



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Eduardo Morrot Coelho Madureira

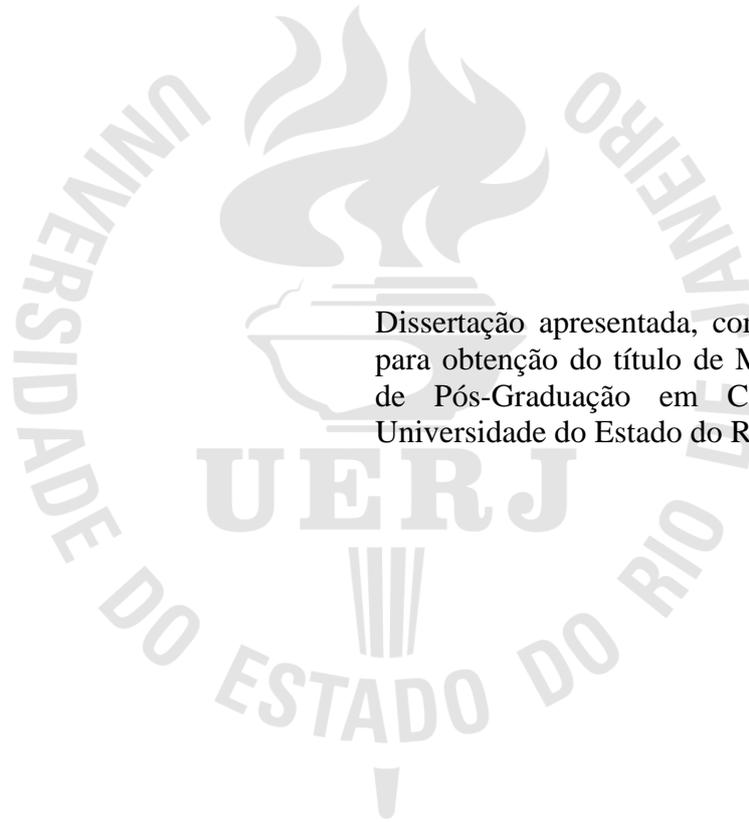
A influência ruralista na política externa do governo Bolsonaro

Rio de Janeiro

2023

Eduardo Morrot Coelho Madureira

A influência ruralista na política externa do governo Bolsonaro



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dra. Letícia de Abreu Pinheiro

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

M183 Madureira, Eduardo Morrot Coelho.
A influência ruralista na política externa do governo Bolsonaro /
Eduardo Morrot Coelho Madureira. – 2023.
99f.

Orientador: Leticia de Abreu Pinheiro
Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade do Estado do
Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1.Economia agrícola – Brasil - Teses. 2. Empresas rurais – Brasil - Teses.
3. Brasil – Política externa – Teses. 4. Brasil – Política e governo Teses. 5.
Bolsonaro, Jair -1955- I. Pinheiro, Letícia de Abreu. II. Universidade do
Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III.
Título.

CDU 33:63(81)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta
dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Eduardo Morrot Coelho Madureira

A influência ruralista na política externa do governo Bolsonaro

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 24 de fevereiro de 2023.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Letícia de Abreu Pinheiro (Orientadora)
Instituto de Estudos Políticos e Sociais — UERJ

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos
Instituto de Estudos Políticos e Sociais — UERJ

Prof. Dr. Tiago Nery
Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

Rio de Janeiro

2023

AGRADECIMENTOS

Concluir o ciclo de um mestrado acadêmico, ainda mais em uma instituição de excelência como o IESP-UERJ, é uma conquista que nos preenche de satisfação e que não seria possível sem o suporte de inúmeros colegas, professores e familiares. Esse fato toma proporções ainda mais relevantes quando levados em consideração as adversidades causadas pela pandemia de Covid-19 e por um governo abertamente negacionista da saúde e da ciência.

Agradeço inicialmente aos meus colegas da turma de 2021 que enfrentaram em conjunto essas dificuldades e, utilizando todos os meios presenciais e virtuais possíveis, buscaram se reunir para compartilhar problemas, experiências e alegrias. Agradeço também todos os colegas do IESP que mantiveram um espírito de fraterno acolhimento na instituição e, especialmente, os colegas do NEAAPE com quem pude participar de importantes pesquisas sobre a política externa.

Agradeço a todos os professores com quem pude aprender e debater nas aulas e palestras que cursei. Em especial, aos professores Carlos Milani e Maria Regina, em cujas disciplinas esbocei os primeiros argumentos sobre esse trabalho, ao professor Fabiano Santos, que contribuiu com seu curso de Política Brasileira para a compreensão de como se dá a atuação dos ruralistas no Congresso, à professora Monica Hirst, com quem muito aprendi e sigo aprendendo em pesquisas, ao professor Tiago Nery, que trouxe importantes referências para meus estudos sobre classes sociais e relações internacionais e à professora Letícia Pinheiro, por quem tive a honra de ser orientado e com quem muito pude aprender em disciplinas e no grupo de pesquisa.

Por fim, repito os agradecimentos àqueles que me auxiliaram por toda a vida. Agradeço aos meus pais, Marcelo e Cristina, pelo suporte que deram à minha educação. Aos meus avôs, Julia e Serafim, por sempre me lembrarem da humildade, alegria e dignidade que precisamos levar pelo caminho. A minha vó Esther, que foi fundamental para me manter no Rio durante todo esse tempo, e ao meu avô Acélio, que certamente nos observa com orgulho de algum lugar do firmamento.

RESUMO

MADUREIRA, Eduardo Morrot Coelho. *A influência ruralista na política externa do governo Bolsonaro*. 2023. 99f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

Este trabalho tem como objetivo analisar a influência dos ruralistas na política externa do governo Bolsonaro (2019-2022). Inicialmente, realiza-se uma reflexão sobre as classes sociais na Análise de Política Externa, compreendendo sua importância nos conflitos distributivos e, a partir de um referencial teórico marxista, constrói-se uma proposta de abordagem das classes sociais na política externa a ser utilizada no estudo. Em seguida, define-se os ruralistas como a manifestação política da burguesia rural, controladora dos meios de produção no agronegócio, e apresenta-se o contexto político-econômico mundial em que se insere e suas principais organizações de classe. Com essa definição, estuda-se as análises anteriores sobre o agronegócio na política externa brasileira e reflete-se sobre o crescimento econômico e a organização política do setor no Brasil. Argumenta-se, então, que esses dois fatores foram alavancados pela crise político-econômica desencadeada no país a partir de 2015 e possibilitaram aos ruralistas um enorme poder de influência sobre o executivo. Esse poder teria lhes possibilitado exercer uma posição de proeminência na política externa dos governos Temer (2016-2018) e, sobretudo, Bolsonaro. Analisando esse último governo, apresenta-se como a força dos ruralistas e a simpatia da gestão fez com que se intensificasse o esforço governamental para cumprir as demandas do agronegócio no âmbito externo, inclusive quando implicavam prejuízos distributivos a outros setores da economia nacional. Apesar disso, demonstra-se como ações pautadas pela ala ideológica do próprio governo impediram avanços em negociações de interesse dos ruralistas e significaram riscos para o setor. A hipótese apresentada é de que, diferentemente das questões internas em que o governo tem maior capacidade de ação direta, na lógica das relações internacionais a imagem negativa do governo interfere na sua capacidade de negociação externa. Assim, ainda que os ruralistas tenham usado sua força política para, na prática, moderar a política externa do governo e impedir maiores prejuízos comerciais, foi nessa área que surgiram a maior parte das tensões entre o setor e o governo. Por fim, avalia-se o significado dessa maior influência ruralista na política externa brasileira, defendendo o argumento de que ela pode reforçar uma inserção dependente do país na economia política internacional e expandir uma lógica de consumo problemática do ponto de vista ambiental, sanitário e ético.

Palavras-chave: ruralistas; agronegócio; política externa brasileira; governo Bolsonaro.

ABSTRACT

MADUREIRA, Eduardo Morrot Coelho. *The ruralist influence on the Bolsonaro government foreign policy*. 2023. 99f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

This paper analyzes the influence of the Ruralists in the foreign policy of the Bolsonaro government (2019-2022). Initially, a reflection about the role of social classes in Foreign Policy Analysis is carried out, understanding its importance in distributive conflicts and, from a Marxist perspective, an approach for analysis of social classes in foreign policy is made for the study. Then, the Ruralists are defined as the political manifestation of the rural bourgeoisie, controlling the means of production in agribusiness, and the world political-economic context in which it operates as well as its main class organizations are presented. With this definition, we study the previous analysis of agribusiness in Brazilian foreign policy and reflect on the economic growth and political organization of the sector in Brazil. It is argued, then, that these two factors were leveraged by the political-economic crisis unleashed in the country from 2015 on and enabled Ruralists to hold huge influence over the executive. This power enabled them to exercise a prominent position in the foreign policy of the Temer governments and, above all, Bolsonaro. Analyzing this last government, it is presented how the strength of the Ruralists and the sympathy of the government have intensified the governmental effort to meet the demands of agribusiness in the external context, even when there are distributive losses to other sectors of the national economy. Despite this, it is demonstrated how actions guided by the ideological wing of the government itself prevented progress in negotiations of interest of the Ruralists and meant risks for the sector. The hypothesis presented is that, unlike internal issues in which the government has greater capacity for direct action, in the logic of international relations the negative image of the government interferes with its ability to negotiate externally. Thus, although the Ruralists used their political force to, in practice, moderate the government's foreign policy and prevent further trade losses, it was in this area that most tensions between the sector and the government arose. Finally, the meaning of this greater Ruralist influence in Brazilian foreign policy is evaluated, arguing that it can reinforce a dependent insertion of the country in the international political economy and expand a logic of problematic consumption from the environmental, sanitary and ethical points of view.

Keywords: ruralists; agribusiness; brazilian foreign policy; Bolsonaro government.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abag	Associação Brasileira do Agronegócio
Abrapa	Associação Brasileira dos Produtores de Algodão
ALCA	Acordo de Livre Comércio das Américas
Anea	Associação Nacional dos Exportadores de Algodão
APE	Análise de Política Externa
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
Cepea	Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada
Covid-19	Doença por Coronavírus 2019 (<i>Coronavirus Disease 2019</i>)
CNA	Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COSBAN	Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
EFTA	Associação Europeia de Livre Comércio (<i>European Free Trade Association</i>)
Esalq	Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
EUA –	Estados Unidos da América
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária

FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia
Icone	Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
IFA	Ingrediente Farmacêutico Ativo
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPA	Instituto Pensar Agro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISIC	Classificação Internacional Normalizada Industrial (<i>International Standard Industrial Classification</i>)
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB	Movimento Democrático Brasileiro (antigo PMDB)
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MRE	Ministério das Relações Exteriores
OLB	Observatório do Legislativo Brasileiro
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PP	Progressistas (antigo Partido Progressista)

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
TEC	Tarifa Externa Comum
UDR	União Democrática Ruralista
UE	União Europeia
Unica	União da Industria Canavieira do Estado de São Paulo
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
VA	Valor Adicionado

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
1	CLASSES SOCIAIS E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA.....	14
1.1	Análise de Política Externa e a questão do distributivismo.....	14
1.2	O conceito de classe social e sua organização política.....	19
1.3	Classes sociais e a análise de Política Externa Brasileira.....	24
1.4	Uma proposta de abordagem para analisar as classes na APE.....	29
2	A ASCENSÃO DOS RURALISTAS NA POLÍTICA EXTERNA.....	36
2.1	Quem são os ruralistas?.....	37
2.2	Principais organizações ruralistas de representação geral.....	39
2.3	As análises sobre o agronegócio na política externa brasileira.....	41
2.4	O crescimento econômico do agronegócio.....	46
2.5	A consolidação política dos ruralistas.....	52
2.6	A crise de 2015 e a força ruralista sobre o executivo e a política externa..	58
3	OS RURALISTAS NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO.....	63
3.1	Os acordos de Bolsonaro com o agronegócio e suas implicações na Política Externa.....	65
3.2	Entraves e tensões dos ruralistas com Bolsonaro na política externa.....	65
3.2.1	<u>Transferência da embaixada em Israel e saída do Acordo de Paris.....</u>	70
3.2.2	<u>Desmatamento na Amazônia e os embates com a EU.....</u>	71
3.2.3	<u>Tensões com a China e a pandemia de Covid-19.....</u>	74
3.3	Balanco da atuação dos ruralistas na política externa do governo Bolsonaro.....	79
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
	REFERÊNCIAS.....	87

INTRODUÇÃO

A agricultura de exportação sempre possuiu um enorme peso para as relações do Brasil com o mundo. Na colônia, ela marcou a formação econômica brasileira e sua relação com a metrópole portuguesa, bem como as disputas travadas em solo brasileiro contra outros Estados coloniais. Com a independência, seguiu-se no Império a lógica primário exportadora, aproveitando-se do ciclo do café e mantendo o regime escravagista, o que marcou uma relação de tensões e dependência com a Inglaterra, principal potência da época. Na primeira república, o enorme volume das exportações de café foram um dos fatores que contribuíram para a aproximação com os Estados Unidos da América (EUA), potência emergente e principal comprador do produto. Mesmo com a industrialização, os produtos agrários se mantiveram à frente de nossa pauta exportadora até a década de 70, com o Convênio Internacional do Café de 1962 e suas sucessivas renovações demonstrando como essa seguia sendo uma preocupação da diplomacia brasileira.

Mais recentemente, o desenvolvimento do agronegócio fez com que as exportações agrárias brasileiras se diversificassem para além dos gêneros tropicais e se expandissem ainda mais em volume. Ainda que não representassem uma prioridade nítida em suas políticas externas, os governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT) seguiram defendendo os interesses do agronegócio nas negociações das rodadas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Foi depois deles, porém, que os interesses dos autodenominados “ruralistas” atingiram outro nível na Política Externa Brasileira (PEB). A crise econômica e política desencadeada no Brasil a partir de 2015¹ levou os ruralistas a uma posição de força que lhes possibilitou obter prioridade às suas demandas nas políticas externas de Michel Temer (2016-2018) e, sobretudo, Jair Bolsonaro (2019-2022).

No debate público, em uma estranha inversão de valores, as demandas do agronegócio por vezes aparecem com mais importância do que uma perspectiva dos interesses mais gerais do país. Se não devemos realocar a embaixada brasileira em Israel para Jerusalém, não o é porque o Brasil defende uma resolução em dois Estados para o conflito árabe-israelense, mas porque não podemos perder nossas exportações de frango *halal* para os países árabes. Se o

¹ O ano de 2015 é utilizado neste trabalho como o “início” da crise pois nele foi observada a primeira recessão econômica e aberto o pedido de *impeachment* de Dilma. No entanto, não se desconsideram antecedentes importantes como o aumento da inflação e os protestos de 2013, assim como a estagnação econômica e a contestação das eleições de 2014.

Brasil deve permanecer no Acordo de Paris e parar de desmatar a Amazônia, não o é por preocupação com a catástrofe climática global que se aproxima, mas por receio de ver mercados fechados para nossa agropecuária. Se devemos concluir o acordo entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (EU), não o é por uma visão sobre a importância da integração regional para o país, mas sim para ultrapassar as barreiras europeias à nossa exportação agrícola. Se não devemos confrontar a China, não o é por uma concepção estratégica da inserção do país no mundo e a construção dos BRICS, mas sim por ser esse país o nosso principal comprador de produtos primários. Se não devemos condenar a Rússia pela invasão à Ucrânia, não o é por uma preocupação com o equilíbrio de poder global, mas por garantir a cadeia de suprimentos de fertilizantes.

O que levou os ruralistas a tamanho peso na política externa brasileira? Como eles utilizaram essa força para influenciar a política externa do governo Bolsonaro? O que isso significa para a inserção do Brasil no mundo? Essas são as perguntas que esse trabalho tem como objetivo responder utilizando uma ótica que combina a análise via classes sociais com os instrumentos teóricos do campo de Análise de Política Externa (APE).

Os ruralistas são definidos como a manifestação política de uma classe social: a burguesia agrária brasileira. Essa classe é composta não apenas dos proprietários de terra, mas sim dos donos dos meios de produção do conjunto de atividades econômicas que o agronegócio movimenta. Em um complexo processo de concertação política, a burguesia agrária se organiza em diversas associações e entidades de classe, além de eleger representantes no Congresso e produzir figuras públicas para os representar. A partir desses fenômenos é possível estudar a atuação dos ruralistas, sempre levando em consideração a classe social e os interesses que eles estão representando.

O marco temporal dessa análise tem como foco o governo Bolsonaro (2019-2022), que se encontra em seu último trimestre no momento em que esse trabalho é produzido. Apesar da inconclusão do governo, a dinâmica eleitoral faz com que poucas mudanças sejam esperadas até o fim do mandato. Além deste marco, para analisar a ascensão do agronegócio até o momento atual, expande-se o foco para o período que se inicia nos anos 2000, marcado pela literatura como o período de expansão do agronegócio e *boom* das commodities. Por fim, dispõe-se de um olhar mais atento à crise político-econômica desencadeada no Brasil a partir de 2015, compreendendo como esse processo contribuiu para a ascensão dos ruralistas e sua atuação no governo Bolsonaro.

Em relação à ascensão dos ruralistas, o argumento que será levado à cabo é de uma combinação entre crescimento econômico e organização política, que permitiu a esse grupo

um gradativo aumento de poder político a partir dos anos 2000. Em conjunto a isso, aponta-se a centralidade da crise político-econômica desencadeada a partir de 2015, que possibilitou um despontamento da força política dos ruralistas em relação aos outros setores da economia política nacional e uma posição de proeminência na política externa.

Quanto à atuação na política externa do governo Bolsonaro, a hipótese é que os ruralistas utilizaram sua força para garantir que seus interesses fossem melhor representados, com maior empenho governamental em defendê-los, inclusive em negociações que outros setores sairiam prejudicados por isso. No entanto, o extremismo político do governo Bolsonaro teria se mostrado como um problema para as negociações internacionais e, inclusive, gerado riscos para as exportações do agronegócio. Os ruralistas, então, utilizaram seu poder de barganha sobre o governo para, na prática, moderar a política externa do governo Bolsonaro e evitar prejuízos para o setor.

Ao final, reflete-se sobre os impactos da predominância ruralista na política externa brasileira, tendo como perspectiva o reforço de uma inserção dependente do país na economia política mundial. O peso político-econômico dos ruralistas poderia significar o impedimento de uma política industrial de ponta, com o país renunciando a sua proteção à indústria local em troca da abertura de mercados para o agronegócio. A concentração de commodities na pauta exportadora também poderia deixar o país vulnerável a choques externos e dependente de grandes mercados importadores como a China e a UE, que poderiam utilizar sua posição de compradores para pressionar o Brasil em questões de política externa ou interna. Por fim, essa lógica reforçaria um modelo de agricultura que tende a causar grandes danos à natureza, baseado em uma lógica de consumo capitalista incompatível com a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A justificativa desse trabalho parte da percepção da importância que os ruralistas tomaram na política externa brasileira e os enormes impactos que isso pode causar à diplomacia e à própria inserção internacional do país. Ao se considerar a política externa enquanto política pública, faz-se necessário questionar como os atores domésticos influenciam a política externa e quais os resultados que eles obtêm com essa atuação. Os ruralistas, dada a relevância político-econômica que possuem atualmente, se apresentam como um ator chave e ainda pouco estudado na política externa brasileira. Ademais, a atuação de classes sociais na política externa é uma temática ainda pouco analisada na literatura e o olhar sobre os ruralistas, facilitado pela publicidade que suas ações vêm tomando nos últimos anos, pode auxiliar a compreender como se dá esse processo e abrir caminho para a análise de outras classes sociais.

A metodologia utilizada nesta dissertação é predominantemente qualitativa, baseando-se em análise bibliográfica e documental. Realiza-se uma análise bibliográfica para debater a relação entre classes sociais e política externa, buscando a construção de um enquadramento teórico para a pesquisa. A combinação de análise bibliográfica com a análise de documentos, declarações e reportagens relacionados à atuação dos ruralistas é utilizada para compreender sua ascensão política e sua atuação no governo Bolsonaro. Ainda que não seja o foco do trabalho, a análise quantitativa é utilizada para compreender o peso dos ruralistas na economia e nas exportações brasileiras, assim como para analisar o crescimento da bancada ruralista.

Além dessa introdução, este trabalho se divide em outros três capítulos temáticos e um capítulo de considerações finais.

No primeiro capítulo, reflete-se sobre a relação entre classes sociais e a análise de política externa. Compreende-se inicialmente como a APE vem abordando a questão do distributivismo e o papel da política externa enquanto política pública. Em seguida, define-se o conceito de classe social a ser utilizado na pesquisa e avalia-se como ele vem sendo estudado nos trabalhos acadêmicos de relações internacionais. Por fim, busca-se construir um arcabouço teórico para analisar a atuação das classes sociais na APE.

No segundo capítulo, define-se os ruralistas enquanto manifestação política de uma classe social, a burguesia agrária, e analisa-se sua ascensão político e econômica a partir dos anos 2000. Em seguida, investiga-se o papel que a crise iniciada em 2015 possuiu ao alavancar a força política dos ruralistas e possibilitá-los intervir mais incisivamente em temas de política externa.

No terceiro capítulo, observa-se como os ruralistas chegaram à eleição de Bolsonaro com um enorme poder de barganha sobre os governos e, contando com simpatia e cargos na gestão, influíram para que a política externa fosse fiel às suas demandas de abertura de novos mercados. No entanto, como a atuação ideológica de setores do governo gerou problemas para o agronegócio, teoriza-se sobre como a política externa difere da dinâmica da política interna por exigir a relação com outros Estados. Assim, correndo o risco de serem prejudicados por questões não diretamente ligadas ao comércio, analisa-se como os ruralistas pressionaram o governo por uma postura mais “moderada” na política externa.

Nas considerações finais, além de um balanço geral do trabalho e de uma discussão sobre agendas de pesquisa tocadas por ele que merecem maior aprofundamento, pondera-se sobre o significado da ascensão dos ruralistas para a política externa brasileira e à inserção internacional do país.

1 CLASSES SOCIAIS E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

Um dos principais desafios dessa pesquisa é a construção de um arcabouço para analisar o papel das classes sociais na definição da política externa dos seus países. O campo da Análise de Política Externa, desenvolvido desde a década de 50, trouxe importantes contribuições para a compreensão dos fatores que influenciam as decisões de política externa, rompendo com a ideia do Estado enquanto um ente racional-unitário e abrindo portas para reconhecer a atuação de atores não-estatais na política externa. Ao “abrir a caixa preta do Estado” e, posteriormente, definir a política externa enquanto política pública, a APE nos permite examinar os conflitos distributivos das decisões de política externa.

No entanto, poucos são os trabalhos que utilizam diretamente um enfoque de classe na análise desses conflitos, sendo geralmente preferido o conceito mais circunscrito de *grupos de interesse*. Ainda que a análise via grupos de interesse possibilite um enfoque mais objetivo e seja mais afinada para tratar de disputas específicas, ela muitas vezes acaba se desconectando das questões sistêmicas e de como os conflitos em questão se ligam às relações de produção e à inserção político-econômica do país no mundo.

Este capítulo busca aprofundar teoricamente o debate sobre as classes sociais na Análise de Política Externa. Para tal, primeiro traça-se um breve quadro do desenvolvimento da APE, com enfoque nas questões distributivas. Em seguida, apresenta-se o conceito de *classe social*, em sua concepção marxista. Realiza-se, então, uma revisão da literatura que analisa a política externa por meio das relações de classes, tanto nos marcos dos estudos sobre a Política Externa Brasileira quanto no campo mais amplo da APE. Por fim, busca-se construir uma abordagem para a análise da influência dos ruralistas na política externa que combine sua definição enquanto classe com os instrumentos tradicionais da APE.

1.1 Análise de Política Externa e a questão do distributivismo

A Análise de Política Externa desenvolveu-se como um campo da disciplina de Relações Internacionais na década de 50, a partir do pioneiro trabalho de Snyder, Bruck e Sapin (1954). Diferenciando-se dos estudos realistas até então, que focavam em análises sistêmicas da política internacional, a APE nasce com o objetivo de compreender os

diferentes fatores que influenciam o processo decisório de cada Estado em âmbito de política externa. Em vez de analisar os Estados como atores racionais e unitários, a APE busca abrir a “caixa preta” dos Estados e analisar como distintos *inputs* produzidos pela sociedade são processados pelo sistema decisório estatal e vão resultar em diferentes *outputs* de política externa.

Em seu desenvolvimento inicial, alguns teóricos da APE buscaram construir uma teoria geral da política externa, capaz de explicar e prever a ação internacional dos Estados por meio de grandes bancos de dados comparativos, partindo do trabalho de Rosenau (1966). Essa tentativa, no entanto, fracassou devido a enorme complexidade e constante transformação das questões de política externa, problema recorrente nas tentativas de aplicar métodos das ciências naturais às ciências sociais. Assim, a APE se consolidou na construção de teorias de médio alcance, focadas no processo decisório da política externa e na atuação de agentes específicos como lideranças, aparatos burocráticos e grupos de interesse (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013).

Gonçalves e Pinheiro (2020) apresentam algumas das principais abordagens construídas no desenvolvimento da APE, sendo três delas suscetíveis de destaque neste trabalho por sua importância para o estudo da influência do agronegócio na política externa.

Primeiramente, destaca-se o estudo de Graham Allison sobre a crise dos mísseis de Cuba. Além do tradicional modelo que vê as decisões do Estado como escolhas racionais de um ente unitário, este autor propõe os modelos de análise burocrático e organizacional para melhor compreender as tomadas de decisão estatal (ALLISON, 1969, 1971). Em especial, o modelo de política burocrática vê as decisões do Estado como resultado do jogo político entre atores que ocupam posições chave no governo. No caso brasileiro, veremos adiante como representantes do agronegócio ocupam cargos no executivo (como o Ministério da Agricultura, por exemplo) e em outros espaços de poder sobre a política externa (como o Congresso Nacional e suas comissões sobre Política Externa), podendo a partir deles influenciar o processo decisório da PEB para benefício próprio.

Em segundo lugar, destaca-se o trabalho de Robert Putnam com sua teoria dos jogos de dois níveis (PUTNAM, 1988). Segundo esta teoria, há um entrelaçamento entre a política doméstica e a política internacional, de forma que os líderes nacionais precisam se equilibrar em dois tabuleiros de negociação. No plano interno, precisam satisfazer os interesses das suas bases políticas e coalizões governamentais. Ao mesmo tempo, no plano externo, precisam maximizar os benefícios para seus apoiadores internos e evitar prejuízos causados pelas ações de outros países. Dessa forma, ao negociar no tabuleiro internacional, as lideranças precisam

levar em consideração a necessidade de *ratificação*² dos acordos no plano interno dos dois países, levando a possibilidade de barganhas. No caso do agronegócio brasileiro, esse modelo é útil para entender questões que envolvem acordos comerciais ou de meio ambiente, já que como veremos mais tarde, os negociadores brasileiros precisam levar em consideração a força política do agronegócio e, especialmente, o peso da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no Congresso, que pode impedir até mesmo a internalização em lei de algum tratado visto como negativo para o agronegócio.

Em terceiro, destacam-se os trabalhos de Andrew Moravcsik e Helen Milner, que põem foco na influência das estruturas domésticas na formulação da política externa.

A abordagem liberal proposta por Moravcsik (1997) tem como pressupostos que os indivíduos se organizam racionalmente no Estado para promover seus interesses, sendo a base da ação estatal resultado da disputa de interesses entre os atores domésticos, com os mais fortes dentro das instituições conseguindo imprimir suas preferências como as preferências estatais. Assim, em um cenário internacional de interdependência, os países buscam defender essas preferências no plano internacional, tendo como constrangimento os interesses dos outros Estados (também definidos com base em seus atores internos).

A abordagem de Milner (1997) tem como foco a possibilidade de cooperação entre os Estados e vê na política doméstica o seu principal determinante, possibilitando diferentes acordos internacionais e arranjos de cooperação em um processo que leva em conta os interesses dos atores domésticos, as instituições políticas e a distribuição de informação. Os três principais atores são os membros dos poderes executivo e legislativo, que tem como objetivo se manter no cargo agradando sua base eleitoral, bem como os grupos de interesse que visam maximizar seus lucros e pressionam os representantes eleitos para apoiar iniciativas internacionais que os favoreçam – em uma perspectiva em que há interesses distributivos, com ganhadores e perdedores, na política internacional. Já as instituições políticas são fundamentais, pois determinam quais atores participam do processo decisório e com quais prerrogativas. Por fim, o modo como a informação é distribuída é crucial para o resultado, gerando ineficiências e vantagens políticas – uma das principais estratégias dos grupos de interesse é abastecer o executivo e o legislativo de informações que favoreçam suas preferências políticas.

² O conceito de ratificação elaborado por Putnam leva em consideração não apenas a ratificação formal de um acordo em lei, geralmente feito por ato do legislativo, mas também todo o processo de aceitação, implementação e internalização do acordo nos países negociantes.

As abordagens de Moravcsik e Milner nos ajudam a compreender o modo como se dá a influência dos ruralistas na política externa brasileira, buscando traduzir as suas preferências como preferências do Estado brasileiro por meio das instituições políticas. Também é interessante observar como a produção de informações estratégicas pelo agronegócio e o abastecimento delas aos organismos estatais podem ser cruciais para os interesses ruralistas. Esse processo pode ser potencializado pela simpatia da grande mídia ao setor e por campanhas publicitárias que visam beneficiar a imagem do agronegócio (SANTOS; SILVA; MACIEL, 2019).

No Brasil, o surgimento da APE enquanto campo de pesquisa se deu em meio a um processo internacional de surgimento de novos temas, agendas e atores no campo internacional, com o descongelamento da bipolaridade mundial e a crescente globalização. Ao mesmo tempo, o país vivia um processo de redemocratização e de ascensão de novos atores políticos, que levou a uma maior abertura e discussão interna sobre os temas de política externa. A relação entre liberalização política e abertura econômica também fez com que a política externa precisasse negociar interesses setoriais, tornando-se parte dos conflitos distributivos internos (LIMA, 2000). Assim, levando em consideração a crescente *politização* da política externa, foi importante sua caracterização enquanto uma política pública. Isso significa questionar a ideia de um interesse nacional preconcebido e reconhecer a política externa como uma ação de responsabilidade governamental e fruto de barganhas entre diversos atores político-econômicos com interesses distributivos sobre ela, defendendo até mesmo projetos distintos de posicionamento do Brasil no sistema internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013).

A questão do distributivismo é de extrema importância para esse trabalho. Ele significa a possibilidade de ganhadores e perdedores no âmbito interno, a depender da tomada de diferentes decisões de política externa. O agronegócio brasileiro, por exemplo, com seu foco na exportação de *commodities* em massa, possui imenso interesse na abertura de novos mercados internacionais para vender sua produção. No entanto, o Estado brasileiro muitas vezes precisa oferecer algo em troca para abrir esses novos mercados, em um movimento que pode gerar prejuízos para outros setores da economia nacional. Além disso, muitas vezes a política comercial e a política internacional se confundem, com barganhas que podem envolver mudanças de postura política de um lado e abertura de mercados do outro. Uma determinada posição política brasileira pode gerar sanções oficiais ou extraoficiais por parte de países importadores, gerando pressões internas para mudanças na posição. O reverso

também pode ocorrer, com o agronegócio pressionando por mudanças de posição política que possibilitem maior abertura de mercados externos.

Na tradição da APE, a análise sobre grupos envolvidos em questões distributivas internacionais geralmente utiliza o conceito de grupos de interesse. Em sua concepção tradicional, grupos de interesse são a reunião de atores individuais com interesses em comum que se organizam para, de maneira coletiva, ampliar suas capacidades de influenciar políticas públicas. Grupos de interesse também podem ser vistos como intermediários na comunicação de interesses entre os cidadãos comuns e os tomadores de decisão do governo (MILBRATH, 1967). Os grupos de interesse são geralmente divididos entre aqueles com um nítido objetivo econômico, visando medidas que ampliem os seus lucros, e aqueles que defendem interesses mais ligados ao âmbito dos valores e identidades, como grupos religiosos, étnicos ou ideológicos. A partir daí, estudam-se as estratégias que os grupos utilizam para alcançar seus objetivos, escolhendo o momento, o meio e os alvos certos para passar suas mensagens.

Em um dos trabalhos mais recentes, analisando o cenário estadunidense, Milner e Tingley (2015), formulam e testam positivamente diversas hipóteses sobre a ação dos grupos de interesses. Os autores chegam à conclusão de que os grupos de interesse se mostram mais ativos ao tentar influenciar instrumentos de política externa que possuam maiores consequências distributivas e focam sua atuação nos espaços em que está o núcleo decisório de cada temática de política externa. Assim, em temáticas relacionadas a questões orçamentárias e questões relacionadas ao comércio exterior, os grupos focam no Congresso, já que no sistema político estadunidense o legislativo é o principal decisor nesses temas. Já em temáticas relacionadas a questões geopolíticas, sanções ou o destacamento de tropas para ações internacionais, tradicionalmente decididas pelo executivo, os grupos de interesse focam na presidência e nas principais agências executivas. Por fim, devido a maior sensibilidade do congresso e ao maior interesse nas demandas distributivas, os grupos de interesse acabam obtendo mais sucesso ao fazer lobby nos temas econômicos.

A análise via grupo de interesses pode ser muito produtiva. Ela geralmente mantém o individualismo metodológico e é capaz de determinar com precisão o ator a ser estudado, sendo muito útil para análises de situações particulares ou de grupos bem especificados (como organizações com registro formal). As investigações geralmente focam na eficácia da estratégia de ação destes grupos em seu *lobby* por políticas públicas específicas.

No entanto, em grupos ou análises mais abrangentes, a classificação como grupo de interesse pode ser insuficiente. Vejamos o caso do agronegócio brasileiro: um setor que é representado por diversas instituições classistas, possui forte representação no executivo e

legislativo (com participação em ministérios e uma bancada própria no congresso) e que, além de temas diretamente ligados à política comercial, influencia decisões que vão desde o meio ambiente até questões de âmbito estratégico e geopolítico. A título de exemplo, nos últimos quatro anos o agronegócio brasileiro teve influência sobre temas como a relação Brasil-China, o Acordo Mercosul-UE, a relação com a Rússia pós invasão da Ucrânia e a (não) transferência da embaixada do Brasil em Israel para Jerusalém. O agronegócio brasileiro parece não caber no modelo de grupo de interesse, sendo maior, mais difuso e com raízes e objetivos mais profundos na política interna e externa do país.

Este trabalho utiliza o conceito de classe social para definir o agronegócio em sua atuação na política externa brasileira. Apesar da APE frequentemente estudar grupos econômicos, o conceito de classe raramente é utilizado de forma direta no campo, possivelmente por conta da origem e desenvolvimento da APE se dar a partir da tradição liberal. Quando o conceito de classe é utilizado, geralmente o é em sua concepção weberiana, ligado apenas a posição dos indivíduos em relação aos mercados.

Na próxima subseção busca-se definir o conceito de classe a ser utilizado neste trabalho. Reforça-se que uma análise de classe não necessariamente se contrapõe a uma análise de grupos de interesse, podendo dialogar com e, inclusive, beber das formulações já produzidas com esse enfoque. Um grupo específico, bem-organizado e com objetivos definidos, pode ser considerado tanto uma fração de classe quanto um grupo de interesse, por exemplo. Mesmo o individualismo metodológico e a escolha racional, elementos centrais para muitas das formulações clássicas da Ciência Política contemporânea, podem ser utilizadas em conjunto com o marxismo, como feito nas experiências do Marxismo Analítico por autores como Cohen (1980), Roemer (1982) e Przeworski (1985). A principal diferença entre os dois conceitos é que a análise via classe pressupõe uma reflexão que compreenda sua relação com o processo produtivo como um todo e suas relações de exploração e dominação, enquanto uma análise de grupo de interesse pode se focar em uma relação mais específica de causa-efeito e distribuição.

1.2 O conceito de classe social e sua organização política

O conceito de classe social, ainda que de uso corrente em trabalhos das ciências sociais, muitas vezes carece de uma definição nítida. Isso pode ser explicado, em parte, pela

falta de uma definição fechada de classe nos trabalhos de Marx (CAMPOS; CASSIN, 2018). Essa indefinição, no entanto, pode gerar confusões políticas, análises por demais genéricas e, sobretudo, dificuldade de diálogo entre trabalhos sobre temas similares.

O conceito de classe que utilizaremos neste trabalho parte da concepção materialista-dialética da história, proposta originalmente por Karl Marx e Friedrich Engels (2007). Os dois autores partem da dialética hegeliana, um método lógico em que, a partir do confronto entre duas ideias opostas, tese e antítese, se obtém uma síntese. Diferentemente de Hegel, no entanto, eles aplicam esse método para as relações materiais, buscando compreender a história a partir do confronto entre classes.

A partir dessa concepção, o trabalho e as relações de produção têm papel central nas relações humanas, sendo essenciais para a manutenção e a reprodução da vida. O desenvolvimento das forças produtivas levaria à divisão social do trabalho, possibilitando uma divisão entre aqueles que dominam os meios de produção e aqueles que não os possuem. Estes últimos precisariam se submeter aos que os possuem para garantir sua subsistência: a sociedade é então cindida entre classes dominantes e dominadas.

Para sustentar essas relações desiguais de produção, as classes dominantes organizariam uma superestrutura política e ideológica, formando um aparato de poder e ideias que imponha e legitime as formas de produção que os beneficie. O desenvolvimento tecnológico, no entanto, abriria espaço para transformações no sistema produtivo – com a possibilidade da ascensão de novas classes dominantes, formação de novas classes dominadas e mudanças revolucionárias na superestrutura política. Assim, a história da humanidade seria a história da luta de classes, tendo como síntese desse confronto o estabelecimento de novas estruturas político-econômicas e novos conflitos subjacentes.

No período que escreviam, Marx e Engels viam a transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista e assistiam à ascensão política da burguesia sobre a nobreza feudal. Em paralelo, observavam o nascimento do proletariado, trabalhadores fabris que não possuíam qualquer propriedade, tendo apenas sua força de trabalho para vender em troca de um salário para se sustentar. No capitalismo, esses trabalhadores seriam, progressivamente, desprovidos de todos os meios de vida, mas responsáveis por toda produção social. Os dois autores percebiam, então, nesse proletariado que começava a organizar-se, um potencial revolucionário de tomar o poder estatal, apropriar-se dos meios de produção e, por fim, construir uma nova sociedade sem antagonismos de classe – pondo fim a esse ciclo histórico (MARX; ENGELS, 1998).

O conceito de classe social formulado por Marx e Engels tem como seu determinante o relacionamento do indivíduo com o sistema produtivo. A classe social de um indivíduo é definida então a partir de quais as relações de produção desenvolvidas (escravagistas, feudais, capitalistas) e qual papel ele desempenha dentro delas (dono dos meios de produção ou trabalhador). As classes podem ser divididas também em frações a depender de diversos fatores que as façam atuar de forma diferenciada, como, por exemplo, em qual meio ela produz (agrário, fabril, serviços). As classes sociais, sobretudo aquelas dominantes, disputariam a superestrutura do Estado para servir aos seus interesses e dar sustentação a seu modo de produção³.

Esse conceito marxista possui pequenas, mas significativas, diferenças com relação ao conceito de classe formulado por Weber. Para Weber, a classe é definida pela posição do indivíduo em relação ao mercado, em vez das relações de produção. A diferenciação entre um trabalhador e um burguês se daria, então, pois ambos estariam em posições opostas no mercado de trabalho, um vendendo força de trabalho e o outro a comprando, mas não exatamente pelo papel que cada um desempenha na produção. Ao mesmo tempo, outras distinções de classe seriam possíveis entre vendedores e compradores: alugueis, empréstimos ou até mesmo mercadorias em geral dividiriam setores em classes diferentes (WEBER, 2015).

O método weberiano parte dos indivíduos e foca geralmente em relações de causa e efeito, interpretando a ação social dos atores tendo em vista os seus propósitos subjetivos. Já o método marxista, parte da totalidade das relações sociais de produção, compreendendo uma ação específica com base na sua inserção nesse todo. O conceito weberiano pode ser útil para analisar situações com contornos econômicos mais imediatos, como um tratado de comércio internacional que levaria a ganhadores e perdedores. O conceito marxista de classe, no entanto, aponta para relações mais profundas de dominação e exploração, bem como vê a disputa do Estado menos em questão de perdas e ganhos, mas de sustentação de um sistema produtivo. No caso deste trabalho, utilizamos o conceito marxista por compreender que a atuação do agronegócio na política externa vai além de preocupações comerciais, mas projeta uma inserção específica do país no mundo de forma a sustentar uma forma de produção capaz de manter seu padrão de acumulação capitalista.

Outra distinção importante é entre os conceitos de *classe em si* e *classe para si*. Usa-se o termo classe em si para denominar uma massa que partilha da mesma posição nas relações

³ Embora Marx e Engels tenham se referido inicialmente ao Estado como um “comitê executivo da burguesia”, seus estudos posteriores complexificam seu papel. Posteriormente, autores marxistas, como Antônio Gramsci, aprofundaram uma concepção de Estado mais ampla, permeada de disputas político-sociais e baseada tanto na coerção quanto no consenso.

de produção e que, portanto, presume-se possuir interesses em comum. No entanto, essa massa não necessariamente defende esses interesses em conjunto – falta-lhe consciência de pertencimento à classe para tal. A classe para si, então, seria a massa que, através das experiências de luta e vida em comum, toma consciência da sua situação de classe e se organiza para a luta política e social (MARX, 2017)⁴.

Marx constrói essa distinção com foco na classe trabalhadora, mas ela é interessante pois pode ser utilizada também para analisar outras classes. Assim, podemos observar uma classe em si e, por sua posição nas relações de produção, compreender seus interesses por meio da maximização da sua fatia sobre o que é produzido. Assim, no capitalismo, a classe que detém os meios de produção tem interesse em manter o sistema capitalista, que garante sua posição econômico-social, e em aumentar seus lucros, reduzindo ao máximo o gasto com trabalhadores. Em contrapartida, a classe trabalhadora tem interesse em aumentar o seu salário e, em última instância, expropriar a burguesia e deter ela própria os meios de produção para receber todos os ganhos sobre o que produz. Note-se que medidas externas à relação capital-trabalho, isto é, que beneficiem o empreendimento como um todo (como aberturas e proteção de mercados), estão, em tese, no interesse das duas classes antagônicas⁵. No entanto, como a relação é desigual e os salários não aumentam de forma imediata e automática, um aumento nos rendimentos do empreendimento tende a beneficiar mais os seus detentores. Estes, além de possuírem interesse mais forte nesse tipo de medidas, devido a sua posição social, também contam com mais poder político para defendê-las.

Compreender o interesse de uma classe em si, no entanto, não basta para uma análise de sua atuação. Para se constituir enquanto classe para si é necessária uma experiência compartilhada de vivências, lutas e organização político-social. Uma classe então desenvolve ideias, cultura e modo de ser próprio, bem como lideranças e organizações para a representar. Assim, nesse processo de mediação, as demandas que uma determinada classe apresenta podem ser muito diferentes dos seus interesses presumidos, e em alguns casos até contraditórios com eles. Diferentes setores de uma mesma classe podem, inclusive, divergir nas estratégias para chegar aos mesmos interesses (reforma ou revolução, desmatamento ou

⁴ Utiliza-se a palavra “massa” nesse parágrafo para ser fiel a tradução original da obra de Marx. No entanto, frisa-se que essa massa é, em última instância, composta de indivíduos. Na perspectiva desse trabalho, a teoria marxista não é contraditória com a ideia de indivíduo, desde que ele seja compreendido a partir do contexto social em que está inserido.

⁵ Há questões que, mesmo fora da relação capital-trabalho, também podem ser vistas como de disputa antagônica, como é argumentado pelo ecossocialismo sobre a questão ambiental: enquanto os ganhos sobre a destruição do meio ambiente se concentram nas mãos de poucos proprietários, os prejuízos e danos são sentidos de forma mais forte pelas populações mais pobres e vulneráveis. Para um debate mais profundo sobre esse tema ver Löwy (2014).

consciência ambiental). Entender esse processo é fundamental para analisar uma classe em ação.

Um ponto importante para esse trabalho é o conceito de fração de classe. Via de regra, quando falamos de classe estamos nos referindo a um conjunto amplo de indivíduos que partilham da mesma condição nas relações de produção. Num sistema capitalista maduro, existiriam duas classes principais: a classe burguesa e a classe trabalhadora, sendo a primeira dominante. Essas duas classes, no entanto, estão longe de ser monolíticas. Elas podem ser divididas em diversas frações de classe que, apesar de compartilharem interesses gerais em comum, podem conflitar sobre muitos outros detalhes. Dentro da burguesia, por exemplo, a fração industrial pode ter interesses diferentes e, em alguns casos, até mesmo conflituosos com a fração agrária ou rentista. Nas decisões que envolvem comércio internacional é comum o conflito de interesses entre o agronegócio e outros setores da burguesia nacional. Esses embates muitas vezes apontam para diferentes modos de inserção do país no mundo, priorizando diferentes alianças e arranjos geopolíticos.

Um último ponto para utilizar o conceito de classe é a definição daqueles indivíduos que, na sociedade atual, não se encontram nitidamente nem no polo do capital, nem no polo do trabalho – as chamadas classes médias⁶. Dentre essas classes médias, se destacam indivíduos que possuem os meios de produção apenas para seu próprio trabalho e se inserem no mercado (profissionais liberais, pequenos comerciantes, autônomos) e aqueles cujo trabalho está vinculado às funções do Estado (burocratas, militares, políticos). Essas classes possuem interesses próprios, mas são geralmente consideradas mais próximas da classe trabalhadora, pois, assim como ela, dependem do seu trabalho para viver. Elas também podem ser divididas entre alta e baixa classe média, conforme sua posição social: a baixa mais próxima do trabalhador comum e a alta mais próxima dos burgueses. Em específico, os indivíduos inseridos via mercado dependem mais das flutuações econômicas e do meio econômico em que estão inseridos para sua vida social⁷, enquanto os indivíduos inseridos via Estado dependem diretamente do jogo político e burocrático do aparato estatal. Por fim, todos os membros de uma família são geralmente compreendidos como parte da mesma classe dos seus principais provedores ligados ao sistema dominante de produção, ainda que existam importantes especificidades em cada um deles⁸.

⁶ Também chamadas de “pequena-burguesia” na literatura marxista.

⁷ Um pequeno comerciante que venda autopeças estará mais próximo dos setores industriais, enquanto um que venda insumos agrícolas, estará mais próximo dos setores agrários, por exemplo.

⁸ Importante notar a existência de um grande debate sobre o papel da família e do trabalho doméstico feminino, geralmente não remunerado, na reprodução capitalista (ENGELS, 2019).

Nesta subseção buscou-se definir o conceito de classe social na forma que será utilizado neste trabalho. As classes e suas ramificações, assim como o conceito de capitalismo, são ferramentas teóricas para compreender a complexidade das relações sociais existentes. Na próxima subseção, analisar-se-á como o conceito vem sendo utilizado nos estudos da Política Externa Brasileira.

1.3 Classes sociais e a Análise de Política Externa Brasileira

Ao realizar pesquisa bibliográfica no campo das relações internacionais, nota-se, em especial, a pequena quantidade de trabalhos que têm as classes sociais diretamente como objeto de análise, o que também é válido para a análise da PEB. Em geral, nos trabalhos que tratam de temas ligados a questões de classe, ou é analisada alguma organização de classe específica, ou um “setor econômico” em geral. Mesmo entre os trabalhos marxistas, o enfoque de análise mais utilizado é sistêmico, com poucos trabalhos sobre a influência mais direta das classes sociais sobre a formulação da política externa. Uma importante menção são os trabalhos clássicos da Teoria da Dependência, que pensavam as relações entre a dimensão política, os conflitos entre classes sociais e a inserção internacional do Brasil. Ainda que não ligadas diretamente nas pesquisas, as questões de classe, por seu caráter eminentemente econômico e distributivo, sempre permearam os debates sobre a PEB. Este é, portanto, um campo muito aberto para aprofundamento, com importantes formulações recentes e grande potencial para novas interpretações sobre a PEB.

É interessante notar que um dos primeiros trabalhos a utilizar explicitamente a ideia de classe social para analisar a PEB foi escrito ainda na década de setenta por Carlos Estevam Martins (1975). Ao analisar a política externa dos primeiros dez anos dos governos militares (64-74), o autor fundamenta as especificidades da política externa de cada governo com base nos “interesses virtuais” de diferentes burguesias. Assim, no governo Castelo Branco (64-67) o principal fundamento da PEB seriam os interesses da burguesia internacionalizada, no governo Costa e Silva (67-69) os interesses da burguesia nacional e no governo Médici (69-74) os interesses da burguesia estatal.

Ainda que utilize o conceito de classe, na maior parte da sua análise, Martins tem como principal ator os próprios governos. Assim, ainda que veja interesses específicos de cada classe, são os governos que “escolhem” privilegiar um em detrimento de outros. O único

momento em que o autor usa a atuação das classes sociais para explicar certa posição de política externa se dá no governo Médici. Em sua análise, com a crescente participação do Estado no plano econômico, chegou-se em 1969 a um ponto de inflexão, com a ascensão da burguesia estatal ao primeiro plano do cenário político. Esse processo se deu sobretudo no plano do processo decisório, com a burguesia estatal conseguindo a partir daí impor sua visão de mundo e sua concepção do sentido que deve ser dado ao desenvolvimento do processo histórico. Assim, escrevendo no início do governo Geisel, Martins percebe na atuação dessa burguesia estatal a gênese de uma nova visão de mundo e modo de atuação da Política Externa Brasileira⁹.

Após o trabalho de Martins, no entanto, poucos se seguiram tendo como foco a atuação das classes na política externa. É interessante destacar que no clássico *Autonomia na Dependência* (MOURA, 1980), Gerson Moura ressalta que os defensores da tese industrialista, em sua rejeição ao livre comércio, defendiam o comércio compensado com a Alemanha, enquanto seus opositores defendiam o comércio com os EUA sob o argumento das vantagens oferecidas pela tradicional exportação agrária brasileira.

Ainda que se reconhecessem interesses e mobilizações classistas nas decisões da PEB, sobretudo aquelas com nítidos contornos distributivos e discussão social, o enfoque era geralmente dado a decisão dos governos. Apesar disso, nos últimos anos apresentaram-se importantes trabalhos da APE com um enfoque de classe. Eles surgiram seguindo uma vertente *poulantziana* do marxismo, da qual Martins também estava próximo (RODRIGUES, 2021), partindo da sociologia política de Armando Boito Jr. e do Centro de Estudos Marxistas da UNICAMP (Cemarx).

Tatiana Berringer (2015b) apresenta o conceito de bloco no poder para a análise da política externa. Seguindo a teoria de Poulantzas, o bloco no poder seria a unidade contraditória entre as diferentes frações de classes dominantes em cada Estado, com sacrifícios mútuos para a construção de unidade em torno de um programa político-econômico e, sobretudo, da manutenção do sistema de produção. A depender do jogo de forças e do estado de desenvolvimento das forças produtivas, haveria uma tendência para a formação de uma fração hegemônica que teria prioridade na direção das políticas estatais, inclusive influenciando os interesses de política externa. Assim, a atuação internacional de cada Estado dependeria também da composição do seu bloco no poder e dos distintos interesses das frações de classe nele presentes. Diferentes frações de classe podem ter

⁹ O que mais tarde seria cunhado como “Pragmatismo Ecumênico e Responsável” pelo próprio governo.

posições distintas sobre questões de política externa como o grau de expansionismo ou isolacionismo, a abertura ou proteção do mercado interno e as alianças e coalizões prioritárias com os outros Estados. Como os sistemas produtivos atravessam as fronteiras estatais, essas frações de classe também se relacionam política e economicamente com frações de outros Estados, com a posição que um Estado ocupa na estrutura do poder internacional estando vinculada aos vínculos político-econômicos estabelecidos entre seu bloco de poder e o bloco de poder dos outros países. Por fim, ainda que não se encontrem no bloco de poder, o interesse das classes não-dominantes também pode estar presente nas decisões de política externa por meio da pressão social que elas exercem no sistema político interno de cada país.

Entre as análises realizadas por Berringer sob este enfoque está seu trabalho, em parceria com Armando Boito Júnior, sobre a relação entre as classes sociais, o neodesenvolvimentismo e a política externa nos governos Lula e Dilma (BOITO JR.; BERRINGER, 2013). Os autores argumentam que, no período dos dois governos, ocorreu uma reconfiguração do bloco de poder, com a ascensão da burguesia interna¹⁰ brasileira apoiada em uma ampla frente política com o apoio de classes populares. A aproximação entre esses dois setores, em tese antagônicos, teria sido possível a partir da luta comum contra a ALCA. Os governos Lula e Dilma, representantes dessa nova configuração de poder, aplicaram políticas neodesenvolvimentistas e realizaram mudanças na política externa que seguiam os interesses da burguesia interna e, em segundo plano, da classe trabalhadora organizada. Dessa forma, a política externa dos governos petistas seria explicada pelas classes sociais que lhes deram sustentação. A mesma chave analítica é utilizada por Berringer para analisar as mudanças entre os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula (BERRINGER, 2015). Assim, a burguesia compradora brasileira associada ao grande capital internacional, dominante no bloco no poder durante o período FHC, teria sido substituída pela grande burguesia interna a partir do governo Lula. Essa mudança teria acarretado uma inflexão na política externa de uma subordinação passiva ao imperialismo por uma subordinação conflitiva com ele.

Berringer e Forlini (2018) entendem o golpe de 2016 e a chegada de Temer ao poder como fruto de outra mudança no bloco no poder. Assim, o descontentamento da burguesia interna com as políticas dos últimos anos do governo Dilma fez com que essa burguesia se alinhasse à frente neoliberal/conservadora que dirigiu o golpe. Essa frente, que se constituiu

¹⁰ A teoria poulantziana faz uma distinção clássica entre: burguesia nacional, que acumula capital por conta própria e tem perfil nacionalista; burguesia interna, que tem vínculos com o capital internacional mas também compete com ele no mercado interno, apresentando uma postura conflitiva; burguesia compradora, vinculada mais diretamente ao capital internacional e aliada a ele na política interna.

como o novo bloco no poder no governo Temer, é hegemonizada pela burguesia compradora associada ao capital estrangeiro. Em sua pesquisa, as autoras apontam que as grandes associações de classe da burguesia interna, como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), seguem apoiando as medidas liberais do governo Temer, se inserindo de forma subordinada no bloco no poder. Apesar disso, haveria divergências no interior dessa burguesia interna, com setores críticos a abertura econômica, sobretudo em relação ao acordo Mercosul-UE. As autoras também apontam a possibilidade de uma fragmentação dessa burguesia interna, com a saída de setores como o agronegócio, que poderiam ter se integrado a burguesia compradora junto ao capital financeiro¹¹.

Caio Bugiato (2017) utiliza o mesmo conceito de bloco no poder para analisar a importância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na política externa do governo Lula. Segundo o autor, durante esse período, o Estado brasileiro privilegiou os interesses da burguesia interna, fração então dominante no bloco no poder. Dessa forma, o BNDES passou a ter um papel importante na política externa tornando-se em um propulsor dos negócios dessa fração de classe no exterior por meio de instrumentos que auxiliavam a exportação de mercadorias, serviços e capital. A própria política externa sul-sul, defendida sob o manto da cooperação, do desenvolvimento e da crítica à ordem mundial, teria também como objetivo a priorização dos mercados em que a burguesia interna poderia se inserir. Os países da América Latina e África, em formações sociais com um capitalismo mais débil, seriam mercados em potencial para a exportação de produtos industrializados, serviços de engenharia e investimentos externos diretos.

Bugiato (2018) também faz um retorno aos clássicos e analisa os escritos de Marx e Engels sobre a política internacional, mostrando como eles já articulavam de forma embrionária com a política interna, sobretudo no binômio guerra-revolução. Os autores percebiam o temor da revolução como um elemento central das decisões das potências durante o concerto europeu, em especial em sua ambiguidade estratégica perante o Império Russo. Ao mesmo tempo que as potências buscavam conter a Rússia, evitando destabilizações à ordem provenientes de seus desejos expansionistas, não podiam atacar diretamente o poder do Czar pois dependiam dele como um bastião antirrevolucionário na Europa. No entanto, as análises de Marx e Engels ainda seriam muito focadas no equilíbrio de

¹¹ A definição da posição de classe do agronegócio é sempre um incômodo nos trabalhos de Berringer, essa fração de classe parece não se encaixar perfeitamente no modelo Poulantziano de burguesia nacional, interna e compradora pois, apesar da produção local, tem seu foco no mercado externo.

poder e partiam do princípio de que o Estado teria uma vontade própria, geralmente expressa nos interesses do soberano. Salvo no caso inglês – em que apresentavam a disputa entre a aristocracia, conservadora e protecionista, e a burguesia, liberal e livre-cambista, nas definições de política internacional – os escritos dos dois autores não se aprofundavam nos conflitos classistas pela definição da política externa estatal. Bugiati propõe, então, um arcabouço teórico no qual as lutas de classe devem estar presentes nas análises sobre relações interestatais, formando um sistema unificado. Segundo esse arcabouço, as análises devem pensar o Estado enquanto estrutura de poder que opera uma intermediação entre o nacional e o internacional, sendo um espaço de disputa entre frações de classes sociais que, por meio de suas organizações representativas, apresentam diferentes programas políticos e propõem diferentes inserções de um determinado Estado no sistema internacional.

Por fim, destacam-se dois trabalhos mais recentes, realizados por autores não-vinculados diretamente ao Cemarx da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Flavia Guerra Cavalcanti e Leonardo Granato (2020) utilizam o arcabouço teórico de Nicos Poulantzas para estudar o a integração regional via Mercosul. Os autores analisam a correspondência entre as diferentes etapas atravessadas pelo Mercosul e os interesses dos setores mais dinâmicos das burguesias brasileira e argentina. Assim, o regionalismo aberto que marcou o bloco nos anos 90 seria fruto dos interesses da burguesia associada ao capital internacional, dominante no bloco no poder dos dois países no período. A chegada ao poder dos governos petistas e kirchneristas nos anos 2000, marcados pela hegemonia da burguesia interna nos respectivos blocos no poder, marcaria o impulso de uma integração mais profunda, de interesse dessa burguesia para garantia de mercados. No entanto, esse processo não teria se dado sem contradições. Com a crise nas principais economias do Mercosul ao final dos governos Dilma Rousseff e Cristina Kirchner, parte importante dessa burguesia interna teria se deslocado do bloco e buscado maior relação com o capital estrangeiro, marcando a virada neoliberal e as tentativas de redução da Tarifa Externa Comum (TEC) e de novos acordos de comércio (Mercosul-UE, sobretudo) que o bloco vivenciou nos governos Temer e Macri, assim como Bolsonaro e Macri. A chegada de Alberto Fernández ao poder na Argentina, apoiado pela burguesia interna, significaria um momento de divergência entre os blocos no poder de Brasil e Argentina e uma subsequente tensão no bloco. Por fim, a possível mudança no bloco no poder brasileiro com as eleições de 2022 poderia significar uma nova virada no regionalismo do bloco.

Thaís Jesinski Batista (2021) analisa o empresariado e as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul entre os anos de 2003 e

2018. Analisando declarações de representantes do empresariado e documentos da CNI e da FIESP, a autora demonstra uma mudança no perfil e nos interesses do empresariado brasileiro que saiu das coalizões dos governos petistas e deixou de apoiar as políticas de internacionalização. Assim, o crescimento da participação chinesa nos mercados sul-americanos, os impactos da lava-jato e os processos de desindustrialização, financeirização e de reprimarização da pauta exportadora enfraqueceram o empresariado industrial, que com os acirramentos dos conflitos distributivos gerados pela crise de 2008, deixou de apoiar os governos petistas e as políticas de internacionalização.

Uma vez apresentados os principais trabalhos recentes que utilizam o conceito marxista de classe social para a Análise de Política Externa, são importantes algumas considerações. Esta dissertação não se filia diretamente à tradição poulantziana do marxismo, mas compartilha com ela o interesse de estudar a influência das classes na política externa tendo como base as relações de produção e disputas sobre o poder no Estado. Assim como nos trabalhos aqui apresentados, isso não significa renunciar a uma análise empírica. Pelo contrário, pretende-se estudar empiricamente a ação de um ator específico, os ruralistas, compreendendo sua relação com o panorama geral de forças sociais. Ademais, ainda que se reconheça uma profunda relação entre o meio econômico e o meio político, ela não se dá de forma automática. Assim, pretende-se utilizar o instrumental da APE e da Ciência Política para analisar como uma classe social organizada atua politicamente na defesa dos seus interesses. Na subseção a seguir apresentam-se os principais dilemas que isso enseja e busca-se construir uma abordagem para nossa análise.

1.4 Uma proposta de abordagem para analisar as classes na APE

Apresentou-se até aqui a APE com algumas de suas teorias sobre as questões distributivas de política externa, o conceito marxista de classes sociais e a forma como ele vem sendo utilizado de forma direta na análise da PEB. A seguir, busca-se uma abordagem que combine essas teorias para a análise do agronegócio na política externa brasileira. Essa será uma abordagem provisória, reconhecendo que o debate sobre o tema é ainda mais denso do que o que já foi aqui apresentado e merece atenção mais profunda no futuro, mas acredita-se poder chegar a uma definição suficiente para o âmbito dessa pesquisa.

É interessante notar como análises oriundas de tradições muito diferentes podem apresentar semelhanças. A ideia de que a política externa de cada Estado é definida pelos interesses do grupo mais forte dentro dele, sendo constrangida pela relação com os outros países, está presente tanto no liberalismo de Moravcsik (1997), quanto no marxismo de Berringer (2015b). Apesar disso, as diferenças precisam ser demarcadas, com o liberalismo vendo neutralidade em relações que o marxismo vê dominação. Essas diferenças partem das distintas concepções das relações de produção, vistas como relações entre iguais pelo liberalismo e relações de exploração pelo marxismo. Assim, enquanto para o liberalismo o Estado é um espaço neutro de resolução de conflitos entre indivíduos, para o marxismo ele é uma estrutura de dominação de classe. Por fim, enquanto o liberalismo vê as relações econômicas e políticas entre Estados como entre iguais, o marxismo vê relações de imperialismo e dependência. Apesar da diferença na raiz teórica, quando confrontados com a realidade, tanto autores liberais quanto marxistas tendem a adaptar suas teses, com liberais reconhecendo assimetrias econômico-políticas e marxistas conferindo algum grau de autonomia para os Estados, por exemplo. Este trabalho acredita que, pelo menos no âmbito da política externa, pode-se aproveitar as contribuições de ambos os campos, desde que tomados os devidos cuidados.

Renato Perissinotto (2010) analisa as contribuições às Ciências Sociais do marxismo analítico, projeto que buscou conectar as teses substantivas do marxismo tradicional com o modelo de análise da Ciência Política norte-americana. Em especial, ele partilha das críticas às explicações funcionalistas dos fenômenos sociais e defende o uso do individualismo metodológico e da teoria da escolha racional para auxiliar as análises sobre classes sociais. Segundo o autor, o problema do funcionalismo, da forma que muitas vezes é utilizado pelo marxismo, é que a constatação de relações funcionais entre determinados fenômenos não é capaz de explicar uma relação causal entre eles. O fato de uma ação estatal beneficiar determinada classe, por exemplo, não significa necessariamente que essa classe a causou. Apesar das críticas, Perissinotto defende o uso de explicações funcionais como preliminares, identificando regularidades que depois devem ser testadas empiricamente e explicadas por meio dos seus mecanismos. Para essa explicação, seriam necessários instrumentos capazes de fundamentar no nível micro os fenômenos sociais: o individualismo metodológico, a teoria da escolha racional e a teoria dos jogos. O individualismo metodológico pressupõe que, em última instância, as ações de um ente coletivo devem ser explicadas a partir das motivações individuais de cada um dos seus membros. A teoria da escolha racional postula que esses indivíduos agem racionalmente, escolhendo alternativas que acreditam ser as mais benéficas

para si. Por fim, a teoria dos jogos possibilita o entendimento de situações de interdependência de escolhas racionais, na qual a ação de um ator impacta na ação de outro. Esses instrumentos seriam compatíveis com as teses substantivas do marxismo, isto é, as concepções de mais-valia e de luta de classes dentro de relações de produção, bem como ajudariam a explicar as ações coletivas das classes sociais.

Perissinotto e Adriano Codato (2009) propõem uma análise societalista da política, que analise a atuação política das classes sociais a partir do conceito elitista de “elite política”. As classes sociais seriam representadas por meio de organizações como partidos, sindicatos, associações e grupos políticos que falam em seu nome. A transmissão dos “interesses objetivos” de uma classe em si e a sua defesa por esta “elite da classe”, no entanto, não se daria automaticamente, existindo sempre algum grau de desajuste e conflito na representação. Apesar disso, esse método seria útil pois permitiria, a partir do marxismo, superar duas insuficiências do institucionalismo de escolha racional: explicar a definição de preferências dos atores e compreender as instituições políticas como construções históricas não-neutras. A abordagem via “elite da classe” também possui benefícios em relação a abordagem pluralista via “grupos de pressão”, pois permite apontar as diferenças estruturais de poder entre os agentes sociais, devido a diferença na mobilização de recursos econômicos para afetar os processos políticos. Além disso, uma classe pode ser representada por inúmeras organizações, enquanto os pluralistas veriam nisso fragmentação, uma análise de classe poderia mostrar articulação.

Contrastando as críticas de Perissinotto com as abordagens *poulantzianas* apresentadas na última subseção, percebe-se que as últimas, apesar das contribuições importantíssimas que vêm trazendo nos últimos anos para a APE, também apresentam limitações. Os próprios autores vêm reconhecendo essas limitações e refinando a teoria em combinação com o aprofundamento da pesquisa empírica, mas é importante destacar algumas delas aqui para, em seguida, apresentar a concepção de Estado e classes sociais utilizada nesse trabalho.

A abordagem de Poulantzas, sobretudo em seus trabalhos iniciais (POULANTZAS, 2019), parte de uma concepção estruturalista que vê o Estado como uma entidade relativamente autônoma, mas funcional para a manutenção do sistema capitalista. O Estado seria um instrumento de dominação não pela sua composição específica de classe, mas pelo papel que ele desempenha em garantir coesão social e a reprodução do sistema capitalista. Além disso, a política para Poulantzas deve ser analisada com base na ação objetiva das frações de classes sociais, que atuam acima do jogo político direto, buscando seus interesses ao se constituir no bloco no poder.

Entre os problemas que essa abordagem pode ensejar estão: uma visão teleológica do Estado, visto de antemão com um objetivo específico e imutável; a afirmação de relações funcionais como relações de causa e efeito, entendendo de antemão benefícios estatais como fruto da ação dos beneficiados; uma redução do espaço político, favorecendo explicações econômicas de grande escopo em detrimento das estratégias do jogo político; a não distinção das classes *em si* e *para si*, tomando o grupo econômico diretamente como ator político; a falta de uma distinção entre Estado e governo para definição do bloco no poder; uma indefinição sobre o que é ser hegemônico ou dominante dentro de um certo bloco no poder. Esses problemas não aparecem em todas as abordagens, tampouco invalidam a importância das teses em que estão presentes, mas geram cuidados que se deve tomar ao utilizar o referencial teórico. Vale lembrar que o próprio Poulantzas modificou suas teses e sua concepção de Estado ao longo de sua obra (CODATO, 2008).

Tendo em vista esses cuidados, passa-se a definição de Estado e sua relação com as classes sociais a ser utilizada nesse trabalho. Para este trabalho, o Estado é uma construção histórica fruto de relações de dominação e da necessidade da organização do funcionamento social. Dessa forma, ele é mantido tanto por coerção, possibilitando a exploração dos dominantes pelos dominados, quanto por consenso, resolvendo problemas de ação coletiva e provendo bens públicos (defesa, arbitragem, obras públicas). A partir da sua prerrogativa do monopólio da força, os Estados têm a capacidade de determinar a propriedade e as relações de produção no seu território, bem como de exercer poder e negociar com seus pares na esfera internacional. Assim, o Estado é um espaço de disputa entre diferentes frações de classe que buscam o domínio sobre ele para que sirva a seus interesses no âmbito interno e externo.

O poder no Estado, no entanto, não é concentrado, mas sim disperso em vários espaços de poder. O mais ativo deles é o governo, responsável pela direção política executiva e escolhido, geralmente, por algum método representativo. O mesmo ocorre com o legislativo, que é um espaço de poder mais difuso, mas crucial para as ações do governo. Além desses, existem instituições de Estado de caráter burocrático, que contam com formas de acesso específicas e processos internos de ascensão, ainda que com influência do legislativo e executivo (judiciário, forças armadas e a burocracia em geral). Por fim, mesmo fora do Estado, existem diversos poderes sociais mais ou menos vinculados a ele como os meios de comunicação, sindicatos, associações, movimentos sociais, igrejas e o poder econômico.

As classes sociais são agrupamentos de indivíduos que compartilham da mesma posição nas relações de produção. Podemos compreender seus interesses *em si* a partir da escolha racional, buscando maximizar sua partilha sobre o que é produzido socialmente,

dentro das relações desiguais de produção. A produção social é aqui entendida de forma ampla, compreendendo não apenas as relações capitalistas de produção de mercadorias a partir do binômio capital-trabalho, mas também nas atividades essenciais para a reprodução social, muitas delas realizadas pelo Estado (defesa, segurança, justiça, gestão pública, educação, saúde). Essas atividades podem ser realizadas por indivíduos que tem como empregador o próprio Estado, se constituindo como classes com interesses corporativos próprios. Por operarem na prática os aparelhos de poder estatal, essas classes têm importância crucial no poder do Estado, sendo decisiva sua relação com outras classes a partir de sua origem social, recrutamento e valores.

As classes se organizam politicamente por meio de associações, sindicatos e outros órgãos de classe para, coletivamente, defender seus interesses e disputar o poder no Estado (constituindo-se, então, enquanto *classe para si*). Esse processo se dá a partir de mediações político-sociais que complexificam o processo de representação. Ainda assim, a análise a partir dessas organizações é importante pois permite combinar os instrumentos da Ciência Política e da APE com uma base político-econômica. Indivíduos também podem agir dentro dos aparatos do Estado para beneficiar as classes com quem possuem afinidade, mas a análise desse fenômeno é muito mais difícil. Por fim, a posição de classe também pode ter efeitos em ações individuais como o voto e a participação em protestos, que podem ser observados em agregado a partir de pesquisas eleitorais e surveys, por exemplo.

O bloco no poder atua sobre o Estado, sendo composto pela cúpula das instituições de poder estatal, as classes dominantes no sistema econômico instituído por esse Estado, o governo, o legislativo e outros poderes sociais que apoiem essa configuração. O governo, principal foco das análises pelo seu papel de direção política, é apenas uma das partes do bloco no poder. Tanto o governo, quanto, em menor grau, o Estado, sofrem pressões dos poderes sociais (mídia, sindicatos, movimentos sociais, entre outros). Utiliza-se o termo base de apoio para indicar as forças sociais que dão sustentação ao governo, garantindo sua permanência e apoiando suas políticas públicas. Utiliza-se o termo *predominante no bloco no poder* para definir as classes que mais se beneficiam de uma determinada formação de Estado, e *predominante no governo* para aquelas que mais influência têm sobre a direção política dele¹². Como governo, instituições de poder e classes dominantes no sistema econômico nem sempre estão em consonância, existem jogos de poder em que eles se influenciam, podendo

¹² Como o poder é visto como multifacetado, prefere-se nesse estudo utilizar a terminologia “predominante” para a ação política por ser mais precisa do que “dominante” ou “hegemônico”. Por predominância entende-se a maior influência de uma classe em relação as outras, sobretudo quanto seus interesses são opostos, mas sem existir necessariamente uma relação de hierarquia ou dominação política direta entre elas.

surgir atritos que dão margem a crises institucionais – potencializadas pelas pressões dos outros poderes sociais.

A política externa de um Estado é resultado de acordos e tensões na configuração de seu bloco no poder. Como uma política pública, ela é dirigida primordialmente pelo governo, que sofre influência e constrangimentos por parte da burocracia estatal, das classes dominantes, do legislativo e dos outros poderes sociais que apoiam a essa configuração. Da mesma forma, ela é sujeita a pressões por parte de grupos insatisfeitos que não estejam participando do bloco no poder. Geralmente, os grupos predominantes no governo e no bloco no poder são aqueles que melhor conseguem imprimir seus interesses na política externa de um Estado. No entanto, como ela é apenas um dos diversos eixos de ação estatal, na ausência de divergências inconciliáveis, nada impede que as barganhas entre os atores do governo e do bloco no poder terminem privilegiando um ator minoritário da configuração em âmbito de política externa.

Por fim, é interessante notar que, em sistemas econômicos capitalistas, governos tendem a defender os interesses dos empreendimentos nacionais em âmbito de política externa, mesmo que não se aliem diretamente a setores burgueses. Fazem isso buscando gerar maior crescimento econômico ou projeção internacional, o que pode significar facilidades para o governo com maior arrecadação, melhora na balança de pagamentos, poder e prestígio. Ainda que os ganhos econômicos sejam concentrados na classe dominante, os benefícios podem acabar atingindo em menor escala a população como um todo, por meio de empregos, maior poder de compra e mais recursos para políticas públicas.

Uma vez definido o conceito de Estado e sua relação com as classes sociais, passa-se então para a definição da abordagem que utilizaremos nesse estudo para analisar a ação dessas classes buscando influenciar a política externa.

Em primeiro lugar, parte-se de um arcabouço teórico materialista para interpretar o processo histórico-político-econômico em que a classe está inserida a partir de uma análise de conjuntura mundial e nacional. Essa análise, obviamente, não tem caráter exaustivo, mas busca, por meio dos sinais mais importantes, localizar minimamente a classe no processo produtivo global.

Em seguida, passa-se para a definição da classe em si, buscando descrever como ela se insere no processo produtivo e como se dão suas práticas econômicas. A partir disso, busca-se inferir quais seriam seus interesses diretos tendo como base a maximização da sua partilha sobre a produção social. Esse processo visa aprofundar uma compreensão da posição de classe em si, servindo de auxílio para explicações futuras sobre preferências.

Parte-se, então, para a análise empírica da classe para si. Examina-se como se dá seu processo de organização política, sua cultura e ideologia, bem como quais são seus principais organismos de representação de classe. A partir dessas organizações, verifica-se quais demandas de política externa a classe apresenta ao governo e ao Estado. Assim, utilizando ferramentas da Ciência Política e da APE, analisa-se como se dá a atuação da classe no bloco no poder e, sobretudo, na base de sustentação (ou oposição) do governo para garantir seus interesses na política externa. Por fim, a partir dos resultados obtidos pela classe sobre a política externa, analisa-se o que isso significa dentro da conjuntura político-econômica mundial e em qual sentido ela impele à inserção internacional do país.

2 A ASCENSÃO DOS RURALISTAS NA POLÍTICA EXTERNA

A política externa brasileira durante o governo Bolsonaro é marcada pelo protagonismo econômico de um setor: o agronegócio. Atores ligados às principais organizações ruralistas não apenas se posicionam, como tem papel central no resultado dela. Em cada polêmica de cunho internacional da atual gestão, os interesses do setor agroexportador prevalecem economicamente e derrotam até mesmo posições que poderiam ser consideradas majoritárias dentro da base política governamental, como aquelas que partem de sua “ala ideológica”.

O que fez os interesses do agronegócio adquirirem tamanho peso na política externa brasileira? Este capítulo tem como objetivo analisar os fatores que levaram ao crescimento da influência dos ruralistas nas questões de política externa, tendo seu início no período da redemocratização, despontando a partir dos anos 2000 e atingindo seu ápice com o início governo Bolsonaro.

Primeiramente, busca-se uma definição dos ruralistas com base na abordagem proposta no capítulo anterior, compreendendo-os enquanto expressão política de uma classe social que atua sobre o governo e o estado. Apresenta-se também sua inserção na economia política mundial, bem como quais suas principais organizações políticas. Em seguida, realiza-se uma revisão bibliográfica dos principais trabalhos sobre a o agronegócio no âmbito da política externa brasileira, buscando identificar explicações para o aumento de sua influência nas decisões de política externa.

Então, com base na bibliografia e em uma análise histórica e documental, argumenta-se que os ruralistas aumentaram seu peso na política externa brasileira por meio de uma combinação de crescimento econômico e organização política. Na economia, o agronegócio beneficiou-se do *boom* das *commodities*, gerando excedentes econômicos e se posicionando como líder da pauta exportadora nacional. No âmbito político, a estratégia descentralizada de atuação do agronegócio na Bancada Ruralista garantiu a ela um crescente peso no fragmentado sistema político brasileiro. Esses dois movimentos foram acentuados pela crise político-econômica que assolou o Brasil a partir de 2015, com o agronegócio se estabelecendo como o único setor produtivo que manteve crescimento em meio à crise e os ruralistas se constituindo como fiadores do golpe de 2016 e base de sustentação dos governos Temer e Bolsonaro. Nessa posição, a capacidade de barganha dos ruralistas fez com que eles

alcançassem proeminência nas questões de política externa, pautando as ações do governo e se sobrepondo aos interesses de outros setores políticos e econômicos.

2.1 Quem são os ruralistas?

A história econômica do que hoje é o território brasileiro por vezes se confunde com o desenvolvimento da agricultura de exportação. Com base no modelo de *plantations*, com vastos latifúndios e predominância de mão de obra escravizada, o cultivo de produtos agrícolas para exportação foi um dos principais motores da economia colonial. Entre esses produtos destacam-se a cana-de-açúcar, nos primeiros estágios da colonização, e o café, no período pós-independência, mas também diversos outros como o algodão, o cacau e o tabaco (PRADO JUNIOR, 1988). Uma forte aristocracia rural se desenvolveu a partir desses processos produtivos, com o domínio sobre as terras baseado originalmente em suas relações com a metrópole, mas uma inserção econômica desde o início voltada para o mercado internacional

Essa aristocracia, seja na forma de “senhores de engenho”, de “barões do café” ou de tantas outras nomenclaturas para cada região e processo produtivo, sempre possuiu grande influência sobre o aparato estatal, seja no âmbito local, seja nas grandes decisões do Estado e de política externa. Esse processo não se encerrou com as políticas desenvolvimentistas e a industrialização do país, com os produtos primários ainda respondendo pela maioria das exportações até a década de 1970. No entanto, a chegada da “revolução verde” ao Brasil, trazendo novas tecnologias para a agricultura, gerou grandes transformações no meio rural e impactos no controle dos meios de produção agrário.

O desenvolvimento do agronegócio no Brasil, em sua concepção contemporânea, se deu a partir da década de 70. Até então, apesar das grandes exportações de gêneros “tropicais” pelo setor agrário, o Brasil necessitava importar boa parte dos alimentos que sua população consumia. Esse cenário gerou uma crise de desabastecimento e o regime militar reagiu com investimentos para modernizar a agricultura brasileira. Em 1972, por exemplo, foi criada a Embrapa para desenvolver tecnologias capazes de ampliar a produtividade e utilizar novos solos. Esse processo, em conjunto com a expansão da infraestrutura no interior, gerou uma nova fronteira agrícola voltada predominantemente para a produção de alimentos, concentrada no centro-oeste brasileiro e alcançando partes do norte e nordeste.

Uma vez suprido o mercado interno, essa agricultura modernizada foi impulsionada pela demanda externa, puxada a partir do crescimento econômico asiático. O aumento mundial do consumo de alimentos industrializados e de proteína animal fez com que as lavouras de soja, açúcar e milho tomassem centralidade, seguida pelas exportações de carne bovina e de aves. O agronegócio brasileiro se posicionou como um dos principais fornecedores de alimentos para esses novos mercados formados no seio da globalização neoliberal e aproveitou-se especialmente do crescimento da China a partir dos anos 2000. Em conjunto a essa produção agropecuária, surge uma série de atividades econômicas intensivas em capital e tecnologia para o fornecimento de insumos e o processamento da produção: setores como a agroindústria e o comércio agrícola passaram a ser economicamente tão importantes quanto a atividade primária. Hoje, o agronegócio é majoritário na pauta de exportação brasileira e possui grande peso político e econômico.

Os ruralistas são comumente entendidos como representantes dos grandes proprietários de terra, por vezes associados à velha aristocracia rural brasileira. No entanto, a dinâmica do agronegócio torna mais complexa essa relação de representação. Ainda que os proprietários de terra mantenham enorme relevância política e subsistam setores da velha aristocracia rural, para explicar a ascensão dos ruralistas é necessário compreender o peso político-econômico dos atores de toda a cadeia produtiva do agronegócio.

Este trabalho define os ruralistas enquanto uma fração da burguesia brasileira, mais especificamente como a burguesia agrária, ou seja, aquela que tem sua acumulação de capital concentrada em práticas econômicas ligadas ao agronegócio. Segundo Buzanello (1993), a burguesia agrária seria composta pelos proprietários do capital agrário (a terra), agroindustrial e agrocomercial. Soma-se a esse quadro o capital financeiro agrário, como bem apresentado por Delgado (2020). Assim, na estrutura do agronegócio, o estrato dominante não é composto apenas pelos proprietários de terra, mas também pelos donos de todo o capital que circula no processo produtivo do agronegócio. Em um modelo esquemático, o agronegócio seria o meio produtivo, a burguesia rural seria a classe dominante e os ruralistas seriam a expressão política dessa classe.

Além desses setores, outras classes sociais não fazem parte do núcleo ruralista, mas podem ser importantes para a sua força ao constituir sua base político-eleitoral. Seriam eles: os médios produtores rurais, com o escoamento de sua produção geralmente mediado por grandes empresas; os pequenos comerciantes locais, que se beneficiam do crescimento econômico rural gerado pelo agronegócio; e os trabalhadores do campo, que por muitas vezes acabam seguindo ideologicamente ou clientelisticamente os seus empregadores. Como não

participam do núcleo dirigente, não consideramos esses setores parte do que chamamos de *ruralistas*. Também não se incluem entre os ruralistas os grupos do campo diretamente prejudicados por eles: agricultores familiares, agricultores sem-terra, assentados e indígenas.

Desde sua gênese na década de 70, a burguesia agrária, representada pelos ruralistas, é parte integrante do bloco no poder do Estado brasileiro tanto por se sustentar pela manutenção estatal do capitalismo no meio agrário quanto por participar da base de apoio dos governos. No entanto, sua posição, até o momento atual, não parece ter sido de predominância nesses espaços, atuando de forma minoritária na economia e nos governos brasileiros. Enquanto poderíamos considerar a velha aristocracia rural como predominante no bloco no poder estatal e nos governos do Brasil até a Revolução de 1930, o agronegócio surge em um momento que outros setores do capitalismo brasileiro já estavam muito desenvolvidos e os governos representavam predominantemente interesses de elites urbanas (militares, industrialistas, elite financeira). Nos últimos anos, como veremos em breve, os ruralistas vêm conquistando uma maior influência sobre os governos e adquirindo uma posição mais central no capitalismo brasileiro, com implicações que podem reconfigurar esse quadro.

2.2 Principais organizações ruralistas de representação geral

A principal organização política ruralista de caráter nacional é a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). Além dela, é interessante mencionar a Associação Brasileira do Agronegócio (Abag) e a União Democrática Ruralista (UDR), duas organizações que representam posições bastante distintas dentro do agro. No âmbito do Congresso, destaca-se a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), comumente chamada de Bancada Ruralista. Por fim, O Instituto Pensar Agro (IPA) é especialmente relevante, pois serve como um espaço de concertação política entre as entidades do agronegócio e a bancada ruralista. Além dessas organizações de caráter geral e nacional, que serão brevemente apresentadas logo abaixo, existem centenas de outras com caráter local ou representantes de um setor específico do agronegócio. Esse trabalho não tem como foco a atuação dessas últimas, mas é importante ressaltar sua importância no conjunto político do agro.

A CNA foi fundada em 1951, com o caráter de entidade sindical patronal. Ela é a mais ampla das organizações brasileiras, afirmando representar 5 milhões de produtores em uma

rede que engloba sindicatos rurais e federações estaduais¹³. Por sua grande base de representação, lastreada no modelo sindical brasileiro, a CNA tende a ter posições mais moderadas, com suas notas políticas oferecendo um retrato dos interesses gerais da classe. Por meio do Conselho do Agro, a CNA se articula com outras quinze grandes entidades de representação do agronegócio para promover os interesses do setor.

A UDR foi fundada em 1985 no seio das mobilizações de grandes proprietários rurais contra a reforma agrária durante o período da redemocratização e da Constituinte¹⁴. Com caráter conservador e uso de práticas violentas no campo, chegando a utilizar jagunços armados para enfrentar militantes sem-terra, a UDR possui um perfil mais radicalizado, tendo se autodissolvido nos anos 90 (BRUNO, [s. d.]). No entanto, ao final do governo FHC, alguns setores retomaram a entidade sob a liderança do pecuarista Nabhan Garcia. Com a ascensão do bolsonarismo, Nabhan voltou a ganhar relevância ao apoiar Bolsonaro (CAMPELO, 2018) e assumir a Secretaria de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), órgão responsável pelas questões de reforma agrária¹⁵.

A Abag foi fundada em 1993, já nos marcos da modernização no campo e surgimento do agronegócio. Ela reúne a ala mais “progressista” do setor, reivindicando o desenvolvimento sustentável e a modernização da agricultura. Entre suas associadas encontram-se grandes empresas de tecnologia do campo, crédito rural e agroindústria¹⁶. A Abag também faz parte da Coalizão Brasil, Clima, Florestas e Agricultura¹⁷, que articula os setores do agro mais ligados a pauta ambiental nos marcos do capitalismo verde.

A FPA, ou Bancada Ruralista, pode ser considerada o braço parlamentar do agronegócio. Ela traça sua história à Frente Ampla Ruralista, organizada no processo da Assembleia Constituinte e continuando a existir informalmente no congresso até 1995, quando foi fundada a Frente Parlamentar da Agricultura. Em 2002 foi lançada a Frente Parlamentar de Apoio à Agropecuária que, finalmente, a partir de 2008 passou a ser denominada como Frente Parlamentar da Agropecuária.

¹³ **O Sistema CNA.** Disponível em: <<https://cnabrasil.org.br/cna/institucional-cna>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

¹⁴ **UDR - União Democrática Ruralista.** Disponível em: <<http://www.udr.org.br/conceito.php>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

¹⁵ Secretaria Especial de Assuntos Fundiários - SEAF/MAPA Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/quem-e-quem-novo/secretaria-especial-de-assuntos-fundiarios>. Acesso em: 30 ago. 2022.

¹⁶ **ABAG Associação Brasileira do Agronegócio.** Disponível em: <<https://abag.com.br/>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

¹⁷ **Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura.** Disponível em: <<https://www.coalizaobr.com.br/home/>>. Acesso em: 8 ago. 2022.

O IPA foi fundado em 2011 por entidades do setor agropecuário para defender os interesses da agricultura e prestar assessoria à FPA por meio de um acordo de cooperação técnica. Atualmente o IPA é composto por 48 entidades¹⁸ do agronegócio e funciona como um interlocutor entre elas e os parlamentares da bancada ruralista. Além do congresso, ele auxilia na interlocução com os poderes executivo e legislativo, bem como divulga informações e promove campanhas favoráveis ao agronegócio¹⁹.

Uma vez definidos os ruralistas como expressão política de uma fração de classe social, a burguesia agrária do agronegócio brasileiro, passa-se então a uma revisão bibliográfica de como esse setor é visto na sua atuação sobre a política externa.

2.3 As análises sobre o agronegócio na política externa brasileira

A temática da atuação do agronegócio na PEB é pouco analisada na literatura da APE. Como visto no primeiro capítulo, a maior parte das pesquisas sobre atores econômicos na política externa focam no papel do empresariado do setor industrial ou de construção civil, com o agronegócio ocupando uma desconfortável posição de incógnita, sendo beneficiado por políticas públicas, mas não sendo o principal agraciado pela política externa. Apesar disso, o agronegócio é sem dúvida de extrema importância para a PEB. O seu peso político-econômico no Brasil o faz ter capacidade de influenciar decisões importantes da política externa. Ao mesmo tempo, as características produtivas da agroexportação podem fazer com que seus interesses impactem a forma como o país se relaciona com seus pares. Como citado anteriormente, em seu trabalho clássico sobre a política externa do governo Vargas, Gerson Moura ressalta que os defensores da tese industrialista, em sua rejeição ao livre comércio, defendiam o comércio compensado com a Alemanha, enquanto seus opositores defendiam o comércio com os EUA, sob o argumento das vantagens oferecidas pela tradicional exportação agrária brasileira (MOURA, 1980).

No início dos anos 2000, com a formação do agronegócio moderno e o crescimento das exportações do setor, surge uma série de estudos no campo da economia que buscam

¹⁸ Entre elas estão a própria CNA e a Abag.

¹⁹ História do IPA. **Instituto Pensar Agro**. Disponível em: <https://www.pensaragro.org.br/historia-do-ipa/>. Acesso em 30 ago. 2022.

caracterizar como se deu esse processo de crescimento e identificar os interesses do agronegócio nas negociações comerciais em curso.

Jank, Nassar e Tachinardi (2005) demonstram como, em 2004, o Brasil já despontava como o terceiro maior exportador agrícola do mundo, atrás apenas dos EUA e da UE. O único entrave que restava ao agronegócio brasileiro, então, eram as barreiras alfandegárias, o que conferia especial importância às negociações comerciais em curso. Os autores, então, fazem uma breve apresentação das três principais negociações em andamento: a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o Acordo Mercosul-UE e a Rodada de Doha. Sobre a ALCA, afirmam que o agronegócio se preocupa com os subsídios agrícolas estadunidenses e com a perda de ambição do projeto, já que uma abertura ampla e recíproca beneficiaria esse setor em função de sua eficiência competitiva. Em relação ao Acordo Mercosul-UE, os autores salientam os benefícios potenciais ao agronegócio caso a União Europeia reduza suas barreiras alfandegárias aos produtos agrários brasileiros, mas já apontavam que a janela de oportunidade para conclusão do acordo estava se fechando, com a troca dos comissários europeus e a entrada de dez novos membros na UE a partir de 2005. Por fim, a respeito da Rodada de Doha, os autores apontam o protagonismo do Brasil, junto à Índia, no NG-5²⁰, mas se preocupam com as dificuldades na redução de subsídios agrícolas em meio as atuais políticas dos EUA e da UE.

Duas considerações são importantes sobre esse último trabalho. A primeira é que os autores, ainda que publicando em revista da USP, são diretores do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône), mantido por associações do agronegócio: por isso o tom majoritariamente positivo em relação ao setor²¹. A segunda é que hoje, quase vinte anos após a avaliação dos autores ser publicada, é interessante notar como das três negociações apresentadas pelos autores, uma foi descartada (ALCA) e as outras duas seguem sem grandes perspectivas de resolução. Assim, os mercados do tradicional centro do capitalismo mundial, Europa e EUA, seguiram relativamente fechados para as exportações do agronegócio brasileiro, que passou a ter nos mercados asiáticos (sobretudo na China) seu principal comprador.

Benetti (2004) também analisa dados econômicos do crescimento do agronegócio e sua internacionalização, mas chega a conclusões menos positivas por meio de uma

²⁰ Grupo informal, integrado por Brasil, Austrália, Índia, União Europeia e os Estados Unidos. Foi formado em 2004 para discutir as negociações agrícolas da Rodada de Doha.

²¹ A fundação de think tanks e institutos é uma estratégia utilizada pelo agronegócio para fortalecer o seu lobby interno e internacional, como salientado por Iglécias (2007)

perspectiva da Economia Política Internacional. A autora analisa a entrada e a expansão de grandes grupos estrangeiros no agronegócio brasileiro a partir da década de 90, adquirindo empresas nacionais e controlando setores estratégicos das cadeias de produção agropecuária, como os setores de insumos (biotecnologia, sementes, fertilizantes, defensivos, saúde animal, máquinas e equipamentos agrícolas) e de processamento da produção agrária. Esses grandes grupos, constituindo poderosas *tradings* internacionais, responsáveis pelo comércio internacional de *commodities*, teriam desempenhado um papel estratégico na internacionalização da produção brasileira. Assim, o Brasil seria relegado ao papel de supridor de *commodities* primárias na divisão internacional do trabalho produzida por essas grandes empresas no mundo globalizado, realimentando uma relação centro-periferia.

Iglécias (2007) faz uma análise da atuação do empresariado do agronegócio, em conjunto com o governo brasileiro, nos contenciosos travados na OMC sobre o Algodão e o Açúcar, contra os EUA e a União Europeia, respectivamente. O autor vê as vitórias do Brasil nos pleitos, processados entre 2002 e 2005, como resultado de uma aliança entre associações empresariais e o governo brasileiro relacionada a três fatores: uma nova institucionalidade das relações entre Estado e empresariado, que por meio de câmaras setoriais passaram a estabelecer estratégias de atuação nos fóruns internacionais, uma vontade governamental de projetar internacionalmente segmentos competitivos da economia internacional, iniciada no fim do governo FHC e impulsionada durante o governo Lula, e uma crescente profissionalização do *lobby* do agronegócio, atuando nacional e internacionalmente. O autor destaca também a crescente rede de representação do agronegócio, contando não apenas com entidades gerais, mas com grande quantidade de entidades de produtores específicos. No caso estudado a articulação do empresariado se deu por associações de produtores específicos: a Associação Brasileira dos Produtores de Algodão (Abrapa), a Associação Nacional dos Exportadores de Algodão (Anea) e a União da Indústria Canavieira do Estado de São Paulo (Unica).

Carvalho (2010) analisa a atuação brasileira nas negociações agrícolas da Rodada de Doha, observando como as pressões do agronegócio condicionaram a posição brasileira nesse processo. Inicialmente, a autora afirma que o setor agrícola respaldou e deu apoio técnico às propostas do Brasil, garantindo a credibilidade ao país na articulação do G20 das nações em desenvolvimento²². Esse grupo serviu para ampliar o poder de negociação brasileiro frente ao protecionismo agrícola dos países desenvolvidos, mas acabou se tornando um entrave com o

²² Trata-se de um grupo de cerca de 20 países em desenvolvimento que pautavam maior abertura dos mercados agrícolas dos EUA e da UE na Rodada de Doha. Não confundir com o G-20 financeiro.

avanço das negociações, já que alguns países em desenvolvimento que possuíam grande parte da população dependente da agricultura de subsistência²³ também não renunciavam a seus protecionismos agrícolas. Dessa forma, após pressão do agronegócio nacional, o Brasil se distanciou do G-20 e aceitou o pacote proposto pela OMC que buscava concluir as negociações.

Após esse primeiro período, ao final dos governos petistas surgem estudos de viés mais crítico, apontando problemáticas da expansão do agronegócio brasileiro em relação ao caráter do nosso desenvolvimento e da nossa política externa.

Delgado (2012) argumenta que a Economia do Agronegócio e a reprimarização da pauta exportadora brasileira apontam para uma inserção dependente na economia política internacional. Os setores primários da economia operariam, via de regra, por meio do domínio sobre a terra, produzindo rendas fundiárias com pouca necessidade da aplicação de capital humano e tecnologia. Eles seriam baseados em “vantagens comparativas naturais” que apenas poderiam ser sustentadas pela superexploração da natureza, num arranjo que não é sustentável a longo prazo. Essas rendas seriam também concentradas em uma elite político-econômica proprietária desses meios de produção, com os custos socioambientais arcados por toda a sociedade. Além da vulnerabilidade à volatilidade dos preços internacionais de *commodities*, a propensão à concentração de renda, ao baixo desenvolvimento tecnológico e a superexploração do trabalho e da natureza fariam a ascensão do agronegócio problemática para o estabelecimento de uma real democracia política e social.

Clements e Fernandes (2013) examinam o Programa de Cooperação Tripartida para o Desenvolvimento Agrícola da Savana Tropical no norte de Moçambique (ProSAVANA), projeto de cooperação nipo-brasileiro para desenvolvimento da agricultura nas savanas de Moçambique, inspirado em uma proposta semelhante realizada no cerrado brasileiro nos anos 80. Assim como no Brasil, o projeto deu lugar a compra de terras por multinacionais estrangeiras e casos de grilagem, prejudicando agricultores locais moçambicanos. Assim, um programa de cooperação econômica brasileiro, ao invés de beneficiar o país receptor, estaria meramente “exportando” um modelo de exploração que também trouxe problemas para o Brasil.

Barbosa dos Santos (2014) analisa a projeção regional do Brasil no caso dos brasiguaios, agricultores brasileiros que compram terras no Paraguai para produzir soja, seguindo o modelo produtivo difundido por grandes corporações transnacionais no centro-

²³ Sobretudo Índia, China, Indonésia e Filipinas.

oeste brasileiro. Esse modelo acirrou conflitos no campo paraguaio, com casos que chegaram a envolver brasiguaios. Assim, o dilema que se coloca é de que, apesar de existirem elementos que indicam o apoio do Estado brasileiro à expansão regional do agronegócio, os atores beneficiados por essas políticas podem gerar problemas para a relação do Brasil com os vizinhos e até mesmo agir em contrário aos interesses da política externa brasileira. Um marco dessa contradição foi o *impeachment* relâmpago do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012, em um processo condenado pelo Itamaraty, mas apoiado pelos brasiguaios.

Mais recentemente, os estudos sobre o agronegócio na política externa já passam das relações comerciais e de casos mais específicos de expansão, olhando para o agronegócio como um ator central nas decisões de política externa após o golpe de 2016 e a queda dos governos petistas.

Lima, Pereira e Barbanti (2018) exploram os impactos do golpe de 2016 e o início do governo Temer para o desmantelamento das políticas internacionais de combate à fome e o fortalecimento do agronegócio na política externa. Os autores apontam que, no início do século XXI, o Brasil havia se tornado uma das principais vozes internacionais pelo desenvolvimento social da agricultura familiar e do combate à fome. No entanto, após a queda dos governos petistas, a coalizão que assumiu o governo esvaziou a agenda agroalimentar e alijou atores vinculados à agricultura familiar da agenda de política externa, dando prioridade para atores do agronegócio.

Ribeiro (2016) investiga o envolvimento do agronegócio no processo decisório da PEB durante o governo Lula, percebendo uma dupla influência no processo decisório. O setor atuaria, então, tanto como *lobby*, como um grupo de interesse junto ao governo, quanto pela via legislativa, por meio da atuação da bancada ruralista nas pautas de política externa do Congresso.

Siebeneichler (2021) estuda como o *lobby* do agronegócio na esfera doméstica impacta o processo de tomada de decisão da política externa. Ela entende o *lobby* como uma forma que os grupos corporativos do mercado agroalimentar mundial buscam penetrar nos espaços públicos de tomada de decisão para influenciar decisões sobre temas que sejam relevantes para eles, inclusive no âmbito de política externa. Em especial, usando a noção de *foreign policy system approach* e o modelo de Jogos de Dois Níveis, ela percebe uma escalada da participação da FPA e do lobby privado no desenvolvimento da política externa brasileira durante o período 2010 a 2020.

Em que pese o reconhecimento pelos estudos aqui apresentados da importância do agronegócio na PEB, ainda há uma indefinição sobre qual o grau de inserção o agronegócio

possuía na política externa dos governos Lula e Dilma, bem como o que significa seu peso na política externa dos governos Temer e Bolsonaro. Da mesma forma, apesar de identificar-se um crescimento da influência do agronegócio, a mera eficiência do seu *lobby* parece ser insuficiente para explicar como obteve tamanha importância em decisões de política externa.

Nas subseções seguintes busca-se abordar essas questões, apontando a combinação de crescimento econômico e organização política como elemento chave para o aumento da influência do agronegócio na política externa. Por fim, argumenta-se que os efeitos da crise político-econômica que assolou o Brasil a partir de 2015 permitiram ao agronegócio conquistar uma posição de proeminência na política externa dos governos Temer e, sobretudo, Bolsonaro.

2.4 O Crescimento Econômico do Agronegócio

Há uma congruência entre autores de distintas linhas econômicas em dividir a história econômica do agronegócio em três grandes momentos. O primeiro deles começaria durante a ditadura militar, com uma modernização da agricultura sob forte apoio estatal e orientada para atender o mercado interno. O segundo momento se daria com a redemocratização e liberalização do país, com choques externos e uma reestruturação e financeirização do agronegócio, que ainda sofria entraves para exportar em função da política monetária que buscava equiparar o valor do real ao dólar. O terceiro momento se iniciaria, então, no início dos anos 2000, após a desvalorização do real em 1999, em que o agronegócio brasileiro, já modernizado e competitivo, se aproveita do *boom* das *commodities* e passaria a crescer em ritmo galopante.

Jank, Nassar e Tachinardi (2005) são autores que, partindo de uma visão mais neoclássica da economia, seguem essa divisão em três períodos. O primeiro, das décadas de 70 e 80, teria sido marcado pelo desenvolvimento tecnológico, expansão de lavouras e crescimento da produção, contando com forte apoio estatal por meio de créditos agrícolas e a fundação da Embrapa. O segundo período, entre 1990 e 1999, teria sido marcado pelo choque de competitividade, com o desaparecimento dos subsídios e a abertura comercial, que levou a uma maior financeirização privada do setor. O terceiro período, de 1999 a 2004, teria sido marcado pela expansão da oferta, com o aumento da demanda asiática, e a explosão de

competitividade, a partir da desvalorização do real em 1999, que abaixou os preços dos produtos brasileiros no exterior.

Delgado (2012), partindo de uma visão desenvolvimentista, também segue a divisão em três períodos, apresentando-os de forma temporalmente mais demarcada. O primeiro período (1965-85) é configurado pelo autor como de modernização conservadora na agricultura brasileira. Essa modernização constituiu um novo padrão de acumulação, marcado pelo capital financeiro da agricultura, com forte apoio de crédito estatal. O segundo período (1985-1999) é chamado por Delgado de “Período de Transição”, após o fim do regime militar, e de “Reestruturação Econômica do Agronegócio”, após a constituinte. Esse período seria marcado na política agrária por pressões contraditórias por liberalização comercial, redução do tamanho do Estado e reconhecimento de novos sujeitos sociais em um ambiente de grave crise externa, endividamento e estagnação econômica. A crise cambial em 1999, com a desvalorização do real, teria provocado então a articulação de uma nova política econômica para a agricultura capitalista, que o autor denomina como Economia do Agronegócio (1999-). Semelhante a experiência da ditadura, essa nova política econômica conta com farto crédito público, valorização fundiária e cadeias agroindustriais de exportações de *commodities*. Diferente dela, o pacto do agronegócio tem caráter político dentro do regime democrático, com articulação parlamentar e apoio dos governos federais. Esse último período também se difere do período militar pelo seu foco primário exportador, já que a modernização conservadora da agricultura realizada pelo regime ainda se encaixava numa estratégia que visava garantir o abastecimento alimentar de uma crescente classe trabalhadora urbana para o sucesso do processo de industrialização.

Ainda que seja importante a retomada histórica para contextualizar o momento atual, esse trabalho se preocupa especialmente com o período que se inicia nos anos 2000, identificado pelos autores supracitados como período de ascensão do agronegócio. A partir da análise dos dados econômicos do período (2000-2022), pretende-se demonstrar como o agronegócio cresceu durante o período e, sobretudo, ampliou sua participação sobre as exportações brasileiras.

Uma dificuldade para compreender o real peso econômico do agronegócio é a definição do que constituiu o agro. Como já debatido anteriormente, uma definição que inclua apenas a produção agropecuária é insuficiente para compreender toda a cadeia do agronegócio. Ao mesmo tempo, quando tomada a cadeia completa do agronegócio, o setor de serviços acaba tomando proporção muito grande, podendo compreender áreas que não

necessariamente deveriam ser consideradas como parte do agronegócio, como o setor de restaurantes/supermercados/alimentação.

Por isso, a análise será feita a partir de quatro métricas. São elas: o Produto Interno Bruto (PIB) da agropecuária, o PIB de toda a cadeia do agronegócio, as exportações da agropecuária e as exportações de toda a cadeia do agronegócio. Para o PIB da agropecuária serão utilizados dados da plataforma Ipeadata²⁴. Para o PIB de toda a cadeia do agronegócio será utilizado como base a série histórica do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea) e da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ)²⁵ que leva em consideração não apenas a produção agropecuária, mas também os insumos, serviços e indústria ligados a ela. Para as exportações utilizaremos os dados do Comexstat²⁶ do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

No caso das exportações da agropecuária isolada, será utilizada a classificação em seções da Classificação Internacional Normalizada Industrial (ISIC) que distingue entre Indústria de Transformação, Indústria Extrativa, Agropecuária e Outros Produtos. Para analisar a cadeia do agronegócio utilizaremos a classificação em seções do Sistema Harmonizado que faz uma distinção mais apurada. Em nossa análise classificaremos como parte da cadeia produtiva do agronegócio as seções referentes a produtos do reino animal, produtos do reino vegetal, produtos da indústria alimentar, pastas de madeira e fibras celulósicas, materiais têxteis, madeiras, peles e couros e gorduras e óleos vegetais e animais.

Quando tomado em números totais, tanto a agropecuária quanto o agronegócio apresentam crescimento importante entre 2000 e 2021. O PIB da agropecuária cresceu de R\$63bi para R\$598bi em preços correntes. Quando ajustado à inflação, o PIB da agropecuária ainda assim dobrou de tamanho, saltando de R\$107bi para 214bi a preços de 2010. O PIB do agronegócio cresceu de R\$365bi a R\$2.391bi em preços correntes, mas, como o modelo de ajuste inflacionário realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é baseado nos preços do Real de 2022, o crescimento ajustado à inflação aparece como muito menor, passando de 1.834bi em 2001 a 2.347bi em 2020²⁷. Os números das exportações também surpreendem, eles não estão corrigidos pela inflação, mas são denominados em dólar,

²⁴ IPEA. *Ipeadata*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 27/07/2021.

²⁵ CEPEA. PIB do Agronegócio Brasileiro. Disponível em: <<https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>>. Acesso em 27/07/2021.

²⁶ BRASIL, MDIC. ComexStat. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>>. Acesso em 27/07/2021.

²⁷ A desvalorização que a moeda brasileira passa nos últimos anos acaba por pesar de forma acentuada nessa métrica. Vale lembrar que, se denominado em dólares, o PIB nominal brasileiro de 2021 se encontra abaixo do de 2008.

o que reduz as distorções causadas pela desvalorização do real nos últimos anos. As exportações agropecuárias saltaram de US\$4bi em 2001 para US\$55bi em 2021 e as exportações da cadeia do agronegócio passaram de US\$19bi para US\$119bi em 2021. Uma expansão de, respectivamente, 1.375% e 626% frente a uma inflação do dólar de apenas 57% no período.

Outra forma de realizar a análise é comparar os números do agronegócio e da agropecuária com o total do PIB e das exportações brasileiras. As vantagens desse método é que ele supera o problema da inflação e passa a ver a participação real do setor na economia e nas exportações brasileiras. O resultado da análise pode ser visto na Tabela 1, em que os números da agropecuária e do agronegócio são comparados com o conjunto da economia. Em relação ao PIB, percebe-se como a agropecuária apenas acompanhou o crescimento do PIB brasileiro no período, mantendo uma participação pequena de cerca de 5% do PIB. Já a cadeia do agronegócio, em realidade, decresceu sua participação no PIB durante o período, caindo de 30% no início dos anos 2000 para cerca de 20% na década de 2010. Em relação às exportações, percebe-se um grande aumento nos produtos básicos da agropecuária, que passaram de 8% a cerca de 20% nos últimos anos. A cadeia completa do agronegócio também apresentou crescimento e saiu de cerca de 35% nos anos 2000 para cerca de 45% nos últimos anos. Ainda que seja um crescimento menor do que quando é considerada apenas a agropecuária, como o agronegócio já respondia por uma boa parcela das exportações brasileiras no início dos anos 2000, esse crescimento significou um posicionamento no topo das exportações para o setor. Por fim, é interessante notar os anos de 2020 e 2021 como atípicos, já que mesmo com as medidas sanitárias e de distanciamento social, o agronegócio como um todo seguiu produzindo e exportando, aumentando sua participação no PIB e nas exportações.

Tabela 1 – Porcentagem do PIB e das Exportações da Agropecuária e do Agronegócio

Ano	PIB Agropecuária	PIB Agronegócio	Exportações Agropecuária	Exportações Agronegócio
2000	5,5%	30,5%	8,1%	34,6%
2001	5,6%	30,1%	9,0%	38,3%
2002	6,4%	30,1%	8,8%	38,6%
2003	7,2%	30,4%	9,6%	39,9%
2004	6,7%	27,5%	9,8%	39,0%
2005	5,5%	24,4%	8,0%	35,2%
2006	5,1%	23,4%	7,7%	34,6%
2007	5,2%	22,7%	8,9%	35,5%
2008	5,4%	22,6%	9,8%	35,9%
2009	5,2%	21,3%	12,6%	41,9%
2010	4,8%	21,5%	10,8%	37,6%
2011	5,1%	20,7%	12,4%	37,0%
2012	4,9%	19,1%	14,0%	39,5%
2013	5,3%	18,7%	16,2%	42,6%
2014	5,0%	18,6%	16,9%	43,3%
2015	5,0%	20,0%	18,9%	46,7%
2016	5,7%	22,1%	17,4%	46,7%
2017	5,3%	20,6%	17,9%	44,1%
2018	5,2%	20,0%	19,7%	43,0%
2019	4,9%	20,4%	19,5%	43,2%
2020	6,8%	26,4%	21,6%	47,6%
2021	8,1%	27,6%	19,6%	42,4%

Fonte: A autora, 2021. (Com dados do Ipeadata, Cepea/Esalq e Comex Stat).

O que os dados da Tabela 1 demonstram é que, apesar do crescimento econômico do agronegócio, o setor não alcançou uma maior participação econômica na economia nacional. Quando analisada a participação do agronegócio sobre o PIB, percebe-se um crescimento do setor, mas que acompanha o crescimento da economia brasileira no período. Ainda que seja possível imaginar um efeito multiplicador do crescimento do agronegócio sobre o PIB geral, essa tarefa foge do escopo deste trabalho. Da mesma forma, é marcante o baixo peso econômico da produção agropecuária, sobretudo quando levado em consideração que nesses 5% também está presente a produção da agricultura familiar. Os grandes proprietários de terra, apesar de sucessivos recordes produtivos, não são tão significativos assim quando comparados com o resto do PIB.

No entanto, um fator a ser levado em consideração é a distribuição geográfica e social desse crescimento econômico, já que maiores excedentes econômicos em cidades do interior podem ter um peso diferente do que nas grandes cidades, sobretudo na transformação do

poder econômico em poder político. Estudos apresentados ao jornal Valor Econômico (GOMBATA, 2022) demonstram que os estados onde predomina o agronegócio apresentaram maior crescimento ao longo dos últimos anos, em um processo que se intensificou mesmo durante as crises recentes. Além de proporcionar um aumento da massa do PIB per capita, é de se supor que essa renda é altamente concentrada em grandes agricultores e empresários do agronegócio local, que adquirem enorme poder político.

Já em relação às exportações é possível verificar um crescimento tanto dos produtos primários quanto do agronegócio como um todo. Ainda que não representem o conjunto da economia, o domínio da pauta exportadora pode ser importante para o poder do agronegócio. Além dos excedentes econômicos obtidos pelos agroexportadores, os governos têm interesse em manter e aumentar as exportações para melhorar a balança de pagamentos, garantindo o acesso do país a moeda estrangeira, valorizando a moeda local e impulsionando a economia como um todo. Assim, a força das exportações do agronegócio pode ajudar a conquistar a simpatia dos governos a projetos de seu interesse, bem como coibir projetos negativos ao agro pelo receio da redução do volume de exportações.

Uma outra análise, com base em dados do Blog do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), que distingue apenas a produção agropecuária, ajuda a compreender por que, apesar do crescimento do setor, a fatia dele sobre o PIB geral permaneceu baixa. Os autores demonstram que, nos 20 anos entre 2001 e 2021, a agropecuária praticamente dobrou de tamanho, passando de R\$319,7 bi para R\$591,1 bi. Sua participação no Valor Adicionado (VA) total, no entanto, apenas aumentou de 7% para 8%, sendo eclipsada pelo enorme crescimento do setor de serviços, que passou de R\$3,2 tri para R\$5,2tri, passando de 57% a 70% do VA total. Apesar disso, a agropecuária foi o único setor que apresentou aumento de produtividade do PIB no período, o que pode explicar a competitividade, a pujança e os lucros do setor (CONSIDERA; KELLY; TRECE, 2022).

O crescimento econômico do agronegócio é um fator importante para explicar a ascensão dos ruralistas na PEB, sobretudo quando levado em consideração seu aumento de produtividade, sua localização geográfica e seu domínio da pauta exportadora. Apesar de sua relativamente baixa participação no PIB geral, o agronegócio pode ser visto atualmente como um dos principais motores de dinamismo na economia brasileira. No entanto, essa posição por si só não explica a proeminência dos ruralistas na política externa. Para melhor compreender esse processo será necessário aprofundar-se sobre sua organização política e subsequente influência no executivo.

2.5 A Consolidação Política dos Ruralistas

O peso dos ruralistas na política brasileira vem crescendo nos últimos anos. Apesar de essa ser uma constatação corrente no debate público nacional, é uma afirmação difícil de ser quantificada, tendo em vista a complexidade de definir um medidor objetivo para a influência. No entanto, existem importantes elementos que corroboram com essa asserção de forma mais objetiva: a aprovação de leis que beneficiam o agronegócio, a ocupação por ruralistas de postos chave do governo e o crescimento da bancada ruralista no congresso.

Entre as leis aprovadas em benefício do agronegócio destacam-se a Lei 12.651/2012, chamada de Novo Código Florestal, e a Lei 13986/2020, chamada de Lei do Agro. O Novo Código Florestal regulamenta e flexibiliza o uso e a proteção da vegetação nativa nos imóveis rurais, sendo defendido pela Bancada Ruralista em votações em que esta chegou a derrotar a posição oficial do governo. A Lei do Agro facilita o acesso à crédito para os produtores rurais, atendendo anseios do setor (VITAL, 2020).

Em relação aos postos chave, os ruralistas dominaram todas as indicações para o Ministério da Agricultura desde os anos 2000. No governo Bolsonaro, essa influência se expandiu. Além dos ruralistas manterem o Ministério da Agricultura com a ministra Teresa Cristina, também foram alçados ao comando da Casa Civil, ocupada pelo ruralista Onyx Lorenzoni. Um mês antes do início do governo, os ruralistas já haviam emplacado sete deputados nos cargos de alto escalão do governo Bolsonaro (CARVALHO, 2018). Até mesmo o Ministério do Meio Ambiente e órgãos como a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsáveis pelas políticas de proteção aos indígenas e de reforma agrária, foram ocupados por ruralistas sob a gestão Bolsonaro. No meio ambiente, o ex-ministro Ricardo Salles foi apoiado pelos ruralistas, inclusive quando criticado por seu discurso de aproveitar a pandemia para “passar a boiada” (CASTILHO, 2020). Seu substituto, Joaquim Álvaro Pereira Leite, foi conselheiro da Sociedade Rural Brasileira por 23 anos (NOVO..., 2021). Na FUNAI, o presidente Marcelo Xavier possuía ligação com os ruralistas desde que propôs, em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o órgão apoiada pelos ruralistas, o marco temporal para dificultar o processo de demarcação de terras indígenas (NEVES, 2022). Já no caso do INCRA, o órgão inteiro foi loteado por ruralistas e mudou-se o caráter da reforma agrária, passando a focar na privatização de terras públicas para o agronegócio (CASTILHO; FIALHO, 2022).

O crescimento da bancada ruralista no congresso, bem como sua maior organização e influência sobre os governos, também atesta para esse aumento de poder político. A definição exata de quem faz parte da bancada ruralista, no entanto, é uma tarefa mais difícil do que parece, já que o pertencimento formal à Frente Parlamentar da Agropecuária não necessariamente significa o comprometimento com as pautas ruralistas. Assim, além da contagem de assinaturas na data de sua fundação, outras metodologias são utilizadas para medir o tamanho da bancada ruralista, como a propriedade sobre terras e o engajamento na defesa das pautas do agronegócio.

Em relação às assinaturas formais, em abril de 2008, data de sua fundação na Câmara dos Deputados (53^o legislatura), a FPA contava com 183 deputados que aumentaram para 192, 228 e 249 nas legislaturas subsequentes (54^o, 55^o e 56^o) com registro no início dos anos de 2011, 2015 e 2019²⁸. Em relação ao total da Câmara dos Deputados, a FPA passou de 35,6% em sua fundação para 48,5% na última legislatura (eleita em 2018 com início em 2019) – quase metade das cadeiras da casa. Quanto aos senadores, a frente passou de 26 em sua fundação em 2008 para 11 em 2011, 27 em 2015 e 39 em 2019. Apesar da redução no Senado em 2011, a Frente voltou a crescer e em 2019 contava com 48,1% dos senadores da casa.

O pertencimento formal à Frente, no entanto, não significa necessariamente concordância e engajamento com as pautas ruralistas. Devido à necessidade de coletar as assinaturas de um terço dos membros das duas casas para formar uma frente parlamentar, é comum a troca de assinaturas entre lideranças que desejam formar frentes parlamentares diferentes (CASCIONE; ARAÚJO, 2020). Além disso, deputados e senadores podem participar de uma frente apenas para acompanhar as discussões, sem necessariamente concordar e se organizar a partir dela. O pertencimento formal à FPA nem mesmo significa que o deputado ou senador é proprietário de terras, o que é referendado por um estudo do Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB) apontando que a maior parte dos parlamentares listados na FPA não possui propriedades rurais declaradas (GERSHON; MEIRELES; BARBOSA, 2020).

Adotando uma metodologia mais subjetiva, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) contabiliza como membros da bancada ruralista aqueles que ativamente defendem as pautas do agronegócio, independentemente de serem proprietários de terra ou não. Pelo DIAP, o tamanho da bancada ruralista na Câmara estaria na realidade

²⁸ **BRASIL**, Câmara dos Deputados. *Frentes Parlamentares*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp>>. Acesso em: 27/07/2021.

diminuindo: ela contabilizaria em 2011 um total de 142 deputados, diminuindo para 109 em 2015 e apenas 80 em 2019. No Senado, seriam 18 senadores em 2011, 17 em 2015 e um aumento para 27 em 2019²⁹. Para o instituto, no entanto, essa diminuição não significaria perda de influência, uma vez que os membros da bancada ruralista muitas vezes deixam a câmara para concorrer a outros cargos como prefeituras, governos estaduais e Senado, além de participarem de ministérios do governo. Uma defasagem da metodologia do DIAP é que ela leva em consideração a atuação passada dos parlamentares, não contabilizando novos parlamentares que, apesar de não possuírem histórico prévio, uma vez eleitos passam a integrar a bancada ruralista e defender suas pautas. Isso pode explicar a redução em 2019, uma vez que a grande renovação ocorrida na câmara pode ter significado a eleição de muitos candidatos novos que se encaixam nesse perfil.

Um levantamento via *survey* realizado em 2017 também estimou um tamanho da bancada ruralista bem menor do que o número de assinaturas, com cerca de 118 integrantes entre deputados e senadores. Os autores, no entanto, notaram que a FPA se destaca disparadamente como a maior frente em tamanho real dentro do Congresso, além de possuir a mais forte institucionalização e servir de modelo dentro das casas (CASCIONE; ARAÚJO, 2020).

Por fim, no cálculo realizado por Bélen Milmanda (2022), a bancada ruralista também apresentou crescimento no número de deputados nos últimos anos. Durante o segundo governo FHC (1999-2002), ela contava com 89 membros na Câmara, passando a 73 no primeiro governo Lula (2003-2006), 116 no segundo governo Lula (2007-2010), 117 no primeiro governo Dilma (2011-2014) e 119 no segundo governo Dilma (2015-2016) e no governo Temer (2016-2018).

Apesar da dificuldade de precisar o tamanho da bancada ruralista, é comum entre os autores o entendimento do crescimento de sua influência e a noção de que ela conta mais de 100 integrantes parlamentares de forma consistente. Esse tamanho, ainda que reduzido em relação às assinaturas formais, já a coloca à frente em tamanho de todos os partidos políticos da casa, o que atesta para sua capacidade de influência.

Uma vez apresentados os elementos que atestam para esse aumento do peso dos ruralistas na política interna, resta discutir os fatores que levaram a essa ascensão, para então poder-se analisar como esse peso se transcende para a política externa, foco deste trabalho.

²⁹ DIAP. Publicações: Radiografia do Novo Congresso. Disponível em: <<https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/category/13-radiografia-do-novo-congresso>>. Acesso 26/10/2022.

Além do elemento econômico, já apresentado anteriormente, são importantes as estratégias organizativas adotadas pelos ruralistas. Para isso, serão utilizadas as pesquisas recentes de dois autores, Bélen Milmanda e Caio Pompeia, que partem do vasto acúmulo já produzido nacional e internacionalmente sobre o tema. Os dois autores serão, então, corroborados por relatórios recentes do observatório De Olho nos Ruralistas.

A percepção tradicional sobre a relação entre proprietários de terra e democracia entendia que os interesses dos latifundiários em manter suas propriedades poderiam ser incompatíveis com os impulsos redistributivos da democracia, como às pressões populares pela reforma agrária. Assim, grandes proprietários de terra tenderiam a apoiar saídas autoritárias e enfrentar processos de redemocratização.

Bélen Milmanda contrapõe essa concepção tradicional ao mostrar que os interesses dos grandes proprietários de terra podem, sim, compatibilizar-se com sistemas democráticos – e até se beneficiar destes, disputando espaços no regime e garantindo vetos a projetos que prejudiquem seus interesses. Em especial, analisando as elites agrárias de Argentina, Brasil e Chile, a autora percebe que as estratégias de organização delas dependem de dois fatores: o nível de ameaça que elas percebem e o seu nível de fragmentação política. Em primeiro lugar, a possibilidade real de governos democráticos aplicarem políticas redistributivas no campo, como a reforma agrária, consistiria em uma ameaça que incentivaria as elites agrárias a se organizar politicamente. Como segundo fator, o nível de fragmentação política das elites condicionaria a sua organização política: em situações em que são um grupo coeso, as elites tenderiam a formar um partido único de representação, enquanto em situações em que são um grupo desagregado os custos de coordenação atrapalhariam a construção partidária e uma estratégia de atuação fragmentada seria preferida (MILMANDA, 2019).

Analisando mais especificamente o caso brasileiro, Milmanda examina o sucesso das elites agrárias em conquistar influência política por meio da bancada ruralista, em uma estratégia focada na eleição de candidatos ruralistas em diversos partidos políticos. Para a autora, essa estratégia de participação política multipartidária se deu em função da forte fragmentação política no seio das elites agrárias brasileiras e da ameaça percebida por elas da efetivação de políticas de reforma agrária no Brasil pós-redemocratização. Essa estratégia, apesar de fruto da necessidade, se mostrou muito vantajosa no contexto da democracia brasileira, maximizando a influência dos ruralistas sobre um sistema político marcado pela alta fragmentação partidária e por partidos de direita ideologicamente fracos. As vantagens dessa estratégia centrada em candidatos oriundos das próprias elites agrárias seriam a autorrepresentação e o multipartidarismo. A autorrepresentação garantiria às elites agrárias a

ocupação direta de posições chave dentro do congresso, reduzindo os custos de agência associados à eleição de representantes extraclasse, que poderiam não defender completamente os interesses ruralistas uma vez que fossem eleitos. O multipartidarismo ampliaria o número de posições chave que as elites agrárias poderiam ocupar simultaneamente e garantiria sua presença na coalizão de governo independente da linha ideológica do presidente (MILMANDA, 2022).

Em relação à autorrepresentação, a autora apresenta que, no período 2015-2019, 95% dos membros ativos da Bancada Ruralista eram de uma família ligada à produção agrária. Ela disserta então sobre fatores que poderiam explicar a eleição de tantos produtores rurais em uma sociedade majoritariamente urbana. O sistema eleitoral brasileiro, com distritos de grande magnitude (os próprios estados da federação) e representação proporcional de lista aberta, possibilitaria aos candidatos se eleger mesmo sem um perfil majoritário, focando em regiões específicas de perfil mais agrário dentro de um estado. Além disso, a super-representação dos estados menos populosos também favoreceria os ruralistas, sobretudo quando levado em consideração o seu peso no Centro-Oeste brasileiro. A baixa *accountability* dos representantes também permitiria aos parlamentares garantir benefícios particularistas ao seu eleitorado geral (clínicas, escolas) enquanto no Congresso defendem políticas que beneficiem os ruralistas. Por fim, a manutenção de dinâmicas clientelistas permitiria as elites locais manter seu domínio fora dos grandes centros urbanos.

Em relação ao multipartidarismo, a autora apresenta como os ruralistas obtiveram influência no Colégio de Líderes, órgão da Câmara que define a agenda legislativa e é formado pelos líderes de cada partido com mais de 1% das cadeiras da casa. No período 2015-2019, 10 dos 22 partidos cujos líderes participavam do Colégio de Líderes eram membros da Bancada Ruralista. Além disso, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e o Progressistas (PP), dois dos maiores partidos do Congresso, desde 1999 foram presididos por um ruralista. Assim, os ruralistas conseguiram controlar a agenda legislativa, fazendo com que seus projetos avancem no Congresso. Ao mesmo tempo, a atuação multipartidária aumentaria o poder de barganha dos ruralistas sobre o executivo no sistema político brasileiro, marcado pela alta fragmentação. Sendo muitas vezes até maior do que o partido do próprio presidente, a Bancada Ruralista pode cobrar um alto preço para participar da coalizão governamental, ocupando cargos no executivo e garantindo políticas a seu favor.

De modo mais empírico, Milmanda demonstra, por meio de entrevistas, como as elites agrárias, agindo tanto individualmente quanto por suas associações, financiam campanhas legislativas e mobilizam eleitores para eleger candidatos favoráveis ao agronegócio,

independente da filiação partidária deles. Ela também apresenta análises quantitativas que mostram que o pertencimento à bancada ruralista aumenta significativamente as chances de um candidato receber financiamento eleitoral das empresas do agronegócio. Uma vez eleitos, as elites agrárias continuam oferecendo suporte legislativo aos deputados por meio do Instituto PensarAgro (IPA). O IPA é financiado pelas associações do agronegócio e auxilia na institucionalização da Bancada Ruralista, servindo como um espaço de formulação de propostas legislativas para o setor. Uma vez definidas, o IPA articula estrategicamente a bancada para que as propostas avancem no Congresso, ocupando postos-chaves nas comissões legislativas e persuadindo líderes partidários, além de produzir campanhas públicas em defesa dessas pautas.

Os estudos de Milmanda, acumulados sobre uma ampla literatura sobre o tema, oferecem importantes chaves para compreender o sucesso organizativo dos ruralistas. Outro autor que, por uma visão mais sociológica, nos auxilia para compreender esse tema é Caio Pompeia.

Pompeia (2020) propõe o conceito de concertação política do agronegócio para explicar o novo padrão de representatividade do setor. Esse novo padrão seria marcado pela formação de núcleos intersetoriais ampliados, como o IPA e a CNA/Conselho do Agro, que agrupariam as diversas entidades do agronegócio. Essas nucleações amplas possuiriam alto grau de institucionalização e interagiriam entre si, sistematizando projetos e campanhas unitárias para influenciar políticas agrárias, ambientais, indígenas e de quaisquer outros temas que impactem no setor. Por fim, elas se articulariam com agentes do Estado, atuando no Congresso via FPA e no executivo a partir de ministérios-chave, como o MAPA, para avançar as demandas do agronegócio.

A partir de seu trabalho de campo, o autor apresenta quatro dispositivos que permitem essa concertação política: a utilização do agronegócio enquanto categoria, o foco em temas amplos, a lógica de resolução dos conflitos nos bastidores e o estabelecimento de hierarquias e funções específicas. A utilização da categoria agronegócio permitiria reunir os setores diretamente ligados à agropecuária com aqueles ligados à agroindústria, com ambos ocupando espaços nos núcleos intersetoriais. Essa união ampliaria o poder da concertação, vinculando a força política local das elites agropecuárias com a força econômica nacional das grandes empresas agroindustriais. Além disso, o termo “agro” permitiria às elites da concertação pleitear a representação de todo o setor agrário e agroindustrial brasileiro, reivindicando um peso econômico e social muito maior do que realmente possui. A priorização dos temas amplos, a resolução de conflitos nos bastidores e o estabelecimento de hierarquias e divisões

de funções permitiriam reduzir os atritos entre esses distintos setores da concertação e possibilitariam a atuação conjunta sobre o Estado, ampliando seu peso político.

O trabalho de Caio Pompeia, além de auxiliar na explicação dos elementos que levaram à ascensão política do agronegócio, também reforça a caracterização apresentada no início desse capítulo dos ruralistas como expressão política da burguesia agrária, que engloba tanto os proprietários de terra quanto os outros setores dominantes da cadeia de produção do agronegócio. Compreender a ascensão política dos ruralistas passa, então, por compreender o fortalecimento de suas entidades de representação, dirigidas pela elite da classe, e que atua de forma concertada para avançar seus interesses sobre o legislativo e o executivo.

Os trabalhos de Milmanda e Pompeia são corroborados por dois relatórios recentes do observatório De Olho nos Ruralistas. Neles, aponta-se como grandes empresas multinacionais ligadas ao agronegócio financiam os ruralistas por meio de suporte financeiro ao IPA e obtém acesso privilegiado a reuniões com o governo, especialmente com a direção do MAPA (CASTILHO; BASSI, 2022b). Da mesma forma, demonstra-se como os ruralistas são um grupo de interesses diversos, mas que se organizam de forma concertada para atingir seus interesses comuns, recebendo financiamento das empresas do agro e possuindo um núcleo de cerca de 52 líderes da FPA que articulam as ações da frente (CASTILHO; BASSI, 2022a).

Após a análise dos trabalhos de Milmanda e Pompeia, um elemento ainda resta ser aprofundado para esta pesquisa. O crescimento econômico e a consolidação política do agronegócio ajudam a explicar o aumento do poder político dos ruralistas, mas não são suficientes para explicar como eles conquistaram tamanha influência sobre o executivo, centro decisório da política externa, especialmente a partir dos governos Temer e Bolsonaro. Na próxima subseção, argumenta-se que a crise político-econômica desencadeada no Brasil a partir de 2015 deu aos ruralistas a capacidade de barganha necessária para colocar rédeas no executivo e obter predominância sobre os outros setores na política externa.

2.6 A crise de 2015 e a força ruralista sobre o executivo e a política externa

Este trabalho reconhece os ruralistas como um dos setores que fizeram parte da base de apoio dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), sendo beneficiados por suas políticas públicas. Mais especificamente para o foco deste trabalho, as pautas do agronegócio estiveram presentes na política externa desses governos. Os dois

mandatários petistas seguiram a defesa feita pelo governo FHC da abertura dos mercados agrícolas europeus e norte-americanos para os produtos brasileiros, buscando atuar de forma multilateral e articulada com outros países do sul global. Esse processo pode ser visto na atuação brasileira na Rodada de Doha e nos contenciosos do Açúcar e do Algodão na OMC. O agronegócio também se beneficiou das políticas dos governos petistas de internacionalização das empresas brasileiras, com marcas como a JBS recebendo amplos recursos do BNDES, programas de cooperação como o ProSAVANA e apoio à expansão de agricultores brasileiros para os países vizinhos³⁰.

No entanto, ainda que os ruralistas participassem da política externa dos governos Lula e Dilma, seria um erro considerá-los como o setor predominante. Outros setores como a indústria e as empreiteiras também possuíam grande influência e recebiam benefícios, havendo situações em que os interesses desses setores entravam em choque com os interesses do agronegócio. Nesses casos, o governo optou geralmente por estagnar as agendas, evitando prejuízos à indústria e a construção civil, ao mesmo tempo que frustrava as expectativas do agronegócio. Como exemplo, o governo adotou posturas mais intransigentes em negociações como a ALCA³¹ e o Acordo Mercosul-UE, o que atrapalhou o avanço de acordos que interessavam ao agronegócio. Da mesma forma, por dentro dos governos petistas, atores institucionais como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) travavam disputas com os setores do agronegócio que também repercutiam nas agendas de política externa. Por fim, apoiavam o governo movimentos sociais que possuíam profundas divergências em relação ao agronegócio, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Via Campesina e a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Ainda que não fossem os principais formuladores da política externa, eles ofereciam resistência aos interesses do agronegócio³².

É difícil precisar qual setor econômico foi predominante na política externa dos governos petistas, com alguns trabalhos afirmando uma predileção pelo setor industrial e pelas empreiteiras. De certa forma, é mais seguro afirmar que a política externa dos governos petistas buscou impulsionar o desenvolvimento brasileiro apoiando todos os principais setores econômicos em sua projeção externa e proteção interna, tentando balancear os interesses dos principais grupos quando eles entravam em choque. Esse balanceamento, no entanto,

³⁰ Anteriormente apresentamos o caso dos brasiguaios, mas também há expansão documentada para a Bolívia, onde inclusive se chocaram com o governo do país em 2019 (ARROYO, 2019).

³¹ Nesse caso o próprio governo já possuía uma postura ideologicamente contrária ao projeto, o que ajudou a seu rechaço, favorecendo setores industriais e frustrando expectativas do agronegócio.

³² A via campesina, por exemplo, articulou internacionalmente contra o ProSAVANA e a CUT contra a ALCA.

mantinha um *status quo* nas negociações que evitava prejuízos à indústria ao mesmo tempo que não gerava benefícios para o agronegócio. O que é certo, definitivamente, é que o agronegócio não era o grupo econômico predominante na política externa petista, tendo seus interesses contrariados quando confrontados com outros grupos.

Este trabalho argumenta, então, que no governo Bolsonaro o agronegócio se posicionou como setor econômico predominante na política externa brasileira, sobrepondo-se aos interesses dos outros setores da economia e até mesmo dos interesses de setores da base político-ideológica do próprio governo. Isso pode ser observado no avanço nas negociações de acordos comerciais, em que o Brasil oferece a abertura do seu mercado interno para produtos industriais e empreiteiras estrangeiras, em troca da abertura de mercados para o agronegócio brasileiro. O principal exemplo desse processo foi a conclusão do Acordo Mercosul-UE, mas foram concluídos acordos também com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês)³³ e com Singapura, além de tentativas com uma série de outros países como Canadá, Coreia do Sul e Vietnã. Essa predominância também pode ser observada nos inúmeros embates vencidos pelo agronegócio contra a “ala ideológica” do governo como: a não-transferência da embaixada em Israel, a não-retirada do Brasil do Acordo de Paris, e a redução das tensões com a China. Essas tensões culminaram com a troca do Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, após pressão que se centralizou na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, presidida por uma ruralista.

Mas o que teria levado os ruralistas a tamanha influência sobre a PEB, a ponto de predominar sobre os outros setores econômicos? O argumento apresentado por este trabalho é de que, além da ascensão econômica e política que já vinha ocorrendo anteriormente, os ruralistas se beneficiaram da crise econômico-política que assolou o Brasil a partir de 2015. O agronegócio se estabeleceu como o único setor produtivo que manteve dinamismo externo frente à crise, tornando-se necessário para governos desesperados por algum crescimento econômico e melhorias nas contas externas. Os ruralistas também se aproveitaram da crise política, que deslegitimou os partidos tradicionais, e a Bancada Ruralista, integrada ao “centrão”, aumentou seu poder de barganha ao se estabelecer como fiadora do golpe que pôs fim ao governo Dilma e do próprio governo Temer. No governo Bolsonaro, marcado pela pandemia de Covid-19 e por uma frouxa coalizão política, o agronegócio acelerou seu ritmo

³³ Grupo de países que não fazem parte da UE, mas integram o Mercado Comum Europeu. Formado por Noruega, Islândia, Liechtenstein e Suíça.

de crescimento na pauta exportadora e os ruralistas ampliaram sua influência a partir da sustentação que forneceram ao governo no Congresso.

A crise desencadeada a partir de 2015 gerou o que foi caracterizado por Pinto *et al* (2019) como uma “guerra de todos contra todos” que balançou o sistema político e econômico brasileiro. Essa crise prolongada, que teria se estendido ao menos até o momento que o artigo de Pinto e seus colaboradores foi escrito³⁴, teve como base disputas na acumulação de capital, na cena política e nas instituições. Ela ganhou um caráter estrutural, uma vez que os instrumentos econômicos e políticos disponíveis se mostraram insuficientes para encerrá-la, fazendo com que as forças sociais passassem a se mover por interesses de curso prazo, confrontando-se de forma fratricida para garantir sua sobrevivência em meio à crise. Os autores apontam que o PIB brasileiro cresceu a uma média de 3,5% ao ano entre 2003 e 2013, mas contraiu-se em 2014 e caiu um acumulado de 6,9% em 2015 e 2016, com uma lenta recuperação em 2017 e 2018, acumulada em 2,2%³⁵.

A crise é vista pelos mesmos autores como fruto do esgotamento do modelo político-econômico de conciliação de classes adotado durante os governos petista. Esse modelo, alicerçado no crescimento econômico, buscava manter os lucros do empresariado ao mesmo tempo que garantia melhorias de vida para os mais pobres. A partir de 2011, com a chegada ao Brasil dos efeitos prolongados da crise de 2008, como a redução do ritmo de crescimento da China, as políticas de austeridade na Europa e a conseqüente menor demanda por *commodities* no mercado internacional, esse modelo foi se tornando cada vez mais insustentável, acirrando o conflito entre capital e trabalho. O primeiro governo Dilma empenhou-se em manter o pacto conciliatório por meio do estímulo estatal, buscando enquadrar o capitalismo brasileiro e sustentar os níveis de emprego e renda dos trabalhadores. O resultado dessas políticas, além de tensões com setores do capital, que viram suas margens de lucro diminuídas, foi a deterioração das contas públicas. Após uma difícil reeleição, o segundo governo Dilma redirecionou a política econômica para uma linha ortodoxa, buscando repactuar com os setores do capital. Essa reaproximação, no entanto, não ocorreu e o resultado da virada na política econômica foi apenas a fissura entre o governo e sua base social de caráter popular. Os setores do capital passaram a defender ajustes cada vez mais

³⁴ O artigo de Pinto *et al* foi escrito em 2019. Na concepção deste trabalho a crise político-econômica seguiu-se no governo Bolsonaro, sendo alimentada por um novo fator externo devido à pandemia de Covid-19.

³⁵ No governo Bolsonaro o ritmo de crescimento econômico seguiu lento, com 1,1% de aumento em 2019 e uma mudança brusca em 2020 e 2021 devido à pandemia de Covid com -3,9% no primeiro e 4,6% no segundo ano que mantiveram, na prática, o PIB estagnado no período. As previsões para 2022 são relativamente positivas, por volta de 2%, mas com perspectiva de piora em 2023. Em realidade, o PIB brasileiro ainda tem dificuldades para se recuperar ao patamar de 2013.

profundos sobre o trabalho e os gastos sociais³⁶, progressivamente passando a ver na derrubada do governo a única possibilidade desses ajustes se materializarem.

Seguindo sua argumentação, Pinto *et al* reforçam que essa situação ainda foi agravada pelos efeitos da Operação Lava Jato, que aprofundou a recessão econômica, paralisando empresas nacionais do ramo da construção civil e da indústria, e balançou o sistema político, gerando insegurança e instabilidade institucional. Buscando resolver a crise de acumulação via arroxo do trabalho e a crise institucional pelo refreamento da Lava-Jato, as elites político-econômicas brasileiras apoiaram o impeachment de Dilma, o governo Temer e, na ausência de alternativas eleitoralmente competitivas à direita, apoiaram a eleição de Bolsonaro em 2018.

Trazendo o argumento dos autores para 2022, é possível perceber a permanência da crise político-econômica em outros marcos. Em um caminho repleto de conflitos político-sociais, a Lava-Jato foi paulatinamente sendo desestruturada e as reformas ortodoxas foram implementadas. No entanto, a estabilidade institucional não foi consolidada, com novas crises advindas da forma conflituosa de governar e das ameaças à democracia representadas pelo bolsonarismo. A recuperação econômica também não se concretizou, com os prejuízos concentrados nos setores populares e um novo baque oriundo da pandemia de Covid-19. Desse processo inteiro, no entanto, um ator parece ter saído ileso, chegando a aumentar seu poderio econômico e político.

A agropecuária foi o único grande setor da economia que manteve crescimento de produtividade em meio à crise. Por ser uma *commodity* fortemente ligada aos preços internacionais, a agropecuária tende a ser mais resiliente aos problemas econômicos internos (CONSIDERA; KELLY; TRECE, 2022). O PIB da agropecuária cresceu a uma média de 2,6% entre 2012 e o primeiro trimestre de 2022, contra um crescimento de 0,4% do PIB geral no mesmo período (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022). No âmbito das exportações, o agronegócio cresceu na pauta exportadora durante a crise e se beneficiou da pandemia de Covid-19, chegando a representar 48% das exportações brasileiras na primeira metade de 2022 (RECORDE..., 2022)

Num cenário em que as grandes empreiteiras entraram em colapso e a indústria nacional, dependente do consumo interno, retrocedeu, a pujança econômica do agronegócio pode ter a capacidade de aumentar a influência do setor sobre o executivo e a política externa. Os enormes excedentes aumentam a capitalização financeira do setor que pode despejar mais recursos em *lobby*, campanhas publicitárias e na eleição de seus representantes. Além disso, a

³⁶ Como o teto de gastos e as reformas trabalhista e da previdência.

pujança econômica e o peso das exportações do setor ganham ainda mais relevância para governos em situação de desespero, pressionados pela crise econômica e pelo baixo crescimento. Assim, sem grandes possibilidades de manobra, um governo é obrigado a favorecer os setores que estão “dando certo” para conseguir sanar a situação econômica.

No âmbito político, os ruralistas se beneficiaram da deslegitimação e desestruturação dos partidos tradicionais. A Bancada Ruralista se constituiu como força decisiva em um Congresso dominado pelo chamado “Centrão”, grupo de parlamentares de perfil fisiológico e particularista, com baixa fidelidade partidária e ideológica. Articulada ao centrão por meio dos diversos partidos que possui influência, a Bancada Ruralista passou a ser um apoio fundamental para a estabilidade de qualquer governo.

O peso decisivo da Bancada Ruralista foi documentado por Milmanda (2022) já em 2011-2012, durante a votação do Código Florestal. Nesse projeto, de interesse direto dos ruralistas, a Bancada mostrou um grau de coesão superior à maioria dos partidos políticos e grande influência sobre o restante da Câmara, derrotando o governo em emendas chave em que este indicou voto contrário aos ruralistas. A autora demonstra também como a Bancada Ruralista foi crucial para manter Michel Temer no poder em duas votações que, caso bem sucedidas, possibilitariam a investigação judicial sobre o então presidente que estava sendo denunciado por escândalos de corrupção. Em troca de benefícios do governo para os ruralistas, como o perdão de dívidas do setor e a redefinição do que é considerado trabalho análogo à escravidão, o apoio da Bancada foi decisivo nas duas votações extremamente apertadas, compondo cerca de 30% dos votos favoráveis ao presidente e casos importantes de deputados ruralistas divergindo nas votações das orientações de seus partidos.

Observando a Frente Parlamentar do Agronegócio como um todo, com números baseados nas assinaturas formais, Castilho (2017) mostra que deputados da FPA compuseram 49,59% dos votos favoráveis ao *impeachment* de Dilma Roussef em 2016. Ao mesmo tempo, na votação que barrou a investigação à Michel Temer em agosto de 2017, 50,9% dos votos contrários à abertura foram de membros da FPA. Entre os 155 deputados registrados pela FPA que votaram nos dois momentos, 124 deles votaram contra Dilma e a favor de Temer. Esses números dão a FPA a capacidade de derrubar ou manter um presidente no poder, um enorme poder de barganha em eventuais negociações. Não à toa, em levantamento realizado um mês após a votação sobre a investigação de Temer, 13 das 17 demandas apresentadas pelos ruralistas ao governo haviam sido atendidas (BRAGON *et al.*, 2017).

Os ruralistas também se beneficiaram da estratégia de Bolsonaro de buscar governabilidade na relação direta com as frentes parlamentares, sobrepondo-as aos partidos

políticos (COM..., 2019). Constituindo parte integrante do Centrão, a bancada também se favoreceu quando o presidente decidiu posteriormente aliar-se a esse grupo para garantir sua estabilidade no Congresso (OLIVEIRA, 2020). Além disso, o fato de a Bancada Ruralista ter peso no Congresso para definir as eleições da presidência da Câmara e do Senado (GRILLI, 2020) faz com que ela consiga negociar a pauta legislativa e, sobretudo, controlar importantes comissões. Em especial para a política externa é o controle da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara e da CRE do Senado, ambas presididas, no biênio 2021-2022, por um parlamentar membro da FPA: Aécio Neves e Kátia Abreu, respectivamente. A Comissão do Senado é de especial importância pois, além de emitir pareceres sobre proposições referentes a atos e relações internacionais, tem a atribuição de sabatar os embaixadores indicados pelo presidente, podendo, com isso, incidir sobre o processo decisório de política externa.

Dessa forma, após vir aumentando seu peso econômico e político durante os governos petistas, os ruralistas foram capazes de se aproveitar da crise de 2015 para ampliar seu poder de barganha sobre os governos que se seguiram à derrubada do PT. Com isso, passaram a ocupar espaço mais privilegiado na base de apoio dos governos de Temer e, sobretudo, de Bolsonaro. É difícil apontar sua predominância sobre a coalizão de governo ou sobre o bloco no poder do Estado pois outros setores burgueses, como a burguesia financeira, também são privilegiados nesses arranjos, bem como setores não-burgueses como os militares, no caso de Bolsonaro. No entanto, é nítido o aumento da influência dos ruralistas no governo e no bloco no poder, com repercussões que são ainda mais visíveis quando se olha para a política externa.

Como apontado por Lima, Pereira e Barbanti (2018), no governo Temer já ocorreu um aumento da participação dos ruralistas na política externa. No âmbito prático, o governo Temer retomou negociações comerciais prioritárias ao agronegócio que haviam sido estagnadas pelos governos petistas, especialmente o Acordo Mercosul-UE. No entanto, foi com Bolsonaro que a influência dos ruralistas se mostrou definitivamente mais presente, alcançando um patamar de predominância sobre os outros setores da economia e da base política do governo. Paradoxalmente, no entanto, a simpatia e o empenho do governo em pautar as demandas do agronegócio no exterior esbarrou na má imagem externa do próprio governo. Esse complexo processo de avanços e disputas dos ruralistas sobre a política externa do governo Bolsonaro será analisado no próximo capítulo.

3 OS RURALISTAS NA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO BOLSONARO

Discute-se neste capítulo a relação entre os ruralistas e o governo Bolsonaro no âmbito da política externa brasileira. Após a conceituação dos ruralistas como a manifestação política da burguesia agrária e a compreensão de sua ascensão político-econômica nos últimos anos, resta analisar como se deu a atuação desse grupo sobre as relações exteriores do governo Bolsonaro.

Inicialmente, discorre-se sobre a simpatia de Bolsonaro às demandas ruralistas e a ampla participação desse setor no governo. A partir disso, apresentam-se as iniciativas de política externa no período que visavam beneficiar o setor, como a promoção de acordos comerciais. Notadamente, utiliza-se o conteúdo do seminário “Diplomacia do Agronegócio” para compreender a busca do governo de atuar na efetivação das demandas ruralistas no campo da política externa.

Em seguida, realiza-se uma problematização dessa relação a partir do caráter específico da política externa. Em especial, por ser a política externa uma política pública de caráter relacional, dependente da interação com outros países para surtir efeitos, surgem problemas internacionais para o agro por conta de ações e discursos do próprio governo Bolsonaro. Apesar da boa vontade governamental com as demandas ruralistas, a postura ideológica extremada do governo começa a gerar atritos internacionais que ameaçam as exportações do agronegócio brasileiro e dificultam a concretização de novos acordos.

Num jogo multinível, a percepção negativa sobre o Brasil no exterior aumenta os custos para que os outros governos negociem com o país e solapam suas capacidades de ratificação interna das negociações, atrapalhando os interesses internacionais do agronegócio. Para evitar maiores danos, os ruralistas travam uma disputa sobre a política externa dentro do atual governo e, por conta de seu enorme poder de barganha e capacidade de articulação, vencem todas as principais disputas com outros setores nesse tema. Apesar disso, é importante destacar que a política externa se constitui como o principal foco de tensões entre o governo Bolsonaro e o agronegócio, gerando fraturas significativas em uma relação que esperava-se ser de total concordância.

3.1 Os acordos de Bolsonaro com o agronegócio e suas implicações na Política Externa

Apesar de já ter recebido o apoio dos setores mais conservadores do meio rural, especialmente por parte de Nabhan Garcia da UDR, o grande acordo de Bolsonaro com os ruralistas foi selado em dois de outubro de 2018. Na ocasião, às vésperas do primeiro turno das eleições, Bolsonaro recebeu a presidenta da FPA, Teresa Cristina, e o articulador político da frente, Onyx Lorenzoni. Os representantes da Bancada Ruralista apresentaram um documento com suas demandas e declararam apoio da frente à candidatura de Bolsonaro (MATSUI, 2018). A movimentação da FPA foi decisiva por dividir parlamentares de partidos do Centrão que, formalmente, apoiavam a candidatura de Geraldo Alckmin e dar perspectivas de governabilidade para um futuro governo Bolsonaro (BOLSONARO..., 2018).

Uma vez eleito, Jair Bolsonaro deu aos ruralistas uma posição privilegiada de participação no governo, distribuindo a eles uma série de cargos chave. Teresa Cristina foi nomeada para o MAPA e Onyx Lorenzoni para a Casa Civil. Além disso, Bolsonaro nomeou ruralistas para a direção de ministérios e instituições que eram vistas como entraves ao setor por regular questões ligadas ao meio ambiente, à reforma agrária e à proteção aos indígenas. O Ministério do Meio Ambiente foi ocupado por Ricardo Salles, apoiado pelo agronegócio. Nabhan Garcia, que presidia a UDR, se tornou Secretário de Assuntos Fundiários (QUADROS, 2019). Após atritos dos ruralistas com os generais que haviam sido indicados para o INCRA e a FUNAI no início do governo, presidentes ligados ao agronegócio foram indicados para os dois órgãos (VARGAS; MANFRINI, 2019) (NOVO..., 2019). Bolsonaro adotou posições governamentais amplamente favoráveis aos interesses ruralistas e chegou a afirmar a representantes do setor que “esse governo é de vocês” (RODRIGUES, 2019).

É importante destacar que os ruralistas contavam com a simpatia de todos os principais setores que compunham o governo. A ala ideológica, que no curso do governo seria a principal causa de problemas para o agronegócio, compartilhava com os ruralistas o viés conservador. A ala neoliberal, amparada no discurso das vantagens comparativas, apoiava a negociação de acordos internacionais em que o Brasil retirasse suas próprias medidas protecionistas em troca de novos mercados externos para o agronegócio. Por fim, a lógica de ocupação da Amazônia pautada no “integrar para não entregar” e o pragmatismo internacional aproximava os ruralistas dos militares.

Esse forte apoio aos ruralistas no governo se refletiu diretamente sobre a política externa. Já no início da gestão, o setor passou a contar com um departamento próprio dentro da nova estrutura do Itamaraty, o Departamento de Promoção do Agronegócio. Em julho de 2019, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), realizou o seminário “Diplomacia do Agronegócio”, em que os

representantes do governo apresentaram seu apoio às demandas ruralistas na política externa. A análise desse seminário, realizada por Madureira (2020), é interessante para identificar as principais iniciativas de política externa que o governo Bolsonaro engendrou para beneficiar o agronegócio.

No seminário, Ernesto Araújo, então ministro das Relações Exteriores, apresentou três vertentes que estruturavam a política externa em relação ao agronegócio: a promoção comercial, a promoção de uma imagem positiva do setor e a negociação de acordos para reduzir barreiras à exportação brasileira. No âmbito da promoção comercial, o Itamaraty disporia de toda uma rede com 119 setores de promoção comercial em embaixadas pelo mundo que estariam à disposição do agronegócio e, em 2019, haveria recursos para a participação brasileira em 14 feiras internacionais de interesse do setor. Em relação a promoção da imagem, o foco seria promover ações para consolidar a boa reputação dos produtos brasileiros no exterior, sobretudo em relação a sua qualidade e ao respeito às políticas ambientais. Enquanto nessas duas vertentes de atuação a mudança na postura brasileira parece ter sido apenas em termos quantitativos, significando maior intensidade da atuação governamental, na vertente de negociação de acordos comerciais as mudanças apresentam um caráter qualitativo, apontando para uma mudança de paradigma na política externa brasileira.

Sobre os acordos comerciais, o chanceler afirmou no seminário quatro negociações prioritárias que o Itamaraty estaria realizando. Além do acordo Mercosul-UE, que foi acelerado a partir do governo Temer, estariam em negociação acordos do Mercosul com a EFTA, o Canadá e a Coreia do Sul. Segundo o chanceler, em todas essas negociações a questão agrária é relevante e o Brasil só fecharia os acordos se eles tivessem um saldo positivo profundo para o agronegócio. Sobre o tema, é ainda mais aprofundado no seminário o discurso do Embaixador Orlando Leite Ribeiro, então Secretário de Comércio e Relações Internacionais do MAPA. Ele afirma que, para o sucesso das negociações e abertura de novos mercados para as exportações agrárias brasileiras, é necessário oferecer em troca acesso ao nosso mercado interno. Além disso, sobre o acordo Mercosul-UE, o embaixador apresenta que as negociações estariam avançando devido a pressa da Argentina de fechar um acordo (por conta do governo Macri, que em breve disputaria a reeleição), a disposição do Brasil de rever suas linhas vermelhas relacionadas à proteção industrial e a percepção da UE de que dificilmente essa janela de oportunidade para assinatura do acordo se repetiria (MADUREIRA, 2020).

Até as eleições de 2022, dentre as negociações apresentadas no seminário, apenas as conversas referentes aos acordos com a União Europeia e a EFTA chegaram a uma conclusão. As duas negociações foram concluídas logo após a realização do seminário, ainda em 2019, mas seguem sem perspectivas de assinatura e ratificação congressional após tensões que serão posteriormente analisadas. O Acordo Mercosul-Canadá se estagnou e não há no site do Siscomex registros de novas reuniões desde a 7^o Rodada de Negociações encerrada 2 de agosto de 2019³⁷. O Acordo Mercosul-Coreia do Sul segue com reuniões constantes, com a última rodada ocorrendo entre agosto e setembro de 2022, mas não foi assinado até o momento que esta dissertação é escrita³⁸. Além destes, em julho de 2022 foi concluído o acordo Mercosul-Singapura (BRASIL, 2022) que espera ratificação do Congresso – e, diferente do caso da UE, não se registraram grandes polêmicas que indiquem dificuldades nesse sentido. O acordo com Singapura é de certo interesse para o agronegócio, já que o Brasil importa insumos agrícolas e exporta proteína animal para o país³⁹. No entanto, a maior parte da corrente de comércio Brasil-Singapura nos últimos anos é de derivados de petróleo e o país, com cerca de 6 milhões de habitantes, é mais importante para o agronegócio pela abertura que representa na Ásia do que pelo seu mercado em si. Por fim, o governo também vem negociando acordos com o Líbano, Indonésia e Vietnã (YANO, 2022), mas os três seguem sem perspectivas de conclusão até o momento. Também há interesse do agronegócio em um acordo com o Japão e o Reino Unido (DOCUMENTO..., 2021). Apesar de terem ocorrido tratativas iniciais (LINDNER, 2020) (REUNIÃO..., 2017), não houve anúncio de negociação formal de nenhum dos dois acordos.

Além dos acordos comerciais, é importante destacar a atuação do Itamaraty na busca de reduzir barreiras de cunho não-comercial para as exportações agrárias brasileiras, sobretudo no campo fitossanitário. Esse foi o caso do questionamento na OMC das barreiras da UE contra as exportações brasileiras de carne de aves, realizado em novembro de 2021 (BRASIL..., 2021) e das tratativas com a China, ocorridas entre setembro e dezembro de 2021, para o relaxamento do embargo do país sobre a carne bovina brasileira após detecção de dois casos de doença da “vaca louca” (OLIVEIRA, 2022).

³⁷ MERCOSUL – CANADÁ. **Siscomex**. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-canada>. Acesso em: 10 out. 2022.

³⁸ MERCOSUL – COREIA DO SUL. **Siscomex**. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-coreia-do-sul>. Acesso em: 10 out. 2022.

³⁹ Dados do ComexVis: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>

Um último ponto da política externa do governo Bolsonaro para o agronegócio não é diretamente relacionado com o MRE, mas sim com o MAPA. Em março de 2020, Bolsonaro ampliou de 25 para 28 o número de adidos agrícolas do MAPA em postos no exterior (BRASIL..., 2020), com nova ampliação para 29 em fevereiro de 2022 (DECRETO..., 2022). Esses adidos são vistos como fundamentais para o agronegócio ao oferecer suporte técnico às negociações internacionais (QUEM..., 2020).

No entanto, tanto a atuação para reduzir barreiras fitossanitárias quanto a ampliação de adidos agrícolas não representam rupturas com a ação passada do Itamaraty, no máximo apontando uma maior intensidade da atuação em favor do agronegócio, alinhada a promoção comercial e a promoção de uma imagem positiva do setor. Vale lembrar que o Itamaraty já atuava na quebra de barreiras fitossanitárias durante os governos petistas e que o cargo de adido agrícola foi criado em 2008, durante o governo Lula.

A grande mudança na política externa para o agronegócio parece ter realmente se dado na disposição de negociar acordos comerciais, aceitando com mais facilidade os prejuízos que esses acordos podem causar a outros setores, como a indústria. Porém, apesar dessa mudança na disposição negociadora brasileira, até as eleições de 2022 nenhum grande acordo internacional de interesse do agronegócio foi efetivado. A boa vontade do governo Bolsonaro parece ter esbarrado com problemas da própria postura governamental, gerando impasses que impediram ganhos para os ruralistas. Na próxima subseção serão avaliados esses problemas e as tensões que geraram com o agronegócio, impedindo a efetivação de acordos comerciais e criando riscos para as exportações do setor. Como base dessas questões, apresentamos a característica distinta da política externa enquanto uma política pública de caráter relacional, dependente não só da ação governamental, mas da resposta oferecida pelos outros Estados com quem se relaciona.

3.2 Entraves e tensões dos ruralistas com Bolsonaro na política externa

A política externa de um país, embora se constitua enquanto uma política pública, não deixa de ter especificidades próprias. Uma característica específica da política externa é o fato que ela lida com a relação com outros Estados. Nas demais políticas públicas, a determinação do governo é o principal indutor de transformações, produzindo resultados que dependem de relações socioeconômicas locais. Os efeitos da política externa, contudo, normalmente

dependem da reação de outros Estados às ações adotadas. Enquanto na política interna o governo tem maior capacidade para produzir diretamente resultados, na política externa ele depende da interação com seus pares.

Na lógica dos jogos de dois níveis (PUTNAM, 1988), os governos com quem se negocia também buscam agradar seus grupos domésticos. As preferências dos grupos dominantes na política externa de um Estado precisam se relacionar com as preferências dominantes do Estado com quem se negocia (MORAVCSIK, 1997), produzindo efeitos que podem variar da cooperação ao conflito (MILNER, 1997). Além disso, a imagem de um governo (ou de um Estado como um todo) pode influenciar na disposição negociadora dos outros governos e na capacidade de ratificação deles em suas bases domésticas. Esse fato se torna ainda mais relevante quando temas distintos se entrecruzam, tornando nebulosa a fronteira entre política doméstica e política externa.

No caso brasileiro, este trabalho argumenta que, apesar da simpatia e disposição do governo, a gestão Bolsonaro não conseguiu avanços relevantes para os ruralistas devido à degradação da imagem do país no exterior. Pior, algumas posturas adotadas pelo executivo geraram riscos para as exportações do agronegócio e se transformaram em pontos de tensão de uma relação que a princípio era de total afinidade. Analisaremos a seguir três pontos em que posicionamentos do governo, a princípio desconexos da área comercial, geraram problemas para o agronegócio e geraram embates com os ruralistas. São eles: a transferência da embaixada em Israel e a saída do Acordo de Paris; o desmatamento na Amazônia e os embates com a UE; e as tensões com a China durante a pandemia de Covid-19.

3.2.1 Transferência da embaixada em Israel e saída do Acordo de Paris

Nos dias seguintes à sua eleição, antes mesmo de tomar posse como presidente, Bolsonaro anunciou a intenção de transferir a embaixada do Brasil em Israel para a cidade de Jerusalém (BOLSONARO..., 2018a) e de retirar o país do Acordo de Paris (BOLSONARO..., 2018b). As duas medidas provinham de demandas do que foi posteriormente chamado de “Ala Ideológica” do governo e seguiam movimentações feitas pelo governo de Donald Trump nos EUA. No entanto, entre outros problemas, elas apresentavam riscos potenciais para as exportações do agronegócio brasileiro.

A mudança da embaixada brasileira em Israel para Jerusalém gerou tensões com a Liga Árabe, que chegou a enviar uma carta para o Itamaraty com fortes críticas a ideia. Os 22 países do bloco árabe representam um importante mercado para as exportações de carne do Brasil, que é o maior exportador de carne *halal*⁴⁰ do mundo, e retaliações comerciais poderiam prejudicar o superávit de 7 bilhões que o Brasil possui no comércio com eles (LIGA..., 2022). Assim, os ruralistas foram um dos principais atores que pressionaram o governo para rever essa decisão, com posicionamento público da então líder da FPA e futura Ministra da Agricultura, Teresa Cristina (RESENDE, 2018).

No caso da possibilidade de saída do Brasil do Acordo de Paris, é ainda mais interessante a posição contrária de importantes lideranças ruralistas. Enquanto uma ala mais conservadora dos ruralistas apresenta um discurso de aberto negacionismo climático, a maior parte do setor parece se preocupar ao menos com os prejuízos às exportações agrícolas que uma imagem negativa do Brasil em relação à proteção do meio-ambiente possa causar. Em resposta ao anúncio de Bolsonaro, a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura enviou uma nota ao governo defendendo a permanência brasileira no Acordo. O documento apresentava a agenda climática como uma oportunidade para o agronegócio, abrindo caminho para benefícios como a compensação de áreas preservadas via créditos de carbono. Ele também aponta que a preservação das florestas é importante para o abastecimento hídrico das lavouras e que o atendimento a critérios de sustentabilidade é essencial para dar competitividade aos produtos brasileiros (GIRARDI, 2018).

As duas medidas geraram críticas de muitos setores da sociedade brasileira, mas nos dois casos a atuação contrária dos ruralistas foi fundamental para bloquear a movimentação do governo por representar o principal setor econômico prejudicado e por seu peso político na recém-eleita gestão. Não à toa, após as pressões, Bolsonaro recuou tanto da transferência da embaixada em Israel para Jerusalém (APÓS..., 2019), quanto da saída do Brasil do Acordo de Paris (SOARES; GAMBA, 2019).

3.2.2 Desmatamento na Amazônia e os embates com a UE

⁴⁰ Carne produzida conforme os preceitos aceitos pelo islamismo para consumo.

Após 20 anos de lentas negociações, o governo Bolsonaro anunciou a conclusão do Acordo Mercosul-UE em junho de 2019. Apresentado pelo governo como um marco histórico para a política externa brasileira, o acordo pretendia retirar o Mercosul do “isolamento” comercial (MERCOSUL..., 2019). O acordo agradou a maior parte dos ruralistas, que foram os principais beneficiados com a abertura do mercado europeu para as exportações agrárias brasileiras (AGROPECUÁRIA..., 2019). Setores críticos ao acordo chegaram a taxá-lo de “neocolonial”, já que a redução das barreiras alfandegárias tenderia a aprofundar a dinâmica de comércio atual entre os dois blocos, com o Mercosul exportando matérias primas para a UE enquanto importa desta produtos industrializados (CORNILS, 2021).

Como apresentado no seminário “Diplomacia do Agronegócio”, a célere conclusão do acordo, com apenas seis meses do início do governo Bolsonaro, se deveu à pressa dos europeus em aproveitar o momento oportuno em que os governos do Brasil e da Argentina aceitavam rever suas políticas de proteção industrial. Ao mesmo tempo, existia uma tênue concordância entre os principais países europeus de abrir parte do seu mercado agrícola interno para conseguir aprovar o acordo. No entanto, logo após a conclusão das negociações, um surto de queimadas nas florestas brasileiras desencadeou uma crise política entre os governos do Brasil e da União Europeia que praticamente sabotou qualquer possibilidade de assinatura e ratificação.

No mês seguinte à conclusão das negociações, em agosto de 2019, apenas na Amazônia, foram contabilizadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) um total de 30.901 focos ativos de queimada, um aumento de 196% em relação ao mesmo mês do ano anterior (AGOSTO..., 2022). O dia 10 de agosto de 2019 ficou conhecido como “Dia do Fogo”, após uma ação orquestrada por produtores rurais da região norte incendiar florestas para futuro uso como pasto (MACHADO, 2019). Entre os motivos apontados como causa do aumento das queimadas, estariam o discurso e as ações do presidente Bolsonaro, que além de encorajar em suas falas o desmatamento, vinha desmontando a política ambiental do país ao intervir e cortar recursos de institutos como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) (AMAZÔNIA..., 2022).

Além do desmonte das políticas ambientais brasileiras, a forma como Bolsonaro reagiu às preocupações europeias com o surto de queimadas praticamente implodiu qualquer possibilidade de ratificação do acordo Mercosul-UE. O presidente acusou Organizações Não Governamentais (ONGs) estrangeiras e até mesmo os próprios indígenas de serem os responsáveis pelo fogo e demitiu o presidente do INPE, Ricardo Galvão, por ter divulgado os dados sobre o desmatamento. Após Alemanha e Noruega suspenderem 70 milhões de ajuda

ao Fundo da Amazônia, Bolsonaro atacou a chanceler alemã Angela Merkel e acusou a Noruega de massacrar baleias (PERSON; MAGALHAES, 2019). Com o presidente francês, Emmanuel Macron, os embates foram ainda mais graves. Macron acusou Bolsonaro de mentir sobre seus compromissos contra as mudanças climáticas ao negociar o acordo Mercosul-UE e atiçou a fúria de Bolsonaro e seus apoiadores. Em resposta, Bolsonaro comentou em uma imagem que zombava da primeira-dama francesa, enquanto seu filho Eduardo Bolsonaro compartilhou uma imagem de manifestantes franceses chamando Macron de “idiota” (BASSETS, 2019).

As reações descabidas de Bolsonaro geraram um profundo mal-estar com as lideranças europeias. Macron, que já era reticente ao acordo devido às pressões dos agricultores franceses, divulgou nota em que “diante dos fatos, a França se opõe ao acordo da União Europeia com o Mercosul”. Além dele, o primeiro-ministro irlandês, Leo Varadkar, disse que o país não vai ratificar o acordo de livre-comércio se o Brasil não atuar para combater os incêndios. A Finlândia também condenou a destruição e convocou os integrantes do bloco europeu a estudar a possibilidade de banir a importação de carne brasileira. Após críticas de Merkel a postura brasileira, uma ministra do governo alemão defendeu que o acordo com o Mercosul precisaria ser alterado para possuir garantias de preservação da Amazônia. Às vésperas da reunião do G7, os líderes do Reino Unido e Canadá também expressaram preocupações com o tema (EUROPA..., 2019).

É interessante o trabalho realizado por Rajão et al (2020) que analisa a ligação entre o desmatamento ilegal e as exportações de soja e carne brasileiras para a UE. Os autores demonstram como 2% das propriedades na Amazônia e Cerrado são responsáveis por 62% do desmatamento ilegal e que cerca de 20% das exportações de soja e 17% das de carne podem estar contaminadas por desmatamento. Assim, em um cenário que a maior parte das emissões de gases do efeito estufa brasileiras são provenientes do desmatamento, faz-se necessário um esforço internacional para garantir maior regulamentação no acordo Mercosul-UE visando mitigar os efeitos climáticos negativos da abertura comercial.

A questão das queimadas dividiu os ruralistas. Aqueles mais próximos da base política do governo, maioria na direção da CNA e FPA, seguiram de certa forma o discurso presidencial, apontando “interesse político” nas reações europeias (DUARTE, 2019). Outros setores, representados pela Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, expressaram preocupação e cobraram ação do governo contra as queimadas (COALIZÃO BRASIL CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA, 2019). Apesar dessa divisão, fato é que o agronegócio, sobretudo a parte dele não diretamente ligada ao desmatamento, foi o principal

prejudicado pela má postura internacional de Bolsonaro. Na prática, a crise das queimadas isolou ainda mais o Brasil do mundo e implodiu as negociações não só com a União Europeia, mas também com o EFTA e o Canadá, todos mercados em potencial para as exportações agrícolas. Ao protagonizar tamanho escândalo logo após a conclusão de um importante acordo comercial, é de se supor também um grande prejuízo à reputação brasileira que pode ter afetado a disposição de outros países de negociar com o Brasil. Ao fim, com a chegada da pandemia e a queda dos seus aliados na Argentina e EUA⁴¹, o único acordo comercial que Bolsonaro conseguiu concluir até as eleições de 2022 foi com Singapura, que ainda carece de ratificação até a escrita desta dissertação.

3.2.3 Tensões com a China e a pandemia de Covid-19

A gestão de Bolsonaro foi marcada por ataques, quase sempre gratuitos, ao principal destino das exportações brasileiras. A China, que consumiu no período cerca de um terço de tudo que o agronegócio brasileiro exportou, um total de US\$ 34bi apenas no ano de 2020 (CHINA..., 2021), foi tratada como inimiga em uma confrontação que, apesar de ter um caráter essencialmente discursivo, oferecia enorme risco econômico para os ruralistas. Os principais instigadores no governo Bolsonaro de críticas à China eram oriundos da “ala ideológica”, sendo representados na política externa pelo chanceler Ernesto Araújo e pelo filho do presidente, o deputado Eduardo Bolsonaro, que acabou tomando protagonismo na política externa ao se articular internacionalmente com outros grupos da extrema-direita mundial. Os dois seguiam o “guru” Olavo de Carvalho e se insurgiam contra um suposto “globalismo” que solapava a soberania das nações para impor uma ordem global marcada pelo “marxismo cultural”. Essa ideologia delirante, na prática, os fazia buscar emular na política externa brasileira as medidas tomadas pelo presidente americano Donald Trump. Assim como no caso da embaixada em Israel e do Acordo de Paris, a ala ideológica instigou Bolsonaro e seu governo a repetir o confronto que Trump travava com a China.

Enquanto o governo Trump chegou a iniciar uma guerra comercial com a China, as ações do governo Bolsonaro se deram sobretudo no campo verbal e simbólico. Em fevereiro de 2018, ainda na condição de pré-candidato, Bolsonaro realizou uma viagem com seus filhos

⁴¹ O presidente argentino Mauricio Macri foi derrotado nas eleições de 2019 e o presidente estadunidense Donald Trump foi derrotado nas eleições de 2020.

à Taiwan e se encontrou com membros do governo da ilha. A movimentação foi repudiada pelos chineses, que em carta afirmaram que a visita do então deputado violava o princípio de “Uma Só China” e causaria eventuais turbulências na Parceria Estratégica Global Brasil-China (ABRANTES, 2018).

Durante a campanha eleitoral de 2018, Bolsonaro ganhou manchetes ao afirmar criticamente que a China estaria comprando o Brasil. Uma vez eleito, seu Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, afirmou em aula magna dos novos diplomatas que o Brasil não venderia sua alma para exportar minério de ferro e soja para a China. A declaração de Araújo foi criticada pelos ruralistas, com a FPA enviando uma carta, assinada pelas associações que integram o IPA, em que externava suas preocupações (RURALISTAS..., 2019) e requisitando uma reunião de emergência com o chanceler (OLIVEIRA, 2019).

Após as reclamações dos setores ruralistas, com o desenrolar do primeiro ano de governo a situação começou a se arrefecer (APÓS..., 2019). Foram importantes para a reaproximação o vice-presidente Hamilton Mourão, atuando pela Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), e a ministra da agricultura, Teresa Cristina. Em outubro de 2020, Bolsonaro e uma comitiva governamental fizeram viagem à China, buscando aberturas no mercado e, pasmem, compradores chineses para o programa de privatizações do governo brasileiro (SENRA, 2019). Bolsonaro foi recebido com honrarias máximas pelo presidente chinês, Xi Jinping, e a situação parecia estar bem-resolvida.

A pandemia de Covid-19, no entanto, reanimou as polêmicas e acendeu um discurso abertamente sinofóbico por parte de Bolsonaro e seus principais articuladores de política externa. Em março de 2020, quando o vírus chegou efetivamente ao Brasil, diversos membros do governo buscaram culpabilizar a China pela disseminação da doença, seguindo teorias da conspiração da direita trumpista e alimentando um discurso xenofóbico. O primeiro foi o filho do presidente, Eduardo Bolsonaro, que comparou o desastre de Chernobyl com a disseminação do coronavírus, afirmando que a ditadura chinesa preferiu esconder a doença e colocou em risco vidas de todo o resto do mundo. Em abril, o chanceler Ernesto Araújo chamou em um artigo a Covid-19 de “Comunavírus”, afirmando que ela seria parte de um plano de dominação comunista global por meio das quarentenas forçadas. Por fim, no início de maio o próprio presidente Bolsonaro sugeriu que a China teria se beneficiado da pandemia e afirmou que o vírus poderia ter sido criado em laboratório (LADEIRA, 2021).

O governo chinês respondeu apenas de forma verbal por meio de seu embaixador no Brasil, Yang Wanming, evitando retaliações comerciais ou outras formas de sanções. Os ruralistas, no entanto, sentiram os prejuízos que essas tensões poderiam causar e fizeram duras

críticas, sobretudo à postura inicial de Eduardo Bolsonaro (MENDES; LOPES; WALENDORFF, 2020). O presidente da FPA, deputado Alceu Moreira, um ruralista aliado ao governo, buscou acalmar os ânimos e lançou uma nota reforçando a importância da parceria com a China (FUHRMANN, 2020).

As tensões não se reduziram e os ataques à China seguiram no decorrer da pandemia. Em novembro de 2020 outra discussão pública ocorreu entre Eduardo Bolsonaro e o embaixador chinês no Brasil, Yang Wanming. Ela teve início após Eduardo declarar apoio à aliança Clean Network, articulada pelo governo Trump para excluir empresas chinesas da construção de infraestrutura 5G pelo mundo, acusando-as de espionagem (GOMES, 2020). A má relação entre os governos brasileiro e chinês chegou a afetar a produção de vacinas, com o diretor do Instituto Butantan, Dimas Covas, atribuindo o atraso da chegada do Ingrediente Farmacêutico Ativo (IFA), insumo básico para a fabricação de vacinas, à falta de alinhamento do governo federal e o mal-estar que esse vinha causando com a China (LIMA; CARDIM, 2021). O isolamento internacional, pós derrota de Trump nos EUA, e a má gestão da pandemia, incluindo na atuação externa, abriram espaço para um movimento de questionamento da política externa brasileira e readequação da mesma à “tradição” do Itamaraty, com o afastamento da “ala ideológica”. Os ruralistas, aliados do governo, mas críticos da política externa com a China, se aproveitaram dessa movimentação e foram fundamentais para o giro da política externa na metade do governo Bolsonaro.

No início de 2021, setores importantes do governo, entre eles os ruralistas, já demandavam uma mudança na relação com a China, evitando pronunciamentos de caráter ideológico e buscando construir consensos com o país (GRILLO; WALTENBERG, 2021). Com a consolidação da aliança de Bolsonaro com o centrão, no final de janeiro o próprio Vice-Presidente, Hamilton Mourão, já falava na possibilidade de substituição do Ministro das Relações Exteriores em uma reforma ministerial, a ser feita após as eleições da presidência da Câmara e Senado, para acomodar a nova composição política do governo. Bolsonaro mantinha o apoio a Araújo, mas, além dos ruralistas, ele enfrentava resistência de militares, parlamentares, acadêmicos e embaixadores aposentados (FRAZÃO, 2021).

Ao final de março, após a eleição da presidência da Câmara e Senado, o clima no Congresso era abertamente hostil a Ernesto Araújo. O chanceler foi convocado a uma audiência no Senado no dia 24 para prestar esclarecimentos sobre a relação com a China e o atraso na compra de vacinas do exterior. Na sessão, diversos senadores pediram a saída de Araújo, que foi abandonado até mesmo pelas lideranças governistas, que não compareceram. Para piorar a situação, um dos assessores de Araújo, Filipe Martins, foi acusado de fazer um

gesto ligado ao supremacismo branco durante a audiência, em claro desrespeito à casa (GONÇALVES; GHIROTTI, 2021). No dia 28, Ernesto Araújo insinuou em um *tweet* que a presidente da CRE do Senado, a ruralista Kátia Abreu, teria ligação com o *lobby* do 5G chinês e por isso queria tirá-lo do posto. A postagem enfureceu ainda mais os senadores, Kátia Abreu chegou a chamar o ministro de “marginal” e foram apresentados projetos de *impeachment* de Ernesto e de suspensão das nomeações de embaixadores via CRE enquanto ele não fosse demitido (MACHADO; BRANT, 2021). Após pressão dos presidentes da Câmara, Arthur Lira, e do Senado, Rodrigo Pacheco, Ernesto Araújo pediu demissão do comando do Itamaraty no dia 29 de março de 2021 (ORTIZ, 2021).

A mudança no ministério diminuiu as tensões com a China. O novo chanceler, Carlos França, estreitou relações com o Ministro dos Negócios Exteriores da China, Wang Yi, e foi elogiado pelo Embaixador chinês no Brasil, Yang Wanming. Apesar de Bolsonaro e alguns de seus ministros seguirem pronunciando discursos sinofóbicos, a atuação da diplomacia passou a ser de buscar dirimir as tensões causadas por esses posicionamentos (SOUZA *et al.*, 2021). França também indicou para a Embaixada do Brasil na China o Embaixador Orlando Leite Ribeiro⁴², que havia sido Secretário de Comércio e Relações Internacionais do MAPA (CHRISPIM, 2021).

É possível distinguir dois momentos de atuação dos ruralistas pressionando o governo pela melhoria das relações com a China. O primeiro, em 2019, ocorreu no início do mandato e visava impedir uma lógica de confronto comercial similar a que os EUA travava com a China no momento – tendo como marco de sucesso a viagem de Bolsonaro à Pequim. O segundo, em 2021, ocorreu durante a pandemia de Covid-19 e a crise das vacinas, tendo como foco a volta da cooperação entre os países – e como marco de sucesso a substituição do chanceler Ernesto Araújo. No primeiro, as organizações ruralistas se posicionaram mais abertamente, com a carta da FPA, assinada pelas associações que integram o IPA, tendo peso decisivo na mudança de postura brasileira. No segundo caso, as entidades ruralistas não se posicionaram diretamente, tentando moderar a posição do governo sem confrontá-lo diretamente, tendo ocorrido inclusive reuniões da FPA e da CNA com o Ministro Ernesto Araújo no mês em que ele acabaria sendo demitido (IMAGEM..., 2021) (PRESIDENTE..., 2021). No entanto, a atuação de parlamentares ruralistas, sobretudo aqueles mais críticos ao governo, como a senadora Kátia Abreu, foi fundamental para a demissão do ministro Ernesto Araújo. Esta parlamentar, inclusive, ao presidir a CRE, seguiu agindo de forma ativa ao cobrar o governo

⁴² O mesmo que participou do seminário Diplomacia do Agronegócio.

pela redução das tensões com a China, convocando o novo chanceler Carlos França a dar explicações sobre as falas de Bolsonaro críticas ao país (BONIN, 2021). Entre as possíveis justificativas para a atuação mais moderada das organizações ruralistas em 2021 estão a consolidação da adesão desse setor ao governo, o *boom* que o setor estava passando nas exportações durante a pandemia e a temática da crise mais ligada à crise sanitária e a chegada de vacinas. Ainda assim, nos dois momentos é inegável a importância da ação do setor para a mudança nas relações Brasil-China.

Por fim, é importante notar que, apesar do risco que ofereciam, os ataques de Bolsonaro e sua gestão à China não afetaram significativamente o comércio e os investimentos desse país no Brasil ao menos até a metade de 2021. Esse resultado é fruto tanto de um pragmatismo da política externa e comercial chinesa, quanto da ação de atores importantes dentro da gestão Bolsonaro. Em especial, a reativação da COSBAN pelo Vice-Presidente brasileiro, Hamilton Mourão, e a criação pela ministra Tereza Cristina de um “Núcleo China” dentro do Ministério da Agricultura, para tratar das relações do agronegócio brasileiro com o seu principal destino de exportações (BARRUCHO, 2021).

O único grande problema comercial com o país durante a gestão de Bolsonaro foi o embargo chinês de 103 dias à carne bovina brasileira, após o surgimento de dois casos atípicos da doença da “vaca louca” em setembro de 2021. Parlamentares da Bancada Ruralista na Câmara chegaram a culpar Bolsonaro pelo embargo, argumentando que a má postura anterior do governo brasileiro perante a China estava prejudicando agora o comércio entre os dois países (RURALISTAS..., 2021). Apesar da justificativa sanitária para o embargo, é difícil precisar o quanto as desavenças políticas contribuíram para a demora na reabertura comercial. As relações já estavam melhorando nesse momento com a atuação do novo chanceler Carlos França e é possível pensar em uma maior preocupação sanitária chinesa após o surto de peste suína africana, que dizimou os rebanhos do país em 2018 e continuava causando problemas em 2021 (GU; SINGH, 2021). Outra possibilidade é uma tentativa da China de pressionar para baixo os preços da carne bovina no mercado mundial, que haviam subido nos últimos meses, aproveitando-se da questão sanitária para segurar suas compras por um tempo e comprar mais barato após a reabertura (SILVA, 2021). Em outubro o chanceler chinês, Wang Yi, prometeu ao ministro Carlos França uma “solução rápida” para o embargo (WALENDORFF; TOOGE, 2021) e a ministra Tereza Cristina também se ofereceu a ajudar dizendo que o “bloqueio de carne não é ato político da China” (TUON, 2021). Fato é que apenas no final do ano, dia 15 de dezembro, a China reabriu seu mercado para as exportações de carne bovina brasileira.

3.3 Balanço da atuação dos ruralistas na política externa do governo Bolsonaro

Após o gradativo crescimento econômico e organizacional, os ruralistas, manifestação política da burguesia agrária, viram seu peso econômico e poder político alavancados pela crise político-econômica que se desencadeou no Brasil a partir de 2015. Esse fator, somado à afinidade que possuía com o governo Bolsonaro, fez com que eles entrassem no governo em uma posição de força e pudessem ter um maior protagonismo na política externa. Em linhas gerais, a atuação externa do governo em prol do agronegócio se intensificou com uma maior ação, sobretudo, do Itamaraty, por meio da criação de uma secretaria própria para o setor, e do MAPA, que passou a atuar mais intensamente na agenda internacional. Apesar da boa vontade governamental, no entanto, o governo chega a seus últimos meses sem ratificar qualquer grande acordo internacional que vá trazer benefícios a longo prazo para as exportações do agronegócio. Mesmo com a disposição do governo em rever suas linhas vermelhas e, na prática, prejudicar outros setores econômicos, como a indústria, para auferir ganhos comerciais para o agronegócio, as negociações esbarraram em problemas não diretamente vinculados com o comércio. Esses problemas, inclusive, foram os principais pontos de tensão entre os ruralistas e o governo em âmbito de política externa.

No modelo clássico de jogos de dois níveis proposto por Putnam (1988), os líderes nacionais negociam com seus pares tendo como base os interesses dos grupos domésticos de cada um. Em um mundo crescentemente interligado, no entanto, o autor já previa a conexão entre temas e até mesmo a possibilidade de relação direta entre os atores domésticos de cada país para influenciar o resultado das negociações. Esse último caso foi pensado tendo como perspectiva a formação de alianças transnacionais por empresas, setores econômicos ou movimentos sociais. No entanto, essa interação de atores do nível doméstico com atores domésticos de outro país também pode se dar de forma negativa, com um grupo doméstico bloqueando negociações que beneficiem um outro grupo doméstico em outro país – ambientalistas europeus se lançando contra negociações que possam beneficiar o agronegócio brasileiro e ampliar o desmatamento, por exemplo. Além disso, parece ser especialmente importante a imagem que um ator doméstico possui do governo do outro país. Uma imagem positiva facilita o apoio a acordos enquanto uma imagem negativa atrapalha esse apoio⁴³.

⁴³ Existem até mesmo situações em que um ator doméstico possui relação direta com outro Estado, como nos casos do *Hezbollah* no Líbano, ligado ao Irã, e do *lobby* sionista nos EUA, ligado à Israel.

Nos três pontos de tensão analisados, é possível perceber como questões não relacionadas diretamente ao comércio afetaram as exportações do agronegócio: a questão ambiental, o conflito árabe-israelense, o confronto geopolítico com a China e a pandemia de Covid-19. A comparação entre os casos é interessante para perceber as diferentes linhas vermelhas e os diferentes graus de responsividade dos grupos internos de cada país às ações da política externa brasileira.

No primeiro ponto de tensão, é interessante perceber como a transferência da embaixada do Brasil em Israel para Jerusalém é uma linha vermelha nítida para os países árabes, que poderia ameaçar sanções comerciais contra o Brasil. Isso, sem dúvida, se deve ao peso que o conflito árabe-israelense possui nos governos e nas bases domésticas desses países. Já o Acordo de Paris parece ser uma linha vermelha para os europeus, que prejudicaria as relações e certamente impediria a negociação de novos acordos comerciais. Entre os motivos para essa postura estão o maior peso dos temas ambientais nas bases domésticas europeias e a forte defesa do acordo no programa internacional de governos centrais na UE, como a França e a Alemanha.

Ao observar o segundo e o terceiro pontos de tensão, é interessante comparar as diferenças na responsividade doméstica da UE e da China. No caso da UE, uma entidade descentralizada em diversos países com sistemas políticos abertos, o surto de queimadas e os ataques de Bolsonaro repercutiram internamente, afetando a disposição das bases domésticas e das lideranças políticas para aceitar acordos com o Brasil. No caso da China, um país unificado com um sistema político mais fechado, os ataques de Bolsonaro e a sinofobia de seu governo não parecem ter repercutido intensamente no seio doméstico, com o país adotando uma postura pragmática em relação ao comércio com o Brasil. Há de se perguntar se assuntos mais relacionados à segurança nacional, como o reconhecimento de Taiwan, não se configurariam linhas vermelhas para a diplomacia chinesa, podendo acarretar retaliações caso cruzadas pelo Brasil.

Outra questão interessante a se analisar é a forma com que as classes sociais influenciam a política externa, nesse caso específico investigando a partir da atuação dos ruralistas. Durante todo o governo Bolsonaro fica nítida a primazia do presidente e do MRE na condução da política externa, direcionando-a mesmo que sob fortes críticas de outros setores do governo e da sociedade. Durante mais da metade do governo, por exemplo, Bolsonaro e Araújo atacaram a China em um confronto criticado pela maioria dos setores que o apoiavam. Eduardo Bolsonaro, apesar de não vinculado diretamente ao Itamaraty, também cumpriu um papel fundamental no embate que era chancelado pela sua posição de filho do

presidente e por seus vínculos com a ala que dirigia o Itamaraty, como o próprio ministro Ernesto Araújo e o assessor Filipe Martins.

O modo que os ruralistas influenciaram a política externa, além da pressão direta das entidades ruralistas sobre o presidente e o Itamaraty, se deu por meio da utilização de suas posições no executivo e no legislativo. Teve relevância para isso o MAPA, que atuou para dirimir conflitos que o presidente ou o MRE causassem com os parceiros comerciais do Brasil, e a atuação dos parlamentares da FPA nas CREDN da Câmara e, especialmente, na CRE do Senado. A ocupação e utilização desses espaços de poder, vinculada a uma capacidade de articulação com outros setores do governo (como os militares, os neoliberais e a burocracia do Itamaraty), permitiu aos ruralistas impor suas demandas de política externa quando elas se chocavam com a posição pessoal de Bolsonaro ou de sua ala ideológica.

É importante notar que os ruralistas parecem se preocupar mais com questões internas, ligadas a políticas públicas ou à afinidade ideológica, do que com a política externa. Não à toa, apesar da falta de grandes conquistas internacionais e das tensões que o governo teve com o agro, a maior parte dos ruralistas seguiu apoiando Bolsonaro, com a FPA, inclusive, declarando apoio a ele no segundo turno das eleições de 2022 (GULLINO, 2022). Apesar disso, as tensões na política externa são um dos argumentos utilizados pela pequena parte do setor que decidiu apoiar Lula, que teria melhor credibilidade para representar o país em discussões internacionais (WALENDORFF, 2022). A própria campanha de Lula chegou a construir uma peça publicitária, estrelada por Geraldo Alckmin, que apontava os riscos causados pelo desmonte ambiental de Bolsonaro para as exportações do agronegócio para a União Europeia (GERALDO ALCKMIN BR [1](#) [3](#) [[@GERALDOALCKMIN](#)], 2022). A também candidata à presidência Simone Tebet, que é ruralista e oposta à Bolsonaro, criticou em seu programa de governo a política externa bolsonarista e defendeu a retomada do protagonismo internacional do país e a redução do desmatamento (BERRINGER; DE SOUZA, 2022). Ela também afirmou, após reunião com embaixadores europeus, que defendia relações comerciais “sem ideologia” e apoiaria a revisão de cláusulas para destravar o Acordo Mercosul-UE (HESSEL, 2022). Após conquistar o terceiro lugar na corrida presidencial, Tebet apoiou Lula, que foi eleito no segundo turno derrotando Bolsonaro e apontando mudanças na política externa brasileira.

A mobilização dos ruralistas nos assuntos de política externa também parece ser mais ativa para se proteger de prejuízos do que para conquistar avanços, demonstrando um comportamento de aversão ao risco. Houve articulações para pressionar por acordos comerciais, em especial a Aliança AgroBrazil, lançada em 2018 pela CNA (DIB, 2018) e que

seguiu atuando durante o governo Bolsonaro. No entanto, a falha do governo em concluir a maioria dos acordos demandados pelos ruralistas não gerou grandes críticas dos representantes do agronegócio. Nem mesmo a implosão do acordo Mercosul-UE gerou amplo repúdio do setor, com parte significativa dele chegando a defender o governo na contenda sobre as queimadas. As principais mobilizações públicas dos ruralistas na política externa se deram para conter riscos que pudessem trazer prejuízos às exportações, como a questão do Acordo de Paris, da transferência da embaixada em Israel e das tensões com a China. No caso da China, é interessante perceber que, apesar da FPA ter evitado confrontar o governo e não ter pedido publicamente a demissão do ministro Ernesto Araújo, quando houve o embargo chinês à carne brasileira a Frente prontamente se mobilizou para acusar o governo de responsabilidade pelos prejuízos sofridos pelo agronegócio – mesmo que fosse difícil estabelecer um nexo causal nessa situação.

Por fim, essa preocupação com a aversão a riscos que gerassem prejuízos comerciais fez com que, na prática, a atuação dos ruralistas tenha cumprido um papel importante como uma força que operou para moderar a política externa bolsonarista a um tom mais pragmático. De certa forma, em um governo que norteou inicialmente sua política externa pelo antiglobalismo e por uma ruptura com os princípios tradicionais da PEB, os ruralistas se configuraram como um polo de atração para uma política externa mais “tradicional” e alinhada com o que vinha sendo construído nos governos anteriores – uma âncora de permanências segurando um barco, não muito bem capitaneado, em busca de mudanças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou combinar o conceito de classes sociais com os instrumentos da Análise de Política Externa para investigar a atuação dos ruralistas na política externa do governo Bolsonaro. Entre os benefícios dessa combinação para a APE está uma melhor localização sistêmica da ação de um grupo particular. Assim, quando se analisa a atuação dos ruralistas se é obrigado a compreender que classe social esse grupo representa e qual seu papel produtivo na economia política do capitalismo mundial. A partir disso, busca-se compreender seus interesses e como se dá sua organização política.

Definiu-se os ruralistas como a manifestação política da burguesia agrária brasileira. A formação política desse grupo se dá por meio da concertação dos interesses presentes entre os detentores do capital agrário, agroindustrial, agrocomercial e agrofinanceiro. Esse não é um processo isento de conflitos, já que os interesses de cada setor por vezes entram em choque. No entanto, por meio de mediações se chega a denominadores comuns e a uma posição de classe relativamente coesa, expressa pelas principais entidades de representação e figuras públicas ruralistas. A partir desses interesses, os ruralistas buscam influenciar os governos para adotar políticas públicas que os beneficiem, incluindo aí a política externa.

Este trabalho aponta para uma ascensão da influência ruralista na política externa brasileira, passando a se sobrepôr em conflitos distributivos contra outros grupos econômicos e a pautar temas não ligados diretamente ao comércio. Entre os motivos identificados para essa ascensão estão o crescimento econômico e a organização política dos ruralistas nas últimas décadas. Esse processo, no entanto, foi alavancado com a crise político-econômica desencadeada no Brasil a partir de 2015. Os ruralistas foram um dos poucos setores que mantiveram crescimento e coesão política em meio à crise, lhes possibilitando ocupar uma posição decisiva para o sucesso de qualquer governo.

Com a eleição de Bolsonaro, os ruralistas se tornaram o grupo econômico prioritário para a condução da política externa. O governo, simpático as demandas do agronegócio, intensificou as ações internacionais para o setor, buscando romper barreiras e promover as exportações. Disposto até mesmo a prejudicar outros setores da economia, o governo avançou com negociações de acordos comerciais que traziam benefícios ao agronegócio, mas esbarrou em problemas criados por si próprio. Em um cenário internacional altamente integrado, as posturas ideológicas de cunho ultraconservador e antiambientalista de setores do governo impediram avanços nas negociações e criaram riscos para o agronegócio. Os ruralistas, então,

usaram seu peso para, junto a outros setores do bloco no poder, moderar o radicalismo da política externa bolsonarista e evitar crises que pudessem gerar prejuízos para sua acumulação de capital.

Se os ruralistas, na prática, exerceram um papel de moderadores na política externa de Bolsonaro, isso não significa que não existam impactos mais profundos de sua ascensão sobre a política externa. Em especial, a predominância dos seus interesses sobre o de outros setores traz implicações mais profundas para a inserção internacional do Brasil. Uma política externa dominada pelos interesses ruralistas pode significar a desistência de uma política industrial e uma dificuldade de se contrapor aos interesses dos nossos principais compradores. Em essência, ela reforça uma inserção dependente na economia política mundial e pode reduzir a autonomia do país na execução de sua política externa. Nos acordos comerciais demandados pelo agronegócio, o governo muitas vezes se vê obrigado a oferecer a abertura do mercado brasileiro para produtos industrializados de interesse do país com quem se negocia. Da mesma forma, com a concentração da pauta exportadora em *commodities*, os grandes importadores dos produtos brasileiros, como a China e a UE, podem utilizar essa posição para pressionar o país por mudanças em sua política externa e interna.

A própria ascensão dos ruralistas, com o crescimento do agronegócio exportador, só foi possível a partir de uma reestruturação do padrão de acumulação global do capitalismo, com a progressiva transferência da produção industrial para a Ásia. Nesse contexto, o tradicional modelo centro-periferia sofre alterações e fica mais próximo de uma relação triangular. Um núcleo de países se mantém como centro da acumulação mundial por meio do controle financeiro, da propriedade intelectual (EUA, Europa, Japão). Outro núcleo, predominantemente asiático, se consolida como polo manufatureiro mundial oferecendo a superexploração da sua força de trabalho⁴⁴. Aos que sobram, América do Sul e África, resta o papel de exportador primário para abastecer de alimentos e matérias primas esses novos centros industriais. Algumas economias asiáticas emergentes, contando com condições internacionais favoráveis e planejamento estatal, parecem estar conseguindo sair da baixa manufatura para a indústria de ponta e então para condições mais próximas ao centro capitalista, caso da China, Taiwan e Coreia do Sul, por exemplo. Esse prospecto, no entanto, é cada vez mais distante para o Brasil e a ascensão dos ruralistas na política externa contribui para a piora da situação.

⁴⁴ Caso também do México e de novas economias *maquilleras* em países centro-americanos.

Outro ponto que merece ser ressaltado é o fato de que o crescimento do agronegócio brasileiro se dá, sobretudo, mediante o crescimento da demanda internacional pelo consumo de proteína animal e alimentos processados. Esse processo é puxado principalmente pelo aumento da demanda asiática, uma vez que os países do centro do capitalismo mundial já possuem um elevado nível de consumo desses produtos. A questão é que se os padrões de consumo das populações do centro capitalista já exigiam práticas insustentáveis do ponto de vista ambiental, problemáticas do ponto de vista da saúde humana e questionáveis do ponto de vista moral, a pressão gerada pela demanda global de equalizar esse consumo pelos níveis do centro tende a piorar ainda mais a situação. A lógica do consumo desenfreado de carne e alimentos ultra processados têm implicado em devastação do meio ambiente, adoecimento de populações e crueldade com os animais. Como a manutenção e a expansão desse modelo é cada dia mais inviável, a saída para essa problemática passa por repensar a alimentação de toda humanidade em termos sustentáveis, saudáveis e éticos.

Por fim, a confecção desse trabalho tocou agendas de pesquisas relacionadas a seu tema que certamente merecem maior aprofundamento. Destacam-se aqui três delas que se espera ter contribuído e reforça-se a necessidade de mais investigações.

A primeira delas é a noção de concertação política para a compreensão de como uma classe social atua politicamente. Ao analisar a manifestação política de uma classe social tendo como base suas associações e suas lideranças, é sempre necessário ter em mente que há um processo de mediação entre os interesses diretos de uma classe social e as demandas apresentadas por seus representantes. A investigação sobre a cultura política e as disputas e acordos que ocorrem nesse processo é fundamental para a compreensão de como ocorre essa mediação entre as classes sociais e suas manifestações políticas.

A segunda agenda que esse trabalho tocou foi sobre a atuação do Congresso brasileiro na política externa. Esse é um tema com vasta bibliografia e importantes avanços teóricos e empíricos ao longo das últimas décadas. Neste trabalho foi visto como os ruralistas utilizaram o Senado e, mais especificamente, a CRE para pressionar o executivo por mudanças na política externa, resultando na troca do chanceler. Uma importante área de aprofundamento é o estudo sobre a utilização de instrumentos como a convocação à audiências, os pedidos de *impeachment* do chanceler e o travamento das nomeações de embaixadores como forma de intervenção do Congresso na política externa.

A terceira agenda de pesquisa é o papel do MAPA em sua atuação de política externa. Se tradicionalmente se reconhece o papel de outras agências do governo na política externa,

como os ministérios ligados à economia, a atuação internacional do MAPA parece ter despontado recentemente e carece de análises mais profundas.

Este trabalho buscou contribuir, por uma ótica classista, com um tema ainda pouco estudado. Investigar a atuação dos ruralistas na política externa por uma perspectiva de classe nos permite compreender melhor como as relações de produção afetam as relações internacionais por meio de seus atores domésticos. Entre outros motivos, a opção pelos ruralistas se deu pela relevância que eles tomaram durante o governo Bolsonaro, mas a análise de muitos outros atores sociais pode ser investigada dessa forma. Espera-se ter contribuído, ainda que de forma singela, para o despontamento dessa agenda e que diversas outras pesquisas a sigam.

REFERÊNCIAS

- ABRANTES, T. A República Popular da China não gostou desta viagem de Bolsonaro. **Exame**, 9 mar. 2018. Disponível em: <https://exame.com/brasil/a-republica-popular-da-china-nao-gostou-desta-viagem-de-bolsonaro/>. Acesso em: 14 out. 2022.
- AGOSTO tem o maior número de focos de queimadas na Amazônia dos últimos 9 anos, segundo o INPE. **G1**, 1 set. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/09/01/agosto-tem-o-maior-numero-de-focos-de-queimadas-na-amazonia-dos-ultimos-9-anos-segundo-o-inpe.ghtml>. Acesso em: 13 out. 2022.
- AGROPECUÁRIA é um dos setores mais beneficiados no acordo Mercosul-União Europeia. **Globo Rural**, 7 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/globo-rural/noticia/2019/07/07/agropecuaria-e-um-dos-setores-mais-beneficiados-no-acordo-mercosul-uniao-europeia.ghtml>. Acesso em: 13 out. 2022.
- ALLISON, G. T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, n. 3, p. 689–718, 1969.
- ALLISON, G. T. **Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis**. [s.l.] [S.l.] : Harper Collins, 1971.
- AMAZÔNIA sob ataque: queimadas têm aumento de 145% em 2019. **Greenpeace Brasil**, 20 ago. 2022. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/amazonia-sob-ataque-queimadas-tem-aumento-de-145-em-2019>. Acesso em: 13 out. 2022
- APÓS reclamação de ruralistas, Bolsonaro faz aceno à China. **CartaCapital**, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/economia/apos-reclamacao-de-ruralistas-bolsonaro-faz-aceno-a-china/>. Acesso em: 14 out. 2022.
- ARROYO, P. Sojeiros brasileiros na Bolívia compõem movimento político que derrubou Evo Morales. **Brasil de Fato**, 14 nov. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/11/14/sojeiros-brasileiros-na-bolivia-compoem-movimento-politico-que-derrubou-evo-morales>. Acesso em: 19 ago. 2022.
- BARBOSA DOS SANTOS, F. L. A problemática brasiguai e os dilemas da projeção regional brasileira. **Polis (Santiago)**, v. 13, n. 39, p. 39–62, dez. 2014.
- BARRUCHO, L. Por que ataques de Bolsonaro à China não prejudicaram comércio com o Brasil. **BBC News Brasil**, 5 ago. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58099335>. Acesso em: 18 out. 2022.
- BASSETS, M. Macron questiona se Bolsonaro está “à altura” do cargo depois das piadas que fez de sua mulher. 26 ago. 2019. **El País Brasil**. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/26/internacional/1566819824_184009.html. Acesso em: 13 out. 2022.

BATISTA, T. J. **O empresariado e as políticas de internacionalização do capitalismo brasileiro para a América do Sul (2003 – 2018)**. Dissertação de Mestrado—Rio de Janeiro: UERJ, 10 set. 2021.

BENETTI, M. D. A internacionalização real do agronegócio brasileiro - 1990-03. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 2, p. 197–222, 2004.

BERRINGER, T. Bloco no poder e análises de política externa. **Revista de Estudos Internacionais**, v. 06, n. 01, p. 05–21, 2015a.

BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Appris, 2015b.

BERRINGER, T.; DE SOUZA, A. T. M. A política externa nos programas dos candidatos à presidência. **A TERRA É REDONDA**, 19 ago. 2022. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/a-politica-externa-nos-programas-dos-candidatos-a-presidencia/>. Acesso em: 8 nov. 2022.

BERRINGER, T.; DE SOUZA, A. T. M. **A política externa nos programas dos candidatos à presidência. A TERRA É REDONDA**, 19 ago. 2022. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/a-politica-externa-nos-programas-dos-candidatos-a-presidencia/>. Acesso em: 8 nov. 2022

BERRINGER, T.; FORLINI, L. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**, v. 9, n. 48, p. 5–19, 31 dez. 2018.

BOITO JR., A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, p. 31–38, set. 2013. DOI 10.1590/S0104-44782013000300004. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rsocp/a/px4FKyFY5PvpcB3qYBqF78C/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 jul. 2022.

BOLSONARO comemora apoio de ruralistas; Alckmin critica adesão. **VEJA**, 2 out. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-comemora-apoio-de-ruralistas-alckmin-critica-adesao/>. Acesso em: 27 set. 2022.

BOLSONARO diz que Brasil transferirá embaixada de Tel Aviv para Jerusalém. **G1**, 1 nov. 2018a. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/11/01/bolsonaro-diz-a-jornal-israelense-que-brasil-transferira-embaixada-de-tel-aviv-para-jerusalem.ghtml>. Acesso em: 12 out. 2022.

BOLSONARO diz que “pode sair fora” do Acordo de Paris. **dw.com**, 13 dez. 2018b. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-diz-que-pode-sair-fora-do-acordo-de-paris/a-46711640>. Acesso em: 12 out. 2022.

BONIN, R. Depois de Bolsonaro atacar a China, chanceler falará ao Senado. 6 maio 2021. **VEJA**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/depois-de-bolsonaro-atacar-a-china-chanceler-falara-ao-senado/>. Acesso em: 18 out. 2022.

BRAGON, R.; BOLDRINI, A.; CANCIAN, N.; VALENTE, R. Pautas de viés conservador avançam na gestão de Michel Temer. **Folha de São Paulo**, Brasília, 24 set. 2017. Disponível em:

<https://12ft.io/proxy?q=https%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%2Fpoder%2F2017%2F09%2F1921276-pautas-de-vies-conservador-avancam-na-gestao-de-michel-temer.shtml>.

Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL eleva número de adidos agrícolas para ampliar atuação no exterior. **Canal Rural**, 15 out. 2020. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/brasil-amplia-numero-adidos-agricolas/>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRASIL questiona barreiras da UE contra carnes de aves e aciona OMC. **Uol**, São Paulo, 8 nov. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/11/08/brasil-questiona-barreiras-ue-contras-carnes-frango-peru.htm>. Acesso em: 11 out. 2022.

BRUNO, R. União Democrática Ruralista (UDR). *In*: CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. [S. l.: s. n.], [s. d.]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/uniao-democratica-ruralista-udr>. Acesso em: 8 ago. 2022.

BUGIATO, C. A importância do BNDES na política externa do governo Lula. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 12, n. 21, p. 43–69, 18 dez. 2017.

BUZANELLO, E. J. A burguesia agrária: elementos teóricos e interpretação operativa. **Textos de Economia**, v. 4, n. 1, p. 41–52, 1993.

CAMPELO, L. O que é a UDR e quem é Nabhan Garcia, cotado para ser ministro de Bolsonaro? **Brasil de Fato**, Belém/PA, 26 out. 2018. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/10/26/o-que-e-a-udr-e-quem-e-nabhan-garcia-cotado-para-ser-ministro-de-bolsonaro>. Acesso em: 8 ago. 2022.

CAMPOS, E. M. de; CASSIN, M. Classes sociais em Marx e no marxismo, uma aproximação. **Impulso**, v. 28, n. 72, p. 129–138, 2018. DOI 10.15600/2236-9767/impulso.v28n72p129-138. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/impulso/article/view/3876>. Acesso em: 16 jul. 2022.

CARVALHO, M. I. V. DE. Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. **Dados**, v. 53, p. 405–445, 2010.

CARVALHO, I. Bancada ruralista já emplacou sete deputados no governo Bolsonaro. **De Olho nos Ruralistas**, 30 nov. 2018. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/11/30/bancada-ruralista-ja-emplacou-sete-deputados-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 5 set. 2022.

CASCIONE, S.; ARAÚJO, S. M. V. G. DE. Obstáculos para protagonismo das frentes parlamentares em coalizões presidenciais no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, 20 maio 2020.

CASTILHO, A. L. Frente Parlamentar da Agropecuária compôs 50% dos votos do impeachment e 51% dos votos para manter Temer. **De Olho nos Ruralistas**, 25 set. 2017. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/09/25/frente-parlamentar-da>

agropecuaria-compos-50-dos-votos-do-impeachment-e-51-dos-votos-para-manter-temer/>. Acesso em: 12 set. 2022

CASTILHO, A. L. Financiadores da bancada ruralista publicam anúncio em “total apoio” a Ricardo Salles. **De Olho nos Ruralistas**, 26 maio 2020. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2020/05/26/financiadores-da-bancada-ruralista-publicam-anuncio-em-total-apoio-a-ricardo-salles/>. Acesso em: 5 set. 2022.

CASTILHO, A. L.; BASSI, B. S. Conheça, um a um, os principais responsáveis pela boiada no Congresso. **De Olho nos Ruralistas**, 28 set. 2022a. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2022/09/28/conheca-um-a-um-os-principais-responsaveis-pela-boiada-no-congresso/>. Acesso em: 26 out. 2022.

CASTILHO, A. L.; BASSI, B. S. De Olho nos Ruralistas lança dossiê sobre financiamento da bancada ruralista. **De Olho nos Ruralistas**, 18 jul. 2022b. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2022/07/18/de-olho-nos-ruralistas-lanca-dossie-sobre-financiamento-da-bancada-ruralista/>. Acesso em: 26 out. 2022.

CASTILHO, A. L.; FIALHO, B. **INCRA vira máquina de votos**. [s.l.] De Olho nos Ruralistas, 18 ago. 2022. Disponível em: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2022/08/18/dossie-detalha-loteamento-do-incra-e-uso-eleitoral-por-parlamentares/>>. Acesso em: 5 set. 2022.

CAVALCANTI, F. G.; GRANATO, L. Mercosul e dependência: política externa e interesses de classe no Brasil e na Argentina. **Sul Global**, v. 1, n. 2, p. 64–96, 25 set. 2020.

CHINA segue avançando e já responde por 33,7% das exportações totais do agronegócio brasileiro. **Comex do Brasil**, 13 jan. 2021. Disponível em: <https://www.comexdobrasil.com/china-segue-avancando-e-ja-responde-por-337-das-exportacoes-totais-do-agronegocio-brasileiro/>. Acesso em: 14 out. 2022.

CHRISPIM, D. **Chanceler Carlos França vai indicar novos embaixadores para a China e OMC**. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/chanceler-carlos-franca-vai-indicar-novos-embaixadores-para-a-china-e-omc/>>. Acesso em: 18 out. 2022.

CLEMENTS, E. A.; FERNANDES, B. M. Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e em Moçambique. **Observador Rural**, n. 6, 2013.

COALIZÃO BRASIL CLIMA, FLORESTAS E AGRICULTURA. **Retomar o controle do desmatamento e combater a ilegalidade são premissas para um Brasil que deseja ser líder agroambiental**. [S. l.: s. n.], 28 set. 2019. Disponível em: <https://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/o-que-propomos/posicionamentos-coalizacao/1955-retomar-o-controle-do-desmatamento-e-combater-a-ilegalidade-sao-premissas-para-um-brasil-que-deseja-ser-lider-agroambiental>. Acesso em: 13 out. 2022.

CODATO, A. Poulantzas, o Estado e a Revolução. **Crítica Marxista**, n. 27, p. 65–85, 2008.

COHEN, G. A. **Karl Marx’s theory of history: a defence**. Princeton: :Princeton University Press, 1980.

COM estímulo de Bolsonaro, bancadas temáticas se multiplicam. **VEJA**, 14 fev. 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/com-estimulo-do-governo-frentes-partidarias-se-multiplicam/>. Acesso em: 12 set. 2022.

CONSIDERA, C.; KELLY, I.; TRECE, J. 120 anos: auge e declínio da economia brasileira. **Blog do IBRE**, 23 mar. 2022. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/120-anos-auge-e-declinio-da-economia-brasileira>. Acesso em: 12 set. 2022.

CORNILS, P. Acordo entre União Europeia e Mercosul: um tratado ‘neocolonial’. **o Joio e o Trigo**, 10 maio 2021. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/05/acordo-entre-uniao-europeia-e-mercosul-um-tratado-neocolonial/>. Acesso em: 13 out. 2022.

DECRETO de Bolsonaro aumenta número de adidos agrícolas. 14 fev. 2022. **Canal Rural**. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/decreto-de-bolsonaro-aumenta-numero-de-adidos-agricolas/>. Acesso em: 11 out. 2022.

DELGADO, G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio : mudanças cíclicas em meio século [1965-2012]**. [s.l.] Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, G. C. Questão Agrária e Capital Financeiro na Agricultura Brasileira. **Caderno Prudentino de Geografia**, v. 4, n. 42, p. 286–305, 17 dez. 2020.

DIB, A. C. CNA lança a Aliança Agrobrazil, grupo de negociações internacionais do agronegócio brasileiro. **Comex do Brasil**, , seq. Agronegócio, 19 jun. 2018. Disponível em: <https://www.comexdobrasil.com/cna-lanca-a-alianca-agrobrazil-grupo-de-negociacoes-internacionais-do-agronegocio-brasileiro/>. Acesso em: 18 out. 2022.

DOCUMENTO mostra quem são, quais os interesses e como operam os representantes do agronegócio em Brasília. 13 set. 2021. **O Joio e o Trigo**. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/09/documento-mostra-quem-sao-quais-os-interesses-e-como-operam-os-representantes-do-agronegocio-em-brasilia/>. Acesso em: 26 ago. 2022.

DUARTE. Repercussão de queimadas foi desencadeada por interesse político, diz diretor da CNA - Economia. **Estadão**, 23 ago. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,repercussao-de-queimadas-foi-desencadeada-por-interesse-politico-diz-diretor-da-cna,70002979489>. Acesso em: 13 out. 2022.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. Disponível em: <https://www.boitempoeditorial.com.br/produto/detalhe/859/a-origem-da-familia-da-propriedade-privada-e-do-estado>. Acesso em: 26 jul. 2022.

EUROPA ameaça retaliações comerciais por conta de queimadas na Amazônia. **G1**, 23 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/08/23/europa-ameaca-retaliacoes-comerciais-por-conta-de-queimadas-na-amazonia.ghtml>. Acesso em: 13 out. 2022.

Exportações do agronegócio em junho batem recorde de US\$ 15,71 bilhões. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/exportacoes-do-agronegocio-em-junho-batem-recorde-de-us-157-bilhoes/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

GONÇALVES, F. N.; PINHEIRO, L. **Análise De Política Externa: O QUE ESTUDAR E POR QUÊ?** INTERSABERES, 2020.

FRAZÃO, F. Bastidores: Ernesto Araújo dorme prestigiado e acorda fritado - Política. **Estadão**, 27 jan. 2021. Disponível em:

<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bastidores-ernesto-araujo-dorme-prestigiado-e-acorda-fritado,70003596498>. Acesso em: 18 out. 2022.

FUHRMANN, L. Eduardo Bolsonaro ataca parceiro de US\$ 26,6 bilhões, a China, e agronegócio reage. **De Olho nos Ruralistas**, 19 mar. 2020. Disponível em:

<https://deolhonosruralistas.com.br/2020/03/19/eduardo-bolsonaro-ataca-parceiro-de-us-266-bilhoes-a-china-e-agronegocio-reage/>. Acesso em: 14 out. 2022.

GERALDO ALCKMIN [@GERALDOALCKMIN]. **Alerta: 75% das exportações brasileiras, do nosso agronegócio, para a Europa podem estar em risco com Bolsonaro.**

<https://t.co/AfSjhX7Nlv>. **Twitter**. [S. l.: s. n.], 17 out. 2022. Disponível em:

<https://twitter.com/geraldoalckmin/status/1582136851485556736>. Acesso em: 18 out. 2022.

GERSHON, D.; MEIRELES, F.; BARBOSA, L. M. **Mapa do Agronegócio no Congresso.**

[S. l.]: Observatório do Legislativo Brasileiro, 13 ago. 2020. Disponível em:

<https://olb.org.br/mapa-do-agronegocio-no-congresso/>. Acesso em: 8 ago. 2022.

GIRARDI, G. Brasil só tem a ganhar com Acordo de Paris, defende grupo de ruralistas e ambientalistas. **Estadão**, 13 dez. 2018. Disponível em:

<https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/brasil-so-tem-a-ganhar-com-acordo-de-paris-defende-grupo-de-ruralistas-e-ambientalistas/>. Acesso em: 13 out. 2022.

GOMBATA, M. Agro cresce, ignora crises e vive ‘realidade paralela’ à do Brasil. **Valor Econômico**, 14 out. 2022. Disponível em:

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/10/14/agro-cresce-ignora-criises-e-vive-realidade-paralela-a-do-brasil.ghtml>. Acesso em: 26 out. 2022.

GOMES, P. H. Embaixada da China repudia postagem que Eduardo Bolsonaro publicou e depois apagou. **G1**, 24 nov. 2020. Disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/11/24/embaixada-da-china-repudia-postagem-que-eduardo-bolsonaro-publicou-e-depois-apagou.ghtml>. Acesso em: 14 out. 2022.

GONÇALVES, E.; GHIROTTI, E. Audiência no Senado mostra abandono de Ernesto Araújo e complica assessor. **VEJA**, 26 mar. 2021. Disponível em:

<https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/audiencia-no-senado-mostra-abandono-de-ernesto-araujo-e-complica-assessor/>. Acesso em: 18 out. 2022.

GRILLI, M. Bancada Ruralista tem peso para definir eleições na Câmara e Senado. **Revista Globo Rural**, 11 dez. 2020. Disponível em:

<https://globorural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2020/12/bancada-ruralista-tem-peso-para-definir-eleicoes-na-camara-e-senado.html>. Acesso em: 8 ago. 2022.

GRILLO, B.; WALTENBERG, G. Governadores e base de Bolsonaro cobram mudanças na relação com a China. **Poder360**, 21 jan. 2021. Disponível em:

<https://www.poder360.com.br/brasil/governadores-e-base-de-bolsonaro-cobram-mudancas-na-relacao-com-a-china/>. Acesso em: 17 out. 2022.

GU, H.; SINGH, S. Controle da peste suína africana na China segue complicado, diz autoridade. **Uol**, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2021/07/20/controle-da-pestes-suina-africana-na-china-segue-complicado-diz-autoridade.htm>. Acesso em: 18 out. 2022.

GULLINO, D. Bancada ruralista anuncia apoio a Bolsonaro no segundo turno. **O Globo**, 5 out. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/bancada-ruralista-anuncia-apoio-a-bolsonaro-no-segundo-turno.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2022.

HESSEL, R. Tebet propõe a revisão de cláusulas do acordo entre UE e Mercosul. **Correio Braziliense**, 6 set. 2022. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/09/5034982-tebet-propoe-a-revisao-de-clausulas-do-acordo-entre-ue-e-mercosul.html>. Acesso em: 8 nov. 2022.

IGLÉCIAS, W. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política - as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. **Revista de Sociologia e Política**, p. 75–97, jun. 2007.

IMAGEM do agronegócio dentro e fora do país pautam encontro com Itamaraty. **Agência FPA**, 2 mar. 2021. Disponível em: <https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2021/03/02/imagem-do-agronegocio-dentro-e-fora-do-pais-pautam-encontro-com-itamaraty/>. Acesso em: 18 out. 2022.

LADEIRA, P. Relembre ataques de Ernesto e Bolsonaro à China após ex-chanceler negar agressões; CPI ouve Pazuello nesta 4^a. **Folha de São Paulo**, 18 maio 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/relembre-ataques-de-ernesto-e-bolsonaro-a-china-apos-ex-chanceler-negar-agressoes-cpi-ouve-pazuello-nesta-4a.shtml>.

LIGA Árabe faz alerta a Bolsonaro. **Deutsche Welle**, 11 dez. 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/liga-%C3%A1rabe-faz-alerta-a-bolsonaro/a-46676938>. Acesso em: 12 out. 2022.

LIMA, B.; CARDIM, M. E. Butantan atribui atraso de IFA da China a declarações de Bolsonaro. **Correio Brasiliense**, 6 maio 2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/05/4922658-butantan-atribui-atraso-de-ifa-da-china-a-declaracoes-de-bolsonaro.html>. Acesso em: 14 out. 2022.

LIMA, M. R. S. DE. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265–303, dez. 2000.

LIMA, T.; PEREIRA, I.; BARBANTI, O. O AGROGOLPE E A POLÍTICA EXTERNA: desmantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio. **OKARA: Geografia em debate**, p. 396–421, 12 ago. 2018.

LINDNER, J. Reino Unido quer fechar acordo com Mercosul até dois anos após Brexit - Economia. **Estadão**, 24 jan. 2020.

LÖWY, M. **O que é ecossocialismo?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2014. v. 54.

MACHADO, L. O que se sabe sobre o “Dia do Fogo”, momento-chave das queimadas na Amazônia. **BBC News Brasil**, 27 ago. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49453037>. Acesso em: 13 out. 2022.

MACHADO, R.; BRANT, D. Senadores pedem impeachment de Ernesto e prometem barrar indicações de embaixadores. **Folha de São Paulo**, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/03/senadores-pedem-impeachment-de-ernesto-e-prometem-barrar-indicacoes-de-embaixadores.shtml>. Acesso em: 18 out. 2022.

MADUREIRA, E. M. C. **Diplomacia do Agronegócio: Os ruralistas nas diretrizes diplomáticas do primeiro ano do governo Bolsonaro**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso – UFRJ, Rio de Janeiro, 2020.

MARTINS, C. E. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. **Estudos Cebrap**, v. 12, p. 55–98, 1975.

MARX, K. **Miséria da filosofia**. Boitempo, 2017.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto Comunista**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 1998.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. Boitempo, 2007.

MATSUI, N. Bolsonaro recebe apoio do setor agropecuário e fala em fundir ministérios. **Poder360**, 2 out. 2018.

MENDES, L. H.; LOPES, F.; WALENDORFF, R. Representantes do setor de agronegócios fazem duras críticas a Eduardo Bolsonaro. **Valor Econômico**, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2020/03/19/empresarios-e-executivos-da-industria-de-carnes-fazem-duras-criticas-a-eduardo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 14 out. 2022.

Mercosul – Canadá. Disponível em: <<https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-canada>>. Acesso em: 10 out. 2022.

Mercosul – Coreia do Sul. Disponível em: <<https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-coreia-do-sul>>. Acesso em: 10 out. 2022.

MERCOSUL e UE fecham acordo histórico. **Deutsche Welle**, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/mercosul-e-ue-fecham-acordo-hist%C3%B3rico/a-49406926>. Acesso em: 13 out. 2022.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, p. 11–41, jun. 2013.

MILBRATH, L. W. Interest groups and foreign policy. Em: **Domestic sources of foreign policy**. Domestic sources of foreign policy. - New York, NY : Free Press [u.a.]. - 1967, p. 231-251.

MILMANDA, B. F. Harvesting Influence: Agrarian Elites and Democracy in Brazil. **Politics & Society**, p. 00323292221094882, 9 maio 2022.

MILMANDA, M. B. F. **On the Ballots, in the Streets or Under the Table: Explaining Agrarian Elites' Political Strategies in Latin America**. 2019. Doctoral dissertation – Harvard University, Cambridge, Mass., 2019. Disponível em: <https://dash.harvard.edu/handle/1/42013037>. Acesso em: 8 ago. 2022.

MILNER, H. V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. New Jersey: Princeton University Press, 1997. Disponível em: <https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691011769/interests-institutions-and-information>. Acesso em: 18 jul. 2022.

MILNER, H. V.; TINGLEY, D. **Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy**. [s.l.] Princeton University Press, 2015.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **PIB Brasil - Geral e Agropecuário - 1º Trimestre de 2022**. [S. l.: s. n.], 2 jun. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/agricola/2022/2022-06-02-pib_2022_tri-i.pdf/view. Acesso em: 12 set. 2022.

MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513–553, ed 1997. DOI 10.1162/002081897550447. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/taking-preferences-seriously-a-liberal-theory-of-international-politics/04527E00D02130C6DCCB57A98EFB6AD3>. Acesso em: 18 jul. 2022.

MOURA, G. **Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935-1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/ipri/btd/index.php/10-dissertacoes/2598-autonomia-na-dependencia-a-politica-externa-brasileira-de-1935-1942>. Acesso em: 15 ago. 2022.

NEVES, R. Presidente da Funai expulso de evento é próximo de ruralistas e militares. **Uol**, 21 jul. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/21/perfil-xavier-funai.htm>. Acesso em: 5 set. 2022.

Nota Conjunta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Economia – Conclusão das negociações do acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e Singapura – Assunção, 20 de julho de 2022. Ministério das Relações Exteriores, 20 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-imprensa/nota-conjunta-do-ministerio-das-relacoes-exteriores-e-do-ministerio-da-economia-2013-conclusao-das-negociacoes-do-acordo-de-livre-comercio-entre-o-mercosul-e-singapura-2013-assuncao-20-de-julho-de-2022>. Acesso em: 10 out. 2022

NOVO presidente da FUNAI, Marcelo Augusto Xavier, é ligado a ruralistas. **Poder360**, 20 jul. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/novo-presidente-da-funai-marcelo-augusto-xavier-e-ligado-a-ruralistas/>. Acesso em: 27 set. 2022.

OLIVEIRA, C. Por que Bolsonaro busca aliança com centrão, grupo que considerava “o que há de pior”. **Brasil de Fato**, 29 maio 2020. Disponível em:

<https://www.brasildefato.com.br/2020/05/29/por-que-bolsonaro-busca-alianca-com-centrao-grupo-que-considerava-o-que-ha-de-pior>. Acesso em: 12 set. 2022.

OLIVEIRA, E. Ruralistas querem reunião de emergência com chanceler de Bolsonaro. **O Globo**, 13 mar. 2019.

OLIVEIRA, E. Ministro chinês afirma que impasse sobre embargo à carne bovina brasileira será resolvido “rapidamente” - Jornal O Globo. **O Globo**, 21 out. 2022.

ORTIZ. Ernesto Araújo pede demissão do Ministério das Relações Exteriores. **G1**, 29 mar. 2021.

PERISSINOTTO, R. Marxismo e ciência social: um balanço crítico do marxismo analítico. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, p. 113–128, jun. 2010.

PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. Classe social, elite política e elite de classe: por uma análise societalista da política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 2, p. 243–270, 2009.

PERSON, S.; MAGALHAES, L. Fires Destroy Amazon Rainforest, Blanketing Brazilian Cities in Smog. 21 ago. 2019. **WSJ**. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/fires-destroy-amazon-rain-forest-blanketing-brazilian-cities-in-smog-11566397901>. Acesso em: 13 out. 2022.

PINTO, E. C. et al. A guerra de todos contra todos e a Lava Jato:: A crise brasileira e a vitória do capitão Jair Bolsonaro. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, 16 dez. 2019.

POMPEIA, C. CONCERTAÇÃO E PODER O agronegócio como fenômeno político no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, 20 jul. 2020.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. Unicamp, 2019.

PRADO JUNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. 36°. Brasiliense, 1988.

PRESIDENTE da CNA e chanceler debatem temas estratégicos da política externa. **Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)**, 13 mar. 2021. Disponível em: <https://cnabrasil.org.br/noticias/presidente-da-cna-e-chanceler-debatem-temas-estrategicos-da-politica-externa>. Acesso em: 18 out. 2022.

PRZEWORSKI, A. **Capitalism and Social Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706785>. Acesso em: 18 jul. 2022.

QUADROS, V. Quem é Nabhan Garcia, o todo-poderoso secretário fundiário de Bolsonaro. **Exame**, 10 nov. 2019. Disponível em: <https://exame.com/brasil/quem-e-nabhan-garcia-o-todo-poderoso-secretario-fundiario-de-bolsonaro/>. Acesso em: 27 set. 2022.

QUEM são os embaixadores do agronegócio? conheça o trabalho dos adidos agrícolas. **Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)**, 15 out. 2020. Disponível em: <https://cnabrasil.org.br/noticias/quem-sao-os-embaixadores-do-agronegocio-conheca-o-trabalho-dos-adidos-agricolas>. Acesso em: 11 out. 2022.

RAJÃO, R. et al. The rotten apples of Brazil's agribusiness. **Science**, v. 369, n. 6501, p. 246–248, 17 jul. 2020.

RECORDE: produtos do agro movimentam US\$ 14,8 bi em exportação em agosto. **Canal Rural**, 15 set. 2022. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/economia/recordes-produtos-do-agro-movimentam-us-148-bi-em-exportacoes-em-agosto/>. Acesso em: 15 dez. 2022.

RESENDE, T. “Reações árabes preocupam”, diz líder da bancada ruralista. **Deutsche Welle**, 6 nov. 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/rea%C3%A7%C3%B5es-%C3%A1rabes-preocupam-diz-l%C3%ADder-da-bancada-ruralista/a-46182657>. Acesso em: 12 out. 2022.

Reunião MERCOSUL-Japão. **MERCOSUL**, 9 maio 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/reuniao-mercosul-japao/>. Acesso em: 10 out. 2022

RIBEIRO, R. A. **Congresso e Agronegócio na Política Externa Brasileira: dois pesos, duas medidas?**. Anais apresentado em 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte, 2016.

RODRIGUES, S. “Esse governo é de vocês”, diz Bolsonaro a Ruralistas. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/esse-governo-e-de-voces-diz-bolsonaro-a-ruralistas/>. Acesso em: 12 set. 2022.

RODRIGUES, T. C. M. **A recepção de Poulantzas na sociologia política brasileira da década de 1970**. Belém/PA: [s. n.], 2021. Disponível em: <https://www.sbs2021.sbsociologia.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhc mFtcyI7czoZNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjM5MTMiO30iO3M6MT0iaCI7czoZMjoiNGI3NmUyYTVhZDk5MTg5YTEzZWlyZTRiNDIyODg4NDQiO30%3D>.

ROEMER, J. E. **A general theory of exploitation and class**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982.

ROSENAU, J. N. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. Em: **Approaches in Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966. p. 115–169.

RURALISTAS criticam declarações de Ernesto Araújo sobre comércio com a china. **Portal iG**, 19 mar. 2019. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2019-03-19/ruralistas-criticam-ernesto-araujo.html>. Acesso em: 14 out. 2022.

RURALISTAS culpam Bolsonaro por veto de importação de carnes na China. **Portal iG**, 21 out. 2021. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2021-10-21/ruralistas-exportacao-carne-china-relacao-diplomatica.html>. Acesso em: 18 out. 2022.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 40–59, 2013. DOI 10.1590/S0034-73292013000100003. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rbpi/a/SktXpnzRXjptLV53R6XvGcF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SANTOS, A. D. G. dos; SILVA, D. V. da; MACIEL, K. N. A campanha publicitária “Agro é tech, agro é pop, agro é tudo”, da Rede Globo de Televisão, como difusora da propaganda sobre o agronegócio no Brasil. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**, v. 21, n. 1, p. 46–61, 18 mar. 2019. Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epic/article/view/10910>. Acesso em: 6 dez. 2022.

SENRA, R. Um ano após reclamar que China “compraria o Brasil”, Bolsonaro quer vender estatais e commodities em visita a Xi Jinping. **BBC News Brasil**, 23 out. 2019.

SIEBENEICHLER, A. J. O agrolobby em múltiplas escalas: uma análise da influência do agronegócio na política externa brasileira. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 10, n. 19, p. 436–479, 15 out. 2021.

SILVA, E. China mantém embargo porque quer carne mais barata, avalia Rabobank. 10 nov. 2021. **Revista Globo Rural**. Disponível em: <https://globo rural.globo.com/Noticias/Criacao/noticia/2021/11/china-mantem-embargo-porque-quer-carne-mais-barata-avalia-rabobank.html>. Acesso em: 18 out. 2022.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. **Decision-making as an approach to the study of international politics. (Foreign Policy Analysis Series No. 3.)**. Oxford, England: Princeton University Organizational, 1954. p. vi, 120

SOARES, J.; GAMBA, K. Bolsonaro confirma que Brasil não deixará Acordo de Paris. **O Globo**, 22 jan. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-confirma-que-brasil-nao-deixara-acordo-de-paris-23392614>. Acesso em: 13 out. 2022.

SOUZA, A. T. M.; GAJUS, B. N.; LUÍS, J.; DOS SANTOS, V. H. Um novo começo para as relações Brasil-China? **Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil**, 28 maio 2021. Disponível em: <http://opeb.org/2021/05/28/um-novo-comeco-para-as-relacoes-brasil-china/>. Acesso em: 18 out. 2022.

TUON, L. “Bloqueio de carne não é ato político da China”, diz Tereza Cristina à CNN. 27 out. 2021. **CNN Brasil**. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/bloqueio-de-carne-nao-e-ato-politico-da-china-diz-tereza-cristina-a-cnn/>. Acesso em: 18 out. 2022.

VARGAS, M.; MANFRINI, S. Assessor de Onyx assume presidência do Inbra no lugar de general - Política. **Estadão**, 17 out. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,assessor-de-onyx-assume-presidencia-do-incra-no-lugar-de-general,70003053221>. Acesso em: 27 set. 2022.

VITAL, D. Lei do Agro desburocratiza acesso a crédito e moderniza base legal, dizem advogados. **Consultor Jurídico**, 8 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-08/lei-agro-desburocratiza-acesso-credito-moderniza-base-legal>. Acesso em: 5 set. 2022.

WALENDORFF, R. Ruralistas temem revelar voto em Lula. **Valor Econômico**, 13 out. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/10/13/ruralistas-temem-revelar-voto-em-petista.ghtml>. Acesso em: 19 out. 2022.

WALENDORFF, R.; TOOGE, R. Chanceler chinês promete ao Itamaraty solução “rápida” para embargo à carne. **Valor Econômico**, 21 out. 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2021/10/21/chanceler-chines-promete-ao-itamaraty-solucao-rapida-para-embargo-a-carne.ghtml>. Acesso em: 18 out. 2022.

WEBER, M. **Economia e Sociedade**. 4. ed. Brasília: UNB, 2015. v. 1

YANO, C. Bolsonaro acelerou assinatura de acordos comerciais. O que falta para entrarem em vigor. **Gazeta do Povo**, 18 set. 2022.