



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIA PROFESSOR  
MILTON SANTOS – IHAC  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS – PPGRI**

**PAULIANE ARAUJO SOUZA PAOLI**

**BOLSONARO E A INFLUÊNCIA DO AGRO NA POLÍTICA  
EXTERNA AMBIENTAL DO BRASIL**

Salvador  
2025

**PAULIANE ARAUJO SOUZA PAOLI**

**BOLSONARO E A INFLUÊNCIA DO AGRO NA POLÍTICA  
EXTERNA AMBIENTAL DO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, da Universidade Federal da Bahia

Orientador: Profa. Dra. Elga Lessa de Almeida

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI)  
Biblioteca Universitária Reitor Macedo Costa (BURMC)

---

P211b Paoli, Pauliane Araújo Souza.  
Bolsonaro e a influência do agro na política externa ambiental do Brasil  
[recurso eletrônico] /Pauliane Araújo Souza Paoli. – dados eletrônicos. 2025.  
97 f. : il.

Orientação: Profa. Dra. Elga Lessa de Almeida  
Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Universidade Federal da Bahia. Instituto de Humanidades, Artes E Ciências Professor Milton Santos, Salvador, 2025.  
Disponível em formato digital, modo de acesso: <https://repositório.ufba.br>

1. Política ambiental - Aspectos econômicos. 2. Comércio internacional - Aspectos ambientais. 3. Bolsonaro, Jair, 1955- I. Almeida, Elga Lessa De . II. Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes E Ciências Professor Milton Santos. III. Título.

CDU:  
338.43.01(81)

---

Responsável pela Elaboração – Bibliotecária Renata Souza (CRB-5/1716 )  
(Os dados para catalogação foram enviados pelo usuário via correio eletrônico)

**PAULIANE ARAÚJO SOUZA**

**BOLSONARO E A INFLUÊNCIA DO AGRO NA POLÍTICA EXTERNA  
AMBIENTAL DO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 15 de agosto de 2025.

**Banca examinadora**

---

Profa. Dra. Elga Lessa de Almeida

---

Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão

---

Prof. Dr. Magno Klein Silva

## **AGRADECIMENTO**

Primeiramente, a Deus pela oportunidade de ter feito o mestrado, mesmo diante das questões tão sérias de saúde e da gestação. Também à coordenação e aos professores do PPGRI pela paciência e colaboração, especialmente à minha orientadora sempre acolhedora, Elga, ao professor querido, Daniel, e à coordenadora, Denise. Sem a família, primeiramente pais, João e Paulina, e esposo, Diogo, não seria possível concluir este trabalho. Bem como a força dada pelos diversos amigos, como Laura e as Fernandas, que também já enfrentaram e enfrentam a longa jornada acadêmica. À turma de colegas do PPGRI, meu muito obrigada por toda troca de experiências e colaboração com a pesquisa. Poder fazer amigas como Laurisabel e Andrea foi especial. Trabalhar no mercado formal e fazer parte da academia em universidade pública é um desafio de uma conta que só fecha se houver flexibilidade do empregador. Por todos os dias doados e todo auxílio, muito obrigada à TV Record.

## **RESUMO**

Este trabalho de dissertação usou a teoria de Nicos Poulantzas (1968) sobre as classes e frações de classe, aplicando-a empiricamente ao setor do agronegócio brasileiro durante o período do governo Bolsonaro (2019-2022), para mostrar como os interesses do bloco no poder regeram a política externa ambiental do país durante aqueles quatro anos. Nele foi possível mostrar como o agronegócio consegue exercer esta influência, desde a formação da maior bancada no poder Legislativo, a ocupação de cargos estratégicos na estrutura governamental e de comissões em eventos internacionais, até o uso da propaganda para convencimento social. As questões do meio ambiente e climáticas são de interesse direto do agronegócio e este é um dos principais setores de exportação do Brasil, formadores do PIB e geradores de empregos do país. Neste trabalho analisamos a participação do Brasil nos Encontros de Partes (COPs) do clima durante o governo Bolsonaro e vemos como esta fração da classe capitalista brasileira se mantém no bloco no poder, colocando seus interesses para a sociedade como interesse coletivo e da política pública nacional.

**Palavras-chave:** agronegócio, classe, fração de classe, Poulantzas, meio ambiente, COP, política externa.

## **ABSTRACT**

This academic work got the Nicos' Poulantzas theory (1968) about class and class fraction, applying it empirically on the Brazilian agribusiness sector during the Bolsonaro's government period (2019-2022) to show how the power block interests drove the Brazilian environmental external politic during those 4 years' government. Then, it is possible to show how the agribusiness can exercise this influence, since making the big parliament on the Legislator power, too occupying strategics cargos on the governmental structure and in international events commissions, to using the marketing to convince the society. Environmental and climate questions are directly linked with agribusiness interests, and the agribusiness is one of the most important Brazilian exportation sectors, constructing the country's economy, generating employment. On this work we analyzed Brazilian's participation in the climate Parties Meeting during Bolsonaro's government. Here it is possible to show how this class fracture from

Brazilian capitalist class have been being on the power block, putting selfie interests as collective and public politic interest to national society.

Keywords: agribusiness, class, class fracture, Poulantz, environment, Partie Meeting, external politics.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AIE	Aparelhos Ideológicos de Estado
APE	Análise da Política Externa
ARE	Aparelhos Repressores de Estado
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento)
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CDN	Contribuição Nacionalmente Determinada
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
COP	Conference Of the Parties / Conferência das Partes
CPR	Células do Produto Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa e Agricultura
EUA	Estados Unidos da América
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPA	Instituto Pensar Agro
LCA	Letras de Crédito do Agronegócio
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAMAS	Ações Apropriadas de Mitigação a Nível Nacional

OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OIL	Ordem Internacional Liberal
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PEB	Política Externa Brasileira
REDD +	Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Floresta
SNA	Sociedade Nacional da Agricultura
SRB	Sociedade Rural Brasileira
SDA	Departamento de Agricultura dos Estados Unidos

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	10
<b>2 CAPÍTULO 1: POULANTZAS E O AGRONEGÓCIO SEGUNDO TEORIAS MARXISTAS .....</b>	25
2.1 ALTHUSSER .....	25
2.2 A EXPLICAÇÃO DE POULANTZAS .....	30
2.3 POULANTZAS E A ESTRUTURA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DE BERRINGER ..	37
<b>3 CAPÍTULO 2: O AGRO E A POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL .....</b>	42
3.1 APE E A TRADIÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL .....	42
3.2 O AGRO E UMA MINI HISTÓRIA DO MUNDO .....	48
3.3 O AGRO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA .....	51
<b>4 CAPÍTULO 3: BOLSONARO, QUESTÕES AMBIENTAIS DO BRASIL E AS COPS .....</b>	69
4.1 O GOVERNO BOLSONARO NAS COPS .....	69
4.2 O GOVERNO BOLSONARO, MEIO AMBIENTE E O AGRONGÓCIO .....	77
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	83
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	91

## Introdução

Esta dissertação trata da construção da sociedade nacional, a partir dos interesses de classe que levaram até a dinâmica política atual. Com isso, toca em pontos importantes de reflexão para os brasileiros e nos ajuda a entender o porquê das dinâmicas políticas. Este trabalho parte do pressuposto de que os interesses do bloco no poder influenciam diretamente nas políticas públicas no Brasil. Este pressuposto é embasado na teoria das classes e frações de classes do marxista Nicos Poulantzas (1968). O trabalho traz como recorte a fração de classe do agronegócio, que faz parte do bloco no poder, e o objetivo geral é responder à pergunta de pesquisa, de como os interesses do setor influenciam na política externa ambiental do Estado. Em paralelo, esta dissertação também quer mostrar como o agronegócio é formador estrutural da sociedade brasileira, o papel do setor na economia e na política nacionais, de quais formas ele influenciou na política externa ambiental do Brasil durante o governo Bolsonaro e analisar o comportamento da gestão nas COPs a partir disso. A metodologia utilizada para isto é formada por duas vias, primeiro a revisão bibliográfica de Nicos Poulantzas, começando por seu precursor Althusser, além da obra da marxista poulantiziana, a brasileira Tatiane Berringer, que trata sobre a classe capitalista e o agronegócio no país no século XXI. Em seguida, trazemos a análise de exemplos empíricos da ação do setor durante a gestão Bolsonaro (2019 – 2022) e o comportamento deste governo nas COPs das quais participou, que comprovam o pressuposto e a teoria das Classes e Frações de Classe. Então, a seguir, ainda aqui na introdução, vamos falar de uma parte histórica importante, o início da influência do agronegócio na sociedade brasileira, a partir da formação social pela divisão de terras. Também traremos a conceituação teórica do surgimento do termo agronegócio e marcos conceituais importantes para o trabalho, como uma breve introdução à APE.

Solo fértil, biodiversidade, águas navegáveis e ligação com muitos pontos importantes do mundo são características naturais que ajudaram a conectar o Brasil à exploração da terra e da produção vinda disto, desde quando virou colônia europeia. A fim de falar da importância da divisão de terras para a definição de classe no Brasil, vamos fazer a contextualização histórico temporal a partir da Lei de Terras, de 1850. Esta foi a primeira lei agrária do país, ao deixar de ser colônia, e foi a oficialização do latifúndio, consequentemente, dos latifundiários. Seria, então, analogamente, criada o que se pode chamar de uma primeira fração da classe (Poulantzas, 1968) que formava o bloco no poder do país. Com a ressalva de que o uso dos

termos classe e fração de classe neste período é uma analogia, pois a definição dos estratos sociais em classes só é dada a partir de Karl Marx, com a divisão do trabalho e das classes na sociedade, a partir da Revolução Industrial e do surgimento do Capitalismo. É importante ressalvar ainda que o quesito “terras” no Brasil, desde antes da Lei de Terras, não era apenas um meio de produção econômica, todos os pontos da vida diária giravam em torno da exploração da terra, portanto, também a política e a ideologia. À época, os proprietários de terras formavam um ecossistema completo, analogamente, dentro dos parâmetros marxistas de análise do que abrange os níveis envolvidos na luta de classes.

Então, na licença poética pedida por este trabalho, a equivalência seria: a primeira fração da classe que ocupa o bloco no poder brasileiro comandava a economia e a política e tinha sua ideologia como dominante através da propriedade da terra, do domínio territorial e, consequentemente, da dinâmica social. Os sujeitados diretos aos comandantes dos meios de exploração da terra exerciam poder sobre os demais habitantes do local, determinando as práticas da demarcação de áreas e da própria vida de quem ali estava. As relações de lutas de classe e sociais se estabeleceram a partir da terra aqui no Brasil, assim como os Aparelhos Ideológicos do Estado – AIE (Althusser, 1964), numa comparação também análoga. Em 1850, Dom Pedro II<sup>1</sup> assinou a Lei da Terra e, desde então, o crescimento populacional do país foi exponencial, mas a divisão de propriedade seguiu desproporcional, mesmo com o passar do tempo, com a modernização dos meios de produção, com as mudanças sociais e com a acessibilidade de mais pessoas aos bens produzidos. Ainda assim, as desigualdades social e financeira se mantiveram preponderantes. Hoje, grandes extensões de terra seguem como propriedade dos poucos grandes latifundiários, onde se concentra a produção das *commodities*<sup>2</sup> do agronegócio. De acordo com o Incra<sup>3</sup>, em 2020, apenas 0,7% das propriedades tinham mais de 2 mil hectares e juntas elas somavam mais de 50% da área de zona rural do país.

---

<sup>1</sup> Informação disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terrass-desprezou-campões-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundiados>. Acesso em: 05 mai. 2024.

<sup>2</sup> De acordo com a Fiocruz, “Commodities são produtos de origem agropecuária ou de extração mineral, em estado bruto ou pequeno grau de industrialização, produzidos em larga escala e destinados ao comércio externo. Seus preços são determinados pela oferta e procura internacional da mercadoria. No Brasil, as principais commodities são o café, a soja, o trigo e o petróleo”. Referência: FIOCRUZ. **Commodity-definição**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.epsiv.fiocruz.br/commodities-definicao#:~:text=Commodities%20são%20produtos%20de%20origem,e%20procura%20internacional%20da%20mercadoria>. Acesso em: 18 ago. 2024.

<sup>3</sup> Informação disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terrass-desprezou-campões-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundiados>. Acesso em: 05 mai. 2024.

Neste século XXI, estes latifundiários não necessariamente são produtores diretos do agronegócio em suas atuais características, alguns latifundiários têm sua participação neste setor de forma indireta, por exemplo, como arrendatários das terras, tanto para nacionais, quanto para estrangeiros, colaborando, inclusive, para o que seria a transnacionalização do agronegócio – conceitos aqui presentes serão explicados adiante. Outra vertente posterior à Lei de 1850 foi a ocupação e a especulação imobiliária, tanto das terras públicas doadas, ou abandonadas pela república, de acordo com Westin (2020), quanto nos latifúndios privados. Nas regiões hoje urbanizadas antes havia fazendas que um dia produziram, principalmente, cana e café. Com o passar do tempo, essas fazendas foram sendo repartidas em lotes, vendidas, desapropriadas pelos governos locais, ou invadidas e, aos poucos, foram construídas as edificações que denotam a vida urbana, inclusive as favelas. Estas últimas, em especial depois do fim do período escravagista, quando os escravizados foram largados à própria sorte, sem posse, sem dinheiro e sem instrução, tendo apenas a própria existência como certeza, o que facilitou o trabalho análogo ao de escravo em muitas fazendas produtoras, como uma extensão da continuidade do padrão conhecido de exploração da mão de obra barata para o cultivo da terra.

A questão da propriedade e da exploração da terra segue com diversas nuances que complexificam o tema do agronegócio, como, por exemplo, a reforma agrária, mas que não são objeto de estudo deste trabalho e, por isso, não serão aqui abordadas em profundidade. Porém, existem alguns dados interessantes de serem trazidos para o entendimento final de como são exercidas as influências do setor na política externa ambiental do Brasil. Ainda hoje, a maior parte da população não tem o documento de propriedade de terras e imóveis, apenas de posse, segundo dados divulgados pelo Tribunal de Justiça da Bahia<sup>4</sup> em novembro de 2022, durante evento de lançamento de mais uma etapa do programa de regularização de documentação da casa própria no estado. Outro ponto pelo qual devemos passar rapidamente é a ilegalidade da grilagem de terras, onde documentos de posse ou propriedade são forjados, geralmente para fins de ampliação da área explorada, ou para burlar leis ambientais que limitam o acesso a terras

---

<sup>4</sup> Dado coletado pela autora deste trabalho no dia 11 de novembro de 2022, durante cobertura e como jornalista, repórter da tv Record Bahia, onde foi entrevistado o desembargador do Tribunal de Justiça da Bahia, então Corregedor Geral de Justiça da Bahia e Presidente do Fórum Nacional Fundiário, José Edivaldo Rocha Rotondano, à frente de iniciativa do TJBA de regularização de documentação das terras e propriedades privadas da Bahia. Segundo o desembargador, na Bahia 75% das propriedades privadas não tem o documento de propriedade, no máximo de posse, que é diferente, refere-se ao uso, e no Brasil a média girava próximo disso, em torno de 60 a até 70%.

para serem comercialmente exploradas, ao invés de preservadas. Este crime, por vezes, está associado à violência com os ocupantes e trabalhadores que ali estão, de acordo com Westin (2020). Mais uma vez, fazemos aqui uma analogia com a luta de classes entre trabalhadores sem terra, indígenas, pequenos agricultores e os proprietários de alguma forma de poder sobre a terra, seja de produção, econômico ou político, por exemplo.

Com os pontos trazidos até aqui, entendemos como a desorganização pós-colonial e o latifúndio ajudaram a desenhar a atual situação legal da terra no Brasil e, consequentemente, a exploração dela pelo agronegócio, assim como a política ambiental do país. Hoje, mesmo aqueles que possuem seu imóvel chamado próprio e já pago, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE<sup>5</sup> - que correspondem à maior parte dos brasileiros, 64,6% -, mais de 13% não tem nenhuma documentação deste imóvel, se quer o documento de posse. E metade dos documentos de posse é ilegal, de acordo com artigo divulgado no Jus Brasil<sup>6</sup>. O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional divulgou que 60% das unidades habitacionais no país têm algum tipo de irregularidade na documentação<sup>7</sup>. Em 2020, o IBGE<sup>8</sup> apontou que 1 a cada 5 brasileiros vivia em habitação precária, um cenário cujo molde foi iniciado no começo da fase pós-colonial, mas que a história moderna do século XX - quando se registrou um aumento de 500% na população do Brasil, de acordo com o IBGE<sup>9</sup>-, colaborou para a continuidade. Nas décadas de 1960 e 1970, os Aparelhos de Estado da Ditadura Militar andavam em consonância com os interesses da oligarquia agrícola brasileira e ajudaram diretamente a construir o quadro estatístico que se tem hoje.

Do ponto de vista dos interesses do objeto de estudo deste trabalho, podemos ter a seguinte explicação histórica-temporal. Pouco antes do golpe militar, o país viveu o passo mais próximo para a tentativa de reforma agrária no século, com as iniciativas dos presidentes Jânio Quadros

---

<sup>5</sup>Informação disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/majoria-tem-casa-propria-mas-135-nao-possuem-documentacao-diz-ibge>. Acesso em: 05 mai. 2024.

<sup>6</sup>Informação disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/metade-dos-documentos-de-posse-de-terra-no-brasil-e-illegal/145365306>. Acesso em: 05 mai. 2024.

<sup>7</sup>Informação disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/falta-de-escritura-atinge-mais-de-40-milhoes-de-imoveis-veja-o-que-fazer.shtml>

<sup>8</sup>Informação disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/um-em-cada-cinco-brasileiros-mora-em-habitacao-precaria-como-casas-de-madeira-ou-sem-banheiro-24741245>. Acesso em: 05 mai. 2024.

<sup>9</sup>Informação disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/um-em-cada-cinco-brasileiros-mora-em-habitacao-precaria-como-casas-de-madeira-ou-sem-banheiro-24741245>. Acesso em: 05 mai. 2024.

e João Goulart. O primeiro, com vertentes políticas à direita, falava sobre a necessidade da reforma, porém, devido à crise política instaurada pelas divergências entre ele e o bloco no poder, incluindo a fração do agronegócio, Jânio renunciou e foi substituído pelo vice, João Goulart. Este, além de iniciar aproximação com a China comunista e pautar uma agenda à esquerda, prometeu a reforma agrária ao setor da sociedade que clamava por isto. As grandes oligarquias latifundiárias fizeram parte da pressão interna pela deposição do presidente. Este braço da política interna juntava-se perfeitamente ao cenário mundial externo, em que os países precisavam definir se seriam pro-comunismo ou pro-capitalismo, além do cenário econômico americano, com o *boom* na economia, graças à modernização da indústria, incluindo a de comida enlatada, e à nova forma de produção e negociação de comida, a partir do *agribusiness*. Aqueles que fossem contra a hegemonia norte americana e estivessem fora da Europa, prontamente viveriam retaliações, inclusive armamentistas, como aconteceu no Brasil, com o fechamento do congresso, a deposição de João Goulart pela substituição do governo militar, apoiado e financiado pelos Estados Unidos e pelas frações da classe capitalista, como a agrária.

Nos dez primeiros anos de ditadura militar a economia do país viveu o chamado Milagre Econômico, devido à injeção de capital externo americano. Um dos objetivos era frear o desenvolvimento da indústria de transformação do Brasil e garantir que fosse um grande produtor agrícola, agropecuário e de recursos naturais, garantindo o abastecimento e a não concorrência econômica com os hegemônicos, além da solidificação do recém-lançado *agribusiness*. Os acordos dos governos militares com o Norte Global trouxeram a desaceleração do crescimento industrial de transformação, a entrada de multinacionais estrangeiras no Brasil, com o incentivo da importação de manufaturados. De acordo com a Teoria da Dependência Marxista De Ruy Mauro Marini, em sua explication em 1966, sobre a Dialética do Desenvolvimento Capitalista no Brasil, o país é subimperial e a superexploração do trabalho foi intensificada neste período ditatorial, com a redução da força de organização dos sindicatos e com o uso do poder repressivo do Estado. Para Althusser (1964), seria o uso dos Aparelhos Repressores do Estado (ARE). Até mesmo no período final de ditadura, no surgimento do estado de “contra insurgência”, a redemocratização foi controlada pelo capital internacional e pela classe capitalista associada. Houve rebaixamento dos preços de produção e incentivo à exportação do agronegócio. Apesar disto, é importante pontuar que desde o início da década de 1960, mesmo com todos os movimentos repressivos, a reforma agrária sempre foi tema social recorrente.

La reforma agraria dejaba de ser un tema de discusión de los expertos y se convertía en uno de los factores más importantes de la lucha de masas en Brasil. De una manera más sutil, la cuestión agraria influiría también sobre el movimiento de masas en la ciudad. Supliendo constantemente con sus excedentes el mercado urbano de trabajo, la estructura agraria brasileña contribuía a que el nivel de los salarios se mantuviera estacionario, al mismo tiempo que, por el aumento desproporcionado de los precios agrícolas, forzaba violentamente el alza del costo de la vida. El fenómeno afectaba también la clase media asalariada, cuyos ingresos estuvieron siempre en función del salario mínimo obrero. (Marini, 2015, p. 38)<sup>10</sup>

Essa construção histórica é chamada por Marini de aluguel da terra, a partir da estrutura agrária do Brasil, com a concentração de terra e foco na exportação do agronegócio, onde permite-se que a riqueza produzida pelo setor seja drenada por ele mesmo, com aumento dos preços internos e reflexos diretos na sociedade.

É importante registrar que neste trabalho trataremos da parte do agronegócio de médio a grande porte, no nível do latifúndio e da indústria, e como unidade, um setor único de força exportadora. Apesar da heterogeneidade e das divergências, esta capacidade de agrupamento é comprovada através da organização política de seus representantes, que o coloca em pleno topo do edifício (Althusser, 1964) no comando da estrutura do Estado. O grande e o médio porte são os ramos que por definição fazem parte do chamado *agribusiness*, termo criado nos Estados Unidos, em 1955, por John H. Davis, Doutor em economia agrícola e administração de empresas, ao tentar explicar como a agricultura e a pecuária na terra do Tio San tinham neste setor primário um grande negócio industrial. À época, Davis era diretor do Moffett Program, um programa de agricultura e negócios de Harvard. Foi daí, desta escola e do enorme desdobramento político do termo, o surgimento da agroindústria e o início da grande engrenagem que se tornou o comércio internacional ligado ao agronegócio. O termo *agribusiness* significa, originalmente, “uma noção sistêmica para designar a interdependência da agricultura com funções de uma ponta a outra” (Pompeia, 2021, p. 72). Junto com o

---

<sup>10</sup> A reforma agrária deixava de ser um tema de discussão dos *experts* e se convertia em um dos fatores mais importantes da luta das massas no Brasil. De uma maneira mais sutil, a questão agrária influenciaria também no movimento de massas na cidade. Suprindo constantemente com seus excedentes o mercado de trabalho urbano, a estrutura agrária brasileira contribuía para que o nível dos salários se mantivesse estacionado, ao mesmo tempo que, pelo aumento desproporcional dos preços agrícolas, forçava violentamente o aumento do custo de vida. O fenômeno afetava também a classe média assalariada, cuja renda estava sempre em função do salário-mínimo. (**tradução nossa**)

surgimento das grandes corporações de alimentos processados, enlatados, havia o avanço tecnológico dos químicos e fármacos ligados aos agrotóxicos e aos insumos que aceleram o crescimento dos rebanhos e das plantações. Ao mesmo tempo, se observava um aumento exponencial na demanda por comida no mundo.

Sob a justificativa de evitar um colapso e uma crise global diante da insegurança alimentar, no final da década de 1950, o governo americano iniciou a chamada guerra à fome, com o objetivo de modificar os modos de produção dos países em desenvolvimento, aumentando a escala da produção com a modernização a partir da industrialização, tendo à frente as grandes corporações americanas do setor. O mesmo processo já tinha sido iniciado dentro dos Estados Unidos, onde as chamadas *Family farmers* que tinham mais recursos e maior condição de produção receberam subsídio governamental para crescer e entrar no esquema industrial, a fim de fazerem parte do *agribusiness*. As demais famílias produtoras rurais, sem capacidade de organização e crescimento, receberam cada vez menos ajuda do governo ao longo do tempo. No início do que foi chamado academicamente nos EUA de “Revolução Verde”, os pequenos produtores sem capacidade de expansão receberam até conselho das autoridades para procurarem empregos formais no mercado de trabalho, ao invés de continuarem no ramo. A partir do processo de implantação do *agribusiness*, enxergou-se a grande capacidade de internacionalização do negócio e de crescimento econômico das empresas americanas, como Monsanto e Dupont, produtoras de químicos. Desde a criação dos programas de incentivo à produção em países em desenvolvimento, à percepção para a internacionalização das grandes redes americanas na década de 1960, Davis esteve presente em todos os processos. E a todo momento houve o pensamento exclusivo na industrialização e no benefício às grandes corporações. O modelo estadunidense foi o que pautou o modelo brasileiro. Aqui também foi, desde o princípio, uma política que excluiu os produtores rurais menores, hoje denominados no Brasil de agricultura familiar.

Portanto, dentro deste conceito, seguindo o que significa o agronegócio e a prática industrial atual, as iniciativas da agricultura familiar ficarão de fora desta análise, por não se configurarem como poder hegemônico. A agricultura familiar é uma fração da classe trabalhadora, que se caracteriza pelos pequenos proprietários de terra das zonas rurais, cuja força de trabalho é composta principalmente por membros da própria família. A produção, além de servir ao próprio pequeno produtor, geralmente é comercializada em nível pequeno e interno. Para que

haja uma escala um pouco maior na produção e na comercialização, alguns produtores familiares se juntam em cooperativas. Isto ajuda a produzir, inclusive, uma formação trabalhadora organizada próxima aos sindicatos, que na equivalência com o conceito marxista, trazem a força de negociação à classe e a fazem participar de forma mais intensa na luta. Contudo, até mesmo as maiores cooperativas não detém individualmente o poder econômico e nem político dos membros do agronegócio, justamente por estar dissipado e ser uma força, por vezes, com questões oponentes às dos grandes empresários e latifundiários do setor. Mais ainda, na gestão Dilma Rousseff houve uma separação clara de conceituação entre agronegócio e agricultura familiar (Pompeia, 2021). Foi neste governo que os caminhos diferentes entre os dois seguimentos ficaram bem delimitados, com políticas públicas e inclusão nas verbas federais, além de pertencimento a estruturas federais diferentes, através de declaração à imprensa, de que a agricultura familiar é diferente do agronegócio. Ficou claro e oficializado por pronunciamentos presidenciais e de membros do executivo que a agricultura familiar está mais voltada a culturas variadas, diversificação de produção e de alimentação, além de alinhamento à manutenção de paisagens naturais, sem contar o atendimento social à população da zona rural, enquanto subsistência. Já o agronegócio está cravado no campo industrial, empresarial, das monoculturas associadas às *commodities* e ao mercado internacional, de modificação de paisagens naturais em prol do crescimento comercial (Pompeia, 2021).

A agricultura familiar corresponde a 80% de todos os estabelecimentos rurais no Brasil<sup>11</sup>, com mais de 10 milhões de trabalhadores. Porém, como dito, distribuída em pequenas propriedades, então, não faz parte do sistema de concentração de terra e de renda. Diante disto, ainda que sejam citados em algum momento, não são objeto deste estudo, mesmo se encaixando na definição de Igléciás (2007) de Agronegócio, a qual é uma das que adotamos neste trabalho e explicaremos à frente. Uma prova de não ter o mesmo poder da hegemonia do agro é a divisão dos investimentos do Plano Safra 2024/2025<sup>12</sup>, lançado em julho de 2024, onde estavam previstos R\$508,59 bilhões de investimentos do Estado em linha de créditos para médios e grandes produtores do setor. Deste valor, R\$400,59 bilhões eram para a agricultura empresarial, um aumento de 10% em relação ao ano anterior. E R\$108 bilhões eram em Recursos de Letras de Crédito do Agronegócio (LCA) para a emissão de Células do Produto Rural (CPR). Os

---

<sup>11</sup> Informação disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/agricultura-5.htm> Acesso em: 13 jul. 2024.

<sup>12</sup> Informação disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-agricultura-empresarial> Acesso em: 13 jul 2024.

médios Produtores (Pronamp), demais produtores e cooperativas estavam previstos para receber R\$189,09 bilhões do Plano, a menor parte do investimento, mesmo equivalendo à maior quantidade na produção e consumo interno.

Portanto, o agronegócio é uma fração da classe capitalista<sup>13</sup> e faz parte do bloco no poder<sup>14</sup>. Ainda que internamente tenha diversos braços de atuação, no nível macro eles são, juntos, um setor da economia do país, estudados pelos institutos responsáveis por medições sociais e econômicas como unidade. Setor único, representado pela soma da força de seus braços, organizado, com voz ativa política doméstica e internacionalmente, defendendo seus interesses, com agenda externa ativa diretamente ligada ao executivo e ao legislativo, como mostraremos à frente. Outra ressalva importante é a de que Capitalismo e Liberalismo têm conceituações acadêmicas diferentes, mas, por vezes, aqui nesta dissertação serão utilizados como sinônimos de poder econômico, não como definição política, ideológica ou mesmo teórica. Hoje, o setor do agronegócio é um dos principais responsáveis pela geração de superávits na balança comercial do país, segundo Gonçalves (2023), superando o déficit de outros setores da economia. O agro responde por algumas das principais *commodities* de exportação brasileiras. De acordo com a CNA<sup>15</sup>, Confederação Nacional da Agricultura, o Brasil se tornou o maior exportador de açúcar, café, suco de laranja, soja em grãos, carne bovina e frango do mundo, é o terceiro maior exportador de milho e quarto maior de carne suína e a perspectiva é de que em 50 anos se torne o grande fornecedor de alimentos do planeta.

Em 2022, a soma dos bens e serviços do setor chegou a 25% do PIB brasileiro, sendo pouco mais de 72% pela produção agrícola e os mais de 27% restantes da agropecuária. Em 2023, era responsável, segundo a CNA, por praticamente 1 a cada 3 empregos do país. Ainda, 49% do

---

<sup>13</sup> Boito define a concepção de Poulantzas da seguinte forma: “A classe capitalista não é concebida, ao contrário do que ocorre em alguns autores marxistas, como um bloco homogêneo sem fissuras. Ela é analisada, regra geral, como um coletivo de classe, dotado de interesse político geral comum, mas subdividido em frações no que concerne a interesses econômicos de médio prazo. Atraídos por esses dois polos, o interesse de classe e o interesse de fração, os diferentes segmentos da classe capitalista podem realizar movimentos surpreendentes e até contraditórios. O bloco no poder é concebido, por sua vez, como a unidade, às vezes instável, dessas frações em conflito pelo controle da política econômica, social e externa do Estado. A fração que logra firmar-se na posição de controle estabelece a sua hegemonia no interior do bloco no poder” (BOITO, 2019, p.9)

<sup>14</sup> De acordo com o que diz Boito sobre a concepção de Poulantzas, “O conceito de bloco no poder trata, por sua vez, não da estrutura jurídico-política ou da instituição Estado capitalista, mas da prática das classes sociais na sociedade e junto ao Estado capitalista. (BOITO, 2019, p.9)

<sup>15</sup> Dados de 2021. Informação disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/cna/panorama-do-agro>. Acesso em: 19 jul. 2024.

total de produtos exportados pelo Brasil foi do agronegócio. De acordo com dados divulgados em fevereiro de 2024 pela Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais<sup>16</sup>, entre os dez produtos mais exportados e que mais venderam em valor do Brasil no ano de 2023, entre janeiro e junho, a soja foi o mais vendido em quantidade e ficou em segundo lugar no quesito valor, chegando a U\$37,3 bilhões. Açúcares e melado ficaram na quarta posição nos dois quesitos, com U\$8,5 bilhões. A carne bovina ficou em quinto lugar, também nos dois tópicos, com U\$7,4 bilhões. Os demais produtos que não estavam ligados à agricultura ou pecuária estão ligados à exploração de recursos naturais, como celulose, óleos e minério de ferro, o qual foi o principal produto exportado do país naquele ano. Lembrando que a indústria da celulose e de extração de óleos é parte do agronegócio. Segundo o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), o maior fornecedor de proteína bovina e de frango para a China é o Brasil<sup>17</sup>. A China é o principal parceiro comercial brasileiro desde 2009 e este é o país do qual importamos mais bens de consumo em 2023, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços<sup>18</sup>.

Diante disto, como bloco no poder, o agronegócio influencia na política interna e externa, em especial em pautas de interesse direto do setor, como as do meio ambiente. A preservação do meio ambiente é um dos tópicos mais discutidos atualmente na governança global e o Brasil é vital nesta discussão, por ter áreas como a maior parte da Amazônia, a maior floresta tropical do mundo, entre outras. O mesmo avanço tecnológico que possibilitou transformar os recursos naturais em produto econômico, proporcionou a descoberta científica da finitude destes recursos, da indispensabilidade destes à vida e de que estão sendo aniquilados pelo sistema vigente. A teoria do Food Regime (Friedmann, 1987) entende como a necessidade vital da alimentação movimenta as peças dentro do liberalismo, sujeitando ainda mais os grandes produtores de comida aos hegemônicos. Esta é outra vertente teórica que pode explicar a importância do agronegócio para a economia no país e para o mundo e porque não podemos pensar o sistema legal nacional e internacional regente de um Estado soberano desvinculado da economia, ainda que Poulantzas (2019, p. 59), o autor principal da linha teórica deste trabalho,

---

<sup>16</sup> Informação disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/exportacao/exportacoes-no-brasil/> Acesso em: 29 abr. 2024.

<sup>17</sup> Informação disponível em: <https://globorural.globo.com/pecuaria/boi/noticia/2024/01/quem-sao-os-maiores-exportadores-de-carne-bovina-do-mundo.ghtml#> Acesso em: 4 mai. 2024.

<sup>18</sup> Informação disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/exportacao/exportacoes-no-brasil/> Acesso em: 29 abr. 2024.

afirme que, de acordo com Marx, sejam áreas diferentes e autônomas. Principalmente na atualidade, em temas como meio ambiente, que mexe com algo tão basal. A partir dos anos 2000, com a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, os programas de agricultura familiar foram fortalecidos, mas principalmente a ala empresarial do setor.

Após quase 20 anos do mesmo partido político (o Partido dos Trabalhadores, representante da esquerda nacional) no poder, assumiu como presidente uma das principais figuras da extrema direita do Brasil, Jair Messias Bolsonaro, cujas características políticas se enquadrariam em uma linha do neoliberalismo do século XXI, descrito por Wendy Brown (2019). A autora diz que seria uma extrema direita sem definição assertiva, que tem características de alguns movimentos, mas não pode ser definido como tais, a exemplo, fascista, nazista, ou qualquer das nomenclaturas conhecidas, muito por causa da nuance moderna trazida pela globalização. Os políticos e as vitórias políticas de representantes da extrema direita os encorajam a serem manipuladores, moldando a mensagem nas mídias sociais, uma das principais ferramentas de comunicação deste movimento ideológico. De acordo com a autora, esta é uma onda global, com pico recente entre os anos de 2016 e 2018<sup>19</sup>, marcada especialmente pela eleição de Donald Trump, nos Estados Unidos.

A incapacidade de prever, compreender ou efetivamente contestar esses desenvolvimentos é devida, por um lado, a suposições cegas sobre valores e instituições ocidentais duradouros - especialmente o progresso, o Iluminismo e a democracia liberal e, por outro lado, à aglomeração pouco familiar de elementos na direita ascendente - sua curiosa combinação de libertarianismo, moralismo, autoritarismo, nacionalismo, ódio ao Estado, conservadorismo cristão e racismo. Estas novas forças conjugam elementos já familiares do neoliberalismo (favorecimento do capital, repressão do trabalho, demonização do Estado social e do político, ataque às igualdades e exaltação da liberdade) com seus aparentes opositos (nacionalismo, imposição da moralidade tradicional, antielitismo populista e demandas por soluções estatais para problemas econômicos e sociais). (Brown, 2019, p.10)

---

<sup>19</sup> A obra de Wendy Brown foi lançada em 2019, logo após a onda global de ascensão de extrema-direita descrita por ela. A delimitação de tempo desta onda, entre 2016 e 2018, se refere ao período prévio ao lançamento. Na opinião da autora desta dissertação, poucos anos depois, houve uma estagnação desta avalanche, marcada pela eleição de Joe Biden, nos Estados Unidos, e na América do Sul com exemplos como a volta de Lula, depois de uma tentativa de golpe de Estado, na véspera de sua posse. Porém, a extrema direita conseguiu sufocar os movimentos que a barraram e houve o retorno, ainda mais endurecido, de Trump nos EUA, eleições de figuras como Javier Milei, na Argentina, e grande chance do retorno da extrema direita ainda mais fortalecida também no Brasil, nas próximas eleições. Portanto, para este trabalho, escrito em 2025, com recorte temporal em cima de uma figura que segue ativa politicamente, se faz necessária esta observação.

De acordo com Brown (2019), as atuais agendas políticas liberais despertam nos trabalhadores e na classe média sentimentos de raiva, por causar “experiência de abandono e traição”. Esses seriam o corpo principal da massa da nova extrema direita, não os mais ricos e abastados, como no século XX. Este sentimento da grande massa sobre o Estado social e as políticas públicas de equiparação fazem com que se ascenda a extrema direita, com nuances adaptadas a esta nova classe, ainda que, na prática, os seus pares que pertencem a grupos prejudicados e minorizados pela ideologia, como negros e imigrantes, sofram. Por um lado, os mercados desregulamentados tendem a reproduzir, em vez de amenizar, os poderes e a estratificação sociais produzidas historicamente” (Brown, 2019, p. 24). De acordo com a autora, este movimento acontece no Ocidente e semeia o que ela descreve como “tribalismo”, em que pares se isolam em tribos que rivalizam através de ataques e que não percebem que “à democracia constitucional, à igualdade racial, de gênero e sexual, a educação pública e a esfera civil pública não violenta foram todos levados a cabo, em nome da liberdade e da moralidade.” (Brown, 2019, p. 16). Para Brown, esta nova característica da extrema direita neoliberal teria desorientado o próprio movimento de esquerda, pela banalização e demonização da justiça social. Mas não seria tudo isso motivado apenas por um ressentimento gratuito, mas sim por algo socialmente construído pelo próprio sistema neoliberal com sua valoração financeira de tudo. “Forjado no cadiño do fascismo europeu, o neoliberalismo visou uma imunização permanente das ordens de mercado contra o rebrotar de sentimentos fascistas e poderes totalitários” (Brown, 2019, p.18).

No entanto, somente voltando às ideias neoliberais fundadoras, em particular a Hayek, será possível pôr em relevo a arquitetura da razão que liga' a moralidade tradicional ao neoliberalismo e que anima as campanhas da direita hoje. Essas campanhas classificam como assaltos à liberdade e à moralidade toda política social que desafia a reprodução social das hierarquias de gênero, raça e sexo, ou as políticas que promovem tímidas correções das diferenças extremas entre classes. (Brown, 2019, p. 21)

Esse neoliberalismo de extrema direita, para a autora, se apega ao tradicionalismo e traz figuras caracterizadas no passado como comuns ao patriotismo, como militares, tidos como os defensores do modo de vida ocidental. Dentro desta figura se encaixa perfeitamente a imagem pública do capitão do exército Jair Messias Bolsonaro. Na prática, o capitão que tem, para os eleitores que o chamam de “mito”, coragem de dizer e de lutar contra o que ninguém tem, “a ideologia comunista de esquerda do politicamente correto”<sup>20</sup>. Isto reforça a ideia defendida por

---

<sup>20</sup> Observação da autora sobre a forma como popularmente os eleitores de Bolsonaro se referem a ele e aos opositores políticos no campo da ideologia e do discurso social.

Brown de distorção da democracia promovida pelo neoliberalismo, a partir de um governo de maioria “enfurecida”, o chamado populismo, no qual não se criam normas civis e nem compromissos em comum. Existe a importante observação por parte da autora do paradoxo, da contradição, do neoliberalismo moderno. Esta versão moderna de extrema direita que se diz neoliberal foge ao conceito e às ideias originais pregadas pelos criadores da própria ideologia neoliberal, de acordo com ela. Se o posicionamento público e os atos do executivo na gestão Bolsonaro estão alinhados com as características deste neoliberalismo moderno descrito por Brown, então é de se esperar que houvesse o desmantelo das políticas públicas e que direito a terras de indígenas, a redistribuição de terras para trabalhadores sem terra, a preservação do meio ambiente acima do lucro de empresas privadas, não fossem prioridade. As estatísticas dos órgãos de medição comprovam que a ideologia foi colocada em prática na gestão em análise. O Ipea traz em relatório que em 21 meses de governo foram 57 alterações em políticas públicas para flexibilizá-las ou neutralizá-las.

Nos próximos capítulos vamos embasar teoricamente o papel do agronegócio neste desmantelo e, principalmente, na superestrutura do Brasil – a qual inclui a política externa, afinal, como explicaram Milani e Pinheiro (2013), a política externa é uma política pública, por ser tratada desta forma pelos atores institucionais, sociais e econômicos. Bruck, Burton e Synder (1962, p. 202), reforçam que o Estado é um tomador de decisões. Até chegar a ser formador do internacional, ele é um ente soberano que toma suas próprias decisões. Salomón e Pinheiro (2013), cravam que a política externa é política pública, com a diferença em relação às demais de que é implementada fora das fronteiras do Estado. E explicam que a política externa reflete a política interna, a qual é a construção das políticas públicas, a partir da demanda e dos conflitos dos vários grupos domésticos. Portanto, a política externa é resultado destas decisões e o conteúdo dessa política externa é diretamente afetado pelo modo como essas decisões são tomadas. Os decisores vão influenciar nesta política externa, assim como o estímulo do exterior também traz a resposta por parte da nação e, assim, participa também da construção da política externa de um Estado. Isso justifica, por exemplo, porque países com posições parecidas agem de formas diferentes. Essas afirmações foram definidas na teoria como Jogos dos Dois Níveis por Robert Putnam (1988)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Em 1988 Robert Putnam lançou o livro *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games*. À época foi considerado o marco de um entendimento sobre política externa estar sempre vinculada à interna, uma afirmação que anteriormente dividia os estudiosos da área. De acordo com a descrição de Berringer (2015, p. 60)

De acordo com o autor, os níveis da política interna e da externa estão sempre entrelaçados e interagindo, pois as interações em ambos acontecem ao mesmo tempo e a política externa de um país começa do nível nacional. De acordo com a explicação de Gonçalves (2023) sobre a teoria de Putnam, os grupos domésticos vão atrás de seus objetivos, pressionando o governo e os políticos, e para conseguirem poder, buscam coalizões com estes grupos. O governo no âmbito internacional busca satisfazer ao máximo as pressões recebidas nacionalmente, minimizando ações externas com saldo negativo de outros Estados. Segundo Gonçalves (2023), na teoria dos Jogos de Dois Níveis “a credibilidade de um compromisso oficial é essencial para garantir a reputação do país. Para tanto, o governo deve se mostrar capaz de garantir apoio doméstico e promover a aprovação de acordos internacionais no nível interno”. Daí falamos do início do estudo desta dinâmica na academia. A Análise da Política Externa (APE) surgiu como disciplina na década de 1950, é um campo consolidado dentro dos estudos das Relações Internacionais e “tem como objetivo o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” (Pinheiro; Salomón, 2013).

No Brasil, começou na década de 1970, a partir do Direito Internacional, da História Diplomática e do Jornalismo Especializado. Além dos Estados, a APE também pode ser aplicada às ações internacionais de empresas e organizações não governamentais que têm uma política. A demarcação temporal escolhida neste trabalho, o início do século XXI, abrange justamente o período pós renovação das teses na APE, depois do final do século XX, onde a abertura ao fim da Guerra Fria e a Globalização mudaram as formas do mundo se relacionar (Milani; Pinheiro, 2013). A partir do exposto até aqui sobre política externa, conseguimos entender os interesses do bloco no poder de um Estado na política externa.

Dessa forma, no primeiro capítulo trazemos o arcabouço teórico que embasa este trabalho, perpassando pelo precursor de Poulantzas, Althusser (1964), que definiu o conceito de bloco no poder. Também apresentamos a principal tese de Poulantzas e trazemos as reflexões de uma

---

sobre a teoria, “considera, por sua vez, o conflito entre os diferentes grupos de interesse da sociedade doméstica como um fator determinante da decisão do representante do Estado no cenário internacional. Segundo ele, as negociações internacionais corresponde a um jogo de dois níveis sendo nível I o internacional, e o nível II o doméstico. As políticas externas são determinadas pela interseção dessas duas esferas. O desafio do negociador é buscar, ao mesmo tempo, maximizar os ganhos no plano internacional e garantir um equilíbrio ou formar uma coalizão entre os diferentes grupos de interesse na sociedade doméstica”. O livro original de Putnam está disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706785>

das principais pesquisadoras poulantzianas no Brasil, Tatiane Berringer. No segundo capítulo, adentramos na revisitação histórica da participação do agronegócio na formação social do país. Ela se faz necessária devido a intrinsecidade do agronegócio na formação nacional. Usamos também da Análise da Política Externa (APE), que nos ajuda a entender academicamente a dinâmica desenvolvida pelo agronegócio nesta área. No terceiro capítulo, para adentrar ao recorte da área do meio ambiente durante o governo Bolsonaro, trazemos as informações de como foram as três COPs (Encontros de Partes) das quais essa gestão participou, junto com dados sobre mudanças climáticas e devastação ambiental no período. Nas considerações finais, chegamos ao objetivo deste trabalho, que é responder como o agronegócio exerce o pressuposto desta dissertação e de quais formas ele influenciou na política externa ambiental do Brasil no período recortado. Agora que introduzimos a ideia geral desta dissertação, para avançarmos na profundidade das discussões vamos começar pelo estudo do recorte da principal linha teórica que embasa o pressuposto e responde à pergunta de pesquisa.

## CAPÍTULO 1 – POULANTZAS E O AGRONEGÓCIO SEGUNDO TEORIAS MARXISTAS

Este capítulo tem como objetivo trazer as teorias que embasam esta dissertação, principalmente a definição de classe e frações de classe, do marxista Nicos Poulantzas. Vamos mostrar teoricamente o pressuposto do trabalho – de que os interesses do bloco no poder influenciam diretamente as políticas públicas no Brasil -, explicar como estes se tornam a agenda do Estado sob uma capa de interesse nacional, que faz com que o sistema seja perpetuado. Existe aí uma relação mecânica sistêmica, explicada pelos marxistas da década de 1960 de um ponto de vista do entendimento das Relações Internacionais da época, quando a dinâmica social e de relações entre os estados era diferente do que é atualmente. Porém, os conceitos e o cerne da teoria, ainda que com algumas limitações, se aplicam sem tanta dificuldade à realidade social de hoje.

### 1.1 ALTHUSSER

Antes mesmo de entrar na teoria principal deste trabalho, a de Nicos Poulantzas, vale uma breve revisitação ao seu antecessor. A partir da teoria dos Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE), de Louis Althusser (1964), entendemos como acontece a construção da sociedade de um Estado, enquanto agente político, portanto, carregado de ideologias formadoras dos Aparelhos de Estado. Está no topo da tomada de decisões, onde poucos chegam, ao pensarmos no Estado a partir da metáfora do edifício, usada pelo autor para explicar o conceito marxista da sociedade e da luta de classes. Para entender a teoria dos AIE, é preciso compreender, primeiro, a definição de Althusser para ideologia. Ele define ideologia como uma existência material, agente do processo, e não sua conceituação teórica. Materializada, a ideologia induz o agente social pela Sujeição (o sujeito se sujeita a um Sujeito Absoluto através da ideologia), colocando-o em um lugar, estratificando a sociedade em diversas vertentes. Assim, nas atividades práticas do dia a dia, a sujeição aconteceria dentro das instituições do Estado. O Sujeito Absoluto influencia com sua ideologia diretamente nas práticas sociais, cuja regulação é feita pelo Estado, através de seus Aparelhos. Como explica Albuquerque na introdução comentada da edição da obra sobre o significado deste quesito para Althusser.

Embora distintas, essas instituições concretas possuem a unidade do efeito de sujeição sobre os agentes sociais ao seu alcance. Sua unidade, entretanto, não lhe é conferida por uma política ou por um comando unificado, mas pela ideologia dominante: são os Aparelhos Ideológicos de Estado. (Albuquerque *apud* Althusser, 2023, p.9)

Para Althusser, a ideologia acontece através da reprodução social, nas relações entre a infra e a superestrutura. Na teoria althusseriana, a produção econômica determina a totalidade social, porém a reprodução das condições de produção vai da ideologia e pode ou não estar de acordo com os objetivos econômicos, então é indissociável de práticas ideológicas e políticas. Quando o autor fala que o mecanismo ideológico interfere até na reprodução das forças produtivas, ele mostra como, socialmente, os Aparelhos de Estado – instituições, órgãos, cargos, encargos e afins –, agem ideologicamente, a partir das ideologias dominantes, as quais detêm o poder de controle destes Aparelhos. Consequentemente, todas as práticas e relações sociais entre os diferentes estratos são determinados a partir disso. Como explica Albuquerque (2023, p. 10) sobre a conceituação althusseriana, “em suma, o valor da força de trabalho não é determinado quantitativamente [...], mas qualitativamente, como resultado das conquistas históricas dos trabalhadores”.

Contudo, como ressalvado pelos marxistas, em uma sociedade capitalista quantidade é qualidade, portanto o termo força de trabalho em Althusser significa elemento material e quantitativo do processo de produção. Como forma de manutenção da posição dos sujeitos na sociedade e do próprio autoconhecimento do sujeito sobre seu lugar social existem os mecanismos de reprodução, como as escolas, que reforçam esta crença althusseriana da qualidade/quantidade e o *marketing*. No Brasil, isso explicaria diretamente a estrutura política montada pelo bloco no poder, com domínio das principais atividades econômicas do país. Para entender isto precisamos entender o funcionamento dos Aparelhos ideológicos do Estado. Althusser diz que:

Para fazer avançar a teoria do Estado, é indispensável levar em conta não somente a distinção entre *poder de Estado* e *aparelho de Estado*, mas também outra realidade que se manifesta junto ao aparelho (repressivo) de Estado, mas que não se confunde com ele. Chamaremos esta realidade pelo seu conceito: os *aparelhos ideológicos de Estado*. (Althusser, 2023, p.21)

Ele usa a ilustração do edifício para explicar metaforicamente o funcionamento do Estado diante das classes. Na base dessa construção, a mais larga, estão os trabalhadores. Ao longo dos andares, as instituições e seus funcionários. No topo, a direção sindical e o dinheiro – que tem o poder de decisão, de manipular as instituições e de dar as ordens de cima para baixo. Assim como para Althusser a ideologia tem existência material, com relações reais estruturais abstratas

- essa metáfora é meramente descritiva –, aparências concretas. Portanto, diante da tese principal e dessa explicação, entendemos que ainda que o Estado esteja submetido aos interesses econômicos do bloco no poder, contraditoriamente, para ele também existe a luta de classes, mas esta gira em torno do Estado. O aparelho de Estado permanece sendo aparelho do Estado enquanto acontecem os fatos políticos que afetam quem detêm ou não o poder - por exemplo, se as eleições serão vencidas por Lula ou por Bolsonaro. Muda-se a direção do topo do edifício, mas não a estrutura do edifício - seja de qual ideologia política for o governo, determinada fração de classe esteja ou não no bloco do poder com este governo-, o sistema funcionará mecanicamente da mesma forma, assim como a dinâmica dos AIE. Por uma construção como esta ser mecânica, não subjetiva e limitada, para Althusser a teoria da superestrutura e da infraestrutura reduziria o Estados às relações mecânicas entre uma esfera e outra e estaria incompleta sem o entendimento do funcionamento dos AIE.

Isso distingue classe de Aparelhos de Estado, explicando que as classes e frações participante do topo do edifício estariam no bloco do poder e controlariam os Aparelho de Estado. Para controle destes AI são necessários os Aparelhos repressores (ARE), que funcionam através da violência, também comandados pela diretoria do topo do edifício. Os interesses econômicos dos grupos detentores do dinheiro estruturaram as regras para só caberem dentro do escopo desta negociação o interesse dos detentores do poder destes AIE e ARE, com quem eles negociam, sendo os ARE de domínio público e os AIE de domínio privado. Althusser explica que os ARE e AIE estão articulados com a função econômica e com as práticas de reprodução material. Esse seria o todo da sociedade civil gramsciana, segundo o autor, em que instituições, cultura, ciência são lugar da luta de classes e meios pelos quais os AIE, consequentemente o poder econômico, exercem materialmente a sua ideologia, a fim de naturalizar o sistema. Então, dentro do sistema capitalista liberal em que essas relações acontecem, de naturalização da forma e do poder no país, entendemos que os AIE concorrem para o mesmo fim: a reprodução desta relação, ainda que cada um deles tenha sua própria forma de sujeição à ideologia da classe dominante. A luta de classes está enraizada na produção e o Estado é tanto o objetivo final, quanto o palco em que ela acontece, mesmo sem a clareza disto. Como diz o autor (2023, p.35), “todos os aparelhos, tanto os órgãos centrais do Estado, como, evidentemente, a totalidade do sistema econômico capitalista, “concorrem para sua reprodução”. A articulação dos processos determina as especificidades das instituições concretas, ou seja, dos AIE e os conseguintes efeitos da reprodução destes na vida pública, econômica, política, de sujeição ideológica.

A existência de uma ideologia dominante é considerada o equilíbrio onde não há guerras declaradas, a consciência coletiva parte de uma ideologia dominante e não tem história própria, reflete a história real. Para Althusser (2023, p.43), “a ideologia representa a relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência”. Sendo assim, de acordo com a concepção do autor, o objetivo da ideologia é a relação do sujeito com o mundo, ou com suas condições reais de existência. O indivíduo é produto das relações sociais e a ideologia tem existência material, vez que a ideologia é presente nos aparelhos e nas suas práticas. E essa ideologia vem da relação social representada nas relações práticas sociais entre os homens e a natureza. Para Althusser, em cada indivíduo existe a ideologia material, porque

[...] suas ideias são atos materiais inseridos em práticas materiais, reguladas por rituais materiais inseridos em práticas materiais, reguladas por rituais materiais, elas mesmos definidos, por sua vez, pelo aparelho ideológico material de onde provêm as ideias do dito sujeito. (Althusser, 2023, p.47)

Para Althusser, os indivíduos sempre são sujeitos livres para se sujeitar por si mesmos às ideologias em que acreditam. As figuras representativas em uma ideologia são apenas figuras representativas - como os presidentes Lula e Bolsonaro. Ambos são representantes de ideologias políticas opostas, cujas práticas visam alcançar os mesmos objetivos hegemônicos liberais. Estas figuras são, muitas vezes, mitificadas por outros sujeitos, mas, ainda que exerçam influência na doutrinação, são também sujeitos se sujeitando ao Sujeito Absoluto – o sistema / a ideologia e essa nasce da luta das classes sociais, das suas condições de existência. O que move o sujeito é a prática, não a teoria desta ideologia, e para que esta prática flua, a ideologia se impõe sem parecer fazê-lo. O sujeito absoluto precisa estar em posição de poder dos AIE para passar através da educação, cultura, leis aquelas ideias que viram práticas consideradas não só aceitáveis, mas naturais. Cria-se, assim, o reconhecimento e o desconhecimento, mecanismos usados pela ideologia para a sujeição, instituindo entidades imaginárias. As práticas são materiais, assim como seus sujeitos, elementos e consequências, mas bloco no poder em si é uma entidade imaginária, formada por várias agremiações e sujeitos reais. Há uma sujeição histórica, com subordinação nas relações materiais, na reprodução. Sem esquecer que “a condição última da produção é a reprodução das condições de produção” (Althusser, 2023, p.57). Pois “não há produção possível sem que seja assegurada a reprodução das condições materiais de produção: a reprodução dos meios de produção” (Althusser, 2023, p.59). A reprodução da força de trabalho implica também na reprodução da submissão à

classe/ideologia dominante. As transformações sociais vêm através do modo de produção dominante.

Althusser tenta explicar que aquilo que acontece na base do edifício - a econômica, forças produtivas e relações de produção - determina o que acontece nos demais andares da superestrutura - jurídico, político, ideologias etc. A reprodução caracteriza o essencial da natureza, o que reforça que o poder econômico interfere diretamente no todo e a aplicabilidade disso foi citada pelo autor, ao lembrar que o Estado é uma máquina repressiva que permite à classe dominante assegurar a dominação sobre a classe operária e extorqui-la através da mais-valia, da exploração capitalista. Althusser usa como exemplo de classe dominante os latifundiários do século XIX, dos quais, no Brasil, são herdeiros diretos ou indiretos os empresários do agronegócio de hoje. De acordo com a visão dele, esse conceito da dominação dos ARE da classe no topo da estrutura do edifício está tão enraizado na base social que, ao final, podemos entender que o próprio Estado é o aparelho repressor, vez que ele regula, determina e que todo o sistema social no Estado funciona de acordo com a necessidade de que aquela dominação flua naturalmente, sendo aceita como natural pela sociedade. Para ele (2023, p.78), “nenhuma classe pode, de forma duradoura, deter o poder de Estado sem exercer ao mesmo tempo sua hegemonia sobre e nos Aparelhos Ideológicos de Estado”.

A maior parte dos AIE são instituições privadas, a exemplo da atualidade, as empresas chinesas que estão diretamente ligadas ao agronegócio no Brasil. Quando exemplificamos com empresas chinesas não estamos apenas falando no maior parceiro comercial do país, mas de um parceiro político, alinhado oficialmente através de um bloco político econômico, o BRICS. Na prática, às demais questões, como a política, existe o freio da base econômica, dos interesses comerciais de setores que giram na lógica do sistema hegemônico mundial do liberalismo. E com o apoio de todos os elementos usados com a função do reconhecimento ideológico, próprio da ideologia – que tem como funções básicas, segundo Althusser, o reconhecimento e o desconhecimento – existe o sombreamento deste resultado do freio pelo econômico. Esse sombreamento, através da mitificação das figuras dos representantes de governo, acaba acirrando socialmente as duas funções, a de reconhecimento e a de desconhecimento ideológico.

[...] a ideologia “age” ou “funciona” de tal forma que ela “recruta” sujeitos dentre os indivíduos (ela os recruta a todos) ou “transforma” os indivíduos em sujeitos (ela os transforma a todos) através desta operação muito precisa que

chamamos *interpelação*, que pode ser entendida como o tipo mais banal de interpelação policial (ou não) cotidiana. (Althusser, 2023, p.107)

Sem deixar de reconhecer que a estrutura formal de toda ideologia é idêntica, ainda que de ideias e conceitos opostos, o funcionamento da ideologia acontece se espelhando sob o sujeito único aquilo que ele acredita como próprio do sujeito absoluto. Ao final, o Estado mantém a opressão de classe e a condição da exploração e de reprodução - as relações de produção em uma sociedade de classes são de exploração. A classe dominante deve reproduzir as condições para a sua perpetuação: materiais, políticas e ideológicas. E para conseguir essa continuidade,

Formalmente, a classe dominante deve reproduzir as condições materiais, políticas e ideológicas de sua existência (existir é reproduzir-se). No entanto, a reprodução da ideologia dominante não é a simples repetição, não é a reprodução simples, nem sequer uma redução ampliada, automática, mecânica de instituições *dadas*, definidas de uma vez por todas, por suas funções: é o combate pela unificação e renovação de *elementos ideológicos anteriores*, disparatados e contraditórios, numa unidade conquistada na e pela luta de classes, contra as formas anteriores e as novas tendências antagônicas. (Althusser, 2023, p.123)

Para Althusser, a classe dominante também é contraditória e jamais irá conseguir acabar com as suas próprias contradições, fruto da luta de classes, mas isto não impede que os seus interesses estejam acima da ideologia política do chefe de Estado. Fica claro que para Althusser este chefe representa a classe dominante, como autoridade que coloca como prioridade os interesses gerais dessa classe dominante, através da execução da política desta classe ao administrar o todo, inseparável da aplicação da política dominante, exercendo assim um papel diretamente político, inclusive reprimindo os que vão de encontro. Para o autor, na ficção de que as ideologias poderiam interferir na base econômica e de que as pessoas são livres para fazerem suas escolhas foram criados os partidos políticos, os quais representam as opções divergentes na política de um país. Neste caso, representantes da própria luta de classes, segundo Althusser, os quais desejam que seus interesses particulares prevaleçam dentro dessa luta de classes, deixando aparecer o que o autor chama de “antagonismo de classes fundamentais”. Assim, os partidos políticos são peças do AIE político, realizando a ideologia política da classe dominante.

## 1.2 A EXPLICAÇÃO DE POULANTZAS

Agora podemos partir para o autor da tese central, o qual explica melhor o funcionamento da organização do bloco no poder para fins desse trabalho. O grego Nicos Poulantzas escreve a sua contribuição sobre as classes e as frações de classe quatro anos depois de Althusser. De acordo com Tatiana Berringer (2020), *Poder político e classes sociais* (1968), de Poulantzas, faz parte da escola Althusseriana, esta obra traz um complemento à do francês, além de discutir algumas questões mais complexas, colocadas em um segundo plano na teoria dos Aparelhos Ideológicos de Estado. Uma delas é a conceituação do modo de produção, tirado da bolha da economia e levado ao nível político jurídico, elevado, por fim, ao patamar de diretamente influenciador da vida social em si, em todos os níveis. Essa afirmação nos remete ao início do trabalho, quando trazemos a linha do tempo do agronegócio e chegamos à conclusão de que foi a base da formação social do Brasil. Só com a desconstrução sobre modo de produção foi possível ao autor conceber a sua teoria sobre classes e frações de classes. Ele começa a questionar e a buscar as respostas para questões como a interferência da política no modo de produção capitalista, a forma como o Estado permite a reprodução dessa economia capitalista. Para estas respostas Poulantzas (1968) trabalha a própria imagem do capitalismo, colocando o Estado capitalista como um lugar de aparência e não do que realmente é.

Isso acontece a partir de uma ideologia criada por este próprio Estado, cujas normas e valores são repassados aos seus nacionais. Seriam, para o autor, as instituições vinculadas à organização econômica e social as criadoras dos efeitos ideológicos que reproduzem as relações de produção capitalista. Se juntarmos Althusser com Poulantzas, poderíamos reforçar que estas instituições são Aparelhos Ideológicos de Estado, organizadores da economia e de todas as esferas sociais. E quem comanda essas instituições? Formalmente, todo cidadão poderia participar, fazendo parecer que são públicas. É neste efeito imaginário que reside a reprodução dos meios de produção capitalista, mas, na prática, apenas uma pequena fração social participa da formação da ideologia. Neste momento entra o conceito de bloco no poder, o qual em Poulantzas trata das práticas das classes sociais perante o Estado capitalista. Desta análise sai a tese principal do autor sobre classe e fração de classe. Poulantzas entende os meios de produção como algo social e concebe a classe capitalista como um bloco heterogêneo, com quebras dentro da própria classe, cheia de contradições. Ao entender que a própria sociedade é controversa, complexa, cheia de nuances subjetivas que interferem em seu caminhar, Poulantzas coloca o mesmo entendimento sobre a classe capitalista. A classe capitalista seria um conjunto de classes com interesses políticos comuns e interesses econômicos individuais, divididos em “objetivos de

médio prazo”. É a partir destes interesses individuais que podem se dar as rachaduras dentro da classe capitalista, criando as frações. As classes que formam a classe capitalista passam a ser frações da classe capitalista, que neste trabalho é o bloco no poder. Por isso, neste trabalho, o agronegócio é uma fração de classe, uma fração da classe capitalista. Armando Boito Junior explica o conceito poulantziano de bloco no poder:

O bloco no poder é concebido, por sua vez, como a unidade, às vezes instável, dessas frações em conflito pelo controle da política econômica, social e externa do Estado. A fração que logra firmar-se na posição de controle estabelece a sua hegemonia no interior do bloco no poder. (Boito Junior *apud* Poulantzas, 2019, p.10)

Esse fracionamento gera diversas combinações que tornam o sistema complexo, assim como o jogo político. A burocracia do Estado é que organiza essa complexidade, determinando a hegemonia entre as frações, promovendo até mudanças necessárias para que o sistema se mantenha. Isto torna o Estado ator e meio no qual os conflitos entre as frações e as classes acontecem. É nele também onde os políticos que representam a burguesia desenvolvem as estratégias para o sistema se manter. Poulantzas coloca em evidência o papel do sistema partidário para os processos políticos. O modo de produção sai da esfera econômica e passa para diversas estruturas, abrangendo a política, a ideologia e a teoria, mas o próprio autor admite que apesar da complexidade disto, a unidade desse modo de produção tem determinação principal do econômico. O todo influencia e determina as instâncias regionais, com suas funções e lugares, implicando umas às outras, a diferença de um modo de produção para o outro é a forma como os níveis se articulam. A forma como a ideologia que está no poder articula seus níveis no modo de produção conversa com o resultado dos interesses da classe capitalista no sistema. Este seria o nível de interferência da ideologia perante os interesses econômicos do bloco no poder. Para o autor, o modo de produção, seja qual for, tem uma formação social historicamente determinada, a qual coloca este modo de produção em prática e essa formação social real, com combinações particulares, traz a unicidade para cada modo de produção. Essa matriz formadora do modo de produção, segundo Poulantzas, delimita este próprio modo de produção, especialmente dominado pelo nível econômico na sociedade. E sobre a situação da propriedade privada da terra, de acordo com Poulantzas, o próprio Marx comentou:

A atitude para com a terra como propriedade do indivíduo significa que um homem aparece desde o início como algo mais do que a abstração do “indivíduo trabalhador”, que ele tem um modo objetivo de existência na sua propriedade da terra que é o pressuposto da sua atividade e não aparece como

sua simples consequência: é um pressuposto de sua atividade tanto quanto sua pele, seus sentidos. O que é a mediação dessa atitude é a existência do indivíduo como membro de uma comunidade. (Marx *apud* Poulantzas, 2019, p.33)

Seria do Estado a função de mediar essa coexistência de classes e frações de classes, de reduzir o desnívelamento do desenvolvimento. São políticas públicas que vão de encontro ao real objetivo econômico do próprio sistema e das necessidades dos hegemônicos. De acordo com Poulantzas, Engels afirmou que o Estado testemunha insolúvel contradição da sociedade e para que os interesses econômicos opostos das classes não se “aniquilem”, o Estado tem o papel regulador, “amortecedor” deste conflito. Um Estado cujo poder vem da sociedade, mas que está acima dela. Este papel seria dividido nos níveis, de acordo com cada área: economia, política, ideologia. Mesmo quando um destes fatores se sobrepuja ao domínio do próprio Estado, este não perde esse poder de coesão. Contudo, numa análise do que foi a teoria e do que era o Estado na prática quando Engels desenvolveu estas ideias e da atualidade, é possível ver como as áreas se sobrepujaram, prevalecendo o fator econômico, influenciando nos demais, como já dito diversas vezes neste trabalho. Em especial em um sistema cada vez mais global, que unifica e ratifica ideologicamente o liberalismo e não vê meios de agir em oposição à prática liberal.

Segundo Poulantzas, o próprio Marx já falava no papel dominante assumido pelo nível econômico desde os primórdios do capitalismo. O autor diz que as classes sociais são resultado do todo das estruturas que detém o domínio das relações sociais. A confusão entre essas classes que estão no poder seria o que o marxismo chama de “antropologismo do sujeito”, onde a classe/ e frações dominantes determinam o lugar dos agentes nas estruturas sociais e dos modos de produção e, entre si, se alternam e se contradizem dentro dessas relações sociais e no topo da cadeia de poder. O marxismo atribui a este antropologismo do sujeito, como dito por Poulantzas, a “redução” das classes sociais ao que ele chama de “economicismo”, do ponto de vista mercadológico e financeiro da economia. E há uma importante distinção do que são as classes.

Nessa perspectiva, o capital e o trabalho assalariado não são evidentemente as realidades empíricas dos “capitalistas” e dos “operários”, mas também não podem ser designados por um conceito — as classes sociais — que recobre de fato relações sociais. Essas observações valem, aliás, igualmente para as outras instâncias: as estruturas do político, nomeadamente a superestrutura jurídico-política do Estado, não são classes sociais, nem tampouco as estruturas do ideológico. No entanto, elas têm por efeito, nas relações sociais, e no nível delas — relações sociais jurídico-políticas e relações sociais ideológicas

— à distribuição dos agentes que são seus portadores em classes sociais.  
(Poulantzas, 2019, p.67)

As classes sociais são relações sociais conceituadas de estruturas das relações de produção, numa relação de mais valia. Seria “um conceito que indica os efeitos do conjunto das estruturas, da matriz de um modo de produção ou de uma formação social sobre os agentes que constituem seus suportes: esse conceito indica, portanto, os efeitos da estrutura global no domínio das relações sociais”, segundo Poulantzas (2019, p.68). Então, a classe é um conceito que fala sobre o efeito do conjunto da estrutura, determinante das relações sociais como relações de classe. A estrutura formada no conjunto das relações em torno de uma classe faz com que mantenha relações sociais com outras classes/frações de classes. Não apenas no nível econômico, mas em todos os níveis sociais. O autor explica ainda que quando a luta de classes é predominantemente econômica, na correspondência com as relações de produção, isso pode deslocar o papel dominante para outro nível da luta de classe, como a política ou a ideológica. Poulantzas ressalva como a articulação das estruturas que especificam um modo de produção significam formação social, a regra geral das relações sociais dos níveis das lutas de classe. E usa como exemplo o modo de produção feudal, articulado entre os níveis econômico, político e ideológico, os quais se misturam e se revezam no papel dominante, de acordo com a circunstância. Mais ainda, a força econômica é refletida na organização jurídico-política, de acordo com a função deste político no feudo. Este sistema também era diretamente ligado à terra e à sua produção.

Poulantzas afirma ser pressuposição de Marx como necessário para que uma classe seja considerada distinta e autônoma a sua relação social, relação de produção e existência econômica, refletindo sobre os outros níveis por uma presença específica, através de estruturas políticas e ideológicas nas relações de classe. Sem esquecer que as relações de produção não são a luta econômica de classe, porque essas relações não são classes, assim como também não o são o aparelho do Estado e a linguagem ideológica. As classes se valem destes sistemas para existirem e refletem nas estruturas as suas práticas. Naturalmente, quanto mais complexas as relações, mais confusão há na separação entre a estrutura e a prática. E as relações atuais são muito mais complexas, devido o próprio modo de vida das pessoas, regido por um sistema unificado. A luta de classes aconteceria sobre o econômico, nos níveis político e ideológico, colocando em prática o que rege a economia. Para o autor, somente classes “distintas” ou frações “autônomas”, cujas práticas políticas têm “efeitos semelhantes”, constituem forças

sociais. Isso não as torna organização com força política, mas sim a “ação aberta” da força social junto com sua organização em partido político. (2019, p.102) Caracteriza ainda o que seria o poder de Estado dentro da sua conceituação de classe, “não se pode indicar com isso o modo de articulação e de intervenção do Estado nos outros níveis da estrutura, mas o poder de uma classe determinada, a cujos interesses corresponde o Estado, sobre outras classes sociais.” Poulantzas explica com a seguinte afirmação.

As relações de poder, tendo como campo as relações sociais, são relações de classe, e as relações de classe são relações de poder, na medida em que o conceito de classe social indica os efeitos da estrutura sobre as práticas, e o conceito de poder indica os efeitos da estrutura sobre as relações das práticas das classes em “luta”. (Poulantzas, 2019, p.105)

Pensando na temporalidade de Poulantzas, quando ele se refere ao Estado capitalista, afirma que seria um “Estado-popular-de-classe”, em que a dominação política de classe estaria ausente das instituições, não pela ausência de um papel prático da ideologia, mas que era mais complexo e menos ativo do que em Estados que adotaram outro sistema, como o comunismo. E a vida prática do Estado capitalista seria uma “superação de equilíbrios instáveis” entre os interesses dos grupos – alianças de classes e frações – dominantes e dos subordinados, nos quais os interesses dos dominantes se impõem diante dos demais. Mas, no limite do interesse “econômico-corporativo”, mostra que o capitalismo permitiria os interesses econômicos dos grupos subordinados serem em certa medida acatados. Isso faria parte do próprio funcionamento do sistema capitalista, de sobrevivência pela manutenção do status quo do sistema de representatividade de interesse geral do povo. Isso só acontece se estes interesses econômicos dos dominados são compatíveis aos interesses econômicos da “dominação hegemônica”. Essa é a limitação do poder político das classes dominantes, a prova de que o Estado não é um instrumento de classe, mas uma sociedade dividida em classes, segundo Poulantzas.

Este ponto de ambiguidade do sistema seria o garantidor da desorganização das classes dominadas, necessária à hegemonia das classes dominantes. Esse funcionamento peculiar da relação ideologia *versus* política mostra o funcionamento específico da ideologia da classe burguesa, chamada nesta dissertação de capitalista, fazendo parte dessa dominação aqueles que têm a capacidade de organizar a sociedade de acordo com os seus interesses. A ideologia dominante é, segundo Poulantzas, a relação política concreta em uma formação social da

classe/frações dominante com as dominadas, impregnada do modo de vida de classes e frações diversas. Para entender o papel da ideologia desde então, o autor recorre à metáfora de cimento de Gramsci. Segundo Poulantzas, a visão gramsciana diz que a ideologia está em todos os níveis do edifício social, trazendo coesão. Seria, então, o “gosto”, o “modo de vida” geral de uma sociedade.

Assim, a ideologia dominante de uma formação social engloba a “totalidade” dessa formação, não na medida em que ela constituiria a “consciência de classe” de um sujeito histórico-social, mas na medida em que reflete, com os aspectos de inversão e de ocultação que lhe são próprios, o índice de articulação das instâncias que especifica a unidade dessa formação. (Poulantzas, 2019, p. 212)

Isso ajudaria a esconder de forma específica a exploração de classe promovida pela burguesia sobre as demais. A ideologia burguesa passou a ser designada em ciências, inclusive a própria política e a opinião pública. Cria-se a conceitualização da ideologia dominante, ela é passada assim como autônoma da política e da economia. Esconde sua dominação se valendo da naturalização dos seus ensinamentos entre a sociedade. Não precisam mais ser aceitas, apenas natural e sistematicamente aprendidas. Exemplifica melhor Poulantzas (2019, p. 237): “Nesse sentido, o sufrágio universal constitui um exemplo entre vários, mas que ilustra, de uma maneira nítida, as características do Estado capitalista que permitem o fenômeno do bloco no poder”. E, para o autor, o bloco no poder depende diretamente da pluralidade de classes e frações dominantes na formação do sistema. Esse bloco estabelece a dominação do Método de Produção Capitalista (M.P.C). Poulantzas ainda remonta à afirmação de Marx de que a grande propriedade de renda fundiária é uma “classe distinta”, do M.P.C “puro”. O domínio se dava por meio da política e da ideologia da propriedade de terra privada. Segundo Poulantzas, Lenin já trazia como a grande propriedade fundiária interveio no “processo de capitalização da agricultura” na transição do feudalismo para o sistema capitalista.

[...] e isso por razões políticas referentes à classe feudal de propriedade fundiária do modo de produção feudal e suas relações com a burguesia. No caso de uma ausência de feudalismo, no sentido estrito, prévio, é a “via americana” que prevalece: o processo inicia-se pela média e pequena propriedade independente da terra, mas chega igualmente, na sequência, à grande propriedade fundiária. (Poulantzas, 2019, p.238)

A agricultura pertencia ao modo de produção feudal e se transformava com o estabelecimento dominante do M.P.C. Explica ainda o autor que “na sequência do processo, precisamente por meio da capitalização da renda fundiária, essa classe é absorvida pela burguesia e dela faz parte,

sob a forma de “fração autônoma”, durante muito tempo” (Poulantzas, 2019, p.238). Esta autonomia veio da tradição de pertencer à nobreza feudal, do poder econômico vindo da renda fundiária, empregadora de pessoas. Para Poulantzas, a “renda fundiária” foi decisiva nas formações capitalistas do mundo, pela característica deste sistema da necessidade de uma pluralidade de classes no poder, permitindo a formação do bloco do poder, da divisão das classes em frações, relacionados aos lugares ocupados por essas frações nos processos de produção. A variedade de classes no bloco no poder constitui a contradição do sistema, onde, inclusive, o poder econômico não está nas mãos apenas de uma classe do bloco no poder, mas sim nas dos diversos deste bloco, ou nos vários blocos no poder. O processo de como uma classe ou fração hegemônica é formada influencia em como ela exerce essa hegemonia sobre outras classes. Isso demarca os lugares de dominação e subordinação. E o interesse dessa relação de hegemonia e de dominação é proporcional ao lugar de exploração no processo de produção – a partir do momento que toda relação de produção no sistema capitalista é relação de exploração, ainda que naturalizada pela sociedade.

### **1.3 POULANTZAS E A ESTRUTURA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DE BERRINGER**

Tatiana Berringer é uma das principais tradutoras das ideias poulantzianas para a realidade da sociedade brasileira nas Relações Internacionais. Suas ideias inspiradas na base de Nicos Poulantzas de classe e frações de classe explica o funcionamento estrutural do Estado e o comportamento político, em especial internacionalmente, a partir dos anos 2000, desde o presidente Fernando Henrique Cardoso. Na sua interpretação, ela traduz como o Brasil se subordina de forma passiva ao imperialismo na transição FHC – Lula, mesmo em seu período de maior ascensão de relevância internacional. Para ela, a fração hegemônica do Brasil - a burguesia compradora da qual o agronegócio faz parte -, submete a posição política do país à subordinação. Isso torna a política externa brasileira uma teórica submissão às relações de classe internas do Estado, por ser uma política pública, atendendo ao interesse nacional, mas que, na prática, este interesse nacional nada mais é do que um reflexo dos interesses das frações que formam o bloco no poder.

De acordo com a autora, o que é oficializado publicamente como interesse nacional parte de um arranjo de interesses do bloco no poder. Para ela (2015, p.75), “nesse sentido, poderá corresponder aos interesses de alianças ou frentes políticas entre as diferentes classes e frações de classe a depender da conjuntura política”.

Defendemos que as relações internacionais podem ser pensadas como relações de mútua influência entre os blocos no poder no interior dos mais diferentes Estados. “[...] Não existe, em realidade, na fase atual do imperialismo, de um lado os fatores externos agindo puramente do “exterior”, e de outro os fatores “internos” “isolados” no seu espaço próprio”. (Berringer, 2015, p. 75)

As Relações Internacionais se dariam, então, em uma arena de cruzamento de acordos a fim de atender a diferentes interesses de blocos no poder de diferentes Estados. Muitas destas relações se dão a partir de interesses e necessidades diretas, por exemplo, por matéria prima. Isto se encaixa perfeitamente na relação BRICS, em especial Brasil e China, onde há diversos acordos bilaterais em que a China, um dos hegemônicos do mundo, segunda maior potência, ainda que no Sul Global, oferece tecnologia, mão de obra, transformação e produtos industrializados, em diversas áreas, de saúde à produção alimentar em escala industrial, ao Brasil, em troca de matéria prima, como carne, e exploração de rotas. Disso surgem diversas outras combinações, as quais podem resultar mudanças do bloco no poder, segundo Berringer (2015), produzindo efeitos políticos, internos e externos.

Por exemplo, um país agroexportador, cuja burguesia compradora agrária seja dominante, provavelmente, terá laços fortes com os países imperialistas; entretanto, se a burguesia industrial interna se fortalece no interior do bloco no poder, a aliança com Estados imperialistas poderá não ser mais uma prioridade da política estatal, levando o Estado a adotar uma diversificação de parceiros e estratégias de inserção internacional. Nesse caso, a burguesia hegemônica não dependerá exclusivamente do acesso ao mercado dos países imperialistas e demandará acesso para a exportação dos seus produtos industriais ou simplesmente a proteção do mercado interno. (Berringer, 2015, p.77)

Este não é o caso do Brasil em relação à China. Por questões ambientais, climáticas, geográficas, a China depende do Brasil no sentido de abastecimento alimentar do país, devido à sua impossibilidade natural de produção e a indústria brasileira não produz produtos concorrentes à China na escala macro. Boa parte da indústria brasileira está diretamente ligada à matéria prima, como a de transformação de aço, borracha. Mas, pensando-se na lógica poulantiziana, esta possibilidade de transformação no futuro faz parte da dinâmica no interior do Aparelho de Estado, que reflete na política externa de um país, a qual está condicionada à relação interna de forças, não necessariamente de equilíbrio entre elas, mas de hegemonia. Atualmente, numa relação de prevalência global de forma intrínseca e recebida como natural. Para Berringer, o neoliberalismo é uma nova roupagem ao liberalismo econômico, adaptada a esta realidade do milênio. Simboliza, de acordo com a autora, a “vitória do capital financeiro sobre as demais frações das classes dominantes” (2015, p. 82) e representa o monopólio

financeiro, via globalização econômica, social, cultural, aumentando a concentração de riquezas e de produção.

A introdução do Brasil neste universo se intensificou a partir dos anos 1990, segundo Berringer (2015), quando foi criado do Mercosul e foram introduzidas no país as políticas neoliberais, começando pela liberação regional. À época, a burguesia brasileira era formada principalmente pelas frações industrial e agrária, ambas lideradas pela Confederação Nacional de Indústria (CNI). Essa burguesia terminou por rejeitar a ALCA - Área de Livre Comércio das Américas. O agronegócio, através da Confederação Nacional da Agricultura, inicialmente concordava com a adesão ao acordo, diante da possibilidade de expansão da exportação, mas os Estados Unidos não cederam às políticas de proteção à sua agricultura. Então, os interesses do agronegócio não foram conflitantes à reclamação dos industriais, que perderiam bastante mercado interno. De acordo com Berringer, nesta ocasião, “a burguesia industrial brasileira e o agronegócio acabaram se aglutinando em uma mesma fração política, cuja reivindicação será a de não aceitação das regras desiguais nesses tratados internacionais de comércio” (Berringer, 2015, p. 121). A Coalizão Empresarial Brasileira se tornou um padrão comportamental dentro das negociações internacionais comerciais que aconteceram em sequência.

O setor do agronegócio se mostra, desde então, tão consolidado na política externa brasileira, que foi essencial para a negativa, além da criação da ALCA, do acordo do Brasil com a União Europeia em 2001, quando não houve redução de tarifas aos produtos do setor. Industriais e agronegócio formavam o bloco no poder, a burguesia interna do Brasil e, enquanto tal, mantinha os laços de dependência do imperialismo. Por isso, ainda que não tenha acatado a criação da ALCA, defendia que o país não cortasse os laços com os Estados Unidos. Estes são pontos em comum que ajudaram a culminar em 2002 na eleição da representatividade da esquerda brasileira, Luís Inácio Lula da Silva. Essa busca por expansão das relações internacionais, maior independência das exportações eram pontos em comum entre a burguesia e o PT. Para Berringer (20015, pg. 144), “as eleições de 2002 se deram em um quadro de desgaste do neoliberalismo ortodoxo”. Inclusive, havia na proposta de campanha e no compromisso assumido ao ganhar a eleição a promessa de investimento direto na política externa como forma de superar a estagnação econômica do país. E o setor do agronegócio se mostrou essencial para isto.

De acordo com Berringer, no primeiro governo Lula, em seus dois mandatos, os interesses da burguesia interna superaram até mesmo os interesses da burguesia compradora e do capital

financeiro. Ela chama de “neodesenvolvimentismo” (2015, p.151) o programa político e os dois primeiros mandatos Lula (2002 – 2009), devido a intervenção direta do Estado, social, legal e, principalmente, economicamente. O agronegócio foi diretamente beneficiado com os programas públicos de incentivo, desde empréstimos a baixos juros, com as linhas de crédito concedidas por bancos públicos, como o BNDES, até subsídios ao setor. Também programas sociais, como o Bolsa Família, que permitiram maior acesso da população em geral à alimentação - produto final da agroindústria -, e fizeram o governo ter o apoio das demais classes populares. Com isso, a economia brasileira à época saiu de deficitária para superavitária. Todas essas medidas adotadas pelo Estado fortaleceram a posição das frações de classe formadoras da burguesia interna no bloco no poder, no topo do edifício. Também houve fortalecimento do que seria o marco da política externa brasileira a partir de então: a criação do G-20 e a estratégia política das relações Sul-Sul, fazendo o Brasil mudar a tradição dos acordos bilaterais e investir, também, no multilateralismo, mas, diante do não rompimento com o Norte, sem mudança de posição do Brasil no poder internacional. Porque a “burguesia interna é caracterizada por uma dissolução político-ideológica que não permite uma postura anti-imperialista. Nesse sentido, consideramos que a posição política do Estado brasileiro foi de subordinação conflitiva”. (Berringer, 2015, p. 189) Mas, apenas em determinadas conjunturas políticas, não uma posição marcadamente subordinada. As frações de classe do bloco no poder criaram secretarias nos departamentos de comércio exterior, ligados às Relações Internacionais.

As entidades representativas do setor do agronegócio criaram o ICONE. Esse instituto passou a acompanhar as principais negociações econômicas que envolviam os interesses do setor. Essa entidade, ao lado da CNA, desempenhou um papel muito importante na definição da postura do Estado brasileiro na reunião de 2008 da Rodada Doha da OMC que resultou na desarticulação do G-20 comercial. (Berringer, 2015, p. 192)

O Grupo Técnico criado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária reuniu funcionários de diferentes ministérios e acompanhou as negociações da OMC, defendeu as propostas brasileiras no G-20 dali em diante.

A atuação do Estado brasileiro no G-20 só foi possível porque, na verdade, o Estado brasileiro, influenciado pelos interesses da frente neodesenvolvimentista, passou a defender as posições defensivas e ofensivas. Os interesses ofensivos — liberalização do comércio agrícola — diziam respeito aos interesses do agronegócio, e os interesses os interesses defensivos — proteção ao mercado interno e ao pequeno agricultor — atendiam aos pequenos agricultores — assalariados e/ou assentados. [...] O diretor do ICONE, Marcos Jank, afirmou que as conquistas obtidas até então atendiam

apenas aos interesses dos pequenos agricultores e, portanto, não correspondiam às expectativas do setor exportador brasileiro. O agronegócio passou a pressionar o Estado à conquista a abertura do mercado agrícola dos Estados imperialistas. (Berringer, 2015, p. 195)

À época as negociações falharam, houve tensão entre as frações e o próprio Estado. Contudo, esta rodada de negociações mudou a atuação e a formação da representatividade brasileira nos eventos externos. Mudou paradigma dentro da política externa brasileira. Desde então, o agronegócio passou a pressionar mais o Estado, abafando interesses de classes populares opositoras – a exemplo, do MST. Em relação à fração industrial, como relembra a autora, não há divisão acentuada entre os setores da indústria e do agronegócio, até porque os produtos do agronegócio precisam de produtos industrializados, como embalagens, e a agroindústria, vinda disto, faz parte das organizações industriais, além de estar entre as indústrias mais fortes do país e do mundo. Estas empresas funcionaram como intermediárias na mediação de conflitos entre essas duas frações da burguesia. A importância deste braço do setor do agronegócio mostra-se ao ver que a ascensão da burguesia interna nos anos 2000. Essa guinada interna foi determinante para o fortalecimento das relações Sul-Sul internacionalmente, as quais seguem traçando novos escopos regionais e até globais.

Vimos neste capítulo, respectivamente, as duas principais linhas marxistas que explicam o pressuposto deste trabalho, qual seja a influência dos interesses das frações de classe que formam o bloco no poder na política externa do Estado. Revisitamos a explicação da divisão de um Estado a partir da ideologia, com ao Aparelhos Ideológicos de Estado e do domínio do bloco no poder, de Louis Althusser (1964), e adentramos na teoria principal que embasa esta dissertação, a da estratificação social em classes e frações de classe, de Nicos Poulantzas (1968). Após, entendemos como esta teoria se aplica à realidade brasileira do século XXI, a partir da marxista poulantziana, Tatiane Berringer. Neste trecho começamos a adentrar a correlação da teoria com a prática da fração da classe do agronegócio no Brasil. A seguir, vamos aprofundar a explicação sobre esta prática do setor, partindo de sua importância histórica para a formação do país.

## CAPÍTULO 2 – O AGRO E A POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL

Neste capítulo vamos mostrar a influência do agronegócio na política externa do Brasil e, dentro disto, vamos falar sobre Análise da Política Externa e Política Externa Brasileira. Definiremos o conceito de agronegócio, sua participação na economia e na política nacional. O setor está tão organizado politicamente em prol dos seus objetivos, que tem representantes no legislativo, com a chamada bancada ruralista, e, oficialmente, tem representantes no Ministério do Exterior para defender sua agenda em eventos internacionais. Traremos de forma simplificada também a teoria do Food Regime para complementar o entendimento da importância do agronegócio para a política externa brasileira. O objetivo é explicar o mecanismo de funcionamento do setor a partir de seus interesses na PEB.

### 2.1 A ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA E A TRADIÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

De acordo com Cervo (2003, p.8), as RI no Brasil geraram quatro paradigmas, dos quais três guiaram a Política Externa Brasileira (PEB) desde 1990 até aqui. São eles: o Estado desenvolvimentista, o Estado normal e o Estado Logístico. O quarto paradigma, o liberal-conservador, se estendeu do século XIX até 1930, de acordo com o autor. Segundo Cervo, foi imposto pelos europeus à América Latina o *modus operandi* nas Relações Internacionais, bem como a forma de comercialização, de organização de produção e de criação de instituições políticas e sociais. Dentro desta fórmula pré-pronta, por um longo período o Brasil fez dos tratados bilaterais “o instrumento desse ordenamento jurídico, político e econômico” (Cervo, 2003, p.9). Era a chamada política de portas abertas, na qual a periferia não tinha opção ao firmar os tratados, deixava os manufaturados europeus entrarem e focavam nas atividades primárias. Segundo o autor, desta forma o Brasil bloqueou a modernização capitalista interna, cedendo o possível mercado de manufaturados aos hegemônicos, “em troca de nada” (Cervo, 2003, p.9). Na sociedade brasileira “o grupo socialmente hegemônico irá beneficiar-se, com o tempo, desse esquema de intercâmbio, quando a diplomacia brasileira, a duras penas, abriu mercados para os produtos da agroexportação” (Cervo, 2003, p. 10). Foi este acordo de exportar agroprodutos em troca de consumir manufaturados vindo dos hegemônicos que fez esta lógica vingar no país, pois sem isto os proprietários de terras - que detinham o poder econômico para

este tipo de consumo - apresentavam pouco interesse nos manufaturados. “Subserviência e soberania temperavam a política exterior e o modelo de inserção internacional do país na vigência do paradigma liberal-conservador”, afirma Cervo (2003, pg. 10). Nesta época, a sociedade brasileira era

Uma sociedade estabelecida em sua infância, feita de plantadores e exportadores de café, açúcar e outros pequenos produtos da terra, que a nada mais aspirava, nas amargas palavras do senador da Monarquia, Sales Torres Homem. Aqueles dirigentes confundiam, logicamente, o interesse nacional com os próprios interesses, ou seja, os do grupo sócio-econômico hegemônico: dispor de mão-de-obra, exportar os frutos da lavoura e importar bens de consumo diversificados. A diplomacia da agroexportação, conceito elaborado por Clodoaldo Bueno, não explica toda a política exterior do Brasil, mas retrata a essência da funcionalidade do Estado na área externa. Tendo sido apropriado pelas elites sociais, o Estado manobrava um processo decisório em política exterior voltado, primordialmente, àquela leitura restrita do interesse nacional que fazia. (Cervo, 2003, p.10)

Por mais de um século o Brasil se submeteu a relações econômicas internacionais de exportação primária e importação industrial, o que favorecia à dominação das oligarquias internas. Quando houve o rompimento dos governantes com a chamada por Cervo de “diplomacia da agroexportação”, houve o que ele chama de “gênese” do novo paradigma das relações internacionais no país. Para isto, os governantes contaram com apoio “do pensamento diplomático, da imprensa e da opinião pública popular”, conta Cervo. Assim começou o paradigma do Estado Normal, denominada por ele de “invenção da inteligência política latino-americana de 1990” (Cervo, p. 15). Este paradigma surgiu com força em toda a região e permaneceu sendo um dos influentes no país, mas apesar de ter sido algo macro, o autor acredita que foi um movimento dos intelectuais dentro dos seus países, um resultado de políticas domésticas.

É consenso entre os pesquisadores da área, como Milani e Pinheiro (2013, p. 13), que a política externa de um Estado também deve ser pensada como política pública. Ao tornar-se uma disciplina das Relações Internacionais, a partir de 1962, a Análise da Política Externa (APE) passou a ser também concebida como parte da política interna, no sentido de seu planejamento estratégico e de processo de decisão para o posicionamento do Estado perante o plano internacional. Este entendimento acadêmico trouxe mudanças teóricas e comportamentais à área no Brasil. Ele é contrário ao que era, até então, premissa brasileira. Antes, de acordo com os autores, no país existia “a máxima de que a política externa começaria onde terminasse a

política doméstica” (Milani; Pinheiro, 2013), devido a presença do Itamaraty na área decisória da política externa com o comportamento de negar a abertura deste processo de decisão para o debate público.

A APE em RI, ao redor do mundo, começou a mudar com o final da polarização e a intensificação do processo da globalização, a partir da década de 1990. Nesse momento começou a ser discutido o papel do Estado, tanto do ponto de vista de antigos e novos papéis, como, também, a partir da influência do Liberalismo – corrente que influenciaria profundamente na reflexão das Relações Internacionais, de acordo com Milani e Pinheiro, do papel dos indivíduos e das instituições na formulação das políticas, “o poder do agente nas escolhas internacionais dos Estados.” (Milani; Pinheiro, 2013, p.13). A partir deste período retornaram os pressupostos da política externa como resultado de iniciativas de diferentes atores que interagem com o internacional. Hoje, as Relações Internacionais englobam múltiplas questões, mas também diversos atores. A partir disto explica-se, por exemplo, a forte influência do setor do agronegócio e seus vários agentes em questões como economia e meio ambiente na política internacional do Brasil. Para Milani e Pinheiro, é inegável a conexão entre problemas internacionais e temas domésticos. A exemplo, crises financeiras globais que afetam o dia a dia dos cidadãos, a influência no comportamento local das pessoas de difusão de assuntos globalmente, como aquecimento global e violação de direitos humanos.

Isto inclui atores estatais que enfrentam o monopólio do Itamaraty e atores não estatais, como setores que defendem seus próprios interesses econômicos e culturais. Uma pluralidade de atores e interesses que encontram espaços abertos para a ação política no âmbito doméstico e no internacional. A PEB surge desta pluralidade, trazendo complexidades ao tema, inclusive nos processos de decisão. Fica, assim, evidente o interesse do poder Legislativo na política externa, por exemplo. Isto derruba a hipótese da abdicação deste ente governamental doméstico do campo da política externa. Na prática, a efeito, em termos do agronegócio, temos hoje no Legislativo a chamada bancada ruralista, formada por políticos eleitos que são defensores/parte do setor e defendem os interesses próprios nas casas legisladoras. Fazem parte das comissões formadas que tratam das questões do agro na política externa, mostrando o poder do setor de se organizar em um grupo politicamente ativo, ainda que seja tão vasto e cheio de camadas.

Tudo isto corrobora para o entendimento da política externa como uma política pública. O Estado e o governo - uma instituição do Estado, produtora de políticas públicas - agem no plano internacional. Esses diversos atores que agem sobre a PEB têm hierarquias, competências e influência bem diferentes, assim como visões e interesses sobre o bem público. Coordenar estes interesses e convergi-los em ações é uma das funções que faz da política externa uma política pública, vez que esta função acaba sendo exercida pelo Estado, por atores do governo. Isto implica dizer que a política externa faz parte do conhecido jogo subjetivo da política.

[...] ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da politics, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. (Milani; Pinheiro, 2013, p.24)

De acordo com os autores, com a globalização, diversos organismos e agências de governo passaram a pautar a agenda da PEB, retirando a concentração política do Itamaraty. Isso torna a política externa objeto de disputa política cada vez mais intensa e mais polarizada. Acontece na política externa um reflexo das coalizões políticas atuantes na política doméstica. Os autores lembram ainda que a caracterização do sistema político brasileiro, um presidencialismo de coalizão, traz a necessidade de que o presidente da república construa apoio político para manter a governabilidade e isto termina por refletir na política externa, direta ou indiretamente. A exemplo, a base do governo Bolsonaro formada pela bancada ruralista, a qual chegou a representar 60% do legislativo brasileiro (dados disponíveis mais à frente nesta dissertação) e, consequentemente, parte dos acordos de governabilidade estavam pautadas na agenda da política externa para o agronegócio.

De acordo com Tatiane Berringer (2015), a virada de paradigma na PEB acontece a partir do final do século XX, na mudança de governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para Lula da Silva. De acordo com a autora, houve o “ponto de inflexão” na mudança entre estes governos, que seria a ascensão da “grande burguesia” interna no bloco no poder. A autora usa a conceituação poulantziana de burguesia interna, como fração de classe que ocupa “uma posição intermediária entre a burguesia compradora e a burguesia nacional” (Berringer, 2015, p. 24). Esta burguesia interna dependia do capital estrangeiro, mas também precisava que o Estado

limitasse este capital externo na formação da sociedade doméstica, gerando conflitos de interesses e de relações com os hegemônicos. Berringer assume como burguesia interna empresas estatais e, também, multinacionais, e seria formada por diversos setores, entre eles, o agronegócio. Berringer defende veementemente que esta burguesia interna se fortaleceu a partir do governo Lula, a partir das políticas econômicas e sociais adotadas (Berringer 2015, p. 25). Para ela, existe uma falha na academia na pouca quantidade de estudos que mostram a relação de interesses entre diferentes entidades de classe e a política externa. E esta convergência e mudança à época não eram meta da inserção internacional, mas acabaram sendo uma consequência na mudança de ênfase em temas da agenda internacional. Resultado do estreitamento das relações Sul-Sul, de certa forma impulsionada pelos eventos históricos, como o atentado às Torres Gêmeas, em 2001, passando o Brasil para o paradigma chamado de “fase logística”.

FHC teria então buscado estreitar o relacionamento com a China, Índia e África do Sul e pleiteado um equilíbrio maior nas negociações econômicas internacionais, especialmente na Alca. Mas, teria sido nos governos Lula que as alianças com os países periféricos e a política de enfrentamento às regras e normas dos Estados centrais teriam sido incrementadas, o que, por sua vez, teria fortalecido a constituição do “Estado logístico”. De acordo com Cervo, através do apoio e financiamento à internacionalização das empresas brasileiras e do suporte às empresas exportadoras por meio dos bancos nacionais e do próprio BNDES, esse Estado teria buscado uma inserção madura no cenário internacional, pois fortaleceu o núcleo econômico nacional e operou em defesa dos “interesses nacionais” no plano internacional. (Berringer, 2015, pg. 29)

A partir de então o Itamaraty passaria a se aproximar da sociedade civil e a haver uma abertura maior do campo internacional, das relações exteriores e da diplomacia aos demais setores que hoje constroem a agenda da PEB. Esta mudança só foi possível, entre outros, devido à insatisfação da burguesia interna com os acordos bilaterais de caráter liberal firmados – ALCA e Mercosul – União Europeia -, os quais desfavoreciam este grupo no poder. Apesar das forças econômicas, a batalha foi formada por questões ideológicas e, especialmente, políticas. A ideologia daquela burguesia interna passava a ser exposta como interesse geral da nação. Diante disto, a autora defende que a política externa seja interpretada a partir do bloco no poder, desmentindo a ideia de representante do “interesse geral”, mas sim representante dos interesses das frações de classe da classe dominante. Ela também é permeada pelas contradições entre as frações de classes. Contudo, a autora relembra os jogos de dois níveis, de Putnam, em que os conflitos entre os diferentes grupos que compõem o bloco no poder são determinantes para a

decisão do representante do Estado diante do internacional. A política externa é o meio entre estes dois níveis. Então, quem representa o estado nas negociações internacionais precisa estar a par do cenário interno. Os Estados tendem a maximizar os interesses do bloco no poder na política externa, através das alianças e coalizões favoráveis a estes interesses, dentro das três esferas englobadas pela PE: Estado para Estado, a atuação do Estado em eventos internacionais e a política econômica e de comércio exterior. Para a autora, a APE considera os processos decisórios, a ação e o resultado destes. Nesse ponto, a defesa de Berringer corrobora com a tese de que a participação do país em Fóruns que discutem o meio ambiente e o aquecimento global tende a ter na agenda os interesses de um dos maiores agentes do comércio exterior, o setor do agronegócio.

Tatiane Berringer vem de uma linha poulantziana, marxista. Para entender a lógica do funcionamento da política externa na atualidade deste ponto de vista teórico, basta voltar à base do pensamento marxista. Muito antes da Ordem Internacional Liberal (OIL) reger o comércio mundial e a sociedade internacional, com todas as suas complexidades e paradoxos, em meados do século XIX Karl Marx surgiu como um analista econômico e social das consequências das mudanças nas estruturas das relações sociais de sua época e das sociedades futuras. Marx conseguiu analisar como o capital transformou as relações de sujeição do indivíduo e nos deu nuances para entender como aconteceriam, dali em diante, as relações políticas internacionais. Pautadas, primeiramente, pelos interesses daquilo que crescia em um ritmo que se tornaria maior do que os outros níveis da superestrutura de um Estado: os interesses econômicos. E essa superação do poder de ação do capital sobre os demais já era prevista de acontecer desde a primeira tentativa de criação de Organizações Internacionais, onde ao defender-se o livre comércio internacional (Keynes, 1919) previa-se intrinsecamente a liberalização de uma ideologia dominante, pautada pelo econômico.

A própria criação da ONU e a adesão dos países economicamente mais poderosos já trazia essa iniciativa de liberalização ideológica, com a criação das agências, das cartas de regulamentação, dos consensos e padrões. Assim, como explica Pinheiro (2013), o “legado liberal” está dentro da sustentação da própria Análise de Política Externa. Afinal, a resposta do liberalismo às grandes questões das Relações Internacionais é o entendimento de que os conflitos entre os Estados podem ser evitados através da cooperação e o indivíduo poder agir por meio das instituições para ser o agente da mudança na política internacional. Do jurídico, passando pelo

ideológico e pela política, os interesses econômicos na geração da globalização se sobrepõem às ideologias políticas, mesmo com acirramento de opositos. Como nos explica Robinson (2004, p. 88-92), a globalização alimenta as hierarquias e gera outras novas, transpassando as barreiras do local para o nacional e para o global. Assim funciona, segundo o autor, com a acumulação de capital, base do sistema vigente, e para outros setores, como o político. Então, podemos entender que quem economicamente lidera a OIL, ordena as demais dinâmicas sociais e as internacionais. Como afirmam Pinheiro e Salomón, as influências liberais são evidentes na Análise da Política Externa.

A própria resposta que o liberalismo oferece às grandes questões das Relações Internacionais: o conflito recorrente entre Estados é evitável, a cooperação é possível, e o indivíduo, agindo por meio da instituição, é o principal agente de mudança na política internacional". (Pinheiro; Salomón, 2013, p. 45)

## 2.2 O AGRO E UMA MINI HISTÓRIA DO MUNDO

A alimentação é necessidade básica do ser humano e um dos setores comerciais de maior relevância. Do Vale (2018) explica que, mundialmente, existe uma coalizão histórica entre o que ele chama de “elites da agricultura”<sup>22</sup> e os governos nacionais e “quando possível eles agem globalmente de acordo com o interesse comum”. O autor diz, ainda, citando Mazoyer e Roudart, que a “produção global de comida gera importantes desigualdades pelo globo”. Segundo Philip (2009), as relações de produção e consumo da agricultura identificam períodos estáveis de acumulação de capital e poder geopolítico no mundo. O aumento de preços e a superprodução finalizaram a era da comida barata e isso remete à fundação do setor econômico do agronegócio mundial, dependente de combustível fóssil. Isso faz com que, por exemplo, a agricultura global seja responsável por entre um quarto e um terço das emissões de gases estufa<sup>23</sup>. A ideia de

---

<sup>22</sup> O termo “elite” neste trecho é usado apenas como reprodução do termo exato usado pelo autor do texto base da bibliografia desta parte do trabalho, Helder do Vale. É do conhecimento da autora desta dissertação que este termo tem uma conceituação que não se enquadra na conceituação poulantziana para classes e frações de classe, porém, em respeito aos autores citados como referência para a parte específica do Food Regime, o termo “elite” foi mantido nos trechos que se referem ao *Food Regime*.

<sup>23</sup> McMichael et al. 2007 *apud* PHILIP, M. A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*, v.36, n.1, p. 139-169, mai. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03066150902820354> Acesso em: 04 fev. 2024

analisar o *food regime* é, entre outras, encontrar soluções a partir do entendimento das condições ecológicas e geopolíticas. Mas, neste trabalho, é fundamentalizar a importância da alimentação para a política e a economia mundiais.

Essa teoria foi desenvolvida por Harriet Friedmann e Philip McMichael na década de 1980 e divide o sistema capitalista a partir da comida em três momentos. O primeiro entre o início da Revolução Industrial, em 1870, e o início do século XX, até 1930, com as importações de grãos básicos e animais das colônias para a Europa. No Brasil havia fortemente neste período a exploração da cana de açúcar. Depois, do café e do cacau, os quais produziram algumas das “elites agrárias”, assim denominadas pelo autor. O segundo momento está entre os anos de 1950 e 1970, na era pós-colonial e pós Grandes Guerras, em meio à Guerra Fria, com a comida industrializada dos Estados Unidos indo para outros países estratégicamente. Existia aí um grande subsídio da comida que promovia desigualdade e seletividade no chamado Terceiro Mundo. Começa nesse período a industrialização da agricultura, que espalha mundialmente o modelo americano, a partir do uso do termo, da ideia e da prática do *agribusiness* e da sua obscurecida capa de luta contra a fome. Após este cenário, no final do século XX, começa o desenvolvimento do Brasil como país agroexportador, líder em *commodities*, um dos campos de grande importância para o *food regime*. Seria o terceiro momento e já com regência do neoliberalismo.

De acordo com Helder do Vale (2018), a internacionalização do agronegócio do Brasil pode ser entendida como uma pequena história do mundo, através das interseções dos processos globalizados e das manifestações locais (Conrad, 2016, *apud* Do Vale, 2018), as quais Do Vale chama de “coalizão entre elites agrícolas e governos nacionais”, agindo globalmente de acordo com os interesses em comum, como citado anteriormente. Para o autor, o papel importante exercido hoje pelo Brasil no *Food Regime*, a partir dos atuais números do país na exportação de comida, vem de mudanças significativas vividas nos últimos 50 anos. A agricultura brasileira se tornou força vital de crescimento econômico a partir do incentivo do Estado, na década de 1960, período da ditadura militar. Este foi o momento de disseminação das ideias agroindustriais, promovidas mundialmente por John H. Davis, em especial na América do Sul e demais países do Terceiro mundo. Os agropecuaristas seguiram um modelo de política corporativista. Foram formadas associações, como a Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Organização das Cooperativas

Brasileiras (OCB). Estas organizações conseguiram que o governo militar subsidiasse o preço dos alimentos, os quais chegavam baratos ao consumidor, segurando a inflação. Este subsídio era possível graças à injeção de dinheiro via empréstimos internacionais. Em paralelo, em 1973, foi criada a EMBRAPA, Empresa Brasileira de Pesquisa e Agricultura, para fomento do desenvolvimento tecnológico através da pesquisa. Desde então, o avanço tecnológico e a inovação foram essenciais para o crescimento em escala industrial do setor. O Estado entra com recursos públicos e acaba praticamente “se associando” a essas companhias, as quais se tornam campeãs nacionais e se capacitam para a internacionalização, comprando ou vendendo partes de e para empresas em outros Estados.

Países produtores, como o Brasil, mesmo tendo tamanha importância no comércio e no abastecimento mundial, têm sua divisão de trabalho influenciada pelos hegemônicos, afinal, o capital estrangeiro na internacionalização é deles, os quais usam do poder para impor relações de hierarquia com os países produtores, inclusive regulando a produção e o consumo da comida. Em 1980 vem a terceira e atual fase do *food regime*. Novas regiões de criação e de negócio são incorporadas, por exemplo, a proteína animal e a exportação entre Brasil e China, além da concretização da prática do *agribusiness* ao redor do planeta, trazendo para o mundo industrial liberal as *commodities* alimentícias e o *boom* dos supermercados. Mudando, inclusive, a relação de consumo e de cultura das pessoas com a comida. Ao mesmo tempo, traz praticidade e acesso fácil a frutas, verduras, vegetais, peixes, carnes frescas, para uma “elite” ampliada de consumidores. E em alguns lugares do mundo há o desabastecimento e os bolsões da fome, onde até os trabalhadores rurais deixaram a terra por não terem condições de cultivá-la, como sugerido pelos mentores no início da criação do *agribusiness*, de acordo com Pompeia (2021). Esta é uma realidade presente em alguns países da África, em especial na África subsaariana. Criou-se um complexo de comida, agricultura, agropecuária e combustível – derivado disso ou usado para essa indústria – que está totalmente integrado ao sistema liberal e passa por cima de diversos sistemas produtivos locais de países, inclusive através da democracia, da ecologia e da qualidade de vida.

Uma das empresas marcantes do processo de internacionalização do agronegócio no Brasil foi a JBS, maior produtora de carne processada do mundo, cuja expansão começou nos anos 2000, coincidindo, com o primeiro governo do presidente Lula. De acordo com a pesquisa feita por Do Vale (2018), entre 2005 e 2009 a empresa recebeu os investimentos do governo e adquiriu

a Swift & Company, na Argentina, a Inalca, na Europa, e a Pilgram's Pride, nos Estados Unidos. O financiamento no Brasil às empresas acontece, principalmente, através do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social). Entre 2005 e 2009, o BNDES emprestou oito bilhões de reais para a indústria da carne, sendo metade desse montante para a JBS. A JBS e a BRF, ambas exportadoras de comida, estão entre as quatro empresas que mais receberam empréstimos do BNDES de 2005 a 2016. Desde 2004, empresas de comida e do agronegócio são os maiores beneficiados pelos empréstimos do BNDES, de acordo com Musacchio e Lazzarini (2014 *apud* Do Vale, 2018). Essa é uma mostra de como o Brasil internacionalizou, a partir da venda para o mercado externo, e transnacionalizou, a partir da negociação com empresas e filiação em outros países, as empresas nacionais ligadas ao agronegócio. A privatização da pesquisa em agricultura é, inclusive, uma das chaves para a globalização. Um processo que institui não só a liberalização da economia, mas privilegia as corporações que detém os direitos do sistema de comida, sob a égide do manuseio da segurança alimentar. Isso mostra, também, como desde a década de 60 o *food regime* brasileiro andou de acordo com os objetivos dos hegemônicos do Norte Global ao, como já dito aqui, desincentivar a indústria da transformação para não concorrer com as empresas europeias, norte americanas e japonesas, e incentivar, com capital público, o desenvolvimento da agricultura e da agropecuária.

### **2.3 O AGRO E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Em 1957 os estadunidenses John Davis e Ray Goldberg criaram a expressão *agribusiness*, a fim de “se referir a todas as operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas, produção nas unidades agrícolas, armazenamento, processamento e distribuição dos produtos e itens produzidos a partir deles”, explicam Gonçalves e Madureira (2023). De acordo com Pompeia (2021), o termo entrou aqui no Brasil pela academia, pela Universidade de São Paulo, com a vinda de Davis para divulgação no país. Em seguida, a academia se juntou aos interessados do setor e a noção do termo começou a circular publicamente no Brasil entre as décadas de 1950 e 1960, a partir as entidades que representavam a agricultura patronal. Elas consideravam que o termo traria interdependência entre a agropecuária e as atividades secundárias e terciárias industriais, causando a grande mudança no mundo agrícola, que de fato aconteceu. Na década de 1990 os especialistas começaram a usar o termo agronegócio, ao invés de *agribusiness*, para falar da “integração das cadeias produtivas” do setor (Gonçalves; Madureira, 2023). A definição assumida por este trabalho é a de Igléias (2007), de que o

agronegócio é toda e qualquer atividade ligada ao comércio de produtos agropecuários. Segundo este autor (2007), o “conjunto de atividades agropecuárias relativas à produção, industrialização, distribuição e comercialização de produtos agropecuários”. O agronegócio reúne a agropecuária, a agroindústria, o agrocomércio e a agrofinanceirização. E, neste caso, agropecuário envolve a agricultura e a pecuária. Essa definição se refere à questão econômica, de capital e de produção do agronegócio. Para além da referência técnica, do nível da estrutura do setor, vale salientar para entendimento do que se objetiva ratificar nesta parte do trabalho:

Nesse sentido, destaca-se a definição apresentada por Buzanello (1993) do agronegócio como a representação política da burguesia agrária brasileira, os chamados ruralistas, que são – na prática – os controladores dos meios de produção agrário, agrocomercial e agroindustrial. Adiciona-se à essa perspectiva que os atores pertencentes ao agronegócio também são controladores do capital agrofinanceiro, como lembra Delgado (2012) em sua contribuição sobre a financeirização do agronegócio. Nesse sentido, o chamado agronegócio é representante dos diversos interesses ruralistas e se organiza em diversas entidades de caráter setorial, regional ou ideológico. (Gonçalves; Madureira, 2023)

Neste trabalho entendemos o agronegócio como uma unidade, capaz de agrupamento, o qual abrange todas as camadas do setor dentro deste entendimento de Igléncias. Para se encaixar na principal linha teórica, a de Nicos Poulantzas sobre classes e frações de classes, entendemos aqui o setor do agronegócio como uma fração da totalidade da classe capitalista financeira brasileira. Igléncias (2007) afirma que a estrutura formal de definição do setor agropecuário no país aconteceu ao final do século XIX. A Constituição de 1891 regulou as primeiras organizações empresariais rurais, como a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), em 1897, no Rio de Janeiro, e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), em 1919, em São Paulo. A união das unidades representativas garantiu corpo – poder de agrupamento - para o setor pressionar o executivo e o legislativo. Sobre isso, Tatiane Berringer diz que Poulantzas admite que as burguesias internas dos países no mundo pós Segunda-Guerra tinham a característica que ele chama de “internacionalização produtiva”, onde há aumento dos investimentos externos diretos, na época sob liderança dos EUA. E este processo dividiu o mundo a partir da reformulação da divisão internacional do trabalho. Os países imperialistas ficaram com a “centro-indústria” e as ex-colônias, o Sul Global, ficaram com a “periferia-agricultura/commodities”. Neste grupo se encaixa o Brasil. Este perfil ficou ainda mais delineado a partir da década de 1960, com a formalização do método do *agribusiness* e sua espalhada mundial.

Até o Século XIX a força de trabalho no Brasil pautava-se pelo regime escravista e ainda no pós-Segunda Guerra era possível encontrar situações análogas à escravidão em grandes fazendas. Berringer explica que a industrialização no Brasil, iniciada no final do século XIX e início do século XX, só foi possível por causa do capital acumulado vindo da produção do café, cujo excedente foi utilizado para a criação das primeiras fábricas brasileiras e dinamização do setor financeiro. Limitou, em alguma medida, a fim de que a indústria de bens de consumo não atrapalhasse o comércio do agronegócio (à época ainda não denominado desta maneira, pois este termo só foi cunhado no Brasil a partir dos anos 1990), mas o dinheiro do café foi essencial para a entrada real brasileira no capitalismo, para a chegada da indústria de bens de consumo. Mais uma mostra da influência do setor do agro para a formação econômica do país, mesmo no que não fosse diretamente ligado a ele. A seguir, após a Segunda-Guerra, existiu a reconfiguração do mundo - a partir da redivisão do trabalho, citada acima - e nestes países produtores, como o Brasil, houve desincentivo à industrialização de bens de consumo e de transformação e incentivo à estruturação da internacionalização do agronegócio, para isto, capacitando-o como indústria, como já citado reiteradamente neste trabalho, a partir da década de 60, período da ditadura militar, incentivada e financiada pelos Estados Unidos.

O comércio internacional no Brasil pós-colonial começou com a negociação da cana de açúcar e depois de café para os Estados Unidos e para a Europa. Quando o país entrou no processo de industrialização, na década de 1930, em paralelo ao desenvolvimento da indústria de consumo com o capital do agro, a política adotada para o setor foi a “diplomacia da agroexportação”, como caracterizado por Cervo (2003). Foi nesta época que o Ministério da Agricultura foi criado. Antes, o órgão responsável por cuidar da interlocução do setor com o governo tinha status de Secretaria. Mas, de acordo com Gonçalves e Madureira (2023), a política de Substituição das Importações do governo fez com que o agronegócio ficasse subordinado à indústria, numa relação contraditória. Retomando à introdução deste trabalho, podemos encontrar aqui alguns dos motivos que ao longo dos 30 anos seguintes levaram a fração de classe do agronegócio a ter embates com o governo e a culminar com o apoio à ditadura militar, na década de 60, quando houve a liberação de créditos subsidiados para o setor, alinhado ao cenário no exterior de incentivo às *commodities* do *agri* no sul global.

Internamente, a reforma agrária era uma questão para o país e era oficialmente defendida por muitos representantes agrários, de acordo com Pompeia (2021). A concentração fundiária no Brasil era criticada constante por intelectuais, como Caio Prado Junior (1964), que atribuía a

ela a situação de pobreza e dificuldade de melhorias nas condições de trabalho no país. Esse debate influenciou diretamente os planos econômicos da época, como o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social de Celso Furtado, ministro do Planejamento do presidente João Goulart, (1961-1964). Em contrapartida, o economista Delfin Neto, futuro ministro da Fazenda, da Agricultura e do Planejamento no governo militar, defendia que onde a produtividade era satisfatória não era necessário haver a reforma agrária e onde houvesse baixo índice de produtividade, a reforma deveria acontecer aos poucos. Ele já falava sobre interdependência entre agricultura e indústria, sendo defensor de que o Estado oferecesse melhores equipamentos e estrutura para auxiliar os produtores no processo de industrialização.

De acordo com Pompeia (2021), as ideias de Delfin Neto puderam ser colocadas em prática com o golpe de 1964, onde não só ele assumiu pasta com poder executivo para isto, como a ideia da industrialização agrícola era a grande defesa americana. Em 1967, foi lançado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), “que planejava o fortalecimento do crédito rural, o estímulo à intensificação do uso de insumos e máquinas à modernização das funções de armazenamento, transporte, agroindustrialização e comercialização” (Pompeia, 2021, p. 94), em consonância com o governo norte americano. Naquele ano, durante encontro com a OEA, pouco antes da criação do PED, o então presidente Lindon Jhonson, encabeçador do *agribusiness*, falava sobre créditos para incentivo ao maquinário e sobre a estruturação para o combate mundial à fome. A partir daí o tema passou a ser mobilizado com mais frequência no país. O Brasil, inclusive, foi um dos locais apontados pelo *Agribusiness Council* como maior potencial para operação. Para colocar isso em prática, representantes do Conselho fizeram diversas visitas ao país nas décadas de ditadura, com o oferecimento de assessoria e visita técnica a empreendimentos para investimento. Pompeia (2021) conta que, para haver a penetração desse ecossistema de ação de forma mais consistente, a entrada aqui se deu através da academia, da universidade de São Paulo, que convocou figuras importantes, as quais circulavam entre o executivo e o empresariado, como Ney Bittencourt de Araújo. Na década de 1970, há a diversificação da produção do agro e o reforço no “conceito de empresa agrícola”, segundo Igléias (2007), com políticas públicas para o campo. Na década de 1980, quando começou a transição do governo militar para o retorno de presidentes civis, houve a garantia do preço mínimo, trazendo mais estabilidade aos ruralistas. Foi nesta década que começaram a aparecer alguns dos maiores conflitos sociais e políticos ao setor.

Ele foi motor de notável aumento da produtividade e da produção agrícola – inclusive para o mercado interno (Graziano da Silva, 2014). De outro lado,

não se pode esquecer que ele implicou uma série de efeitos extremamente prejudiciais a minorias – como desterritorializações de grupos étnicos, expropriação de trabalhadores rurais (Graziano da Silva, 1982; Palmeira 1989; Carneiro da Cunha, 2012). Por essa razão, o processo ficou conhecido pelos analistas sociais como “modernização conservadora”. (Pompeia, 2021, p. 109)

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) foi fundado em 1984 e em 1985 foram criados o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (Mirad) e o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), com previsão de assentar 1,4 milhão de famílias até 1989 - sem sucesso -, além da União Democrática Ruralista (UDR), a qual politizou a questão agrária, conquistando representatividade em vários setores. Com a redemocratização e a Constituição em 1988, o país intensificou a integração com o restante do mundo, passou a integrar diversos fóruns e aumentou a quantidade de acordos internacionais que participava. Isso, somado à adesão total ao liberalismo e a busca pelo desenvolvimento, marcaram a característica da Política Externa do país à época. Globalmente, o comunismo perdia força, em 1989 o Muro de Berlim caiu, trazendo o Liberalismo para a hegemonia absoluta no mundo. No conjunto da política externa brasileira, entraram as pressões das Organizações Internacionais e as próprias políticas internas, na qual o agronegócio exercia forte influência.

Destaque-se, o financiamento público para o agronegócio se tornou quase inviável nos anos de 1980, por causa da grande crise fiscal que afligiu o Brasil na década. No começo dos anos de 1990 isto foi aprofundado por Fernando Collor de Mello (1990-1992). Esta redução estava prevista no documento da Casa Civil do governo, as *Diretrizes de Política Econômica para a Agricultura*. Segundo Pompeia, àquele ano os recursos para o crédito rural foram de menos de um quarto do total do ano de 1979. No Plano Collor I houve a defasagem entre correção da política de garantia de preço mínimo e o crédito rural e a importação de produtos agropecuários foi um dos meios de controle da inflação, reduzindo o mercado internamente. De acordo com Pompeia (2021), neste momento o grupo de Bittencourt de Araújo, o Agroceres, concentrou esforços em criar uma estratégia de fortalecimento do conceito e prática do *agribusiness*, com a realização de eventos, o lançamento de um livro e a criação de uma fundação na USP. Isso ajudou a trazer o setor de forma mais bem estruturada ao projeto político e econômico nacional. Dentro desta iniciativa, pela primeira vez foi medida a participação do agronegócio na economia do Brasil, que correspondia a 35% do PIB nacional. Neste trabalho de fortalecimento, também foi criada a Associação Brasileira de *Agribusiness* - Abag, presidida por Bittencourt de Araújo. E a ideia da luta contra a fome, através do termo “segurança alimentar” - frente mundial

da década de 1990 -, foi firmada no Brasil. A ideia entrou no projeto de governo do presidente Itamar Franco, que passou a usar deste viés para pedir a retomada total dos investimentos do Estado no setor (Pompeia, 2021).

A Abag, na figura de Bitencourt de Araújo, segundo Pompeia (2021), foi a maior lobista do agro, propagando o potencial do comércio internacional no setor, inclusive com a China, que só em 2009, mais de uma década depois, se tornaria a maior parceira comercial do país. Foi nesta década, 1990, que o governo começou a acatar e a incorporar o projeto do *agribusiness*, contudo trazendo o significado do termo para o português, *agronegócio*, como uma forma de fortalecer o entendimento e o próprio setor, como um todo. Foi neste momento que o agro retomou a organização e o desenvolvimento, galgando novamente protagonismo na política interna e externa, começando a ser publicamente destacado como o agente primordial para o equilíbrio das contas externas. Para Pires e Santos (2013) a agricultura desenvolveu um papel fundamental para o fortalecimento da moeda neste cenário. A modernização e expansão do setor, com o modelo das *commodities*, foi responsável por corrigir os desequilíbrios da balança comercial de pagamentos, como afirmam Gonçalves e Madureira,

A esse respeito, destaca-se que o agronegócio brasileiro possui forte vinculação com a agenda internacional do país, envolvendo-se em questões como a definição de regras sanitárias e leis de certificação por agências internacionais, as negociações internacionais sobre protecionismo agrícola, bem como outras discussões importantes em nível internacional a respeito de meio ambiente, direito de propriedade e regime de trabalho (Igléias, 2007, *apud* Gonçalves; Madureira, 2023)

Os autores explicam, a partir da conceituação de Pompeia (2020) - “concertação política” -, como o agronegócio se organiza socialmente. O setor formaria “núcleos intersetoriais”, que abrigam as diversas entidades representativas (destaque para a CNA<sup>24</sup>, a FPA<sup>25</sup> e o IPA<sup>26</sup>). Esses núcleos são institucionalizados, interagem entre si, “sistematizam projetos e campanhas sobre políticas agrária e ambiental, indígenas e quaisquer outros temas que impactem no setor”, explicam Gonçalves e Madureira (2023). E completam

Pompeia (2020), apresenta quatro dispositivos que permitem essa concertação política: 1) a utilização do agronegócio enquanto categoria; 2) o foco em temas amplos; 3) a lógica de resolução dos conflitos nos bastidores e 4) o

---

<sup>24</sup> CNA: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, reúne os diversos sindicatos do setor no país.

<sup>25</sup> FPA: Frente Parlamentar da Agropecuária, faz a articulação política com o congresso.

<sup>26</sup> IPA: Instituto Pensar Agro, composto pelas grandes entidades, é considerado o espaço de articulação e organização política dos ruralistas.

estabelecimento de hierarquias e funções específicas. (Gonçalves; Madureira, 2023)

Internamente, de acordo com Pompeia (2021), há divergências entre as entidades. Algumas mais voltadas para a atenção do Estado com o setor a que pertence na cadeia (primeiro, segundo, ou terceiro setor), outras em relação ao entendimento de pautas de defesa pública, como reforma agrária, terras indígenas, trabalho escravo e meio ambiente. Contudo, mesmo diante destas divergências entre as representatividades, o agronegócio enquanto grupo, unidade, se fortalece. O agronegócio diverge de outras frações da classe capitalista brasileira, como os industriais, mesmo tendo braços do agro associados a instituições da indústria e sendo parte da mesma, com algumas das maiores do país. Dentro do próprio agronegócio existe uma grande heterogeneidade, devido o seu tamanho, e, consequentemente, mais fraturas, que já podiam ser observadas desde a década de 1990. Começou ali, na segunda metade da década de 1990, o que Igléncias chama de “nova matriz regulatória” da “política agrícola” (Igléncias, 2007; Pompeia, 2021). Segundo Igléncias (2007), governo e empresários passam a se articular para aumentar a participação do Brasil no comércio mundial e para isso há mudança da interação destes dois agentes.

A interação entre Estado e empresariado agropecuário não mais resume-se à tradicional agenda formada por metas de garantia de preços, estoques reguladores, crédito agropecuário, pesquisa e desenvolvimento, assistência técnica etc., mas amplia-se no sentido da interlocução permanente entre instâncias governamentais e agentes privados. Pretende discutir, negociar e formular políticas específicas para cada subsetor da atividade agropecuária, a partir das transformações que aquela atividade vem experimentando no Brasil e na esfera mundial, ainda que temas como crédito agropecuário, pesquisa e desenvolvimento e assistência técnica, por exemplo, continuem a fazer parte da pauta das relações entre governantes e empresários do agronegócio. (Igléncias, 2007, p.76)

Os empresários e o governo se juntaram para, formulando políticas públicas, lutar contra o protecionismo de alguns países desenvolvidos que têm produtos concorrentes. Isso foi possível pelas políticas desenhadas com o Plano Real, que desequilibrou a balança comercial brasileira. O Brasil precisava sair da balança deficitária para superavitária, a fim de não retornar a uma super crise. Os números de exportação do agronegócio começaram a ser enxergados com atenção. Em 1996, o ministro das Relações Exteriores (1995-2001), Luiz Felipe Lampreia, declarou publicamente que a exportação das *commodities* se tornaria a prioridade do país, reconhecendo a importância econômica do setor para o Brasil. A partir deste ponto, o setor ganhou a força necessária para começar a introduzir sem disfarces a sua agenda na política –

interna e externa – brasileira. Em 1998 veio o primeiro documento oficial ao governo federal com pedidos do setor e foi criado o Conselho do Agronegócio – Consagro, local onde houve a consagração do termo agronegócio e cuja atuação firmou o modelo de agenda e de interação entre o setor e o executivo. Vieram leis e medidas provisórias, aparatos legais importantes para o crescimento do agro, como a Lei Kandir, a qual extinguiu a cobrança do ICMS para os produtos de exportação primária, reduzindo a carga tributária do setor. No final do governo Fernando Henrique Cardoso houve renegociação de dívidas, projeto de incentivo financeiro para modernização do setor e, inclusive, a busca desvalorização da moeda para aumentar a competitividade externamente (Pompeia, 2021).

No início dos anos 2000 houve alta dos preços dos principais produtos das *commodities* e o *boom* do setor com o crescimento da demanda da China. A partir daí começou o questionamento oficial da política ambiental e social do Brasil, a fim de modificar os marcos legais. A primeira de todas, o Código Florestal. Também os movimentos sociais, como o MST. Ainda caracterizado pela frente da segurança alimentar, o mesmo lema do Partido dos Trabalhadores, o setor agrário apoiou a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (2002 – 2010). Os líderes do agronegócio ganharam destaque na mídia, no executivo e na política. Até a atualidade se mantém o modelo com cartas e listas da agenda do agronegócio, tanto aos candidatos à presidência em período eleitoral, quanto aos presidentes eleitos. De acordo com Igléciás (2007), o setor se articula politicamente nos eixos setorial e regional e interage com o Estado nas esferas federal, estadual e municipal e nos três poderes, cuja junção reflete necessidades do setor, algumas enumeradas por Igléciás. Seriam elas:

- . Financiamento público: linha de crédito, política monetária com taxas de juros acessíveis e que não traga grande valorização do Real, devido a dependência da taxa do câmbio para exportações, além do seguro rural, para garantir renda mínima ao produtor rural, investimento em tecnologia, incorporação no mercado de capitais e geração de emprego;
- . Políticas públicas de atração de fundos de investimento globais. Estimativa que existissem, em 2023, US\$165 bilhões para financiamento da agropecuária;
- . Políticas públicas de investimento público em desenvolvimento de Ciência e Tecnologia voltadas para o setor;

- . Desenvolvimento de leis de interesse do setor, como as ambientais, as de propriedade de terra e do trabalho rural;
- . Investimento público em logística e infraestrutura para armazenamento, transporte e distribuição, o escoamento da produção;
- . Regras sanitárias e leis de certificação definidas pelas agências internacionais, cumpridas e fiscalizadas pelos governos nacionais;
- . A atuação internacional e o embate às políticas protecionistas no mercado mundial, inclusive diante de instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Organizado para alcançar seus pleitos, só uma das representatividades do agro, a CNA, tinha 1.072 entidades filiadas e 2.127 sindicatos rurais em 2023, de acordo com Igléncias (2007). A Confederação mantém 22 comissões nacionais que debatem os temas de interesse do setor, como meio ambiente, Mercosul e Amazônia Legal. E o *lobby* junto aos três poderes é feito pelo Rural Brasil, o Conselho Superior de Agricultura e Pecuária do Brasil. Politicamente, também há a organização direta, através da chamada bancada ruralista no Congresso – oficialmente, a Frente Parlamentar da Agricultura, formada por representantes de diversos partidos. Em 2023 eram 300 deputados eleitos, a maior parte da casa, já que o total são 513 cadeiras. No senado são 47 dos 81 eleitos<sup>27</sup>. Em sua maior parte, associados ao Bolsonarismo, segundo Gonçalves (2023). Pela lógica, o agronegócio é um dos principais financiadores do processo eleitoral.

Respalidadas por decisão de governos petistas de apoiar firmemente algumas corporações do agronegócio, a JBS e a BRF eram, respectivamente, a segunda e a décima quinta maiores empresas atuantes no país (*Valor Econômico*, 24 ago. 2017), assim como a primeira e a quarta que doaram, segundo números declarados, para as campanhas do maior número de parlamentares que se elegeram na legislatura 2015-2018 e se inseriram na FPA (cálculos feitos pelo autor com base em Tribunal Superior Eleitoral, 2017). (Pompeia, 2021, p. 311)

Esta força econômica faz com que internamente, eleitos ou não, tenham força real de pressão para os interesses do setor. Isso vale também para a política externa. Como dito, o setor se reúne em grupo, traça as pautas, a agenda, e, segundo Modesto (2020), as leva aos representantes do Estado. Tanto políticos na esfera interna, quanto diplomatas na esfera externa. Todos os trâmites burocráticos posteriores são realizados pelas Organizações do setor, que mantém comissões nas

---

<sup>27</sup> Informações disponíveis em: <https://diplomatique.org.br/o-jogo-pesado-dos-ruralistas/> Acesso em: 20 jul. 2024.

várias esferas burocráticas e de representatividade política. Para cuidar diretamente dos interesses externos desta fração de classe, em 2005 o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento criou a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio e em 2008 foi criado o posto de adido agrícola no Ministério das Relações Exteriores para representar ainda mais externamente os interesses do setor. Por sua vez, a Coalizão Brasil Clima, Floresta e Agricultura reúne empresas ligadas ao agronegócio e representantes da sociedade civil para falar das questões ambientais, junto com o desenvolvimento do setor. Daí surgiu o termo “Capitalismo Verde”, amplamente debatido no exterior e que hoje abre ou fecha portas no mercado internacional. Porém, como já dito aqui, o setor tem tensões e divergências internas. Como especificam Gonçalves e Madureira:

[...] movimentos campesinos, pequenos produtores rurais, agricultores familiares e grupos ambientalistas que criticam a diminuição de áreas de proteção e de terras indígenas, a flexibilização no uso de agrotóxicos, as queimadas e o desmatamento causados por atividades agropecuárias (Siebeneichler 2021). Na prática, apesar das atividades do setor serem dinâmicas e produzirem riqueza, existe uma persistente desigualdade na distribuição de renda na área rural, que se expressa na geração de produto e na distribuição das terras (Garcia e Vieira Filho 2014). (Gonçalves; Madureira, 2023, p. 13)

Uma das instituições internacionais de maior relevância para os interesses do agronegócio é a OMC. Na organização, o Brasil utiliza a diplomacia como meio de negociação comercial e “solução de controvérsias” (Modesto, 2020). A exigência a partir de 2001, com a criação do GATT<sup>28</sup> e com a agenda de Doha – especificada mais à frente – foi, além da maior liberalização do comércio, a busca incessante pelo desenvolvimento do Estado, tendo como centro o agronegócio. De acordo com Modesto (2020), nos anos 2000, com a eleição de Lula, houve uma força tarefa exponencial em projetar o país internacionalmente. O agronegócio exerceu papel essencial, com novas agendas ligadas ao desenvolvimento industrial, como previsto desde o início do projeto *agribusiness*. Um dos marcos do então novo governo Lula para a política externa era alcançar a autonomia do país – não ser mais dependente financeiramente dos empréstimos com os bancos exteriores para fechar as contas internas – através da diversificação na exportação, via também novos atores, com novas alianças, inclusive regionais -, como as iniciativas de fortalecimento da cooperação Sul-Sul, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e

---

<sup>28</sup> GATT: Acordo Geral de Tarifas e Comércio

África do Sul). Neste quesito, o crescimento econômico da China e a demanda por comida para seus nacionais colaboraram diretamente para o posicionamento econômico interno e externo do agro, o qual soube aproveitar a liberalização no país e a intensa globalização no novo milênio. A consequência foi a China se tornar o maior parceiro comercial do Brasil em 2009, ultrapassando os Estados Unidos, que detinha esta posição há décadas.

O protagonismo do Brasil na posição diplomática de negociador na OMC aconteceu em 2003, na rodada de Doha, momento em que o país se tornou porta-voz regional diante do G-20 Comercial. Antes, no final da década de 1990, após a redemocratização, já existia um entendimento na diplomacia brasileira de que o país deveria se envolver mais com as questões internacionais e assumir papéis mais protagonistas. Um levantamento feito por Amaury de Souza (2009) mostrou que na prévia da eleição de Lula a atmosfera no Itamaraty já era favorável para a mudança de posição do Brasil, vez que além dos processos políticos internos, já tinha “sofisticada tradição diplomática”. Podemos exemplificar como essa mudança do país diante dos outros Estados com o conflito do algodão contra os Estados Unidos, diante da OMC, cuja questão estava centrada nos subsídios dos Estados Unidos aos produtores de algodão de seu país, caracterizando-se como uma prática de concorrência desleal que descumpria os acordos multilaterais presentes na OMC para a *commodity*. Houve contestação por parte do Brasil e a Organização definiu a ação dos Estados Unidos como incoerente ao multilateralismo. Isso só foi possível porque os produtores de algodão brasileiro pressionaram coercitivamente as instituições públicas a cavar o embate na OMC e houve, inclusive, a reformulação do programa de subsídio nos EUA. O escritório de advocacia especializado no assunto que defendeu o Estado brasileiro diante da OMC foi defendido e pago pelo agronegócio, segundo de Souza.

O contencioso do algodão pode ser usado como um exemplo de como o agronegócio contribuiu para que o padrão liberal entrasse definitivamente na política externa brasileira e o Estado agisse defendendo empresas privadas, tecnologias e dinheiro nacional diante do mercado internacional. O ente privado passou a exercer papel fundamental para as contas públicas e a organizar a logística internacional. Isso aconteceu a partir da organização industrial agroexportadora, o Brasil aumentou a competitividade no mercado externo através das suas empresas privadas, com a proteção do Estado e essa inserção comercial trouxe a mudança de postura internacional, de um Brasil de defesa de soberania isolacionista, para o papel de importância nos fóruns internacionais, em especial em questões como direitos humanos e meio ambiente, de acordo com Amaury de Souza (2009), ainda que este assunto fosse motivo de

divergência interna. A abertura comercial era a credibilidade internacional que faltava ao país em um mundo liberal.

Apesar dos ganhos comerciais e do crescimento industrial do agronegócio no início do novo milênio, a partir do final da década, quando as questões ambientais começaram a ser globalmente pautadas com mais intensidade e quando passaram a se tornar mais contraditórias à prática vigente do setor no país, a Bancada Ruralista começou a impactar de forma divergente aos critérios ambientais estabelecidos pela ONU. Junto à diplomacia do Brasil, a Bancada tentou garantir “decisões anti-ambientalistas, minando tentativas de reforma agrária e criminalizando movimentos campesinos”, afirmam Gonçalves e Madureira (2023). O escritório político público-privado (Pompeia, 2021) que fundamentava o trabalho no Parlamento em prol do agronegócio conseguiu várias vitórias políticas, como entrar na estrutura do Executivo, através da escolha de ministros, e até mudar o Código Florestal, o que diminuiu as unidades de conservação ambiental e desobrigou a necessidade de restauração de várias áreas já desmatadas. Quando houve essa mudança já havia um forte desgaste entre o agronegócio e a figura da presidente Dilma Rousseff. Àquela altura, mesmo com toda a abertura que o PT deu ao setor no início dos anos 2000, os conflitos no campo social com o governo – preservação ambiental, demarcação de terras indígenas, combate ao trabalho análogo ao escravo -, fizeram com que houvesse intenso desgaste entre o agronegócio e o Executivo. O Código Florestal foi o grande ponto de inflexão na relação, apesar da concessão aos pleitos patronais, de acordo com Pompeia. O setor foi essencial para o *impeachment* da presidente Dilma.

[...] associações do campo do agronegócio trabalharam sistematicamente para convencer parlamentares da FPA que, pertencendo à base do governo, resistiam em endossar o impeachment. Em março de 2016, a Frente Parlamentar da Agropecuária emitiria comunicado a favor da saída da presidente. [...] No dia 17 de abril de 2016, 170 deputados da FPA, ou 82,9% dela, votaram “sim” para o parecer da admissibilidade do pedido de impedimento da presidente (*Agência Pública*, 2016). (Pompeia, 2021, p 296-297)

Com a saída de Dilma, núcleos dominantes do agronegócio ganharam o “protagonismo na agenda do Estado brasileiro. [...] Agora, “o agro seria governo”. (Pompeia, 2021, p. 299).

[...] volta-se à *Pauta Positiva*, de 2016, que muito impacto teve após ser apresentada a Temer. O documento pleiteava apoio do Executivo para a aprovação da PEC 215/2000, reforçava a ideia de “marco temporal” – proposta que tenta limitar os direitos territoriais indígenas às posses detidas em 5 de outubro de 1988 – e incentivava a utilização, para outros casos, das

dezenvolvimento agrário. De acordo com Pompeia (2021), foram adotadas dezenove condicionantes no processo da Raposa Serra do Sol. (Pompeia, 2021, p. 305)

Temer liberou que empresas brasileiras com maioria de capital estrangeiro tivessem acesso a imóveis rurais e quando os escândalos políticos com seu nome começaram a surgir para entrar em votação no legislativo, ele passou a atender todos os pleitos da bancada ruralista, a fim de que a votação fosse favorável aos seus interesses (Pompeia, 2021). A exemplo, promoveu a regularização fundiária da Amazônia Legal, facilitando com que terras públicas naquela região fossem apropriadas pelo setor privado. Também editou uma Medida Provisória em que reduziu dívidas previdenciárias de fazendeiros e de agroindústrias, assim como reduziu a alíquota a ser paga para o Funrural, Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural. E, ainda, decretou a conversão de multas ambientais na prestação de serviços de preservação, melhorias e recuperação da qualidade do meio ambiente, podendo haver desconto de até 60% no valor da multa.

Neste contexto surgiu a figura de Jair Messias Bolsonaro como candidato à presidência da República. O Brasil e o mundo viviam a onda do retorno da extrema direita e do conservadorismo ao poder. Particularmente no país, depois de todas as reviravoltas com escândalos de corrupção, impedimento de Dilma Rousseff, de quatro mandatos do PT, dos escândalos com Michel Temer, havia um cenário de disputa por espaço na concorrência ao Executivo. De acordo com Pompeia (2021), o então deputado federal Bolsonaro trabalhava a campanha presencialmente em diversos estados com as lideranças locais da agricultura patronal, os de extrema direita, e vinha com propostas bem diferentes das já feitas por todos os candidatos até ali: pauta crítica às políticas ambientais e às questões polêmicas, como reforma agrária, uso de armamentos para proteção da propriedade privada na zona rural, demarcação de terras indígenas e outras. Assim, cresceu politicamente a aprovação do nome de Jair Bolsonaro para a presidência, houve a revitalização da UDR, da qual faziam parte os agentes patronais conservadores de extrema direita do agronegócio, geralmente com poder local. Ao ser eleito, ele criou o Departamento de Promoção do Agronegócio dentro do Ministério das Relações Exteriores e colocou o chefe da UDR como ministro da Agricultura, fazendo da pasta uma das mais fortes, com mudanças administrativas que acatavam pleitos antigos e davam poder ao setor, sobretudo com o desmonte do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Funções de outros

ministérios passaram a ser da Agricultura, como serviço florestal e de reforma agrária, assim como demarcação de terras indígenas.

Contudo, mesmo tendo a maioria da fração do agronegócio ao seu favor, o governo Bolsonaro também enfrentou questões importantes com parte do setor, em especial na agenda externa. Alguns dos embates trouxeram a política ambiental e o agro para as pautas da imprensa especializada e para a grande mídia diária. Um destes episódios aconteceu ainda durante as eleições, em 2018, quando o então candidato criticou a proximidade do Brasil com a China. Os ruralistas mostraram formalmente, por escrito, a insatisfação com a fala do candidato que apoiavam sobre o maior parceiro comercial do setor. Outro confronto foi o anúncio de Bolsonaro, logo após ser eleito, da vontade de retirar o Brasil do Acordo de Paris, tratado assinado em 2015 com metas para preservação e recuperação do meio ambiente e considerado o mais importante deste milênio por muitos ambientalistas. O objetivo, segundo o à época recém-eleito presidente, era alinhar a política externa brasileira com a dos Estados Unidos – comandado então por Donald Trump – e seguir a ideologia política conservadora, de extrema direita, pregada durante a campanha, estreitando os laços com os americanos, à revelia das relações com a China. Para piorar, para o agronegócio essa ameaça da saída foi também uma ameaça de perda diante da concorrência, para os demais fornecedores que seguem as premissas do Acordo, além de mercados internacionais que exigem o cumprimento, como alguns países da Europa. Bolsonaro também manifestou ter a intenção de transferir a embaixada do Brasil em Israel para Jerusalém, contrariando os países árabes que constituíam parcela importante do comércio das exportações de carne brasileira. A Liga Árabe, formada por 22 países, compradora da carne *halal*<sup>29</sup>, cujo maior fornecedor no mundo é o Brasil, criticou a ideia e a possibilidade de retaliação pressionou os ruralistas a defenderem seus interesses junto ao governo para que a ideia não fosse adiante. Na agenda ambiental, uma ala do setor se opunha à desregulamentação das normas ambientais e o avanço desmedido sobre as florestas naturais, pois isto impediria o Brasil de cumprir os acordos internacionais.

Essa ala estava reunida junto com ambientalistas e pesquisadores na Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura (Coalizão), organizada entre 2014 e 2015, e ia de encontro à maioria das entidades do agronegócio, as quais falavam timidamente nas questões climáticas e

---

<sup>29</sup> *Halal* é um tipo de carne animal que segue normas específicas estabelecidas pelo Alcorão, ligas à produção, abate, distribuição entre outras.

ambientais. Com a chegada de Bolsonaro ao poder, a Coalizão teve destaque nacional ao propor a carta chamada *Visão 2030-2050: o futuro das florestas e da agricultura no Brasil*, na qual focava o trabalho do setor do agronegócio alinhado com a agenda ambiental de mudanças climáticas e uso da terra, como propostas para a agricultura de baixo carbono e demarcação de terras indígenas como medida para conter o desmatamento. Foi da Coalizão a proposta de acabar com o desmatamento ilegal até 2030 e com o desflorestamento até 2050, o qual posteriormente virou voluntariado do Brasil em uma das últimas COPs da gestão Bolsonaro, como veremos à frente. A intensificação das queimadas promovidas por produtores rurais na Amazônia foi a justificativa utilizada, principalmente pela França, para não implementação do acordo Mercosul - União Europeia, que beneficiaria amplamente o agro. Segundo o Greenpeace (Pompeia, 2021), especialistas culparam a política ambiental do governo de incentivo ao desmatamento para a expansão do agronegócio por estas queimadas. A reação de Bolsonaro às críticas internacionais, inclusive dos líderes europeus, foi culpar organizações não governamentais estrangeiras pelo desmatamento e exonerar Ricardo Galvão, então diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, INPE, órgão responsável pelo monitoramento das queimadas na Amazônia. A alegação do então presidente da República foi de que o INPE estaria divulgando dados falsos.

Em 2019, iniciou-se uma inflexão drástica na política ambiental do país. Entre as inúmeras ações que caracterizaram seu desmonte, podem-se citar o enfraquecimento das ações de fiscalização sob comando do ministério, a contestação das unidades de conservação, o atrofiamento do Conama e a tentativa de desqualificação de informações do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) que indicavam aumento do desmatamento na Amazônia Legal. (Pompeia, 2021, p. 331)

A política do governo brasileiro provocou a suspensão do repasse financeiro feito pela Alemanha e pela Noruega para o Fundo Amazônia. Em resposta, o presidente brasileiro criticou o governo alemão e acusou a Noruega de crimes ambientais. Já o governo francês acusou Bolsonaro de mentir sobre os compromissos climáticos assinados e sobre as negociações do Acordo Mercosul-EU. O desgaste provocou a perda desse e de outros acordos internacionais comerciais, apenas um acordo com Cingapura foi fechado em todo o governo Bolsonaro. Por fim, outro momento tenso que desagradou parte da fração de classe do agronegócio foi o dos ataques de Bolsonaro à China durante a pandemia de Covid-19. Além de consumir um terço das exportações do Brasil, à época a China era um dos países mais capacitados para o enfrentamento à crise sanitária. Mais uma vez, os ruralistas repreenderam publicamente o

governo pelo comportamento. A junção de tensões fez o agro ser favorável a mais uma mudança no cenário político do país. Começava a ser desenhado o apoio do agronegócio ao retorno de Lula para ser presidente pela segunda vez, em um terceiro mandato. E um dos motivos deste descontentamento é o fato de o Brasil, até ali, ser conhecido como estável na política externa ambiental, participativo politicamente, além de aberto à participação da sociedade e a ação conjunta com outros órgãos e até ministérios fora do setor (Maitino, 2021).

No mundo, o combo meio ambiente e clima virou pauta a partir do final da década de 1960 e a primeira conferência multilateral realizada pela ONU foi a Conferência de Estocolmo, em 1972. Ali começou a estruturação da agenda, a partir da ONU. Diante da Guerra Fria, as questões incorporadas sobre o meio ambiente foram as dos países em desenvolvimento. Após a queda do Muro de Berlim o tema se estruturou e tomou ainda mais força e houve a Conferência de 1992, no Rio de Janeiro, um marco para a agenda. Nestes primeiros anos foram assinados uma série de tratados ambientais multilaterais. Entre 2000 e 2012 houve uma desaceleração, devido a demanda maior do que a capacidade dos Estados de cumprir com as obrigações acordadas, segundo Maitino (2021). Vale lembrar que este foi o período em que o agro no Brasil intensificou as exportações e a internacionalização. Apesar da estagnação, o país continuava bem avaliado internacionalmente, participativo na pauta clima/meio ambiente, cuja agenda estava bastante dividida e era regida por um sistema de acordos internacionais. Maitino (2021) utiliza a enumeração de Chasek, Downie e Brown, de 2017, de dez temas que foram negociados nestes eventos. São eles: ozônio, lixo tóxico, químicos tóxicos, mudanças climáticas, biodiversidade, espécies ameaçadas, florestas, desertificação, pesca e baleias. Podemos dizer que as poucas que não parecem ter ligação direta com o agro, o têm indiretamente. Por isso, quando o tema é meio ambiente o Brasil é sempre central, dada a sua posição geográfica estratégica e suas riquezas naturais, como a Amazônia, o Pantanal, a Caatinga e uma das maiores extensões de água doce e de litoral do mundo.

Maitino (2021) realizou um estudo dos eventos internacionais sobre meio ambiente acontecidos desde o *boom* da agenda, em 1970, até 2020. Dos 548 contabilizados, o autor conseguiu coletar a lista de participantes de 259. A participação dos delegados brasileiros nesses eventos experimentou um aumento significativo, mas também revelou um movimento no sentido oposto, com o número de participantes do Itamaraty diminuindo. O autor explica que da década 1990 em diante houve uma “diversificação nos atores envolvidos com a política externa brasileira, acompanhado de um declínio relativo do Itamaraty (Milani e Pinheiro 2017; Cason

e Power 2009; Figueira 2009)”. De 95% o Itamaraty passa a representar menos de 50% da delegação e quando o evento estava ligado à mudança climática, ou com delegações maiores geralmente o Itamaraty correspondia a apenas 25% da delegação. Ao mesmo tempo que mostra uma redução da participação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mostra um aumento da participação de outros órgãos e da sociedade civil e, consequentemente, fortalecimento do Ministério do Meio Ambiente (MMA). E isso é algo a ser observado, como destacou no estudo:

Questões referentes à diferença no padrão de participação entre órgãos são particularmente relevantes, pois, como sugere a literatura clássica sobre política burocrática (e.g. Halperin, Clapp, e Kanter 2006), a forma pela qual os diferentes órgãos encaram uma mesma questão de política é distinta, conduzindo a decisões diferentes. Sendo assim, a variação no grau de participação desses atores pode ter impacto sobre a posição adotada pelo país. No subsistema brasileiro de política externa ambiental, é comum que se aponte a convergência do MCT<sup>30</sup> e do MRE em adotarem posturas mais “conservadoras”, ciosas da soberania nacional, enquanto o MMA teria uma posição mais aberta ao aprofundamento dos regimes internacionais (Carvalho 2012; Cole 2012; Viola 2002). Também o papel cumprido pelos órgãos é apontado como distinto — enquanto MCT e MMA seriam mais atuantes nos aspectos técnicos da negociação, o MRE trabalharia na estratégia política (Barros-Platiau 2011; Viola 2002). (Maitino, 2021)

Sabe-se que para a construção de regimes com ampla adesão precisa-se da mobilização de grandes coalizões. O tamanho de uma delegação indica a capacidade negociadora de um país diante de questões internacionais, contudo, de acordo com o autor, são os atores estatais que negociam diretamente. Então, podemos pressupor que essa redução de diplomatas e aumento de atores não-estatais nas delegações brasileiras é algo que pode enfraquecer a força do país nas decisões importantes nestes eventos. E, por isso mesmo, é importante analisar como o MRE, a diplomacia, se comportou em COPs, consideradas as maiores reuniões de implementações e desenvolvimento dos regimes acordados em demais eventos do clima e meio ambiente. Esta realidade foi fundamental para demarcar alguns aspectos sociais trazidos na defesa poulantziana desta dissertação das classes e frações de classe. Para a modernização do setor de agronegócio e adequação ao modelo internacional de *commodities* foi necessário alto investimento em tecnologia, crédito, assistência técnica. Fator excludente inicialmente de pequenos e médios produtores desta realidade. Houve o incentivo gigantesco por parte do Estado, como demonstrado até aqui. Analogamente à teoria de Poulantzas, primeiro entraram no mercado internacional aqueles que já tinham domínio do capital e faziam parte da elite capitalista. Ao

---

<sup>30</sup> Ministério da Ciência e Tecnologia

serem pioneiros tiveram vantagens, cresceram e ganharam mercado primeiro. A mudança do modelo econômico nacional, que gerou profundas mudanças sociais – ainda que positivas para todas as classes – ocorreu em benefício do bloco no poder, o que implicou diretamente na PEB.

Neste capítulo conseguimos traçar, em uma linha temporal, a história da construção política e social do Brasil a partir da contribuição do agronegócio. Colocamos aqui como o setor influenciou na PEB, em especial após a abertura total do país ao liberalismo, no início dos anos 2000, momento em que ascendeu como protagonista das exportações e, consequentemente, da balança comercial do Brasil. Também, ao final, começamos a introduzir como estes interesses e esta agenda comercial se entrelaçam com o assunto meio ambiente, hoje uma das principais pautas internas e externas para o setor. No próximo capítulo iremos entender com mais detalhamento a política ambiental Bolsonarista, destrinchando o comportamento do governo nas COPs que aconteceram no período do mandato de Jair Bolsonaro, entre os anos de 2019 e 2022. Também iremos traçar um paralelo entre os números de desmatamento e mudança climática à época, as decisões governamentais sobre o assunto, assim como a movimentação política do agronegócio em torno destes temas no período para conseguir pautar e pôr em prática a agenda do setor.

## CAPÍTULO 3 - BOLSONARO, QUESTÕES AMBIENTAIS DO BRASIL E AS COPS

No capítulo anterior conseguimos traçar um paralelo da construção histórica e social do país a partir do agronegócio e como o setor foi, paulatinamente, ganhando espaço na PEB. Chegamos até a fronteira da atuação do agro na política externa ambiental e, a partir de agora, neste capítulo, trataremos sobre este aspecto, com o recorte temporal escolhido para este trabalho, o governo de Jair Messias Bolsonaro. Para análise do aspecto formal e oficial do posicionamento do país internacionalmente sobre o tema meio ambiente e clima, traremos a participação do Brasil nos Encontros de Partes durante o governo Bolsonaro e alguns dos principais números e marcadores da situação climática e de desmatamento no Brasil no período.

### 3.1 O GOVERNO BOLSONARO NAS COPS

Entre os anos 2019 e 2022, período em que Jair Messias Bolsonaro governou o país, o Brasil participou de três Encontros de Partes, ou, Cúpulas do Clima: COP25, COP26 e COP27, em Madrid - Espanha, em Glasgow – Reino Unido e em Sharm el-Shikh – Egito, respectivamente. De acordo com Ana Helena Resende (2022), a COP é o principal evento onde são tomadas decisões em relação à Convenção Climática da ONU e medidas para implantação da Convenção. O Brasil assinou a Convenção desde o início, em 09 de maio de 1992, quando a Convenção-Quadro foi assinada, em Nova York. O Estado brasileiro tem como principais projetos os que mantém o foco no setor de florestas, como combater desmatamento e gerar desenvolvimento de energias renováveis. No país, participar da Convenção-Quadro só virou lei em 1 de julho de 1998, através do Decreto Número 2.652. Diante destas questões ambientais que surgiram fortemente no fim do milênio, foi criada a Ordem Ambiental Internacional sobre o Clima, formada por diferentes grupos de interesse e que analisa questões contraditórias, como estas do Brasil, mudança de posicionamento de países e afins. Segundo a autora, para este grupo o multilateralismo é essencial, pois as questões climáticas são de alcance global.

Desde então, surgiram protocolos, acordos, convenções que são resoluções das COPs, como a convenções de Kyoto (1995 e 2007) e o Acordo de Paris (2015), que comprometem os países com os objetivos de reduções de danos trazidos pelas mudanças climáticas, através da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática. O Acordo de Paris, especialmente, é importante para os países em desenvolvimento, como o Brasil, porque criou

mecanismos de ajuda dos países desenvolvidos para que os países em desenvolvimento consigam alcançar os objetivos, os quais implicam os países juridicamente com as metas do Acordo. Os compromissos dos países devem ser revisados a cada cinco anos e deve ser elaborado um plano nacional de ação climática atualizado, chamado de Contribuição Nacionalmente Determinada (CDN). O Brasil faz parte do grupo Não Anexo I, do qual fazem parte os países em desenvolvimento, que têm compromissos assumidos em relação à emissão de gases do efeito estufa diferentes dos demais grupos. Os membros do Anexo II – países desenvolvidos, membros da OCDE - são os fornecedores de recursos financeiros para os países em desenvolvimento alcançarem os objetivos de redução de emissões. O Brasil é considerado um dos líderes nas causas ambientais, com protagonismo nos debates das COPs e desempenho de voluntariado na assunção de compromissos para os países em desenvolvimentos, previstos nas NAMAS (Ações Apropriadas de Mitigação a Nível Nacional). Seu desempenho começou a ser marcado na ECO-92, também conhecida como Cúpula da Terra, realizada entre 3 e 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro. Foi um evento internacional sobre o clima, com a participação de 179 países e ficou popularmente conhecido como Rio 92.

Em 5 de junho de 2017, o Brasil ratificou o Acordo de Paris, através do Decreto Número 9.073. Nesta postura de iniciativas, o Brasil foi um dos responsáveis pelo financiamento internacional para aumento do estoque de carbono florestal e manejo sustentável de florestas. Para isto, elaborou o Fundo Amazônico e o Fundo de Mudança Climática, que visam arrecadar doações internacionais para financiar mudanças climáticas com mecanismos de Redução de Emissões, provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal (REDD +). Foi, também, um dos Estados que defendeu a extensão do Protocolo de Kyoto para além de 2012, como estava previsto inicialmente. De acordo com Resende (2022), há o destaque para a atuação do Brasil nas COP 15 (2009), em Copenhagem, e COP 18 (2012), em Doha, no Catar. Na primeira, o país se voluntariou a reduzir entre 36% e 38% as emissões de gases do efeito estufa projetadas até 2020, especialmente através da redução do desmatamento e da promoção de energias renováveis. Este não era um compromisso obrigatório ao Brasil, por ser parte do grupo Não Anexo I. Em 2009, a Lei 12.187 incorporou a meta no marco jurídico nacional da Política Nacional sobre Mudança do Clima. No Catar, o Brasil cobrou dos países desenvolvidos o cumprimento dos acordos anteriores, em especial na questão do financiamento.

Já na gestão Bolsonaro, o protagonismo construído ao longo das últimas duas décadas foi colocado à prova. A COP 25 aconteceu em Madrid, na Espanha, em dezembro de 2019, e era considerada importante por ser a última antes do início da implantação dos Acordos de Paris. Dali em diante, os países precisariam começar a apresentar resultados. O Brasil teve a possibilidade de sediar o evento, mas o governo Jair Bolsonaro abriu mão ao retirar a candidatura e, através do ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, que presidiu a delegação brasileira, classificou publicamente na imprensa o encontro como um desperdício<sup>31</sup>. Isto ocorreu duas vezes, antes e depois da COP, quando o então ministro disse que “não deu em nada” e criticou a participação dos países desenvolvidos. Esta foi a primeira Conferência de Partes da qual o governo Jair Bolsonaro participou e o saldo foi considerado negativo para o país, de acordo com alguns dos principais veículos de comunicação do mundo, como o Le Monde<sup>32</sup>, a BBC<sup>33</sup>, entre outros. Primeiro movimento para estas críticas foi desistir da possibilidade de sediar o encontro. O segundo, a perda de um espaço próprio, sendo a primeira vez em que o país não teve estande no evento, assim como não houve credenciamento de organizações da sociedade civil para as atividades. Outro movimento, mais fortemente criticado, foi o da delegação brasileira de tentar bloquear que acordos fossem firmados.

Esse saldo negativo veio da participação oficial do país ter sido marcada pelo discurso do então ministro, no qual foram pronunciadas falas negacionistas quanto às mudanças climáticas. Além disso, a crítica da imprensa e de especialistas revelava a chantagem do governo aos países desenvolvidos para aumentar as doações ao Brasil em troca da não legalização do desmatamento. Uma das principais missões do país era resolver o impasse do artigo 6 do Acordo de Paris, a regulamentação do mercado de carbono, em que haveria compensações financeiras a países que implementassem políticas para a redução dos gases do efeito estufa e países que produzem menos gases poderiam vender créditos de carbono a países mais poluentes. Foi neste momento que as falas do então ministro Salles impactaram negativamente na imagem do país, ao sugerir que houvesse, além da retribuição financeira, desconto igual no saldo devedor do Brasil. Esta exigência de Ricardo Salles prolongou as discussões, tornou as negociações as mais longas da história das COPs até ali e adiou para Glasgow esta questão do

---

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HyQ0Km1vvP>

<sup>32</sup> Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-vexame-do-governo-brasileiro-na-cop-25-e-a-luta-da-juventude/#:~:text=Pela%20primeira%20vez%20o%20Brasil,%22sinistro%20do%20meio%20ambiente%22>.

<sup>33</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50800984>

mercado de carbono, a mais polêmica e importante do Acordo de Paris para a prática da redução do efeito estufa.

Com isso, o Brasil ficou temporariamente impedido de acessar fundos internacionais para captar recursos para os programas em torno da preservação de florestas, como ampliar recursos para o Fundo da Amazônia, criado no governo anterior. Ao mesmo tempo, mostrou internacionalmente as divergências na política interna, visto que o grupo de governadores da Amazônia, via carta, imediatamente se declarou fiel ao Acordo de Paris, independentemente da posição diplomática oficial do governo federal. Os gestores tiveram o apoio de governos financiadores do Fundo da Amazônia, com a França e a Alemanha. O resultado foi adiar para o encontro seguinte as decisões sobre este tópico e que no primeiro ano de apresentação de resultados os países deveriam apresentar projetos com metas maiores de redução do efeito estufa. No entanto, o resultado mais marcante foi a crítica internacional, em especial de organizações da sociedade civil, da União Europeia e de países em desenvolvimento, como demais países da América do Sul<sup>34</sup>.

Ficaram as marcas cravadas por todo o governo Bolsonaro de anti-ambientalista, diante da tentativa de retirar do documento final dois parágrafos que incentivavam estudos do impacto da mudança climática sobre os oceanos e o solo, e do fechamento de portas de exportação para o agronegócio com países que tentam, primeiramente, defender seu mercado interno e sua agroindústria, além de alcançar as metas do Acordo de Paris, como a França e outros da União Europeia. Aliás, o Brasil já chegou ao evento com esta marca no governo Bolsonaro, vez que antes da COP 25, em entrevista à imprensa sobre o futuro do Itamaraty, o chanceler eleito ministro das Relações Internacionais, Ernesto Araújo, chamou de “alarmismo climático”<sup>35</sup> as projeções climáticas feitas por órgãos especializados e entidades da sociedade civil nacionais e internacionais, além das diversas declarações públicas negacionistas do presidente e do ministro Ricardo Salles. Vale ressaltar que nesse encontro a definição de metas mais rígidas em relação à redução de emissões foi oposta não só pelo Brasil, mas por outros países do BRICS, como China e Índia, e pelos Estados Unidos, governado pelo ultraconservador Donald Trump, de

---

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50751836#:~:text=COP%202025:%20pa%C3%ADses%20em%20desenvolvimento,do%20clima%20%2D%20BB%C2%20News%20Brasil>

<sup>35</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/11/27/chanceler-de-bolsonaro-critica-alarmismo-climatico-e-pautas-anticristas.htm>

quem diplomaticamente o governo Bolsonaro tentou maior aproximação ao longo dos quatro anos.

Como dito, houve intensa crítica internacional ao Brasil diante da postura do governo na COP 25, perda de credibilidade, mas, principalmente, de investimentos no setor do agronegócio e de acordos comerciais importantes para a economia do país. Estes fatos geraram uma pressão maior do que qualquer comportamento ideológico, fazendo com que no encontro seguinte, na COP 26, em Glasgow, o governo brasileiro adotasse uma postura completamente diferente. O país chegou ao encontro sob a desconfiança internacional e dos especialistas. A COP 26, realizada em 2021, reuniu 196 países signatários do Acordo de Paris e deveria ter acontecido em 2020, mas, devido à pandemia de COVID-19, foi adiada em 10 meses. Era o primeiro ano de obrigatoriedade de apresentação de resultados do Acordo de Paris. Além disso, a maior expectativa do encontro era conseguir regular o mercado de carbono, adiado da COP 25. Este era um dos pontos principais para conseguir firmar a manutenção do aumento de temperatura média do mundo em até 1,5 graus Celsius, em relação ao período pré-industrial. Não houve acordo geral para garantir o limite, mas houve o marco da temperatura em 1,5 graus, pois até então falava-se apenas em menos de 2 graus Celsius, sem firmar um número preciso. Apesar de não haver o comprometimento jurídico em cumprir a meta, houve o reconhecimento geral da necessidade de reduzir em 45% a emissão de carbono até 2030, em relação aos níveis de 2010. Houve, também, o firmamento de diversos compromissos independentes para tentar alcançar estes objetivos. Finalmente, foi assinado o texto final do Artigo 6 do Acordo de Paris, com as regras para o mercado de carbono.

Não apenas o Brasil, mas outros estados que anteriormente tinham se mostrado anti-ambientalistas na COP25 tiveram postura oposta no Encontro de Glasgow, a exemplo os Estados Unidos, que anunciou a doação de US\$9 bilhões para recuperação e proteção das florestas degradadas, até 2030, além do compromisso na Declaração da Floresta de doar US\$12 bilhões para combate ao desmatamento e recuperação de outras áreas degradadas. Até o bilionário Jeff Bezos doou o valor de US\$2 bilhões para investimento na transformação de sistemas alimentares. Neste encontro, o agronegócio brasileiro ganhou um destaque especial e, indiretamente, o posto de atuante direto na devastação ambiental. Foi criado o Financiamento Inovador para Amazônia, Cerrado e Chaco, com o objetivo de que a produção de gado e de soja na América do Sul não seja contribuinte para o desmatamento. O aporte inicial foi de US\$3

bilhões. Quando um investidor bilionário oferece este montante à mudança de sistemas alimentares e cria-se um fundo direto para que o agronegócio não degrade áreas, indiretamente está havendo o reconhecimento internacional de que o setor é um dos responsáveis diretos pelas mudanças climáticas e de que o modo de produção precisa ser modificado. Ainda que o Fundo esteja direcionado para toda a América do Sul, a maior parte da Floresta Amazônica está no Brasil, assim como a maior área de cerrado do mundo. Este é o segundo maior bioma brasileiro, um dos principais de criação de bovinos e o Brasil é o maior produtor de gado e de soja do planeta. Portanto, o ponto focal deste tópico foi o Estado brasileiro.

Na COP26 a delegação brasileira foi chefiada pelo então ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite. Ao todo, o Brasil se comprometeu a reduzir em 50% as emissões dos gases do efeito estufa, em relação aos parâmetros de 2005, índice exatamente igual ao assumido na NDC de Paris, em 2015. Porém, em 2020, ao atualizar a NDC, cinco anos após o Acordo de Paris, como estabelecido, o ministro anterior da pasta, Ricardo Salles, havia anunciado redução significativa da participação do Brasil nos esforços para limitar o aumento da temperatura global. Na prática, a COP 26 significou o retorno do compromisso do Brasil com as metas às quais ele mesmo se voluntariou no Acordo de Paris. Em 2021, de acordo com o Climate Watch<sup>36</sup>, o Brasil era o sexto maior emissor de gases do efeito estufa do mundo e, de acordo com Resende, um dos maiores impedimentos de as metas firmadas na COP serem atingidas era o agronegócio. Em 2019 a agropecuária representou 72% das emissões de gases do efeito estufa do país, quando somados os emitidos pelos animais e pelo desmatamento para plantio. A atividade rural foi responsável por quase três quartos da poluição climática nacional naquele ano. Estes dados são do Sistema de Estimativas e Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima<sup>37</sup>. Um dos aumentos das emissões naquele ano foi o uso da terra de cultivo, de acordo com o relatório. Em 2021, o Observatório do Clima revelou que em 2020 o Brasil emitiu 9,5% a mais de gases do efeito estufa do que o restante do mundo, que teve redução média de emissões de 7% naquele ano, em especial devido à pandemia de COVID-19<sup>38</sup>. O Brasil produziu 2,16 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente, o maior nível de emissões desde 2006.

---

Informação disponível em: <https://www.climatewatchdata.org/>

<sup>37</sup> Informação disponível em: [https://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission](https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission)

<sup>38</sup> Informação disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/na-contramao-do-mundo-brasil-aumentou-emissoes-em-plena-pandemia-20211028>

Outros compromissos assumidos pelo país na COP 26 foram: zerar o desmatamento ilegal até 2028 - sendo 15% ao ano até 2024, 40% em 2025 e em 2026 e 50% em 2027, tendo como parâmetro o ano de 2022 -, restaurar e reflorestar 18 milhões de hectares de florestas até 2023, neste mesmo ano alcançar participação de 45% a 50% das energias renováveis como matriz energética, recuperar 30 milhões de hectares de pastagens degradadas, incentivar a ampliação da malha ferroviária e reduzir as emissões do gás metano em 30% até 2023. Mais de 76% do metano produzido no país provém da agropecuária e este é um dos gases mais nocivos à atmosfera. Às vésperas deste Encontro de Partes, o site oficial do governo brasileiro divulgou a criação do Programa Nacional de Crescimento Verde, para oferecimento de financiamentos e subsídios de incentivo a projetos de preservação ambiental, priorizando a estes a concessão de licenças, a partir da geração de empregos verdes. Este programa é gerido pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e Crescimento Verde (antes chamado Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima). Na entrevista oficial para o site do governo brasileiro, na prévia da COP 26, o ministro Joaquim Leite anunciou a meta do Brasil em zerar as emissões carbono até 2050, com aumento da meta de redução de 43%, para 50% já em 2030. Em outra matéria oficial do site, o ministro também falou sobre o lançamento do programa Floresta + Agro, de recompensa aos produtores por ações de preservação em reservas e áreas de proteção ambiental. Durante a entrevista Leite afirmou que havia saído um número da Embrapa mostrando que 280 milhões de hectares haviam sido protegidos por produtores rurais, um território equivalente à metade da União Europeia, comparou ele. Com estas metas estabelecidas, consideradas ambiciosas pelos demais Estados e por muitos críticos especialistas, o Brasil tentava retomar a tradição diplomática do posicionamento de defesa ambiental.

Contudo, as medidas adotadas e os compromissos assumidos na COP 26 não tiveram o objetivo alcançado para a imagem do governo Bolsonaro. Na COP 27, realizada em novembro de 2022, a rede internacional de ONGs Climate Action Network (CAN) concedeu uma menção Desonrosa ao Brasil, aos Estados Unidos e à Rússia pelas atitudes dos governos interna e externamente nas questões relativas ao meio ambiente, em especial às relativas ao Acordo de Paris. A menção é oficial, é o antiprêmio Fóssil Colossal, o qual premia os países que tentam atrapalhar o fechamento dos acordos climáticos. Um trecho da reportagem do site Observatório do Clima sobre a cobertura do evento destaca a reação da plateia presente na premiação ao representante do governo Bolsonaro.

A premiação satírica encerrou com vãas a participação do governo de extrema-direita do Brasil em conferências do clima. Mais cedo, o ex-ministro do Meio Ambiente no cargo, Joaquim Leite, já havia sido flagrado embarcando num passeio para mergulhar entre os corais do Mar Vermelho – em plena manhã de intensas negociações na conferência. [...] Ao premiar o Brasil, a CAN fez uma distinção entre o país e o governo que sai, lembrando a ficha corrida de Bolsonaro em termos de aumento de emissões, desmatamento e violação dos direitos dos povos indígenas. “Embora os ventos estejam mudando no Brasil, nós não podemos ignorar o estrago feito. Adeus e passar bem, Bolsonaro e seu desastre climático”, afirma a nota. Ao aceitar o prêmio em nome de seu país, a ativista jovem Val Munduruku enfileirou as atrocidades socioambientais do governo. Ao final, puxou o coro: “Tá na hora do Jair...” “Já ir embora!”, gritaram de volta os brasileiros na plateia. (CLIMA, Observatório do, 2022)<sup>39</sup>.

Vale ressaltar que no evento já havia acontecido o pleito presidencial que reelegeu Lula e o comportamento político e diplomático do Brasil foi diferente das edições anteriores. O Brasil teve a segunda maior delegação entre os Estados, com 573 participantes. Entre eles, uma comissão de senadores, liderada pelo então presidente da casa, Rodrigo Pacheco. De acordo com entrevista oficial do líder ao site do Senado, o objetivo foi retomar o protagonismo internacional nas questões ligadas ao meio ambiente. Inclusive, a foto oficial da matéria para o site da comissão foi com o presidente eleito, Lula, e não com o presidente em mandato, Bolsonaro<sup>40</sup>. Além da Amazônia ter sido o tema central de diversos debates, os líderes da delegação brasileira usaram o encontro como uma forma de fazer contatos e retomar alianças para o país. A diplomacia foi exercida com afinco, uma das principais marcas do primeiro governo Lula. A COP 27 foi considerada um encontro importante na história do século XXI porque foi a primeira vez que todos os Estados participantes estavam como ratificadores da Convenção Quadro, sem países observadores. Até o fechamento deste trabalho foi a COP com o maior número de participantes, com mais de 33 mil pessoas (33.449), das quais mais de 11.000 (11.711) eram de Organizações Não Governamentais.<sup>41</sup> Além do Brasil retomando a liderança nas questões da Amazônia e no combate à fome, os Estados Unidos, também com novo representante na presidência, Joe Biden, voltava a considerar as questões ambientais como prioridade e a se reposicionar internacionalmente como país preocupado com o meio ambiente. Os EUA fizeram a doação de US\$ 100 milhões para o Fundo Americano de Adaptação

---

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.oc.eco.br/brasil-de-bolsonaro-ganha-mencao-desonrosa-na-cop27/>

<sup>40</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/17/na-cop-27-senadores-defendem-sustentabilidade-e-protagonismo-do-brasil#:~:text=Para%20o%20senador%2C%20a%20COP,como%20l%C3%ADder%20-%20declarou%20Jean%20Paul>.

<sup>41</sup> Disponível em: <https://fia.com.br/blog/cop-27/#:~:text=Inovação%20tecnológica,a%20disseminação%20de%20tecnologias%20limpas>

Climática. Foram criados fundos para ajudar os países que mais sofrem as consequências das mudanças climáticas, os quais são os mais vulneráveis economicamente, além de fundos para ajudar a lidarem com situações climáticas extremas. Esta COP foi de reposicionamento na imagem internacional dos países e de revisão e entendimento de metas e ações estabelecidas e realizadas anteriormente, com destaque para a necessidade de se acelerar as ações e de haver mais efetividade nelas. Não houve grandes marcos de inovação em metas, números e divulgação de descobertas científicas ligadas ao tema.

### **3.2 O GOVERNO BOLSONARO, O MEIO AMBIENTE E O AGRONEGÓCIO**

Diante da descrição da participação do Brasil nas COPs durante o governo Bolsonaro ficou evidente a imagem internacional do governo neste período: a de negacionista, cujos interesses políticos e econômicos estavam acima das necessidades climáticas, ainda que estas signifiquem sobrevivência da espécie humana a longo prazo. Esta imagem se deveu a um conjunto de fatores internos e externos, não apenas aos discursos dos principais representantes da pasta do meio ambiente nas COPs, mas à postura e o discurso oficiais de governo ao longo dos quatro anos. Diversas declarações do então ministro e do presidente da República repercutiram internacionalmente, desde a defesa do empresariado que utilizava métodos e máquinas de promoção de desmatamento de florestas, até críticas à quantidade de fiscalizações, às previsões e aos alertas de consequências das mudanças climáticas, que foram taxadas em diversas ocasiões pelos governantes de exagero e uso ideológico político para alarmar a sociedade. Um exemplo foi a declaração do chanceler brasileiro, Ernesto Araújo, que afirmou que a diplomacia brasileira estava tomada pela “ideologia marxista”<sup>42</sup>.

Além dos pronunciamentos, a demissão de Ricardo Galvão, então diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE, em agosto de 2019, considerado um dos maiores especialistas do país no tema de mudanças climáticas e voz ativa nas denúncias sobre o aumento recorde dos desmatamentos e queimadas na Amazônia, refletia a perseguição aos opositores da política empreendida pelo governo. O presidente Jair Bolsonaro colocou em dúvida a credibilidade dos dados e acusou Galvão de estar agindo a favor de uma ONG, sem nomeá-la. O então diretor Ricardo Galvão respondeu criticando o governo e alertando ainda mais sobre os riscos do

---

<sup>42</sup> Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/11/27/chanceler-de-bolsonaro-critica-alarmismo-climatico-e-pautas-anticristas.htm?cmpid=copiaecola>

número para o meio ambiente, desastres climáticos e os efeitos negativos disso nas exportações brasileiras – que dependem diretamente do clima. Em seguida, um ano depois, houve a exoneração, em julho de 2020, de Lubia Vinhas - coordenadora-geral de Observação da Terra do INPE, menos de uma semana após o órgão divulgar que em 2019 o número de desmatamento na Amazônia foi o maior registrado desde 2015, sendo o décimo quarto mês consecutivo de aumento do desmatamento na região. Pouco antes, o órgão divulgou que a Amazônia tinha tido o mês de junho com o maior número de queimadas em 13 anos.

Este governo foi caracterizado como o maior desmonte sistemático da política ambiental do país, de acordo com relatório feito pelo Instituto do Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. O repositório da instituição, lançado em 2023, recebeu o prêmio Jabuti Acadêmico e fala sobre o desmonte de políticas públicas nos quatro anos do governo Bolsonaro, tendo como um dos destaques o setor do meio ambiente. De acordo com a publicação, o aumento das taxas de desmatamento da Amazônia, garimpo ilegal em terras indígenas e conflitos rurais, além de aprovação de agrotóxicos provam isto. E alerta, ainda, para como este desmantelo começou antes do governo bolsonarista, de forma velada, vez que publicamente, mesmo os principais viabilizadores para essa destruição, se diziam a favor do meio ambiente e tinham falas e posturas, em sua maioria, politicamente corretas. Esta quebra com a imagem pública aconteceu no governo Bolsonaro, em especial na gestão de Ricardo Salles na pasta do Meio Ambiente.

O processo de desmonte promovido a partir de 2019 segue uma agenda que se manifesta em diferentes aspectos: na base legal, no descumprimento das normas, no sucateamento das estruturas de implementação, na intimidação dos servidores públicos e do pessoal qualificado, na indisponibilidade de recursos para ação, na sabotagem à produção e à disseminação de dados, na negação de dados e fatos cientificamente comprovados e na promoção de pseudociência e de falsas controvérsias acadêmicas (Rajão et al., 2022 *apud* IPEA, 2023 p. 401)

O escancarar sem a preocupação com a imagem internacional chocou a opinião pública global. A publicação do IPEA caracteriza a atuação do governo Bolsonaro no meio ambiente como uma “coalizão de pilhagem e traz a responsabilidade disto não só ao governo, mas ao apoio de setores da sociedade civil, como o agronegócio” (IPEA, 2023, p. 402).

A coalizão de pilhagem é formada por atores do Estado e da sociedade que priorizam a exploração dos recursos naturais em relação à conservação e ao seu uso sustentável. Compondo tal coalizão estão setores atrasados do

agronegócio, latifundiários, mineradores, madeireiros, defensores do garimpo ilegal, lobistas de atividades intrinsecamente poluidoras ou potencialmente nocivas ao meio ambiente e/ou à saúde humana. (IPEA, 2023, p. 403)

O relatório explica como a existência da bancada ruralista no Poder Legislativo viabilizou a rapidez e a legalização deste desmantelamento das políticas ambientais, em favor dos interesses destes setores, como o agronegócio, que fazem parte da “coalizão de pilhagem”. Nesta prática, há a pilhagem dos bens naturais, em que contam com o dano ao patrimônio público – neste caso, o meio ambiente – para ganhos privados (os empresários do agronegócio e afins). E cita, ainda, a fala emblemática, que chocou o mundo, do então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, durante reunião com parlamentares e representantes do setor, em 22 de abril de 2020, quando disse “precisa ter um esforço nosso aqui, enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só se fala de covid, e ir passando a boiada, e mudando todo o regramento (ambiental), e simplificando normas” (Salles, 2020). De acordo com a publicação, esta coalizão de pilhagem subverteu o ciclo natural de quatro fases da política pública, em que há a definição da agenda, formulação da política, a implementação e a última fase, de monitoramento e avaliação. Estas fases, que são divididas em esferas políticas e técnicas, passaram a ser todas políticas e a funcionar de acordo com os interesses da coalizão.

De acordo com o documento do IPEA, o desmantelamento das políticas públicas de meio ambiente teria começado em 2012, com a aprovação de um novo Código Florestal, e se intensificado em 2019. Segundo publicado no repositório, Bolsonaro teria discurso claramente antiambiental desde antes das eleições, com itens postos em propostas, “[...] como a extinção do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a alteração das regras de uso do solo, a anistia das multas resultantes de infrações ambientais e a exploração da terra e dos recursos minerais em terras indígenas (Ferrante e Fearnside, 2019; 2020).” (IPEA, 2023, pg. 429).

Trata-se de um governo populista de direita, com base ideológica calcada na negação e deslegitimação das agendas climáticas e da conservação, e sustentada por pseudociência (Rajão et al., 2022; Miguel, 2022). As questões ambientais são apresentadas como não relevantes, “elitistas” e contrárias aos interesses nacionais (Lockwood, 2018; McCarthy, 2019). A partir de então, o desmantelamento das políticas ambientais federais tornou-se um processo explícito, combinando várias estratégias de desmonte, mas com predominância do desmantelamento ativo (Bauer e Knill, 2012), em que não há mais o comprometimento – nem mesmo formal – com a retórica ambientalmente correta. (IPEA, 2023, pg. 429-430)

Vale lembrar que o agronegócio depende completamente do clima e que as consequências de uma crise no setor para o Brasil são crise econômica e insegurança alimentar. A depender da escalada da perda, pode produzir efeito de escassez de *commodities* no mundo. Esta é uma contradição, já que as queimadas das florestas tropicais, como a Amazônica, colaboram diretamente para este problema e o INPE já havia divulgado que a expansão de terras para o agronegócio foi o principal motivo para estas queimadas, além de ser o segundo setor que mais emite gases do efeito estufa. Essa expansão a partir de queimadas se deu pela ilegalidade, por uma parte do setor que opta por medidas contra a lei, mas que não equivale à totalidade do agronegócio. Esta é justamente a principal fratura e a divergência dentro da fração de classe. Existem iniciativas conscientes da importância da preservação e recuperação do meio ambiente para a sobrevivência e crescimento em longo prazo do setor. A exemplo, o Programa ABC, projeto de desenvolvimento da agricultura de baixo carbono liderado pela Embrapa. Ele consiste em aumentar em 8 milhões de hectares a utilização do Sistema de Plantio Direto e aumentar em 4 milhões de hectares a utilização dos sistemas de Agroflorestas e de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta. Também fizeram parte do grupo que se uniu contra a “coalizão de pilhagem” nichos que sabem da importância das questões ambientais para conseguir manter e ampliar mercados internacionais, em especial na União Europeia. Estes fazem parte de empresas com valores ligados à sustentabilidade e à imagem de proteção ambiental.

O setor nitidamente havia sido um dos maiores apoiadores de Bolsonaro nas eleições e a bancada ruralista foi seu ponto de apoio no parlamento durante os quatro anos. Contudo, desde o início do mandato os nichos anteriormente citados começaram a promover o afastamento do presidente. O setor tem uma imagem homogênea, reforçada por esta massa da bancada ruralista, mas é formado a partir de uma grande heterogeneidade e, dentro desta, há o que se chama de o agronegócio moderno, avançado, que está comprometido com as questões ambientais, como economia de baixo carbono. Para os autores da publicação do IPEA, entre os quatro motivos que levaram estes nichos do setor a se afastarem de Bolsonaro está o risco de um colapso internacional, o que comprometeria diretamente a economia do agronegócio, como aconteceu em 2019 com a suspensão do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia, justamente sob a justificativa oficial do número crescente de queimadas e da postura antiambientalista do governo.

O acordo chegou a ser assinado, mas nunca saiu do papel. Depois de quase 20 anos de negociações, reunia 28 países da União Europeia e 3 do Mercosul, alcançando 750 milhões de consumidores. Era considerado o maior acordo comercial do mundo e a primeira grande vitória do governo bolsonarista e chegou a haver a comemoração pública do fechamento do acordo por parte do presidente, em declaração à imprensa brasileira, durante uma reunião do G20<sup>43</sup> no Japão. A previsão era de que em 15 anos rendesse ao Brasil o aumento no PIB de US\$87,5 bilhões. Os agricultores europeus protestaram fortemente com a concorrência a seus produtos que viriam do agronegócio brasileiro. Além das pressões internas para os países formadores do bloco europeu, internacionalmente houve a péssima repercussão da política ambiental e climática do governo Bolsonaro. Começou pouco tempo depois do anúncio da assinatura, com a negativa do presidente brasileiro sobre o aumento das queimadas na Amazônia naquele ano, divulgado pelo INPE, além da postura internacional do país sobre o assunto ao longo do ano seguinte, até a chegada da pandemia, quando houve a estagnação total, fazendo com que até 2025 o acordo não tivesse saído do papel<sup>44</sup>.

Para Caio Pompeia (2021) o agronegócio brasileiro teria cinco faces, sendo duas delas – os negacionistas e os conservadores - de acordo com as ideias Bolsonaristas. A terceira face, a do posicionamento dos volúveis, ficava no meio do caminho, nem defendia, mas não se opunha com força. Contudo, os outros dois posicionamentos – os descarbonizadores e os socioambientais - fizeram forte oposição ao governo Bolsonaro, por serem terminantemente contra o negacionismo climático. O agronegócio moderno brasileiro, do qual estas duas últimas faces fazem parte, montou a Coalizão Brasil, Clima, Floresta e Agricultura e se posicionou oficialmente por carta contra as ideias bolsonaristas. Isso fez com que houvesse um racha do setor com o governo e colaborou, inclusive, para que ele não fosse reeleito. Estas iniciativas, apesar de conseguirem pressionar o governo e gerar consequências, ainda não são a maior parte do setor, nem o seu consenso geral. São exceção, parte da marca da contradição, típica de qualquer fração de classe, mas que ainda assim não tira o seu poder de agrupamento e caminhar unitário, trazendo força de imposição de sua agenda à política pública do Estado. O posicionamento da agenda do setor no período bolsonarista mostram como a premissa poulantziana se faz presente no Brasil. E uma prova de que os interesses do bloco no poder são

---

<sup>43</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/bolsonaro-comemora-acordo-do-mercosul-com-uniao-europeia>

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53399200>

sempre superiores à ideologia e às figuras representativas de governo é o fato de que o agronegócio sempre esteve no topo do edifício no país e que seus interesses sempre acabam sendo parte da agenda, independentemente de quem seja o presidente da república. Historicamente, o que variou foi a intensidade, a transparência e a forma como isto aconteceu. Em governos de características extremistas, como o de Jair Bolsonaro, conseguimos ver estes interesses atropelando valores e preceitos que antes ainda eram levados em conta, ao menos na questão da imagem pública e opinião internacional.

Isto nos prova como o discurso faz parte direta da construção política e da prática social. Como explicou Manuela da Cunha no prefácio da obra “Formação Política do Agronegócio”, de Caio Pompeia, a diferença entre os presidentes anteriores, que também beneficiariam o setor, para Bolsonaro foi o discurso conjunto com as obras abertamente anti-inígenas e antiambientalistas. A postura aberta do presidente incentivou ações sociais, como o “Dia do Fogo”<sup>45</sup>. Seria uma prova de que a violência ambiental, o discurso enfurecido da extrema direita, como cita Brown (2019), estava sendo praticado por esta ala conservadora do agronegócio, que apoiou a eleição de Bolsonaro. Dentro deste campo conservador, está a União Democrática Ruralista (UDR), cujo então presidente à época da eleição, Nabhan Garcia, foi promovido ao cargo executivo de Secretário de Assuntos Fundiários do Ministério da Agricultura. O objetivo, assim era a regularização fundiária na Amazônia, via, principalmente, de acordo com Cunha, a autodeclaração, já citada neste trabalho. Este foi mais um dos vários exemplos de quais foram as influências do setor do agronegócio na política pública, interna ou externa, do país. Neste capítulo destrinchamos como a agenda do agronegócio movimentou a política interna e externa brasileira da área do meio ambiente e do clima e ao longo do trabalho conseguimos comprovar o pressuposto inicial desta dissertação. Cobertas todas as vertentes ligadas ao setor, já é possível na próxima seção trazer a resposta para a principal pergunta desta dissertação e as considerações finais sobre o tema.

---

<sup>45</sup> Dia do Fogo, como ficou conhecido o dia 10 de agosto de 2019, em que produtores rurais do Pará, um dos estados que abriga uma das principais áreas da Floresta Amazônica, se mobilizaram promover queimadas na floresta, como forma de protesto pelos marcos ambientais legais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No primeiro capítulo destrinchamos a perspectiva teórica deste trabalho, a teoria marxista poulantziana das Classes e Frações de classe. Mas, primeiro, trouxemos a teoria marxista que precedeu Poulantzas, a que fala sobre os Aparelhos Ideológicos de Estado (AIE), de Althusser (1964). Esta teoria explica como funciona uma sociedade em um sistema onde sempre há um comando formado por uma minoria privilegiada capitalista, cujos interesses regem a máquina do Estado, influenciando diretamente na vida da maioria formadora da base social, a partir do uso dos Aparelhos do Estado. Como o comando tem uma ideologia, consequentemente, os AE são Aparelhos Ideológicos de Estado. Para ilustrar este funcionamento, Althusser utiliza a metáfora do edifício, em que a base são os trabalhadores, a massa social, o topo a burguesia capitalista, que detém o dinheiro e controla os meios de produção, e o meio da estrutura é o corpo do Estado com seus órgãos e equipamentos, que fazem a ligação entre o topo e a base e fazem as ordens e os interesses do topo chegarem à base, se concretizarem. Este funcionamento é inalterado, independentemente de quem ocupe a posição do edifício. Mudam os componentes do topo e a ideologia, mas a estrutura e o funcionamento continuam os mesmos.

A partir da metáfora do edifício, entendemos como dentro desta estrutura de sociedade são formadas as classes e as frações de classe, explicação de Nicos Poulantzas (1968). Entendemos como a ideologia tem uma existência material, que acontece dentro deste sistema e que ela é a base do funcionamento, para a sujeição a um chamado Sujeito Absoluto. E nesta formação estrutural, vemos a sociedade ser estratificada em classes. Mas, em toda classe há as divergências, contradições e consequentes fraturas, que são uma subdivisão desta classe, deixando unidos aqueles que se caracterizam de forma mais similar. Daí surgem as frações de classe. As diferenças de funcionamento, concordância e característica distinguem as frações de uma mesma classe. Essas têm poder de agrupamento, de se representar como unidade e aquelas que chegam ao topo do edifício são as detentoras do capital. Ainda que a esfera econômica não tenha sido considerada por Karl Marx como a principal mola propulsora da superestrutura, a história, o tempo e a estrutura do edifício vão mostrando como paulatinamente como a economia se tornou a maior regente da máquina social dentro do sistema capitalista. Por fim do primeiro capítulo, trazemos a interpretação da marxista Tatiane Berringer para entender como a ideia de Classes e Frações de classe se aplica no Brasil do novo milênio, de 2001 em diante,

com democracia consolidada, abertura total ao neoliberalismo e as mudanças sociais vividas pelo país no período, que consolidaram o agronegócio como o centro da exportação brasileira.

Deste arcabouço teórico conseguimos a comprovação do pressuposto do trabalho, de que o agronegócio é uma fração da classe capitalista, que está no topo do edifício e tem seus interesses influenciando nas políticas públicas do Estado, em especial a externa, a qual é via direta para a economia do setor, a exportação. Para o entendimento de como a teoria funciona dentro da sociedade brasileira e desta comprovação do pressuposto, no segundo capítulo desta dissertação trouxemos a revisão histórica, que mostra a colaboração direta e intensa do agronegócio na formação social brasileira, muito antes de ser um setor organizado e cunhado com este termo. A nomenclatura agronegócio só foi definida entre as décadas de 1950 e 1990. Primeiro surgiu como *agribusiness*, que começou nos Estados Unidos, a partir de Harvard. Este modelo foi utilizado nos Estados Unidos para industrialização da alimentação, crescimento econômico e reforço de hegemonia internacional e foi utilizado em todo o mundo. Isto se deu, em partes, através da internacionalização das empresas americanas que forneciam insumos para o *agribusiness*, como as de químicos e fármacos, e foi uma forma de ampliação em escala mundial de um modelo de negócio que reduziu drasticamente a concorrência industrial e a concorrência no mercado de manufaturados aos Estados Unidos, além de garantir o fornecimento em macroescala de insumos tanto para estas indústrias, quanto de comida para os hegemônicos. A partir do projeto americano de expansão do *agribusiness*, do domínio de mercado e de controle político internacional, o Brasil se tornou um dos principais centros de insumo, matéria prima e formação do mercado de *commodities*. Ao iniciar a abertura ao mercado internacional, depois da queda do muro de Berlin, com o advento da globalização, internamente o Brasil percebeu o potencial para que o *agribusiness* equilibrasse a economia do país, à época desorganizada e em recessão, e garantisse, além desta necessária estabilidade, crescimento econômico e social. O termo foi traduzido e passou-se a usar a nomenclatura “agronegócio”.

Muito antes de oficialmente surgir o modelo de produção do agronegócio, como conhecemos hoje, desde a constituição, a época de colônia, o Estado brasileiro é baseado na exploração da terra e de seus recursos para os interesses de quem detinha o poder sobre os modos de produção. O início da concentração financeira, que à época era confundida com a concentração de terras, foi oficializado com a instituição do latifúndio e dos latifundiários, a partir da Lei das Terras,

em 1850. Confundia-se com a virada política vivida pelo Brasil e delineava-se, a partir daí, a marcante desigualdade social do Brasil. O desenvolvimento social em torno desta exploração da terra levou às condições perfeitas para que um século depois da Lei das Terras o projeto *agribusiness* fosse implementado de forma aparentemente fluida e natural no Brasil, a política e a ideologia estivessem ou não de acordo com este sistema americano. Ao chegar nos anos 2000, momento de mais uma virada política e social do país, a economia estava totalmente dependente do agronegócio, o que só abriu precedente para a confirmação do pressuposto deste trabalho, o de que os interesses do agronegócio são prioridade de Estado e influenciam diretamente na política externa brasileira.

A explicação política para isto vem no terceiro capítulo, em que se prova que, independentemente da ideologia que assumiu o governo desde então, é a força econômica do setor que rege com maior ou menor intensidade a postura internacional do Brasil. O governo Fernando Henrique Cardoso, segundo Tatiane Berringer, trouxe o reconhecimento público da importância do agronegócio, além de cunhar o termo em português. O governo Luís Inácio Lula da Silva utilizou os Aparelhos de Estado para implementar economicamente o setor e trouxe maior infiltração política, continuada por Dilma Rousseff, aumentada por Michel Temer e escancarada em atos e discursos por Jair Messias Bolsonaro. O ponto de contradição e de rachaduras dentro do setor vem de temas intrínsecos ao funcionamento estrutural do agronegócio, como reforma agrária, terras indígenas e meio ambiente, que é o recorte desta dissertação. Na maior parte destes governos a partir dos anos 2000 a agenda do agronegócio prevaleceu, inclusive com desmantelamento das políticas públicas, em especial a partir do ano 2012, com a mudança do Código Florestal, de acordo com o relatório do IPEA. Contudo, este foi também um período de intensa globalização, avanço de tecnologia e discussão internacional sobre o meio ambiente e as mudanças climáticas, que mostraram ser intensamente afetados pelas mudanças do novo milênio. O foco do internacional não estava mais apenas em como produzir comida para abastecer uma população mundial que só crescia, mas sim em como não colapsar o planeta com o uso dos recursos naturais por parte desta população e devido ao estilo de vida global, tido como padrão médio a ser alcançado. Essa pressão internacional fez com que a política externa brasileira até o governo Bolsonaro adotasse sempre discursos pró-meio ambiente, de defesa de medidas para controle das mudanças climáticas, inclusive com iniciativas de voluntariado nos eventos internacionais para se alcançar metas importantes na preservação. Mesmo quando as ações de governo facilitavam que o setor alcançasse seus

objetivos, o discurso público, em especial perante o internacional, era de priorização das necessidades de preservação do meio ambiente e de redução dos danos e da velocidade das mudanças climáticas, pois este discurso abria ou fechava portas políticas e econômicas.

A grande diferença do governo Bolsonaro para os demais foi justamente esta, o discurso, a forma escancarada como a gestão assumiu a postura anti-ambientalista, tanto abrindo totalmente a máquina pública aos interesses do agronegócio, praticamente sem pudores, como no discurso oficial, nos eventos nacionais e internacionais sobre meio ambiente e clima, como os Encontros de Parte, que foram o ponto focal de análise para o recorte exato deste trabalho. As falas do então ministro do meio ambiente, Ricardo Salles, e do presidente da república, Jair Bolsonaro, durante as COPs foram o marco desta mudança de postura internacional do Brasil, em especial a primeira COP, onde o governo deixou explícito o posicionamento negacionista das mudanças climáticas e de suas consequências catastróficas para a humanidade. Este posicionamento chocou o mundo, foi alvo de críticas e resultou em perdas financeiras, como o congelamento do Acordo de Livre Comércio Mercosul – União Europeia. Esta pressão internacional depois das COPs foi o freio ao desmantelamento promovido pelo governo Bolsonaro e o impedimento de ainda mais políticas públicas virarem totalmente ao interesse do setor do agronegócio, em detrimento das necessidades naturais globais para a sobrevivência humana. Mais ainda, o tema e a pressão internacional trouxeram conflitos e a divisão dentro do próprio setor, entre a ala negacionista e a ala chamada de “moderna”, esta última que tem cultura verde e de preservação ambiental para a longevidade do setor. Essa divergência foi um dos pontos chave para problemas políticos a Bolsonaro, que perdeu apoio de parte dos representantes do agronegócio e, inclusive, foi o primeiro presidente da república em exercício desde as Diretas Já que não conseguiu a reeleição.

Com todo este resumo da construção do trabalho até aqui, é possível concluir que, como já dito, o pressuposto se cumpre e chegamos à resposta de como o agronegócio influencia na política externa do país, em especial ambiental. Principalmente através da organização política. “A cada quatro anos, programas e propostas das principais organizações do agronegócio são endereçados a candidatos à presidência da República ou a presidentes recém-empossados. Tratam reiteradamente de alguns temas” (Pompeia, 2021). É uma carta oficial dos interesses do setor e que é guia para as políticas públicas de temas que interfiram no agronegócio direta ou indiretamente. Em paralelo, o agronegócio elege os seus representantes, seja por financiamento

de campanha ou pelas figuras componentes do jogo político. A maior bancada no poder Legislativo é a ruralista, o que permite ao setor influenciar legalmente e diretamente no funcionamento do país, controlar o poder decisório, vetando o que não o interessa e reduzindo poder de ação de opositores. O agronegócio também faz membros no Executivo pelas eleições, como prefeitos, vereadores, governadores e o próprio presidente - a exemplo, Jair Bolsonaro-, que administram diretamente a máquina pública. Outro exemplo é a já anunciada pré-candidatura ao cargo máximo para as próximas eleições, em 2026, de Ronaldo Caiado, que um dia já foi o maior líder da entidade do agronegócio UDR, de acordo com Caio Pompeia. No governo Bolsonaro outra forma de infiltração no Executivo foi a assunção de cargos importantes, como ministérios e secretarias ligadas diretamente à regulação, fiscalização e burocracias das questões mais sensíveis ao agro. Diretamente na política externa, o setor monta comissões tanto de entidades representativas, quanto de membros eleitos do Legislativo e cargos de confiança, para se fazer presente, com uma agenda bem definida, nos eventos internacionais. Esta organização em entidades, com objetivos e agenda esquematizados, ajuda o setor a conseguir colocar em prática o seu poder de influência sob o Estado, seja quem for o representante em exercício.

Isto acontece, principalmente, devido à importância do agronegócio para a economia do país e a negociação de apoio e financiamento de campanha nas eleições, em troca de ocupação nos espaços de poder. O governo Bolsonaro, até aqui, foi o período pós ditadura militar em que o setor alcançou maior êxito sem obstáculos no exercício de influência em prol de sua agenda, tanto interna, quanto externamente. E este posicionamento internacional foi amplamente sentido na postura diplomática nas COPs analisadas neste trabalho. Até a aparição de rachaduras dentro da fração e de fraturas na classe capitalista brasileira são provas empíricas disto, vez que o termômetro econômico, de como o discurso afetou o plano de negócio internacional do setor, foi o que moveu as dissidências dos que concordavam ideologicamente com o posicionamento do governo. Vale ressaltar novamente as complexidades, divergências, dualidades marcantes do agronegócio que dificilmente deixarão de existir. Trazem dificuldade para a análise de aspectos que envolvem a fração de classe, mas não a impedem de continuar a ser analisada como uma unidade. Ao longo do tempo, foi construída uma noção unificadora do agro, que permite classificá-lo como um grupo, um setor, uma fração da classe capitalista brasileira. Contudo, ainda que esta construção de ideal tenha alcançado os objetivos econômicos e políticos no governo Bolsonaro e em demais governos anteriores, ainda existem muitas

diferenças entre os segmentos tão diversos e heterogêneos que compõem o setor. E os grandes pontos de divergência são, e por muito tempo ainda serão, o meio ambiente e o clima. Não o entendimento apenas de necessidade de preservação ou não, mas o entendimento de se priorizar ou não o investimento em torno da modernização para menor dano à natureza, minimização de mudanças climáticas, e, principalmente, redução de lucros ou estagnação em prol destas necessidades. O aumento da tensão ambiental e, principalmente, de grandes eventos e catástrofes climáticos tem deixado a arena de disputa sobre o assunto mais descoberta e à mostra. Essa exposição pública traz uma análise político social importante sobre o Brasil. O interesse do Estado e a linha ideológica do governo não tem sido mais fortes nas decisões externas do que o interesse e o poder econômico do agronegócio. O meio ambiente e a mudança climática passaram a ser questões de fato para o Estado e para o mundo e para parte significativa do setor, a qual já se atentou e projetou as perdas econômicas, talvez irreversíveis, com o desastre ecológico.

A prova de que esta divergência intrínseca existe, mas que não quebra a sua unidade enquanto fração de classe é, para Cunha e para Pompeia (2021), o que vem acontecendo desde a mudança do Código Florestal, em 2012. Houve uma série de atitudes de desmantelar das políticas públicas que foram de encontro à ala moderna do agronegócio, em especial nos governos Temer e Bolsonaro. Contudo, as metas estabelecidas na COP 27 sob mandato de Bolsonaro, já com Lula eleito e fazendo parte da comissão brasileira no evento, foram muito próximas às do documento publicado pela Coalizão do Clima em 2018, o *Visão 2030-2050: o futuro das florestas e da agricultura no Brasil*. Além de que há a previsão no documento de em 2030 o conflito fundiário da Amazônia já ter sido superado. Mais do que uma mostra de que a parte do agronegócio que forma a Coalizão diverge do braço patronal, isto pode ser subjetivamente encarado também como um recado de que o agronegócio, enquanto setor, não pretende sair do controle do Executivo e dos órgãos que regem o Estado. Ainda que a disputa interna seja decidir ser negacionista ou não, ambientalista ou anti-ambientalista existe um recado claro, com o objetivo de acabar com toda a e qualquer dúvida que seja barreira para os interesses do setor. Um recado cifrado de que independentemente de qual braço divergente do setor assuma o controle, o agronegócio não pretende sair do topo do edifício.

Ainda que este trabalho foque no período do mandato Bolsonaro, de 2019 a 2022, é inevitável falar de governos passados e não projetar, mesmo rapidamente, um futuro próximo, em termos

de análise a partir do governo atual, o Lula 3. Foi nesta gestão em que houve a quase chancela para a aprovação do Marco Temporal, considerado por muitos especialistas como um retrocesso aos direitos dos povos originários e para a luta pela preservação do meio ambiente e redução de danos às mudanças climáticas. Lula da Silva atualmente é o maior opositor político de Bolsonaro, o que nos mostra que, apesar de esta oposição política indicar divergências e diferenças ideológicas, na prática, no Brasil do século XXI ideologia e política não estão abaixo da economia, ou em paridade com ela, como previa Poulantzas nas décadas de 1960 e 1970. Pelo contrário, o viés econômico supera estes dois, seja influenciado por eles ou não. Para fins acadêmicos, este trabalho utiliza a teoria poulantziana mostrando que o bloco no poder segue manipulando as demais classes sociais, trazendo para elas seus próprios interesses como interesses do povo, mascarados em plano de governo e diplomacia do poder Executivo. Porém, até mesmo devido à época em que foi desenvolvida esta teoria, existem muitas limitações nela que dificultam a análise de nuances importantes, principalmente em um governo como o de Bolsonaro, considerado confuso, sem linhas estruturais bem definidas. Por isso, a teoria das Classes e Frações de classe deve ser associada a outras teorias para uma análise mais profunda e assertiva sobre a influência do setor na política externa ambiental do governo Bolsonaro em diante. Até como entendimento e previsão das consequências disso a médio e a longo prazos para a sociedade nacional e para o internacional.

A teoria das Classes e Frações de classe é de extrema importância para entender a base da dinâmica social atual, de onde veio esta construção, mas sozinha não consegue abranger as complexidades de hoje, o milênio das sociedades globais, na qual o Brasil assume um papel cada vez mais relevante. Apesar disto, a importância deste trabalho para a sociedade não é menor, vez que toda análise precisa partir de um princípio e que entender por onde tudo começou é uma das fases mais importantes de uma pesquisa para o entendimento do funcionamento de uma sociedade. Sem conhecimento de suas raízes e sem entendimento dos processos que levaram até a atualidade, não há como achar soluções para os problemas. Socialmente, o esclarecimento do funcionamento do sistema, colocado em uma teoria possível de ser estruturada em forma de conhecimento teórico acadêmico ajuda no entendimento do funcionamento social para que as mudanças práticas necessárias à solidez e harmonia social existam. Especialmente no Brasil, onde há ainda sérias e confusas consequências sociais resultado da formação colonial, o fortalecimento identitário perpassa por este entendimento da formação estrutural. Não se muda a realidade, muito menos o sistema, sem conhecer se

conhecer a história e sem entender a máquina que faz ela acontecer. E o entendimento disto começa na pesquisa acadêmica como a desenvolvida neste trabalho, que desvenda e explica o funcionamento, abrindo portas para novos estudos, como a necessidade de estudar a continuidade dessa influência do setor do agronegócio na política externa ambiental brasileira atual, rodeada de governos e sociedades cada vez mais globais e de ideologias menos definidas e mais complexas.

## Referências

ACHARYA, R.; BHATTACHARYA, N. **Research Methodology for Social Sciences.** London: Routledge, 2019.

ADLER-NISSEN, R.; ZARAKOL, A. Struggles for recognition: The liberal international order and the merger of its discontents. **International Organization**, Spring, Cambridge, (n. 75), p. 611–34, dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818320000454> Acesso em: 04 mar. 2022.

ALCÂNTARA, T. Maioria tem casa própria, mas 13,5% não possuem documentação, diz IBGE. **Metrópoles.** São Paulo, 6 dez. 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/maioria-tem-casa-propria-mas-135-nao-posseum-documentacao-diz-ibge>. Acesso em: 05 mai. 2024.

ALTHUSSER, L. **Aparelhos ideológicos de estado.** Introdução crítica de ALBUQUERQUE, J. A. G., Ed. 16, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2023.

ANTONELLI, T. R.; DA SILVA, R. K.; LACERDA, H. L.; REIS, J. M.; TAVARES, L. J. S. 2023. Imprensa e Desmatamento: uma análise sobre os reportes e a escolha dos índices comparativos de desmate da Amazônia entre 2012 e 2023. Relatório produzido enquanto trabalho final da Disciplina Transversal do INCT-DSI.

ARTAXO, P. Mudanças climáticas: caminhos para o Brasil: a construção de uma sociedade minimamente sustentável requer esforços da sociedade com colaboração entre a ciência e os formuladores de políticas públicas. **Ciência e Cultura. Sociedade Brasileira para o progresso da ciência.** n. 4, vol. 74, Dez. 2022. Disponível em: [http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252022000400013](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252022000400013) Acessado em 07 de jun. 2025

BARRUCHO, L. Demissão de chefe do INPE é “alarmante”, diz diretor de centro da Nasa. **BBC News Brasil.** Londres, 07 ago. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49256294> Acessado em 09 jun. 2025.

BERRINGER, T. A escola de Campinas: análise poulantziana da política brasileira. **Miolo Revista Crítica Marxista**, Campinas, Unicamp, n. 51, pgs. 37-20, nov. 2020. Disponível em: [https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo2021\\_06\\_22\\_17\\_39\\_1\\_9.pdf](https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo2021_06_22_17_39_1_9.pdf) Acesso em: 19 jul. 2024.

BERRINGER, T. **A Burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula.** Ed. 1. Curitiba; Paraná: Appris, 2015

BEZERRA, W. C., PEREIRA, B. P., & BRAGA, I. F. 2021. Estado e sociedade civil em Gramsci: notas para discutir a institucionalização das demandas sociais no capitalismo e a dimensão social da terapia ocupacional. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional.** 29, e2048. <https://doi.org/10.1590/2526-8910.ctoEN2048> Acesso em: 10 jun. 2024.

BEASLEY, R. K; LATINS, J. S. **Comparative Foreign Policy Analysis**. St. Andrews, Oxford, pgs. 33, 2017. Disponível em: [https://research-repository.st-andrews.ac.uk/bitstream/handle/10023/17405/Oxford\\_CFP\\_Analysis\\_Lantis\\_Beasley\\_AM.pdf;jsessionid=427CDDC09F2730B8BBA5734133C84FE7?sequence=1](https://research-repository.st-andrews.ac.uk/bitstream/handle/10023/17405/Oxford_CFP_Analysis_Lantis_Beasley_AM.pdf;jsessionid=427CDDC09F2730B8BBA5734133C84FE7?sequence=1) Acesso em: 10 out. 2023.

BOIX, C. **Democracy and Redistribution**. Ed. 4. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2003.

BROWN, T. When food regimes become hegemonic: Agrarian India through a Gramscian lens. **Journal of Agrarian Change Wiley**. Pgs 1-19, Set. 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/joac.12344> Acesso em: 10 mar. 2024

BROWN, W. **Nas ruínas do neoliberalismo:** a ascensão da política antidemocrática no ocidente. New York – NY ; São Paulo, - SP: Columbia University press / Politeia, 2019.

BRANCO, A. P. 2023. Falta de estrutura atinge mais de 40 milhões de imóveis. Veja o que fazer. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 13 jul. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/falta-de-escritura-atinge-mais-de-40-milhoes-de-imoveis-veja-o-que-fazer.shtml> . Acesso em 05 mai. 2024.

BRASIL, Agência. Bolsonaro comemora acordo do Mercosul com a União Europeia. **EBC Brasil**. Brasília, 26 jun. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/bolsonaro-comemora-acordo-do-mercosul-com-uniao-europeia> . Acesso em: 27 set. 2025.

BRASIL ESCOLA. **Agricultura Familiar**. 2024. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/geografia/agricultura-5.htm> Acesso em: 13 jul. 2024.

BRUCK, H. W.; BURTON, S.; SNYDER, R. C. The Decision-Making Approach to the Study of International Politics. In: BRUCK, H. W. et all. **Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics**. New York: The Free Press, 1962. Cap 19, p. 199-206.

BUENO, S. Exportações no Brasil | Veja os principais produtos exportados. **Fazcomex**. Rio Grande do Sul, 24 jun. 2024. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/exportacao/exportacoes-no-brasil/> Acesso em: 29 abr. 2024.

BUENO, C; CERVO, A. L. **História da Política Exterior do Brasil**. Ed. 4 Brasília, UNB, 2012.

CANTIR, C.; KAARBO, J. Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, v.8, n., p. 5-24, jan. 2012.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rotas de Interesse** Rev. bras. polít. int. 46 (2) Dez 2003 <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000200001> Acessado em: 24 nov. 2024

CLIMA, O. Brasil de Bolsonaro ganha menção desonrosa na COP 27. **OC. Eco.** Brasil. 19 nov. 2022. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/brasil-de-bolsonaro-ganha-mencao-desonrosa-na-cop27/> Acessado em 06 de jun. de 2025.

CONFEDERAÇÃO DE AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **Institucional. Panorama Agro. A CNA defende, trabalha e fala em seu nome e de todos os trabalhadores rurais do Brasil.** Brasília, jul. 2024. Disponível em: <https://www.cnabrasil.org.br/cna/panorama-do-agro> Acesso em: 19 jul. 2024.

DE LA PORTA, D.; KEATING, M. **Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective.** Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2008.

DO VALE, H. F. Local-global in the food regime: global history and the internationalization of Brazilian agribusiness. **Revista brasileira de política internacional**, Brasília, n 61, ed. 010. Pgs. 22, set. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201800110> Acesso em: 10 set. 2023.

FIA. COP 27: o que é, principais objetivos e temas discutidos. **Fia Business School.** São Paulo, 30 out. 2023. Disponível em: <https://fia.com.br/blog/cop-27/#:~:text=Inovação%20tecnológica,a%20disseminação%20de%20tecnologias%20limpas>. Acessado em 09 jun. 2025.

FIOCRUZ. **Commodities-definição.** Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/commodities-definicao#:~:text=Commodities%20são%20produtos%20de%20origem,e%20procura%20internacional%20da%20mercadoria>. Acesso em: 18 ago. 2024.

FLORENTINO, J. Quem são os maiores exportadores de carne bovina do mundo? **Globo Rural.** São Paulo, 4 jan. 2024. Disponível em: <https://globorural.globo.com/pecuaria/boi/noticia/2024/01/quem-sao-os-maiores-exportadores-de-carne-bovina-do-mundo.ghtml#> Acesso em: 4 mai. 2024.

FRANCESCO, W. 2014. Metade dos documentos de posse de terra no Brasil é ilegal. Direito, bíblia e a reforma agrária. **Jusbrasil.** Salvador, 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/metade-dos-documentos-de-posse-de-terra-no-brasil-e-ilegal/145365306>. Acesso em: 05 mai 2024.

FRASSON, C. M. R; GENIN, C. O saldo da COP26: o que a Conferência do Clima significou para o Brasil e o mundo. **WRI Brasil.** São Paulo, 22 nov. 2021. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/o-saldo-da-cop26-o-que-conferencia-do-clima-significou-para-o-brasil-e-o-mundo> Acessado em 06 de jun. de 2025.

FREIRE, M. Chanceler de Bolsonaro critica alarmismo climático e pautas anticristãs. **Uol.** São Paulo, 17 nov. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/11/27/chanceler-de-bolsonaro-critica-alarmismo-climatico-e-pautas-anticristas.htm> Acessado em 08 de jun. de 2025.

GERRING, J.; CHRISTENSON, D. **Applied Social Science Methodology: An Introductory Guide.** Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

GOERTZ, G. **Multimethod Research, Causal Mechanisms and Case Studies: An Integrated Approach**. Princeton: Princeton University Press, 2017.

GOERTZ, G. **Social Science Concepts and Measurement**. Princeton: Princeton University Press, 2020.

GONÇALVES, F. C. N. I. G. 2023. Fernanda Nanci Gonçalves: O agronegócio, o meio ambiente e a política externa brasileira na encruzilhada. **Interesse nacional, definindo o papel do Brasil no mundo.** 28 jun. 2023 Disponível em: <https://interessenacional.com.br/portal/fernanda-nanci-goncalves-o-agronegocio-o-meio-ambiente-e-a-politica-externa-brasileira-na-encruzilhada/>. Acesso em: 17 jul. 2024.

GONÇALVES, F. C. N. I. G; MADUREIRA, E. M. C. Política Externa e Agronegócio no Brasil: atores, interesses e influência no Governo Bolsonaro. **Carta Internacional, Associação brasileira de Relações internacionais**. Belo Horizonte, v. 18, n. 3, pgs, 27, 29 jun. 2024 Disponível em: <https://doi.org/10.21530/ci.v18n3.2023.1372> Acesso em: 18 jul. 2024.

GONÇALVES, F. C. N. I. G; PINHEIRO, L. **Análise de política externa:** o que estudar e por quê? São Paulo: Intersaberes, 2020.

GOV, Br. Brasil participa da COP26, conferência para discutir meio ambiente e clima. **GOV Br** Brasília, 01 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2021/10/brasil-participa-da-cop26-conferencia-para-discutir-meio-ambiente-e-clima#:~:text=Brasil%20participa%20da%20COP26%2C%20confer%C3%Aancia%20para%20discutir%20meio%20ambiente%20e%20clima,-Delega%C3%A7%C3%A3o%20brasileira%20vai&text=A%202026%20Confer%C3%Aancia%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es.signat%C3%A1rios%20do%20Acordo%20de%20Paris>. Acessado em 06 de jun. de 2025.

GOV, Br. Brasil se compromete a reduzir emissões de carbono em 50 por cento, até 2030. **GOV Br.** Brasília, 03 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/novembro/brasil-se-compromete-a-reduzir-emissoes-de-carbono-em-50-ate-2030> Acessado em 06 de jun. de 2025

HAAR, R. N.; JONATHAN, J. P. Foreign Policy Change from an Advocacy Coalition Framework Perspective. **International Studies Review**. Maastricht, v. 23, n. 4, pg. 1771–1791, dez. 2021 Disponível em: [10.1093/isr/viab044](https://doi.org/10.1093/isr/viab044) Acesso em: 20 ago. 2023.

HOUGHTON, David Patrick. 2007. Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach Reinvigorating the Study of Foreign Policy. *Foreign Policy Analysis*, 3, 24–45.

IGLÉCIAS, W. O Empresariado do Agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 28, p. 75-97, jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zSJtTWMrGdnHRQmPkXjvXpF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2024.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica e aplicada. **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília-DF. 2023.

JAKOBSEN, J. New food regime geographies: Scale, state, labor. **Elsevier**, Oslo, v. 145, 25 mai. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105523> Acesso em: 20 nov. 2023.

JAKOBSEN, K. **Comércio internacional e desenvolvimento:** do GATT à OMC – discurso e prática. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

JORNAL Nacional, Após embate com Bolsonaro sobre desmatamento, diretor do Inpe, anuncia exoneração. Brasília. **G1**. 02 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/08/02/apos-embate-com-bolsonaro-sobre-desmatamento-diretor-do-inpe-anuncia-exoneracao.ghtml> Acesso em: 16 jul 2024.

JPS/OTS. Governo Bolsonaro exonera chefe de monitoramento do INPE. **Uol**. São Paulo, 15 jul. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2020/07/13/governo-bolsonaro-exonera-chefe-de-monitoramento-do-inpe.htm> Acesso em 09 jun. 2025.

LIJPHART, A. Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**. Leiden, v.65, n.3, pg 682-693, set.1971. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1955513> Acesso em: 20 set. 2023.

MAITINO, M. E. **Atores e agendas na política externa brasileira para o meio ambiente: mapeando a participação em negociações internacionais**. Pgs 24, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://sdpsc.fflch.usp.br/sites/sdpsc.fflch.usp.br/files/inline-files/Mapeando%20os%20atores%20da%20PEB%20Ambiental%20apresentado%20-%20Martin%20Egon%20Maitino.pdf> Acesso em: 19 jul. 2024.

MARINI, R. M. 2015. **América Latina, dependencia y globalización:** antología y presentación Carlos Eduardo Martins; ed. Buenos Aires; México: Clacso, 2015.

MCGRATH, M. COP25: Brasil tenta bloquear acordo, mas discussões em compromissos por metas mais rigorosas. **BBC News Brasil**, 15 Dez. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50800984> Acessado em 07 de jun. de 2025.

MCGRATH, M. COP25: Países em desenvolvimento acusam Brasil de tentar bloquear avanços em negociações do clima. **BBC News Brasil**, 11 Dez. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-50751836#:~:text=COP%202025%20pa%C3%ADses%20em%20desenvolvimento,do%20clima%20%2D%20BBC%20News%20Brasil> Acessado em 08 de jun. de 2025.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Rev. Contexto Internacional (PUC)** v.35, n.1, jan/jun 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001> Acesso em 20 jun. 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS. **Brasil e China discutem oportunidades de comércio e Investimentos em Pequim**. Brasília, 21 nov. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt->

[br/assuntos/noticias/2023/novembro/brasil-e-china-discutem-oportunidades-de-comercio-e-investimentos-em-pequim#](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-agricultura-empresarial). Acesso em: 04 mai. 2024.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **Governo Federal lança Plano Safra 24/25 com R\$400,59 bilhões para agricultura empresarial.** Brasília, 03 JUL. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-federal-lanca-plano-safra-24-25-com-r-400-59-bilhoes-para-agricultura-empresarial> Acesso em: 13 jul. 2024.

MODESTO, F. S. Agronegócio e Política Externa Brasileira: Aliados na Performance na OMC e na Luta pelo Multilateralismo entre 2004 e 2012. **Conexões Internacionais.** Ano 1 n. 1, 23 mar. 2021. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/ci/article/view/13002> Acesso em: 19 jul. 2024.

NEWS, J.P. Salles diz que CO-P25 é “gastação de dinheiro e perda de tempo”. “Muito discurso, nenhum avançao”. **Jovem Pan News.** Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HyQ0Km1vvpl> Acessado em 08 de jun. de 2025.

OSÓRIO, J. Sistema mundial e formas de capitalismo. A teoria marxista da dependência revisitada. Worldwide System and the Forms of Capitalism: Marxist Dependency Theory Revisited. **Revista Direito e Práxis.** v.7, n.6, set. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/dep.2016.21820> Acesso em 13 out. 2023.

PENG, I.; WONG, J. Institutions and Institutional Purpose: Continuity and Change in East Asian Social Policy. **Politics & Society**, v.36, n.1, pgs 61-88, mar.2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0032329207312180> Acesso em: 10 set. 2023.

PETERS, B. G. **Strategies for Comparative Research in Political Science: Theory and Methods.** Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2013.

PHILIP, M. A food regime genealogy. **The Journal of Peasant Studies**, v.36, n.1, pgs 139-169, mai. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03066150902820354> Acesso em: 04 fev. 2024.

PIRES, M. J. S. ; SANTOS, G. R.. **Modelo Agroexportador, Política Macroeconômica e a Supremacia do Mercado:** Uma visão do Modelo Brasileiro de Exportação de Commodities.Texto para Discussão 1817. IPEA: Brasília, 2013. Disponível em: <[Modelo agroexportador, política macroeconômica e a supremacia do mercado](https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/02/as-cinco-faces-ambientais-do-agronegocio.shtml?origin=folha)> Acesso: 19 de jan. 2023.

POMPEIA, C. As cinco faces ambientais do agronegócio. **Folha de S. Paulo**, 25 fev. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/02/as-cinco-faces-ambientais-do-agronegocio.shtml?origin=folha> . Acesso em: 14 jun 2025.

POMPEIA, C. **Formação política do agronegócio.** São Paulo: Elefante Editora, 2021.

POULANTZAS, L. **Poder político e classes sociais.** Campinas: Editora Unicamp, 2019.

RAGIN, C. C. **The Comparative Method.** California: University of California Press, 2014.

RESENDE, Ana Helena. A trajetória do Brasil em direção à 27 Conferência de Partes. Brasília **Universidade de Brasília**, 13 set. 2022. Disponível em: <https://petrel.unb.br/destaques/172-a-trajetoria-do-brasil-em-direcao-a-27-conferencia-de-partes%0A>. Acesso em: 06 jun. 2025.

RIBAS, R. 2020. Um em cada cinco brasileiros mora em habitação precária, como casas de madeira ou sem banheiro. Rio de Janeiro **O Globo**, 12 nov. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/um-em-cada-cinco-brasileiros-mora-em-habitacao-precaria-como-casas-de-madeira-ou-sem-banheiro-24741245>. Acesso em: 05 mai. 2024.

ROBINSON, W. I. The transnational state and the BRICS: a global capitalism perspective. **Third World Quarterly**, v.36, n.1, pgs 1-21, 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24523085> Acesso em: 20 abr. 2024.

ROBINSON, W. I. **A theory of global capitalism: Production, class, and state in a transnational world**. Baltimore: JHU Press, 2004.

ROCHA, I. S. O poder de influência do agronegócio na política externa brasileira. **Infinitum Revista Multidisciplinar** v.5, n.9, pgs. 98-126, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/infinitum/article/view/21350> Acesso em: 19 jul. 2024.

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, n.1, pgs. 40-59, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003> Acesso em: 10 nov. 2023.

SENADO. Na COP 27, senadores defendem sustentabilidade e protagonismo do Brasil. **Senado**. Brasília, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/17/na-cop-27-senadores-defendem-sustentabilidade-e-protagonismo-do-brasil#:~:text=Para%20o%20senador%2C%20a%20COP,como%20%C3%AAdder%20-%20declarou%20Jean%20Paul>. Acessado em 09 jun. 2025.

SENRA, Ricardo. “Brasil não é Bolsonaro” e acordo Mercosul-EU trará controle e colaboração sobre Amazônia, diz relator do Parlamento Europeu. **BBC Brasil**. Londres, 14 jul. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53399200>. Acesso em: 27 set. 2025.

SIEBENEICHLER, A. J. **A influência do agronegócio na política externa ambiental brasileira**. 2021. Dissertação para o grau de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais – Faculdade de Ciências Econômicas (UFRGS), Porto Alegre, 2021.

SOUZA, A. **A Agenda Internacional do Brasil: Um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa**. Brasília: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2009.

STOKKE, O. S. 2001. The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work. **FNI Report**, n.14, pg.1-27, 2001. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/100208/01-14-oss.pdf> Acesso em 10 out. 2023.

TIXILISKI, G. O. O projeto global do agronegócio Chinês na cadeia mercantil da soja brasileira: Estruturas históricas e ações atuais. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 44, n. 2, pgs. 340-356, abr./jun. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572024-3525> Acesso em: 24 mar. 2024.

WESTIN, R. Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios. **Senado**. Brasília, 14 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivos/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-campões-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 05 mai. 2024.