategies for the public sector. Londres: Sage, 1997.

LEVY, Jack S. Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield. International Organization, v. 48, n. 2, p. 279-312, 1994.

LIMA, Guilherme Prado. A atualização da política externa do Brasil na agenda internacional ambiental: a transformação da posição brasileira em mudança do clima. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LIMA, R. Y. M.; AZEVEDO-RAMOS, C.; CEZAR, R. F. Expected effects on Brazil from the EU Regulation on Deforestation-Free Products. CEBRI Journal, v. 13, n. 1, p. 1-13, 2025.

LITTIG, Beate. Interviewing the Elite - Interviewing Experts: Is There a Difference? In: BOGNER, Alexander; LITTIG, Beate; MENZ, Wolfgang (org.). Interviewing Experts. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009. p. 98-116.

MACHADO, Ana Paula Cunha. A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MARSH, David; SMITH, Martin. Understanding policy networks: towards a dialectical approach. Political Studies, v. 48, n. 1, p. 4-21, 2000.

MAY, Peter Herman; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; ANTUNES, Verônica Nascimento Brito. Trajetória do desenvolvimento econômico no Cerrado: implicações para o meio ambiente e a saúde. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 50, n. especial 2, e10885, maio 2026. DOI: 10.1590/2358-28982026E210885P.

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy. Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2007.

MENEZES, Roberto Goulart; BARBOSA JR., Ricardo. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, v. 15, p. 229-247, 2021. DOI: 10.1007/s12286-021-00491-8.

MILLIKEN, Jennifer. The Study of Discourse in International Relations: a critique of research and methods. European Journal of International Relations, v. 5, n. 2, p. 225-254, 1999.

MOLITORISOVÁ, Alexandra; BURKE, Ciarán. Farm to fork strategy: animal welfare, EU trade policy, and public participation. Applied Economic Perspectives and Policy, v. 45, n. 2, p. 881-910, 2023. DOI: 10.1002/aepp.13326.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2020. São Paulo, 2021. Disponível em: https://seegbr.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf. Acesso em: 4 fev. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Emissões do Brasil têm maior alta em 19 anos. São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.oc.eco.br/en/emissoes-do-brasil-tem-maior-alta-em-19-anos/. Acesso em: 4 fev. 2023.

OLIVEIRA, Susan E. M. Cesar de; NAKAGAWA, Louise; LOPES, Gabriela Russo et al. The European Union and United Kingdom's deforestation-free supply chains regulations: implications for Brazil. Ecological Economics, v. 217, 108053, 2024. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2023.108053.

OMAR, Aziz; THORSØE, Martin Hvarregaard. Rebalance power and strengthen farmers' position in the EU food system? A CDA of the Farm to Fork Strategy. Agriculture and Human Values, v. 41, n. 2, p. 631-646, 2024. DOI: 10.1007/s10460-023-10508-5.

OMC — ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD). Genebra, 2022. Disponível em: https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/trade-and-environmental-sustainability-structured-discussions-tessd/. Acesso em: 19 maio 2023.

PAULUS, Trena; LESTER, Jessica N.; DEMPSTER, Paul G. Transcribing audio and video data. In: PAULUS, Trena; LESTER, Jessica N.; DEMPSTER, Paul G. Digital tools for qualitative research. Londres: Sage, 2015. DOI: 10.4135/9781473957671.

POMPEIA, Caio. Concertação e poder: o agronegócio como fenômeno político no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 35, n. 104, e3510410, 2020a. DOI: 10.1590/3510410/2020.

POMPEIA, Caio. "Agro é tudo": simulações no aparato de legitimação do agronegócio. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, v. 26, n. 56, p. 195-224, 2020b.

PONTES, Pedro Mariano Martins. Comércio e meio ambiente na OMC: evolução recente e desafios para o Brasil. *Cadernos de Política Exterior*, Brasília, ano XI, n. 17, p. 41-59, 2025.

RAJÃO, Raoni et al. The rotten apples of Brazil's agribusiness. Science, v. 369, n. 6501, p. 246-248, 2020. DOI: 10.1126/science.aba6646.

RHODES, R. A. W. Policy Network Analysis. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert E. (org.). The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 425-447.

RIBEIRO, Renata Albuquerque. Congresso e agronegócio na política externa brasileira: dois pesos, duas medidas? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., 2016, Belo Horizonte. Anais [...]. Belo Horizonte: ABCP, 2016.

ROCHEDO, Pedro R. R. et al. The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil. Nature Climate Change, v. 8, p. 695-698, 2018.

SEABROOKE, Leonard; THOMSEN, Rune R. Making sense of austerity: everyday narratives in Denmark and the United Kingdom. Politics, v. 36, n. 3, p. 250-261, 2016.

SIEBENEICHLER, Amanda. O latifúndio como formulador de política externa e o desmonte de políticas ambientais. Revista Neiba: Cadernos Argentina Brasil, v. 10, e58818, 2021. DOI: 10.12957/neiba.2021.58818.

SILVEIRA, Isadora Gomes da; OLIVEIRA, Susan Elizabeth Martins Cesar de. The impacts of the European Union Deforestation-Free Regulation (EUDR) on the Brazilian agri-food system: global governance, regulatory sovereignty, and climate justice. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, v. 1, n. 3, 2025. DOI: 10.18829/2317-921X.2025.e60053.

SØNDERGAARD, Niels; DIAS DA SILVA, Ricardo. Reshaping the Policy Arena: how the Agro-Export Policy Network propelled Brazil within global agricultural governance. World Trade Review, v. 19, n. 3, p. 353-369, 2019. DOI: 10.1017/S1474745619000375.

SØNDERGAARD, Niels. Brazilian Agricultural Diplomacy in the 21st Century: a public-private partnership. Abingdon: Routledge, 2023.

THORSTENSEN, Vera et al. Vanguardismo ambiental e protecionismo comercial na União Europeia e nos Estados Unidos da América. Brasília: Ipea, 2022.

TORFING, Jacob. Governance network theory: towards a second generation. European Political Science, v. 4, p. 305-315, 2005.

UNFCCC — CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. United Nations Framework Convention on Climate Change. Nova York, 1992.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE (USDA). Production, Supply and Distribution Online. Washington, D.C., 2022. Disponível em: https://apps.fas.usda.gov/psdonline/. Acesso em: 18 set. 2026.

VIOLA, Eduardo; BASSO, Larissa. O sistema internacional no Antropoceno. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 31, n. 92, e319201, 2016.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Brazil and Climate Change: beyond the Amazon. Abingdon: Routledge, 2017.

VIOLA, Eduardo; GONÇALVES, Verônica Korber. Brazil ups and downs in global environmental governance in the 21st century. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 62, n. 2, e010, 2019.

VON DER WEID, Carolina Hippolito. Revisitando o protecionismo verde: riscos e oportunidades para o Brasil na aproximação dos regimes multilaterais de comércio e de meio ambiente. Tese (Curso de Altos Estudos) — Instituto Rio Branco, Brasília, 2024.

YAMAGUTI, Bruna. Mourão e Salles compartilham vídeo que nega queimadas na Amazônia, mas usa imagem da Mata Atlântica. *Correio Braziliense*, Brasília, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2020/09/4874522-mourao-e-

salles-compartilham-video-que-nega-queimadas-na-amazonia-mas-usa-imagem-da-mata-atlantica.html. Acesso em: [data].

ZIEGLER, Charles. Foreign Policy and East Asia: learning and adaptation in the Gorbachev era. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

Fontes jornalísticas e institucionais

AGÊNCIA FPA. Ministro Ricardo Salles defende que o Brasil seja compensado pela preservação ambiental. Brasília, 28 nov. 2019. Disponível em: https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2019/11/28/ministro-ricardo-salles-defende-que-o-brasil-seja-compensado-pela-preservacao-ambiental/. Acesso em: 18 set. 2026.

APROSOJA diz que Europa pratica protecionismo disfarçado de proteção ambiental. O Tempo, Belo Horizonte, 23 nov. 2021. Disponível em: https://www.otempo.com.br/politica/aprosoja-diz-que-europa-pratica-protecionismo-disfarcado-de-protecao-ambiental-1.2573719. Acesso em: 18 set. 2026.

BRAZIL deforestation exceeds 88% in June under right-wing Bolsonaro. Reuters, 2019. Disponível em: https://www.reuters.com/article/business/brazil-deforestation-exceeds-88-in-june-under-right-wing-bolsonaro-idUSL4N23Y41Z/. Acesso em: 18 set. 2026.

BRAZIL's soybean crop "exceptional" as harvesting progresses. Reuters, 2020. Disponível em: https://www.reuters.com/article/amp/cn/idUSL1N2AH0GV/. Acesso em: 18 set. 2026.

CITRUSBR — ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS EXPORTADORES DE SUCOS CÍTRICOS. Estatísticas de exportação. São Paulo, 2022. Disponível em: https://citrusbr.com/. Acesso em: 18 set. 2026.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. CNA entrega ao governo documento com temas prioritários para a COP. Brasília, 5 out. 2021. Disponível em: https://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-entrega-ao-governo-documento-com-temas-prioritarios-para-a-cop. Acesso em: 18 set. 2026.

ENVIRONMENTAL INVESTIGATION AGENCY. EIA applauds introduction of bipartisan U.S. legislation to fight global deforestation and environmental crime. Washington, D.C., 2021. Disponível em: https://us.eia.org/press-releases/eia-applauds-introduction-of-bipartisan-u-s-legislation-to-fight-global-deforestation-and-environmental-crime/. Acesso em: 18 set. 2026.

FERN. Brazil's "poison package" laws set to facilitate greater pesticide use. Bruxelas, [s.d.]. Disponível em: https://www.fern.org/fr/publications-insight/article/brazils-poison-package-laws-set-to-facilitate-greater-pesticide-use-2474/. Acesso em: 18 set. 2026.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia. Agronegócio responde por 29% da energia renovável no Brasil, aponta estudo da FGV. São Paulo, 2026. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/agronegocio-responde-por-29-da-energia-renovavel-no-brasil-aponta-estudo-da-fgv. Acesso em: 18 set. 2026.

MINISTRO diz que novas regras de importação da UE são "uma afronta". Agência Brasil, Brasília, 7 ago. 2023. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/ministro-diz-que-novas-regras-de-importacao-da-ue-sao-uma-afronta. Acesso em: 18 set. 2026.

TEREZA Cristina defende revisão de barreiras comerciais e subsídios agrícolas. Canal Rural, 24 jun. 2019. Disponível em: https://www.canalrural.com.br/agricultura/tereza-cristina-defende-revisao-de-barreiras-comerciais-e-subsidios-agricolas/. Acesso em: 18 set. 2026.

Circulares telegráficas

Circular telegráfica nº 106761, de 26 de fevereiro de 2018. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 103533, de março de 2017. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 103513, de março de 2017. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 103512, de março de 2017. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 110963, de 7 de junho de 2019. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 111401, de 2019. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 111523, de agosto de 2019.Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 111554, de agosto de 2019. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 112140, de outubro de 2019. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 115625, de maio de 2021. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 115733, de maio de 2021. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 116475, de setembro de 2021.Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 117210, de dezembro de 2021. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 117703, de fevereiro de 2022. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 117942, de março de 2022. Brasil. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 118886, de julho de 2022. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 119449, de outubro de 2022. Documento ostensivo.

Circular telegráfica nº 120830 de 2023. Documento ostensivo.

Telegramas da Missão do Brasil em Bruxelas

Telegrama nº 00017, de 9 de janeiro de 2020.Documento ostensivo.

Telegrama nº 00131, de 6 de fevereiro de 2018. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00140, de 2 de fevereiro de 2017. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00562, de 8 de junho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00785, de 27 de julho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00916, de 14 de setembro de 2022.Documento ostensivo.

Telegrama nº 00921, de 14 de setembro de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 01057, de 14 de outubro de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 01138, de 4 de novembro de 2022. Documento ostensivo.

Telegramas — de Brasemb Londres

Telegrama nº 00006, de 5 de janeiro de 2016. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00183, de 21 de fevereiro de 2020. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00519, de 30 de maio de 2022.. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00535, de 6 de junho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00562, de 15 de junho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00607, de 23 de junho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00619, de 28 de junho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00635, de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00657, de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00673, de 11 de julho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00681, de 12 de julho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00697, de 18 de julho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00700, de 19 de julho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00745, de 3 de agosto de 2022.. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00762, de 10 de agosto de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00941, de 12 de outubro de 2022. BDocumento ostensivo.

Telegrama nº 01035, de 7 de novembro de 2022. Documento ostensivo.

Telegramas — Brasemb Washington

Telegrama nº 01173, de 2019. Documento ostensivo.

Telegrama nº 00071, de 13 de janeiro de 2022.Documento ostensivo.

Telegrama nº 01013, de 14 de junho de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 01421, de 13 de setembro de 2022.Documento ostensivo.

Telegrama nº 01619, de 20 de outubro de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 01653, de 31 de outubro de 2022. Documento ostensivo.

Telegramas — Brasemb Pequim

Telegrama nº 01028, de 14 de setembro de 2022. Documento ostensivo.

Telegrama nº 01205. Documento ostensivo.

Telegramas — Brasemb Paris

Telegrama nº 01018, de 12 de outubro de 2018. Documento ostensivo.

Telegramas — Secretaria de Estado

Telegrama nº 00203, de 2 de maio de 2017. Documento ostensivo.

Discursos

BOLSONARO, Jair. Discurso do Presidente da República na abertura do Debate Geral da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 24 set. 2019.

BOLSONARO, Jair. Discurso do Presidente da República na abertura do Debate Geral da 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas. 22 set. 2020.

BOLSONARO, Jair. Discurso do Presidente da República na abertura da 76ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 21 set. 2021.

BOLSONARO, Jair. Discurso do Presidente da República na abertura da 77ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 20 set. 2022.

Atos normativos e projetos

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União, Brasília, 25 maio 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.008, de 2022. Estabelece exigência de padrões ambientais equivalentes para produtos agroalimentares importados e institui o Programa Diligência Devida Brasil. Brasília, 2022.

ESTADOS UNIDOS. Executive Order nº 14072, de 22 de abril de 2022. Strengthening the Nation's Forests, Communities, and Local Economies. Federal Register, v. 87, n. 81, 27 abr. 2022.

ESTADOS UNIDOS. Congresso. S. 2950 — Fostering Overseas Rule of Law and Environmentally Sound Trade Act of 2021 (FOREST Act). Washington, 6 out. 2021.

ESTADOS UNIDOS. Congresso. H.R. 5508 — Fostering Overseas Rule of Law and Environmentally Sound Trade Act of 2021 (FOREST Act). Washington, 6 out. 2021.

REINO UNIDO. Environment Act 2021. Schedule 17: Use of forest risk commodities in commercial activity. Londres, 2021.

REINO UNIDO. Agriculture Act 2020. Londres, 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal. Jornal Oficial da União Europeia, L 150, 9 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Communication: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system. COM(2020) 381 final. Bruxelas, 20 maio 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Communication: The European Green Deal. COM(2019) 640 final. Bruxelas, 11 dez. 2019.

CASA BRANCA. Summit of the Americas: Agriculture Producers Declaration. Los Angeles, 13 jun. 2022.

Entrevistas

DIPLOMATA A. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.

DIPLOMATA B. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.

DIPLOMATA C. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.

DIPLOMATA D. Entrevista concedida à autora. Brasília, 2022.

PRESIDENTE DA AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Entrevista concedida à autora. Brasília, 8 nov. 2022.

PRESIDENTE DA APEX-BRASIL. Entrevista concedida à autora. Brasília, 9 nov. 2022.