

A INFLUÊNCIA DO LOBBY DO AGRONEGÓCIO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

THE INFLUENCE OF THE AGRIBUSINESS LOBBY ON BRAZILIAN FOREIGN POLICY

Débora Regina Cardoso Ramalho¹

Augusto Leal Rinaldi²

RESUMO

Este artigo aborda a atuação do *lobby* na política externa brasileira contemporânea, em particular no governo de Jair Bolsonaro. O objetivo é analisar como o setor do agronegócio influencia a formulação e condução da política externa, tendo como estudo de caso a demissão do ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, em março de 2021. Por meio de análise bibliográfica e documental, e considerando os modelos analíticos propostos por Graham Allison, foram mapeados os principais atores e instituições que compõem o setor do agronegócio e o modo como atuam junto ao poder público. Os resultados da pesquisa apontam que, para além do aumento da participação política de atores e grupos fora dos quadros tradicionais da diplomacia brasileira na formulação da política externa, o setor agroexportador exerceu influência direta sobre o episódio de demissão de Araújo, evidenciando um cenário de articulação política atravessada por interesses econômicos setoriais e, muitas vezes, alheios às questões político-partidárias. Ao lançar luz sobre o papel do *lobby* na diplomacia, este artigo contribui para ampliar a visão sobre os limites da burocracia especializada na política exterior e sobre o crescente aumento da participação de grupos de interesse na definição de suas principais diretrizes.

PALAVRAS-CHAVE: Agronegócio. *Lobby*. Política externa brasileira. Política burocrática. Coalizões.

ABSTRACT

This article examines the role of lobbying in contemporary Brazilian foreign policy, particularly during Jair Bolsonaro's administration. The objective is to analyze how the agribusiness sector influences the formulation and conduct of foreign policy, using the

¹ Graduada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Belas Artes de São Paulo, com pesquisa voltada à política externa brasileira e à atuação de grupos de interesse.

² Professor no curso de graduação em Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo.

dismissal of Foreign Minister Ernesto Araújo in March 2021 as a case study. Through bibliographic and documentary analysis, using Graham Allison's analytical models as the theoretical framework, the leading actors and institutions comprising the agribusiness sector and their engagement with public authorities were mapped. The research findings indicate that, beyond the growing political participation of actors and groups outside the traditional structures of Brazilian diplomacy in foreign policy formulation, the agro-export sector exerted direct influence on Araújo's dismissal. This reveals a scenario of political articulation shaped by sectoral economic interests often detached from partisan political issues. By shedding light on the role of lobbying in diplomacy, this article contributes to a broader understanding of the limits of specialized bureaucracy in foreign policymaking and of the growing participation of interest groups in defining its guidelines.

KEYWORDS: Agribusiness. Lobbying. Brazilian foreign policy. Bureaucratic politics. Coalitions.

INTRODUÇÃO

A formulação da política externa brasileira (PEB)³, tradicionalmente caracterizada pela centralidade do Ministério das Relações Exteriores⁴ na sua formulação e execução, tem se mostrado, nas últimas décadas, mais permeável às pressões de grupos domésticos organizados (Pimenta de Farias, 2012). O lobby destaca-se neste contexto, pois configura um conjunto de práticas por meio das quais indivíduos ou grupos organizados, em parceria com agentes públicos, buscam influenciar decisões políticas, legislativas e regulatórias (Gozetto, 2007). No contexto brasileiro, o *lobby* apresenta características decorrentes da ausência de regulamentação formal, o que o torna uma atividade envolta em ambiguidades éticas e institucionais. No entanto, esta prática constitui uma ferramenta política legítima e essencial à dinâmica democrática, por permitir o intercâmbio de informações e o diálogo entre o governo e a sociedade civil.

³ A política externa, com efeito, é uma política pública, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por sua condição de política pública, cabe distinguir a política externa da mera 'ação externa', um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras" (Salomón; Pinheiro, 2013, p. 41).

⁴ O Ministério das Relações Exteriores é o órgão do Poder Executivo responsável pela formulação da política externa e pelas relações internacionais do Brasil nos planos bilateral, regional e multilateral, assim como na condução de relações diplomáticas com outros países e organismos internacionais. Com uma rede de 228 representações no mundo, o Ministério promove os interesses do país no exterior, presta assistência aos cidadãos brasileiros e apoia a atuação de empresas brasileiras em mercados estrangeiros (Brasil, 2015).

Parte da literatura compreende o *lobby* como um instrumento legítimo de representação de interesses em democracias, na medida em que contribui para a redução de assimetrias de informação entre governo e sociedade e amplia a pluralidade de atores envolvidos no processo decisório (Mancuso; Gozetto, 2018). Contudo, essa interpretação não é consensual no debate sobre o tema no Brasil, pois a ausência de regulamentação formal associa a prática a ambiguidades éticas e institucionais, além de gerar preocupações quanto à desigualdade de acesso entre grupos de interesse e à transparência das interações entre atores privados e agentes públicos (Santos; Cunha, 2015).

Este artigo insere-se no debate sobre o papel do *lobby* na formulação de políticas no Brasil e visa estudar, mais especificamente, de que forma ele tem se transformado em um canal de influência e pressão na condução da política externa brasileira. Por meio de uma metodologia qualitativa de estudo de caso, que combina análise bibliográfica e documental, o trabalho investiga como o setor do agronegócio, cuja força econômica e capacidade de articulação política se tornaram expressivas nas últimas décadas, por meio da instrumentalização da “Frente Parlamentar do Agronegócio”⁵ (FPA), impactou a condução da política externa brasileira recente, particularmente a do governo de Jair Bolsonaro (2019–2022).

Consideramos, neste artigo, o episódio da demissão do ministro das Relações Exteriores de Bolsonaro, Ernesto Araújo, em março de 2021, um caso ilustrativo do confronto entre uma diplomacia ideológica, marcada pelo alinhamento automático aos Estados Unidos e pelo discurso anti-globalista (Rinaldi, 2024), e os interesses pragmáticos do setor agroexportador, que via na condução diplomática brasileira a deterioração das relações com a China e outros parceiros comerciais importantes uma ameaça direta à sustentabilidade de seus negócios (Moraes, 2024). Nesse contexto, formou-se uma coalizão de atores políticos e econômicos, em particular da FPA, que exerceu forte pressão sobre o governo para induzir a adoção de uma postura diplomática mais alinhada aos interesses comerciais e de mercado desse setor, o que resultou na demissão de Araújo.

⁵ A Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) é uma entidade associativa, que defende interesses comuns, constituída por representantes de vários partidos políticos presentes de todas as correntes de opinião política do Congresso Nacional e tem como objetivo estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional (Frente Parlamentar da Agropecuária, 2019).

Os resultados da pesquisa sugerem que o agronegócio exerceu influência significativa sobre o processo decisório da política externa, orientando-o para a defesa de seus interesses comerciais e produtivos. Essa influência manifestou-se tanto de forma direta, por meio da atuação institucional de organizações como a “Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil” (CNA)⁶ e a Frente Parlamentar do Agronegócio, quanto de forma indireta, por pressões políticas e econômicas que condicionaram o comportamento do ministro Ernesto Araújo, levando à sua demissão.

A relevância deste trabalho reside em demonstrar como a política externa brasileira, tradicionalmente guiada por princípios de autonomia, tem se tornado cada vez mais exposta às pressões de grupos organizados. Tais aspectos contribuem para compreender as atuais transformações na política externa brasileira e o enfraquecimento da autonomia decisória do Itamaraty. Ao articular o referencial teórico de Allison (1971) às evidências empíricas do *lobby* do agronegócio no caso da demissão de Araújo, o trabalho propõe uma leitura crítica da formulação da política externa brasileira contemporânea, enfatizando o papel dos grupos de interesse como atores determinantes nesse processo.

Para ilustrar e aprofundar esses aspectos, o artigo se estrutura da seguinte forma: na próxima seção, apresentam-se discussões conceituais sobre o *lobby*, incluindo sua origem, suas práticas e o debate em torno de sua regulamentação no Brasil. Na seção 2, analisam-se os principais atores do agronegócio e as formas pelas quais se articulam e exercem influência no processo decisório da política externa brasileira. Em seguida, a seção 3 aborda o estudo de caso da demissão do chanceler Ernesto Araújo, evidenciando as tensões entre ideologia e pragmatismo na atuação diplomática durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro. Por fim, nas Considerações Finais, sintetizam-se os principais achados da pesquisa e sugerem-se formas de prosseguir a investigação do tema.

CONCEITO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO LOBBY NO BRASIL E OS MODELOS DECISÓRIOS EM POLÍTICA EXTERNA: ORIGENS, PRÁTICAS E DEBATES REGULATÓRIOS

⁶ A CNA reúne a representação de caráter sindical dos produtores rurais, possuindo uma teia de sindicatos regionais e se articulando com as outras grandes entidades por meio do Conselho do Agro (Gonçalves; Madureira, 2023).

O *lobby* é uma prática comum em vários países, especialmente em sociedades democráticas, e atua por meio de mecanismos pelos quais grupos organizados, empresas, setores econômicos e organizações sociais buscam influenciar decisões políticas, legislativas e regulatórias. A prática do *lobby*, ou do “lobista”, está vinculada à palavra “interesse”, que, segundo Oriola e DeGarson (2022, p. 2, tradução nossa), pode ser descrita como: “pessoas que atuam profissionalmente, de forma privada, em defesa dos interesses de grupos de interesse”. Apesar de, no Brasil, ser associado a conotações negativas e a práticas obscuras, o *lobby* é uma ferramenta política amplamente utilizada e, em muitos países, legalmente reconhecida. Longe de se limitar aos bastidores do poder, esta atividade permeia decisões legislativas, executivas e judiciais, influenciando diretamente a formulação de políticas públicas, a elaboração de leis e a distribuição de recursos (Mancuso; Gozetto, 2018).

O termo *lobby* traduz-se como antessala, vestibulo ou saguão. Embora não exista consenso sobre a origem do termo e seu uso no contexto político, costuma-se associar o significado atual ao modo como o ex-Presidente dos Estados Unidos, Ulysses Simpson Grant (1869-1877), passou a denominar as pessoas que o procuravam com frequência no saguão do hotel Willard, em Washington, DC, para conversar e avaliar a possibilidade de considerar suas demandas particulares ao tomar decisões. Segundo Grant, aquelas pessoas eram “lobistas” (Almeida; Abdalla; Ferreira, 2002). A partir de então, passou-se a designar desse modo os profissionais que buscam exercer pressão para que projetos ou medidas beneficiem aqueles por eles representados (Oliveira, 2005).

Com isso, iniciou-se, sobretudo na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, uma ampla discussão sobre a natureza e os limites dessa prática, bem como sobre formas de regulá-la. Duas questões estavam no centro da agenda e norteavam os debates: i) as potenciais vantagens que o lobby profissional pode gerar no processo político, sobretudo quando comparado a grupos de interesse que não têm recursos para profissionalizar suas atividades ou contratar lobistas para representar seus interesses junto ao poder público; e ii) a ampla percepção de condutas antiéticas de lobistas e de agentes públicos em interação política. Isso significa que, de um lado, há preocupação com a disparidade de forças entre grupos de interesse que detêm grande poder e, de outro, com a corrupção (Santos; Cunha, 2015).

Tais preocupações foram enfrentadas por meio da adoção de mecanismos legais voltados à transparência e ao monitoramento público da atividade de *lobby*. Como indicam Santos e Cunha (2015), especialmente no caso dos Estados Unidos e de países da Europa Ocidental, a regulamentação passou a exigir o registro obrigatório de lobistas, a divulgação das atividades desenvolvidas junto a agentes públicos e a publicidade das fontes de financiamento político, de modo a reduzir a desigualdade de acesso entre grupos e coibir práticas antiéticas. A aposta na exposição pública e na fiscalização contínua das interações entre interesses privados e autoridades governamentais constituiu a principal forma de mitigar tanto as vantagens indevidas de determinados grupos quanto os riscos de condutas antiéticas no processo político.

No Brasil, desde a redemocratização, o *lobby* passou a apresentar novas características, uma vez que a sociedade e o poder público passaram a relacionar-se de forma mais transparente. Tais mudanças possibilitaram que, a partir da Constituição de 1988, fossem estabelecidos os “Direitos e Garantias Fundamentais” e o “Direito de Petição aos Poderes Públicos”. Na esteira desses novos direitos, em 1985 foi apresentada, na Câmara dos Deputados, a primeira proposta de regulamentação do *lobby*, de autoria do senador Marco Maciel (PSD). A proposta foi redigida com base em aspectos da “Lei Federal de Regulamentação do *Lobby*”, vigente nos Estados Unidos desde 1946, que estabelece que lobistas devem se registrar no Senado e elaborar documentos públicos que descrevam suas ações, proporcionando maior transparência às suas interações com os parlamentares. No entanto, em 1987, por falta de apoio político, a proposta de Maciel foi arquivada no Senado Federal (Almeida; Abdalla; Ferreira, 2022). Mesmo assim, o tema continua sendo debatido até hoje, sem que a atividade tenha sido formalmente reconhecida, o que tem suscitado discussões sobre seus possíveis efeitos na política e na sociedade brasileiras.

No Brasil, o debate é antigo e tem feito parte das preocupações de vários parlamentares de diferentes partidos. A partir de 1984 começaram a tramitar diversas proposições legislativas visando à regulamentação da atividade. A preocupação também pode ser percebida no âmbito do Poder Executivo, pois, em 2008, a Controladoria-Geral da União (CGU) realizou um evento cujo título fala por si: Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses: a Regulamentação do *Lobby* no Brasil (Santos; Cunha, 2015, p. 7).

Diante da ausência de legislação específica que trate dessa atividade, o Brasil vem desenvolvendo formas próprias de mediação de interesses no âmbito da política institucional. Dentre elas, destacam-se as “Frentes Parlamentares”, que configuram agrupamentos internos ao Poder Legislativo, compostos exclusivamente por deputados e senadores, e que têm reconhecimento formal por meio do “Ato da Mesa nº 69/2005” da Câmara dos Deputados, que regulamenta a criação e o funcionamento dessas Frentes. O Ato criou oficialmente o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados, reconhecendo sua existência como entidades formais e as definiu como associações suprapartidárias compostas por, no mínimo, um terço dos membros do Poder Legislativo Federal ou Estadual. Há também a determinação de que o registro da Frente Parlamentar deve ser acompanhado de documentação comprobatória, incluindo a ata de fundação, a constituição e o estatuto da Frente, garantindo sua formalização e transparência administrativa, além de outros parâmetros relativos a tais atividades (Brasil, 2005).

Esses agrupamentos atuam de maneira institucionalizada, organizando votações em bloco e exercendo pressão política de forma legítima e transparente na própria arena legislativa. O *lobby*, em contrapartida, é uma atividade externa ao Legislativo, desempenhada por grupos organizados da sociedade civil, como associações empresariais, sindicatos, organizações não governamentais e consultorias, que podem atuar em conjunto com as Frentes Parlamentares para influenciar a tomada de decisão sobre uma política específica.

Referente à temática abordada neste estudo, a teoria dos modelos de decisão de Graham Allison oferece uma perspectiva analítica fundamental para compreender o papel do *lobby* e sua relação com a formulação da política externa. Segundo Mendes (2014, p. 5), a decisão em política externa de um Estado pode ser analisada sob a perspectiva de Allison da seguinte forma:

As decisões governamentais não resultam de uma escolha racional, mas antes das lutas políticas entre os vários jogadores. O resultado final da decisão não depende da justificação racional da política ou dos procedimentos e rotinas administrativas dos organismos estatais, mas sim do poder e da habilidade política dos atores implicados. Em síntese, neste modelo a política externa é concebida como resultante do jogo negocial – leia-se político – disputado entre os principais atores governamentais (Mendes, 2014, p. 26).

Partindo deste modelo de análise, é possível compreender como a influência do *lobby* do agronegócio sobre o MRE e os conflitos que resultaram na demissão do chanceler Ernesto Araújo consideram e destacam o papel das pressões internas. O Modelo I, denominado por Allison “Ator Racional”, parte da concepção clássica de que o Estado age como uma unidade coesa, buscando maximizar seus interesses nacionais. Entretanto, essa visão tende a simplificar a realidade política, pois a unidade estatal é, em larga medida, uma construção analítica que ignora as disputas internas que permeiam as decisões. Mendes (2014, p. 22) descreve o primeiro modelo de Allison como o modelo de ator racional:

O primeiro, designado por modelo do ‘ator racional’ ou ‘clássico’, é o modelo utilizado pela maioria dos investigadores na explicação do comportamento dos Estados em matéria de política externa. De acordo com este modelo, os Estados são retratados como entidades monolíticas e unificadas onde os decisores agem de acordo com a lógica da maximização do interesse nacional.

Já o Modelo II, chamado “Processo Organizacional”, enfatiza que as decisões decorrem de rotinas e procedimentos das instituições que compõem o aparelho estatal. Nessa ótica, as burocracias operam com padrões de comportamento próprios e relativamente autônomos. Neste modelo, destaca-se que as organizações desenvolvem rotinas que moldam a forma como percebem problemas e definem soluções, o que se aplica ao contraste entre o Itamaraty, historicamente guiado por valores de Estado, e o Ministério da Agricultura, orientado por uma lógica econômica e setorial voltada à manutenção dos mercados internacionais.

Considera-se, portanto, que a capacidade explicativa deste segundo modelo reside na localização dos atores organizacionais intervenientes, na identificação dos seus procedimentos e rotinas processuais e na avaliação da influência que as disputas políticas daqui decorrentes têm no resultado da política adotada. (Mendes, 2014, p. 24).

Por fim, o Modelo III de Allison, denominado “Política Burocrática”, mostra-se o mais adequado para compreender o caso em análise. “Na realidade, e contrariamente à perspectiva tradicional, este modelo assume a origem interna da política externa e, portanto, a necessidade de analisar os jogos políticos internos para compreender a política externa” (Mendes, 2014, p. 25). Este modelo, portanto, apresenta uma análise voltada às decisões políticas, ao avaliar que tais decisões nascem do confronto e das negociações entre atores que ocupam posições distintas no Estado e defendem

preferências particulares. Tais características destacam que a política externa não resulta de um consenso racional, mas de disputas e barganhas internas entre grupos com poder, influência e acesso à tomada de decisões.

PRINCIPAIS ATORES E INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS DO AGRONEGÓCIO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A formulação da política externa brasileira, historicamente conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores, passou a incorporar, de forma crescente, a influência de atores não estatais, em especial dos representantes do agronegócio, considerando o grau de importância que o setor representa para a economia brasileira (Iglesias, 2007). Pimenta de Faria (2012) ressalta que, desde a redemocratização, a política externa brasileira tem sido politizada e atravessada por diversos atores, o que abre discussão acerca de um processo de fim do insulamento burocrático do Itamaraty, ou seja, do momento em que ele deixa de ser o único formulador da política externa e passa a compartilhar esse espaço com outros ministérios, com o Legislativo, e com atores da sociedade civil e do setor produtivo.

Tais aspectos reforçam a atuação do setor do agronegócio, pois, segundo o Ministério da Agricultura e Pecuária (2025, s.p.), o PIB brasileiro cresceu 2,9% no primeiro trimestre de 2025, em comparação ao mesmo período do ano anterior. Se compararmos com o último trimestre de 2024, o avanço foi de 1,4%, com destaque para a agropecuária, que cresceu 12,2% (Ministério da Agricultura e Pecuária, 2025, s.p.). Para o atual Ministro da Agricultura, Carlos Fávaro, o setor do agronegócio foi o principal responsável pelo crescimento do PIB em 2025, destacando a força da economia incentivada por esse setor produtivo na economia nacional (Brasil, 2025, s.p.).

Nesse contexto, o MRE tem desempenhado papel central na defesa dos interesses comerciais do agronegócio. Segundo o ex-Ministro das Relações Exteriores, Carlos França (2021-2022), o aumento da participação desse setor na economia brasileira tem levado o MRE a estreitar as relações e a desenhar um perfil de atuação voltado ao agronegócio, promovendo a abertura de mercados e a defesa dos interesses comerciais do Brasil no exterior (França, 2022, s.p.). Observa-se que o MRE passou a incorporar, de forma crescente, demandas do setor agroexportador, especialmente por meio da interlocução com entidades como a “Confederação da Agricultura e

Pecuária do Brasil” (CNA) e a “Associação Brasileira do Agronegócio” (ABAG)⁷, o que indica a existência de canais institucionalizados de mediação de interesses entre o setor privado e a diplomacia brasileira (França, 2022; Brasil, 2021). Esse movimento pode ser interpretado à luz do processo de politização da política externa e de enfraquecimento do insulamento burocrático do Itamaraty, no qual a formulação da política externa passa a ser compartilhada com outros ministérios e com atores societários organizados (Pimenta de Faria, 2012; Salomón; Pinheiro, 2013).

Em estreita cooperação com o MRE, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) desempenha um papel igualmente relevante. Além de ser o órgão executor das políticas públicas agropecuárias, o MAPA atua como ponte técnica e política entre o setor produtivo e o corpo diplomático brasileiro, participando ativamente da elaboração de estratégias comerciais, sanitárias e ambientais. O Ministério mantém missões agrícolas no exterior e participa na elaboração do posicionamento do país nas negociações agrícolas internacionais e nos acordos comerciais, além de negociar acordos de equivalência sanitária e de cooperar com a ApexBrasil na promoção das exportações (Ministério da Agricultura e Pecuária, 2016). Dessa forma, o MAPA torna-se um instrumento de *lobby* institucionalizado ao legitimar as reivindicações do agronegócio no âmbito internacional, sob o discurso da competitividade e da segurança alimentar.

No campo político, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), também conhecida como bancada ruralista, representa uma expressão mais organizada e influente do *lobby* do agronegócio no Congresso. Composta por deputados federais e senadores de diversos partidos, a FPA atua de forma articulada com o setor privado e com atores e entidades externas que prestam suporte técnico, jurídico e estratégico à formulação de projetos de lei e de pareceres legislativos. Essa relação entre o Poder Legislativo e o capital agroexportador permite à FPA influenciar diretamente a política externa, pressionando o Executivo e o Itamaraty a adotar posturas favoráveis ao setor do agronegócio, como, por exemplo, a abertura de mercados, a flexibilização de normas ambientais e a defesa de uma agenda de política externa voltada à exportação

⁷ A estruturação formal da representação dos interesses do setor agropecuário no Brasil data do início do fim do século XIX, com a criação de entidades que serviam tanto à representação propriamente dita quanto à prestação de serviços aos empresários rurais. A Constituição de 1891 foi o marco legal que regulou a criação e o funcionamento das primeiras organizações empresariais rurais de peso, como a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), fundada no Rio de Janeiro em 1897, e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), fundada em São Paulo em 1919 (Iglesias, 2025).

de *commodities* agrícolas, entre outras pautas relacionadas ao setor (Siebeneichler, 2021).

Em síntese, a articulação entre o MRE, o MAPA, a FPA e outros atores evidencia um sistema que entrelaça as relações entre os poderes público e privado, no qual o agronegócio exerce forte presença na formulação da política externa. Essa estrutura política resulta em uma diplomacia orientada pela lógica da defesa das exportações e da manutenção da competitividade global desse setor. Esta atuação evidencia uma coordenação público-privada cujo objetivo é abrir mercados e moldar as percepções externas sobre sustentabilidade, tecnologia e confiabilidade dos produtos brasileiros, demonstrando, assim, uma iniciativa conjunta do governo e do setor privado destinada a projetar o Brasil como referência global na produção agropecuária sustentável.

ENTRE A IDEOLOGIA E O PRAGMATISMO: A INFLUÊNCIA DO AGRONEGÓCIO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A presente seção tem como objetivo ilustrar empiricamente os argumentos desenvolvidos nas seções anteriores, por meio da análise do episódio que culminou na demissão do então chanceler Ernesto Araújo, em 2021. O caso evidencia como a atuação organizada do agronegócio influenciou diretamente a formulação e a condução da política externa brasileira. À luz da teoria de Graham Allison, especialmente do Modelo III, intitulado “Política Burocrática”, busca-se demonstrar que a saída de Araújo não pode ser interpretada apenas como uma decisão racional e centralizada do Estado, mas como o resultado de pressões e negociações entre diferentes atores domésticos, particularmente da bancada ruralista representada pela FPA, reforçando a crescente interdependência entre interesses setoriais e decisões de política externa.

Deve-se destacar que, no governo Bolsonaro, embora a China tivesse sido responsável por absorver cerca de um terço das exportações do agronegócio brasileiro, totalizando US\$ 34 bilhões apenas em 2020, as relações, do ponto de vista diplomático, foram marcadas por tensões e atritos (Rinaldi, 2024; Gonçalves; Madureira, 2023). Bolsonaro alegou, durante a campanha eleitoral de 2018, que a China estava “comprando” o Brasil, enquanto Ernesto Araújo, em discurso de posse como ministro, afirmava que o Brasil não venderia sua alma para exportar minério de ferro e soja para o mercado chinês (Gonçalves; Madureira, 2023). Após estas

declarações, iniciou-se uma série de críticas, principalmente dos ruralistas, que já anteciparam o cenário desafiador que a PEB enfrentaria nos anos seguintes em relação à China — a Apex, por exemplo, teve seis presidentes em apenas seis meses. Nessa época, Tereza Cristina Dias havia sido indicada ao Ministério da Agricultura e Pecuária e afirmou ter conversado com Araújo, demonstrando os interesses comerciais do agronegócio em relação à China e a importância de moderar as declarações sobre ela (Gomes Saraiva; Costa Silva, 2019).

Em entrevista à agência de notícias *Bloomberg*, Ernesto Araújo reforçou a necessidade de mudanças nas diretrizes diplomáticas do país. Segundo ele, Bolsonaro não teria sido eleito apenas para levantar a bandeira do “pragmatismo”, mas também para defender o que classificou como a defesa da “liberdade” e da “democracia” (Gomes Saraiva; Costa Silva, 2019). Além disso, defendeu que o Brasil fizesse parte do movimento contra o “globalismo”⁸ (Araújo, 2017).

Dentre os atores centrais na seara da formulação e condução da política externa, podemos citar uma ala mais “ideológica” bolsonarista, cujo principal nome era o próprio Ernesto Araújo, e outra mais “pragmática”, composta por setores das Forças Armadas e por grupos de interesses econômicos, em especial aqueles ligados ao setor agroexportador (Gomes Saraiva; Costa Silva, 2019). Durante a gestão de Bolsonaro, a bancada ruralista no Congresso Nacional obteve ampla participação política, como ilustra a criação de um departamento específico na estrutura do MRE, denominado “Departamento de Promoção do Agronegócio”, com o objetivo de representar os interesses desse grupo. Ademais, o governo implementou diversas iniciativas para viabilizar a redução de barreiras alfandegárias aos produtos brasileiros no exterior e negociou acordos comerciais para ampliar as exportações do agronegócio. Houve também a indicação de nomes ligados a esses grupos para ocupar posições privilegiadas no governo, o que, contudo, não impediu futuros constrangimentos com o setor.

Uma vez eleito, Jair Bolsonaro deu aos ruralistas uma posição privilegiada de participação no governo, distribuindo a eles uma série de cargos chave. Teresa Cristina foi nomeada para o MAPA e Onyx Lorenzoni para a Casa

⁸ Ernesto Araújo vai entender o globalismo como os padrões liberais antinacionais e anti-tradicionais na vida social e o mercado globalizado sem fronteiras na vida econômica. Além disso, acredita que esse fenômeno corroi as democracias, visto que implica em mover processos decisórios nacionais para instituições internacionais menos transparentes, que seriam governadas por burocratas expatriados. Portanto, o argumento seria que o Brasil teria o dever de combater a ideologia globalista, guiada pela tríade marxismo cultural, anti-humanismo e anti-cristianismo (Araújo, 2017; Belfi, 2023).

Civil. Além disso, Bolsonaro nomeou ruralistas para a direção de ministérios e instituições que eram vistas como entraves ao setor por regular questões ligadas ao meio ambiente, à reforma agrária e à proteção aos indígenas (Madureira, 2023, p. 66).

No contexto atual da política brasileira, a pressão exercida por entidades representativas do agronegócio, como a Frente Parlamentar da Agropecuária e a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, foi determinante para deslocar a atuação isolada do Itamaraty, associada a Araújo, em favor de uma condução diplomática mais sensível aos interesses de grupos e atores político-econômicos.

Nesse sentido, a análise pela ótica de Allison evidencia que a política externa brasileira é produto de um processo decisório fragmentado, no qual o *lobby* do agronegócio atua como ator decisivo no ambiente institucional. Como sintetiza Mendes (2014), a decisão política resulta de negociações e disputas entre diversos atores estatais, o que reforça a ideia de que compreender a atuação desses grupos é essencial para entender como interesses econômicos internos moldam a inserção internacional do Brasil e condicionam as escolhas diplomáticas do país.

A FPA manifestou publicamente sua insatisfação com a postura de Araújo diante de episódios diplomáticos que afetaram o comércio com a China, principal compradora de soja e de carne bovina do Brasil. Por meio de notas oficiais, articulações no Senado e reuniões com a Casa Civil, a bancada ruralista solicitou a substituição do ministro por um diplomata mais pragmático e alinhado aos interesses exportadores. Essa mobilização ilustra o funcionamento do *lobby* do agronegócio em sua dimensão institucional, exercida por meio de canais formais de representação política. A pressão coordenada dos parlamentares do agronegócio, articulada com a CNA, configurou uma rede de influência capaz de direcionar decisões estratégicas do Executivo a seu favor, orientando a política externa brasileira para uma postura mais comercial e menos ideológica.

O desconforto referente às declarações de Araújo sobre a China se iniciou muito antes de sua exoneração em 2021. O ministro já vinha sendo fortemente criticado pela FPA e por setores do agronegócio desde 2019. Ainda em 2019, a FPA e o MAPA buscaram posicionar-se para pressionar Araújo a adotar um comportamento mais moderado, considerando a importância da China para a economia brasileira. Neste momento, a ministra da Agricultura, Tereza Cristina, foi fundamental na interseção entre o setor do agronegócio e a política externa, estabelecendo um “núcleo China”

na estrutura do MAPA. Em 2020, no entanto, mesmo após o Presidente Jair Bolsonaro ter visitado a China, o governo voltou a adotar um tom ainda mais duro em relação ao país e, dessa vez, as tensões não se reduziram. Madureira (2023, p. 19) descreve as tensões entre Araújo e a bancada ruralista da seguinte forma: “No início de 2021, após a derrota de Donald Trump nos Estados Unidos, com o país isolado internacionalmente e sofrendo os efeitos da má gestão da pandemia, teve início uma articulação de diversos setores, entre eles o agronegócio, por uma mudança na direção da política externa brasileira”.

Em março de 2021, o ministro enfrentou uma sabatina no Senado e insinuou que a senadora Kátia Abreu, além de ruralista, era presidente da Comissão de Relações Exteriores da instituição e tinha ligações com o que ele chamava de “*lobby chinês*”. Tais declarações resultaram em reações da Casa, incluindo projetos de *impeachment* contra o ministro. Após esse constrangimento, a permanência de Ernesto Araújo não era mais sustentável, o que levou o ministro a pedir demissão do cargo naquele mês.

Araújo foi substituído por Carlos França, que de pronto buscou melhorar as relações com a China, sendo elogiado por Yang Wanming. Ainda restavam alguns discursos anti-China por parte do governo, mas o papel do MRE passou a ser de buscar dirimi-los, em vez de incentivá-los. Coroando a vitória dos ruralistas, Orlando Leite Ribeiro foi escolhido novo Embaixador na China (Chrispim 2021) – ele havia sido Secretário de Comércio e Relações Internacionais do MAPA e participado do seminário “Diplomacia do Agronegócio” (Chrispim, 2021, *apud* Madureira, 2023, p.19).

Assim, a saída de Ernesto Araújo evidencia que as decisões de política externa no Brasil não decorrem apenas de cálculos racionais e centralizados, mas também de disputas e negociações entre múltiplos atores, como propõe o Modelo III de Allison. A pressão coordenada da Frente Parlamentar da Agropecuária, articulada com entidades do setor e com o próprio Ministério da Agricultura, demonstra como o *lobby* do agronegócio atuou de forma estruturada para redefinir a orientação diplomática brasileira, substituindo um ministro identificado com uma linha ideológica por outro mais alinhado ao pragmatismo econômico. Esse episódio ilustra a transposição das demandas domésticas para o plano internacional, confirmando que a política externa brasileira contemporânea é fruto da interação entre burocracias estatais e interesses privados, e não de uma vontade estatal unívoca.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstra que o *lobby* do agronegócio desempenha papel significativo na formulação da política externa brasileira, influenciando diretamente as diretrizes diplomáticas e comerciais do país. Esta análise reforça que a atuação coordenada de atores como a Frente Parlamentar da Agropecuária, o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério das Relações Exteriores constitui uma rede de influência estruturada capaz de articular decisões políticas e diplomáticas em favor dos interesses do setor agroexportador. O estudo de caso sobre a demissão do ministro Ernesto Araújo confirmou a força desse grupo, ao evidenciar que a política externa não se limita a decisões centralizadas, mas resulta de um processo de negociação entre burocracias e coalizões de poder com visões distintas sobre o papel do Brasil no cenário internacional.

A partir dessa constatação, observa-se que a política externa brasileira contemporânea é marcada pela interdependência entre as dimensões doméstica e internacional, o que reflete um ambiente decisório complexo. Essa análise contribui para compreender a política externa como resultado de um jogo de poder no qual as estratégias econômicas e diplomáticas são constantemente redefinidas pela influência de grupos organizados. Além disso, o trabalho destaca a importância de reconhecer o *lobby* como uma prática legítima de representação de interesses em democracias consolidadas, ainda que a ausência de regulamentação no Brasil continue a gerar ambiguidades éticas e institucionais.

Compreender a interação entre fatores internos e externos é essencial para assegurar que a atuação diplomática do país reflita, de modo mais equilibrado, os interesses coletivos da sociedade, e não apenas os de grupos econômicos específicos. Ao revelar como a atuação do *lobby* do agronegócio influencia as diretrizes da política externa, novos estudos sobre o papel de outros grupos e setores, tais como a indústria, a energia, os evangélicos etc., podem ampliar a compreensão da relação interdependente entre pressões domésticas e diplomacia, contribuindo para reflexões acerca da necessidade de institucionalizar e tornar mais transparentes os mecanismos de representação de interesses no processo decisório brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAPA – Associação Brasileira dos Produtores de Algodão. **Governo e setor privado se unem para promover a imagem do agronegócio brasileiro no exterior.** Brasília, 15 set. 2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HeUO>. Acesso em: 14 ago. 2025.

ALMEIDA, Patricia Maragoni Machado de; ABDALLA, Márcio Moutinho; FERREIRA, André. Regulamentação do Lobby no Brasil: transparência ou manutenção do status quo?. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 28, p. 262-291, 2022. Disponível em: <https://encurtador.com.br/VSIW..> Acesso em: 03 out. 2025.

ARAÚJO, Ernesto H. F. “Trump e o Ocidente”. **Cadernos de Política Exterior**, ano III, n. 6, 2017, p. 323–356.

BELFI, Lucca Giannini Palermo Moreno. **O anti-globalismo na política externa brasileira: Ernesto Araújo e o populismo de extrema-direita (2019-2021)**. 2023. 201 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://encurtador.com.br/LsXN>. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 69, de 10 de novembro de 2005. Cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados.** Diário da Câmara dos Deputados – Suplemento B, Brasília, 11 nov. 2005. Disponível em: <https://encurtador.com.br/cojc>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara aprova projeto que regulamenta o lobby.** Brasília, 29 nov. 2022. Disponível em: <https://encurtador.com.br/MnIK>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ficha de tramitação — Proposição nº 353631.** Disponível em: <https://encurtador.com.br/GICP>. Acesso em: 16 out. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Frentes Parlamentares.** Disponível em: <https://encurtador.com.br/mBoO>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Apex-Brasil, MAPA, MRE e setor privado unem esforços para promover a imagem do agronegócio brasileiro no exterior**. Brasília, 14 set. 2021 (atualizado em 1 nov. 2022). Disponível em: <https://encurtador.com.br/hWVI>. Acesso em: 07 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura e Pecuária. **Crescimento da economia brasileira é impulsionado pelo agro no primeiro trimestre**. 30 mai. 2025. Disponível em: <https://encurtador.com.br/GPLw>. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Departamento de Promoção Comercial e Investimentos**. Brasília, 11 jul. 2022 (atualizado em 11 nov. 2024). Disponível em: <https://encurtador.com.br/ZFOH>. Acesso em: 14 ago. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Promoção comercial**. Brasília, 04 mar. 2016 (atualizado em 12 maio 2025). Disponível em: <https://encurtador.com.br/FCAJ>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Composição da Frente Parlamentar Mista pelo Fortalecimento da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)**. 01 nov. 2025. Disponível em: <https://encurtador.com.br/oCrW>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Senadores defendem Kátia Abreu de ataques do ministro Ernesto Araújo**. Brasília, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/cJLt>. Acesso em: 22 out. 2025.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 311-355, 2012. Disponível em: <https://encurtador.com.br/Tvhr>. Acesso em: 14 ago. 2025.

FRANÇA, Carlos. Itamaraty na defesa e na promoção do agro nacional. In: PALESTRA NO CONSELHO SUPERIOR DO AGRONEGÓCIO DA FEDERAÇÃO DE INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2022, São Paulo. **Entrevista Abre**

Aspas, Agroanalysis, v. 42, n. 4, p. 7-9, 2022. Disponível em: <https://encurtador.com.br/RVLp>. Acesso em: 17 set. 2025.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **Estatuto da Frente Parlamentar da Agropecuária**. Brasília: FPA, 12 nov. 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/mqJP>. Acesso em: 03 set. 2025.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; MADUREIRA, Eduardo Morrot Coelho. Política Externa e Agronegócio no Brasil: atores, interesses e influência no Governo Bolsonaro. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 18, n. 3, 2024. DOI: 10.21530/ci.v18n3.2023.1372. Disponível em: <https://encurtador.com.br/FePY>. Acesso em: 03 set. 2025.

GOMES SARAIVA, Miriam; COSTA SILVA, Álvaro Vicente. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**, n. 64, 2019. Disponível em: <https://encurtador.com.br/NLFt>. Acesso em: 14 out. 2025.

IGLESIAS, Wagner. O Empresariado do Agronegócio no Brasil: Ação Coletiva e Formas de Atuação Política - As Batalhas do Açúcar e do Algodão na OMC. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 28, p. 75-97, jun. 2007. Disponível em: <https://encurtador.com.br/MBmf>. Acesso em: 08 out. 2025.

MADUREIRA, Eduardo Morrot Coelho. **A Influência Ruralista na Política Externa do Governo Bolsonaro**. 2023. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://encurtador.com.br/jrtN>. Acesso em: 03 set. 2025.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses. **Revista Organicom**, 2007. Disponível em: <https://encurtador.com.br/VzQX>. Acesso em: 08 set. 2025.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. **Lobby e políticas públicas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MENDES, Pedro Emanuel. A decisão em política externa: propostas para um modelo de análise. **Porto: CEPESE**, p. 1-39, 2014. Disponível em: <https://encurtador.com.br/aCqo>. Acesso em: 08 set. 2025.

OLIVEIRA, Andrea Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 168, p. 29-43, out./dez. 2005. Disponível em: <https://encurtador.com.br/sSbv>. Acesso em: 22 out. 2025.

ORIOLA, Samuel; DEGARSON, Kevwe. **Lobby in the USA políticas system**. E-book. 1ª ed, 2022.

RINALDI, Augusto Leal. “From Soft Balancing to Bandwagoning: Contemporary Brazil–US Relations in South America”. **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, v. 12, n. 23, 2024, p. 93-119.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 40-59, 2013. Disponível em: <https://encurtador.com.br/aldR>. Acesso em: 21 out. 2025.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. Propostas de Regulamentação do Lobby no Brasil: uma análise comparada. Texto para Discussão 2094, **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 2015. Disponível em: <https://encurtador.com.br/uuHK>. Acesso em: 21 out. 2025.