

 FGV RIESCOLA DE  
RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS

# COMO A FRONTEIRA AGRÍCOLA VÊ AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

JUNHO, 2026

## **Organizadores**

Matias Spektor

Guilherme N. Fasolin

Enrico Recco

## **Assistentes de Pesquisa**

Gabriel Camargo Constantino

## **Escola de Relações Internacionais da Fundação Getulio Vargas (FGV RI)**

Rua Itapeva 474, 13º andar

Bela Vista, São Paulo – SP

CEP 01332-000 - Brazil

+55 11 3799-3755

ri@fgv.br

www.ri.fgv.br

## **Design Gráfico**

Maitê Reis

## **Como citar esse relatório**

Matias Spektor, Guilherme N. Fasolin, Enrico Recco (org.), *Como a Fronteira Agrícola Vê as Relações Internacionais* (Escola de Relações Internacionais da Fundação Getulio Vargas, Junho de 2026)

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida ou transmitida de qualquer forma ou por qualquer meio sem a permissão expressa por escrito da FGV RI.

O conteúdo deste relatório expressa as opiniões dos editores e não reflete necessariamente as opiniões ou posições da FGV.

Este relatório foi financiado em parte pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos. As opiniões, constatações e conclusões aqui declaradas são dos autores e não refletem necessariamente as do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

# ÍNDICE

04 SUMÁRIO EXECUTIVO

06 INTRODUÇÃO

08 A ECONOMIA POLÍTICA DA FRONTEIRA

13 AS GRANDES POTÊNCIAS VISTAS DA FRONTEIRA

19 COMÉRCIO, REGULAÇÃO E ACESSO AO MERCADO:  
A UNIÃO EUROPEIA

24 FUNDAMENTOS POLÍTICOS DA FRONTEIRA

30 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICA

35 REFERÊNCIAS

38 APÊNDICE



# 1 SUMÁRIO EXECUTIVO



**A** fronteira agrícola brasileira — as regiões Centro-Oeste e Norte, que geram 25% das exportações do país e sustentam sua posição nos mercados globais de commodities — é uma das regiões eleitorais mais expostas internacionalmente entre as grandes democracias. No entanto, até o momento, não existiam dados sistemáticos sobre como os moradores dessa região enxergam as potências estrangeiras, as regras comerciais e os regimes regulatórios que estruturam suas vidas economicamente. Este relatório preenche essa lacuna. Com base na primeira pesquisa de opinião pública presencial e regionalmente representativa, com 1.000 adultos em 70 municípios, ele revela um padrão claro: vínculos econômicos, confiança nos EUA e na China, avaliação de suas influências no Brasil e percepções sobre regras comerciais de cunho ambiental são avaliados separadamente, produzindo uma condição de *interdependência sem alinhamento* que restringe as posições de política externa que o Brasil pode sustentar de forma crível.

Três achados se destacam.

**Primeiro, a dependência econômica não compra confiança política.** A China absorveu 80% das exportações de soja e 86% das exportações de carne bovina da fronteira em 2022, mas os moradores confiam substancialmente mais nos Estados Unidos. A parcela de entrevistados que descrevem os EUA como “muito confiáveis” supera a da China em mais de 9 pontos percentuais, e a confiança na China caiu quase 20 pontos desde 2017 — mesmo com o crescimento dos volumes comerciais. Os Estados Unidos são vistos como uma presença tanto econômica quanto política; a China é percebida principalmente como um ator econômico cuja influência política permanece indefinida e aberta a reinterpretções. Enquanto isso, empresas americanas foram responsáveis por 47,9% das exportações de soja da fronteira para a China.

**Segundo, a regulação ambiental da União Europeia é aceita como um custo de fazer negócios — mas seus motivos são questionados.** Quase três quartos dos entrevistados concordam que cumprir os requisitos ambientais relacionados ao comércio com a UE fortaleceria a reputação internacional do Brasil. No entanto, dois terços também concordam que a conformidade reduziria a competitividade dos

produtos brasileiros, e 61,5% acreditam que as regulações servem principalmente aos interesses econômicos europeus. Essas avaliações coexistem: os entrevistados tratam a conformidade como benéfica para o posicionamento do Brasil e, simultaneamente, onerosa para os produtores, sem considerar que uma cancela a outra. O resultado é uma conformidade pragmática, não um alinhamento normativo.

**Terceiro, essas atitudes são filtradas por uma cultura política conservadora e antiestatista que é única da fronteira.** Uma pluralidade dos moradores (44%) se identifica como de direita, maiorias acreditam que o governo interfere demais na vida cotidiana (56%) e que a regulação dos negócios pelo governo faz mais mal do que bem (64%), e dois terços são favoráveis à flexibilização das regulações ambientais domésticas. Esse perfil político molda a forma como todas as pressões externas são recebidas — produzindo ceticismo em relação à regulação mediada pelo Estado, atenção às consequências distributivas e uma valorização da autonomia que perpassa as atitudes em relação aos três atores externos examinados neste relatório.

Em conjunto, esses achados demonstram que a região mais integrada globalmente do Brasil não se comporta politicamente como uma região dependente. A fronteira vende para a China sem confiar nela, aceita as regras europeias sem abraçá-las e confia nos Estados Unidos sem depender deles comercialmente. À medida que o peso econômico e eleitoral da região cresce — seus estados respondem por aproximadamente 15% do eleitorado nacional e estão emergindo como decisivos nas eleições presidenciais — essas atitudes constituem não apenas uma curiosidade periférica, mas uma restrição doméstica vinculante à política externa brasileira.

## 2 INTRODUÇÃO



A fronteira agrícola é a região mais exposta internacionalmente do Brasil — e uma das menos compreendidas politicamente. Sua produção sustenta a balança comercial do país, seus municípios absorvem as consequências diretas das oscilações na demanda global e nas regulações estrangeiras, e seu eleitorado cresce em significância nacional. No entanto, as análises sobre como o Brasil navega em suas relações internacionais têm se concentrado esmagadoramente no comportamento das elites: estratégia do Executivo, coalizões legislativas, lobby setorial e negociação diplomática. As preferências dos milhões de cidadãos cujos meios de vida dependem mais diretamente dos mercados globais permaneceram amplamente ignoradas, até agora.

Este relatório aborda essa lacuna com evidências originais. Ele apresenta os resultados da primeira pesquisa de opinião pública sobre assuntos internacionais, presencial e regionalmente representativa, conduzida no coração agrícola do Brasil — 1.000 entrevistados em 70 municípios do Centro-Oeste e do Norte (ver Apêndice para detalhes técnicos). A análise vai além das duas premissas que moldaram os relatos convencionais sobre a posição internacional da fronteira. De que as preferências das elites representam adequadamente a orientação política da região em relação a atores e regras estrangeiros e de que a dominância da China como compradora produziu uma região estruturalmente alinhada aos interesses de Pequim — um enquadramento que confunde dependência comercial com deferência política. As evidências da pesquisa contradizem ambas essas premissas.

O que emerge ao invés disso é um padrão que o relatório denomina como *interdependência sem alinhamento*. Três atores externos moldam a integração da fronteira na economia global, cada um por meio de um mecanismo diferente: a China como compradora dominante da produção de commodities da região, os Estados Unidos como provedores da tecnologia, logística e infraestrutura corporativa que levam essa produção ao mercado, e a União Europeia como autoridade regulatória cujos padrões ambientais condicionam cada vez mais o acesso a mercados consumidores de alto valor. O relatório examina como os moradores da fronteira enxergam cada um desses atores e constata que nenhum deles converte presença

econômica em legitimidade política de forma automática. Vínculos econômicos, confiança política e aceitação regulatória operam em registros separados, produzindo uma região profundamente integrada aos mercados globais, mas não comprometida politicamente com nenhuma das potências externas que sustentam essa integração.

Esse achado tem implicações diretas para a política externa brasileira. À medida que a produção econômica e o peso eleitoral da fronteira crescem, suas preferências restringem cada vez mais as posições que Brasília pode adotar de forma crível em suas relações com Washington, Pequim e Bruxelas. Uma política externa que presume que a fronteira seguirá seus interesses comerciais em direção ao alinhamento político com qualquer parceiro individual interpreta equivocadamente o panorama doméstico. Atores externos que pressupõem que seu papel econômico na região se traduz em influência política tendem a superestimar sua alavancagem.

As seções seguintes desenvolvem esse argumento em três domínios. A Seção 3 mapeia a economia política da fronteira — a dependência de commodities, a presença corporativa estrangeira e a exposição geopolítica que tornam as relações internacionais localmente relevantes. As Seções 4 e 5 apresentam as evidências da pesquisa: atitudes em relação aos Estados Unidos e à China (Seção 4) e avaliações da regulação ambiental relacionada ao comércio com a UE (Seção 5). A Seção 6 examina a cultura política da fronteira — seu perfil ideológico, padrões de confiança institucional e atitudes em relação à autoridade estatal — como a lente por meio da qual todas as pressões externas são filtradas. A Seção 7 apresenta as implicações de política para cada um dos quatro públicos do relatório: formuladores de políticas brasileiros, Estados Unidos, China e União Europeia.

# 3 A ECONOMIA POLÍTICA DA FRONTEIRA



## 3.1 Por que a Fronteira Agrícola Importa

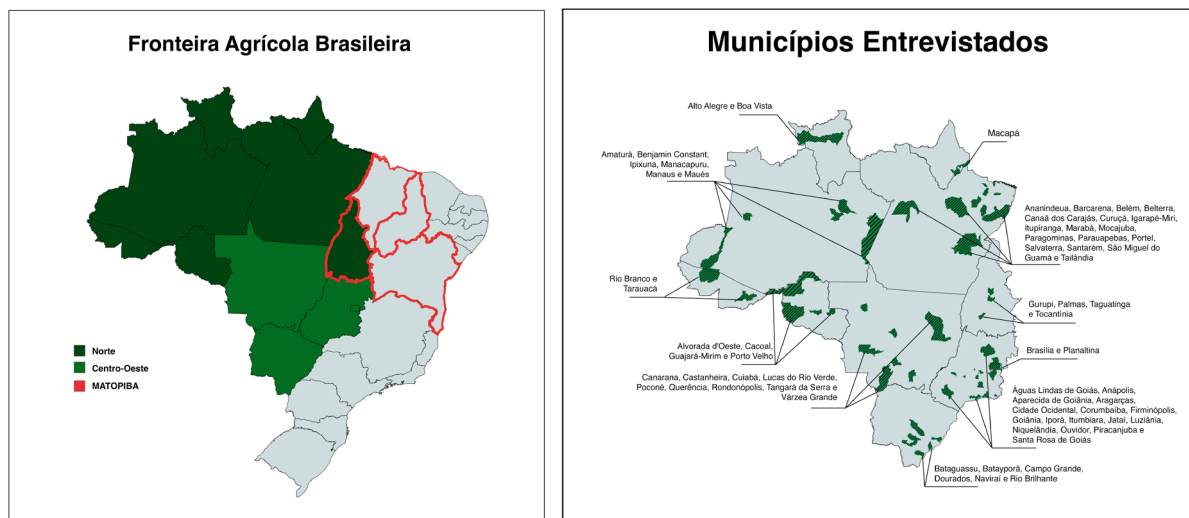


Figura 1: Geografia e cobertura da pesquisa — mapas da fronteira agrícola brasileira e dos municípios pesquisados

A fronteira agrícola do Brasil é o núcleo produtivo e exportador da posição econômica internacional do país. O Centro-Oeste e o Norte juntos respondem por aproximadamente 16% do PIB brasileiro e geram cerca de 25% do total das exportações — equivalente a USD 86,6 bilhões em 2025. O Centro-Oeste sozinho produz 48% da produção brasileira de grãos e oleaginosas e, em conjunto com o Norte, detém 58% do rebanho bovino nacional. Essa concentração da produção em um conjunto restrito de commodities comercializadas globalmente — principalmente soja e carne bovina — torna a fronteira extremamente sensível a variações na demanda internacional, na política comercial e nos padrões regulatórios. Os preços das commodities definidos nos mercados globais, disputas comerciais bilaterais e mudanças nos requisitos de importação nos países de destino não são questões de política abstrata nessas regiões. Elas se fazem sentir diretamente nas decisões de produção, nos valores das terras e no emprego local.

Politicamente, o peso da fronteira está crescendo. Seus estados respondem

por aproximadamente 15% do eleitorado nacional, e a região da fronteira agrícola desempenha um papel decisivo nas eleições para o Congresso. Seus representantes formam blocos de votação influentes sobre política comercial e regulação do investimento estrangeiro. A fronteira não é uma beneficiária passiva das decisões tomadas em Brasília — é uma região cada vez mais assertiva, cujas preferências moldam as posições que o governo federal pode adotar de forma crível em suas relações exteriores.

### 3.2 China, Estados Unidos e seus papéis na Fronteira Agrícola

A integração da fronteira aos mercados globais é estruturada por dois atores externos, cada um dos quais ocupa uma posição distinta na produção e comercialização da produção da região. Compreender como as comunidades da fronteira enxergam as relações internacionais exige mapear esses papéis e as assimetrias entre eles.

#### CHINA: O COMPRADOR DOMINANTE

A posição da China na economia exportadora da fronteira é estrutural, e não circunstancial. Em 2022, ela absorveu 80% das exportações de soja da fronteira agrícola, representando USD 11,7 bilhões em comércio, e 86% do total das exportações de carne bovina da fronteira, superando USD 4 bilhões. Os Estados Unidos, o segundo maior comprador de carne bovina da fronteira, importaram USD 500 milhões no mesmo período (Figuras 2 e 3). Naquele ano, a China representou 27% da participação total das exportações brasileiras, no valor de USD 150 bilhões, e havia se consolidado como o principal parceiro comercial do país, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

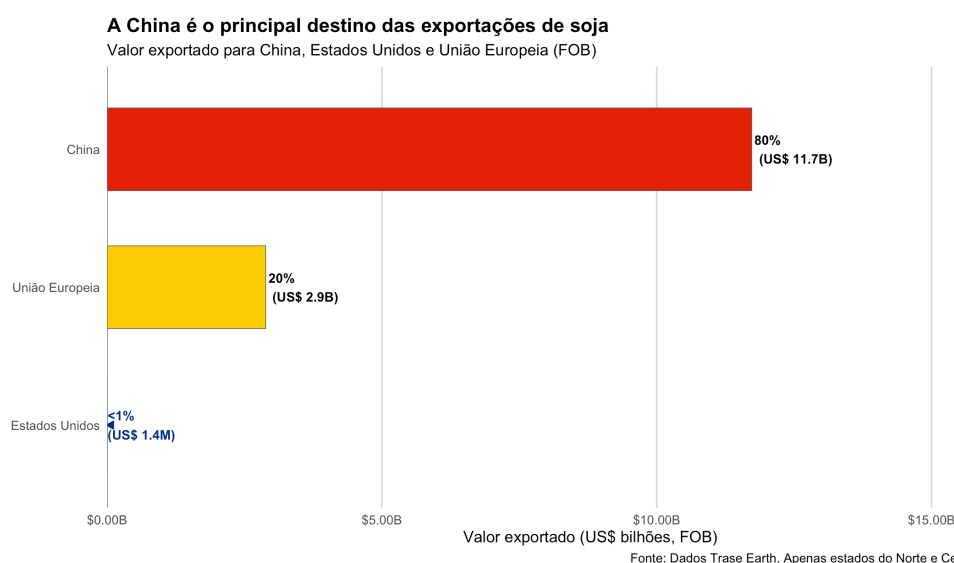
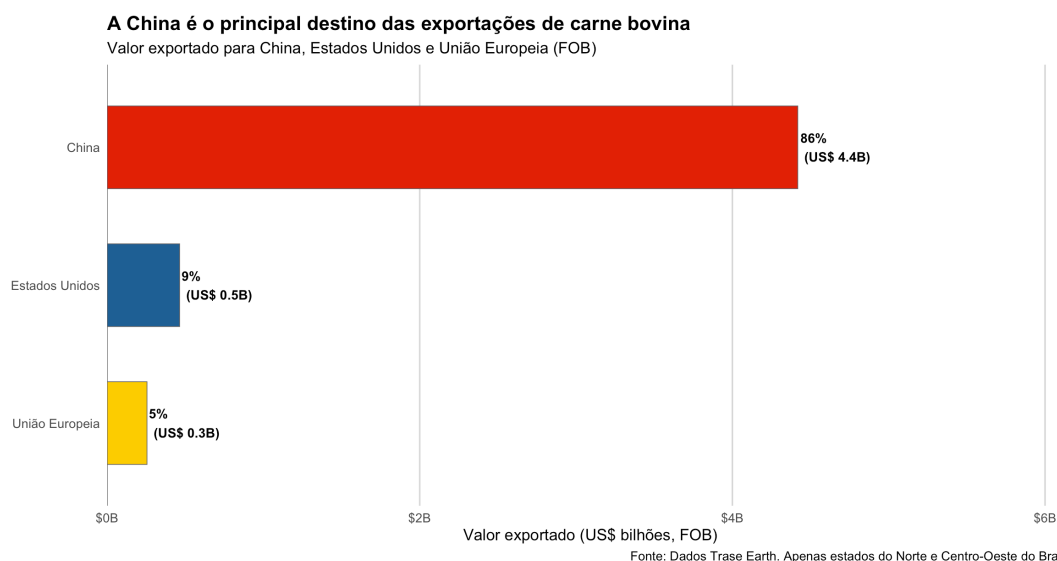


Figura 2: A China domina as exportações de soja da fronteira



*Figura 3: A participação da China nas exportações de carne bovina da fronteira supera em muito a de todos os demais compradores*

O que torna a posição da China distinta não é apenas sua escala, mas seu desenho. Ao longo de duas décadas, Pequim aprofundou seus laços comerciais com os estados produtores do Brasil, deslocando progressivamente os Estados Unidos como destino preferencial da produção da fronteira. Incorporou a segurança alimentar à sua agenda bilateral mais ampla, formalizou parcerias em nível estadual e construiu uma relação de abastecimento com o Brasil expressamente concebida para reduzir a exposição a interrupções de oferta em outros lugares — ao mesmo tempo em que canalizava volumes crescentes de investimento estrangeiro direto, com o total acumulado superando USD 50 bilhões até 2023, segundo o Banco Central do Brasil. Para a soja, a China absorveu quase dois terços de suas próprias necessidades totais de importação — uma posição construída, em parte, sobre a vantagem competitiva que o Brasil obteve à medida que as tensões comerciais entre Washington e Pequim escalavam.

Esse desenho é visível nos dados. As exportações agrícolas dos EUA para a China atingiram um recorde de USD 36,4 bilhões em 2022, mas esse aumento foi impulsionado por preços mais altos e uma seca temporária na América do Sul, não por uma competitividade estrutural duradoura. Quando as safras brasileiras se normalizam, o mesmo ocorre com a preferência de abastecimento da China.

## **OS ESTADOS UNIDOS: A INFRAESTRUTURA INVISÍVEL**

Os Estados Unidos não são o principal comprador da fronteira — respondem por menos de 0,01% dos destinos de exportação de soja da região por valor e por

aproximadamente 9% das exportações de carne bovina. No entanto, empresas americanas estão profundamente inseridas na infraestrutura que torna possível a produção e a exportação da fronteira.

No lado da produção, quatro empresas dos EUA — ADM, Cargill, Bunge e Gaviion<sup>1</sup> — responderam coletivamente por USD 5,6 bilhões em exportações de soja da fronteira, representando 48% das exportações de soja da região para a China em 2022. A ADM sozinha foi a maior exportadora individual de soja da fronteira para a China (Figura 4). No lado dos insumos, a Mosaic Company responde por aproximadamente 20% do total de remessas de fertilizantes no Brasil, país que importa entre 80% e 85% do fertilizante que consome. A Corteva Agriscience detém uma posição forte no milho híbrido; a dominância da Bayer na soja deriva de sua aquisição da Monsanto, cuja subsidiária Monsoy ocupava 67% da área plantada com soja no Brasil em 2018/19. A John Deere e a AGCO Corporation estendem essa presença para as máquinas agrícolas.

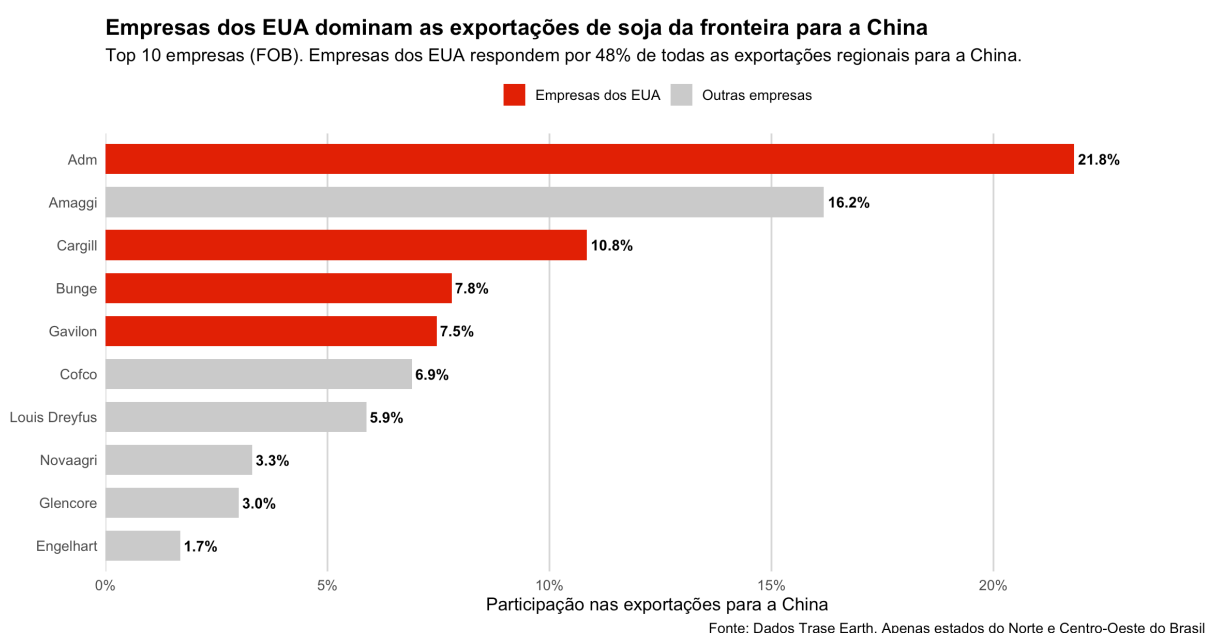


Figura 4: Empresas dos EUA dominam as exportações de soja da fronteira para a China

Empresas dos EUA, juntamente com empresas cujas posições de mercado foram construídas sobre fundamentos tecnológicos e corporativos americanos, ocupam posições de alavancagem desproporcional na produção de fertilizantes, biotecnologia de sementes, proteção de culturas e máquinas agrícolas. Os agricultores que trabalham nessa terra estão entre os mais tecnologicamente

<sup>1</sup> A Gaviion foi adquirida pela Bunge em 2023. Os dados referentes a 2022 refletem, portanto, sua atuação como empresa independente.

sofisticados do mundo, e grande parte dessa tecnologia tem origem americana. Empresas americanas construíram os terminais de grãos, forneceram as sementes e os agroquímicos e financiaram as máquinas que transformaram esses estados em uma das zonas agrícolas mais produtivas do planeta.

Além da presença corporativa, os Estados Unidos exercem influência estrutural por meio de canais financeiros. Os preços globais das commodities são denominados em dólares americanos, tornando a taxa de câmbio dólar-real uma das variáveis mais acompanhadas em toda a fronteira. Quando o Federal Reserve aperta a política monetária e o dólar se valoriza, as receitas dos exportadores brasileiros sobem em paralelo — moldando diretamente as decisões de produção a milhares de quilômetros de Washington. A política monetária americana funciona, na prática, como política agrícola no interior brasileiro, seja por design ou não.

Essa arquitetura não é estática. O controle da Syngenta pela ChemChina representa uma presença indireta crescente no lado dos insumos da cadeia de suprimentos — o lado historicamente dominado por empresas americanas. A significância estratégica dessa mudança permanece subestimada. Se a China consolidar posições tanto no lado da demanda quanto no lado dos insumos do sistema produtivo da fronteira, o equilíbrio da alavancagem estrutural muda de formas que nem os dados comerciais nem a discussão política atual capturam plenamente. Os mercados de insumos da fronteira estão se tornando uma arena silenciosa de competição entre EUA e China, sobreposta às dinâmicas mais visíveis do comércio de commodities.

### 3.3 O Enigma

Em conjunto, os fluxos comerciais que conectam os municípios da fronteira aos portos globais, as estruturas corporativas por meio das quais o capital americano opera no interior brasileiro e os investimentos em infraestrutura pelos quais a China está consolidando sua posição estratégica descrevem um sistema cujo centro de gravidade não está em Washington nem em Pequim — mas nos solos do Centro-Oeste e Norte do Brasil. Como as pessoas que vivem nessas regiões enxergam os atores externos e as regras que estruturam suas vidas econômicas é o tema das seções seguintes.

# 4 AS GRANDES POTÊNCIAS VISTAS DA FRONTEIRA



**C**omo os cidadãos da fronteira agrícola brasileira enxergam as duas grandes potências que mais diretamente moldam o ambiente internacional do país? Esta seção examina as atitudes em relação aos Estados Unidos e à China entre os entrevistados do Centro-Oeste e do Norte, com foco na confiança, na influência percebida e no abismo entre a interdependência material e a credibilidade política. Os achados são consistentes: apesar do papel central da China na economia exportadora da fronteira, os Estados Unidos mantêm uma vantagem substancial em confiança política e influência percebida. A presença econômica, como as evidências deixam claro, não se converte automaticamente em confiança política.

## 4.1 Confiança ao Longo do Tempo

Antes de tratar dos dados originais da pesquisa coletados para este relatório, vale a pena situar as atitudes atuais em um contexto temporal mais amplo. Dados nacionais de pesquisas do Projeto de Opinião Pública da América Latina (LAPOP) que abrangem 2014 a 2023 revelam trajetórias divergentes na forma como os brasileiros avaliam a confiabilidade dos governos dos EUA e da China<sup>2</sup>.

As duas tendências movem-se em direções opostas. A confiança no governo chinês subiu de 35% em 2014 para 51% em 2017, depois caiu quase 20 pontos percentuais ao longo dos seis anos seguintes. A confiança no governo dos EUA seguiu o caminho inverso: apenas 34% dos entrevistados o consideravam confiável em 2017, mas em 2023 esse número havia subido para 50%. A inversão é marcante — no início dos anos 2020, os Estados Unidos haviam passado de um déficit para uma posição de vantagem nessa medida, mesmo com a presença comercial da China no Brasil continuando a crescer.

<sup>2</sup> Os dados do LAPOP apresentados nesta subseção são representativos a nível nacional e são usados aqui para estabelecer tendências temporais. Os dados originais da pesquisa específica da fronteira que formam a base das subseções seguintes capturam as atitudes atuais especificamente no coração agrícola.

Vários fatores plausivelmente impulsionaram essas mudanças: a dinâmica política dos anos Bolsonaro e seu alinhamento ideológico com Washington, as percepções sobre a China durante a pandemia e padrões de longa data de familiaridade cultural e institucional. Quaisquer que sejam os impulsionadores precisos, o ambiente atual de confiança é produto de um realinhamento sustentado ao longo de quase uma década, no qual o crescimento dos volumes comerciais com a China coincidiu com o declínio de sua credibilidade política. Essa divergência entre aprofundamento comercial e erosão política é o pano de fundo à luz do qual os achados específicos da fronteira devem ser lidos.

## 4.2 Confiança e Credibilidade na Fronteira

A pesquisa original conduzida para este relatório confirma e aprofunda a tendência nacional. Em ambas as regiões, Centro-Oeste e Norte, os entrevistados expressam consistentemente níveis mais altos de confiança nos Estados Unidos do que na China. A diferença é mais visível no topo da escala: 21,8% dos entrevistados descrevem os Estados Unidos como “muito confiáveis”, em comparação com 12,6% para a China — uma diferença de mais de 9 pontos percentuais (Figura 5). Esta não é uma diferença impulsionada por respondentes marginais ou ruído de medição. Ela persiste quando as categorias de confiança moderada e alta são combinadas, indicando uma distinção significativa na credibilidade percebida.

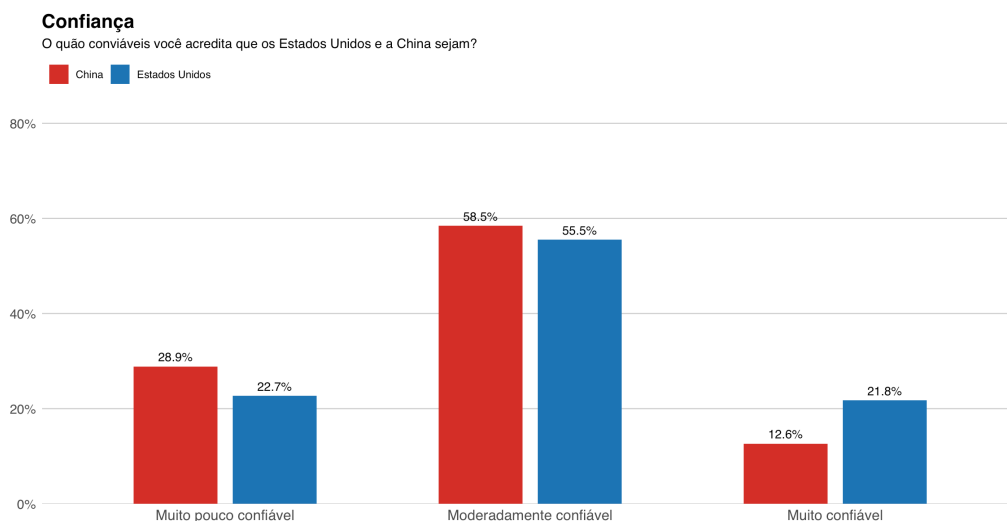


Figura 5: Confiança nos EUA e na China — resultados da pesquisa de fronteira

Dois aspectos desse padrão merecem destaque. Primeiro, a desconfiança explícita é limitada para ambos os países — nem os EUA nem a China são vistos

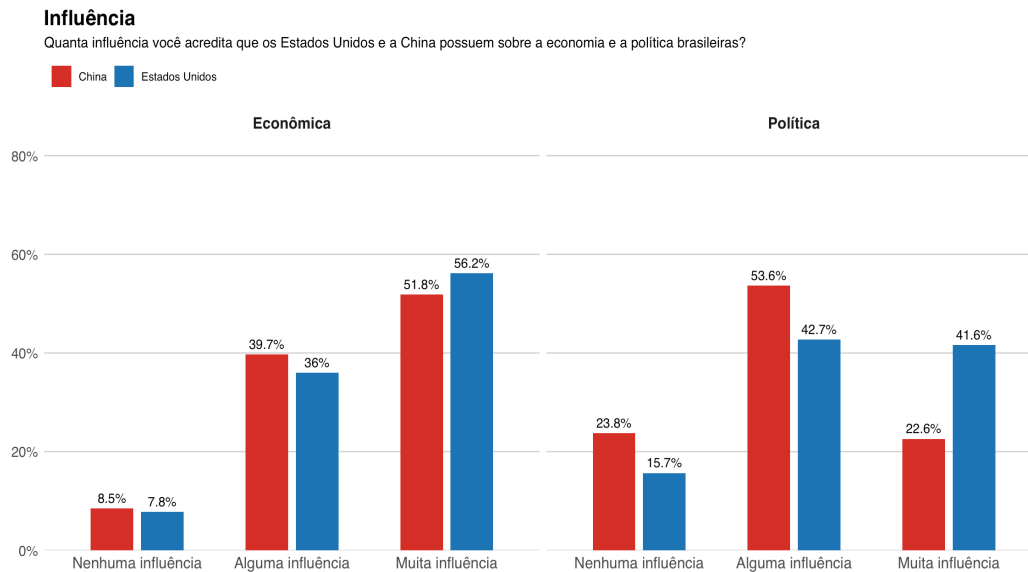
como atores ilegítimos ou hostis. A maioria dos entrevistados situa ambos os países na faixa de confiança moderada, sugerindo uma orientação amplamente pragmática em relação às grandes potências. Segundo, a confiança na China se concentra em avaliações intermediárias, ao passo que a confiança nos Estados Unidos se estende de forma mais decisiva para a categoria mais alta. Para comunidades cujos meios de vida dependem de mercados de exportação estáveis, essa distinção importa: alta confiança sinaliza confiança na previsibilidade e na continuidade, qualidades que são valorizadas precisamente porque a exposição da fronteira aos mercados globais a torna vulnerável a perturbações.

O que os dados de confiança sugerem é que a credibilidade política na fronteira não é simplesmente uma função do intercâmbio comercial. Ela reflete relações políticas de mais longa data, confiabilidade percebida e a medida em que os atores estrangeiros são associados à estabilidade no engajamento internacional. A posição dominante da China como compradora não gerou um reservatório correspondente de confiança política. Os Estados Unidos, cuja presença comercial direta na fronteira é muito menor, beneficiam-se de uma vantagem de credibilidade que seu papel econômico sozinho não explica. A cultura política pela qual os moradores da fronteira filtram todas as pressões externas é, no entanto, o objeto da Seção 6.

### 4.3 Influência Econômica e Política

Se a confiança capta a confiabilidade percebida, a influência capta o poder percebido. A pesquisa pediu aos entrevistados que avaliassem quanta influência econômica e política os Estados Unidos e a China exercem sobre o Brasil, e se essa influência é positiva ou negativa. Os resultados revelam uma segunda assimetria que reforça a diferença de confiança.

No lado econômico, as percepções são relativamente equilibradas. 56,2% dos entrevistados consideram que os Estados Unidos exercem “muita” influência econômica, enquanto 51,8% dizem o mesmo da China (Figura 6). O papel da China como principal destino de exportação da fronteira é claramente reconhecido, mas não se traduz em uma avaliação marcadamente maior de influência econômica. Quando os entrevistados avaliam se essa influência é positiva ou negativa, as avaliações convergem em grande medida — o papel econômico de nenhum dos países é visto como distintamente mais benéfico ou prejudicial. A influência econômica, em suma, é normalizada, e não politizada. Ela é tratada como uma característica estrutural da integração global, e não como uma base para diferenciação política.



*Figura 6: Influência econômica e política percebida dos EUA e da China*

O contraste se acentua no lado político. Mais de 40% dos entrevistados acreditam que os Estados Unidos exercem “muita” influência sobre a política brasileira, enquanto apenas 22,6% dizem o mesmo da China. A China é mais comumente vista como tendo “alguma” influência política, e não como tendo poder decisivo. Essa diferença aponta para uma distinção importante na forma como as grandes potências são percebidas: a China é entendida principalmente como um ator econômico, enquanto os Estados Unidos são vistos como uma presença tanto econômica quanto política. A influência política associada aos Estados Unidos parece mais consolidada e claramente definida; as percepções sobre o papel político da China permanecem menos assentadas, marcadas por níveis mais altos de ambivalência e neutralidade.

As avaliações sobre se essa influência é positiva ou negativa aprofundam o padrão. Como mostra a Figura 7, os entrevistados são mais propensos a ver a influência dos EUA de forma positiva do que a influência chinesa, com uma diferença de mais de 10 pontos percentuais nas avaliações positivas da influência política. As avaliações da influência política da China exibem níveis mais altos de ambivalência, com muitos entrevistados não expressando nem aprovação nem desaprovação. Isso sugere que o papel político da China na fronteira não é tanto rejeitado quanto não é resolvido — as percepções permanecem abertas a reinterpretações de formas que as avaliações dos Estados Unidos não apresentam.

### Influência: positiva ou negativa?

Com relação à influência exercida pelos Estados Unidos e China sobre a economia e política brasileiras, você acredita que essa influência é positiva, negativa ou neutra?

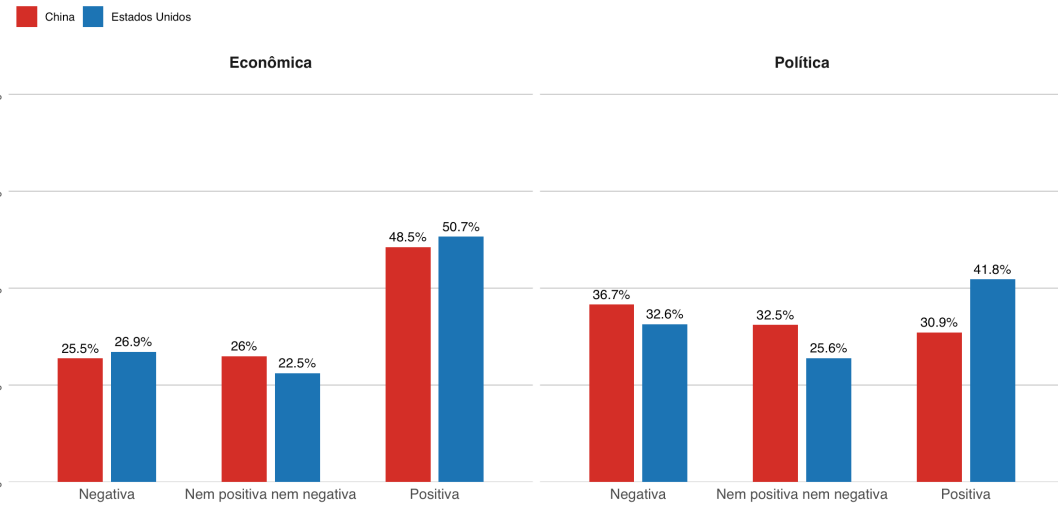


Figura 7: Avaliações positivas, neutras ou negativas da influência dos EUA e da China. A pergunta era: “Sobre a influência dos [Estados Unidos ou da China] sobre a [economia ou a política] brasileira, você acredita que essa influência é...? Positiva, Nem positiva nem negativa, Negativa?”

## 4.4 Interdependência Sem Alinhamento

Os dados de confiança e influência, tomados em conjunto, descrevem uma condição que não se encaixa nos quadros convencionais para entender como a integração econômica molda as atitudes políticas. A China é a compradora indispensável da fronteira, mas comanda menos confiança política e menos influência política percebida do que um país com uma presença comercial direta muito menor. Os Estados Unidos beneficiam-se de uma vantagem de credibilidade que não está ancorada em seu papel como mercado para a produção da fronteira, mas em algo menos tangível — familiaridade institucional, confiabilidade percebida ou narrativas políticas, cujas raízes a Seção 6 examina em detalhe.

É isso que o relatório denomina *interdependência sem alinhamento*. A fronteira não rejeita a China economicamente — não pode se dar a esse luxo e não demonstra inclinação para tanto. Mas não confia na China politicamente, e não percebe a influência chinesa com a mesma clareza ou aprovação que estende aos Estados Unidos. A dependência econômica e a confiança política estão desacopladas, produzindo uma região que está estruturalmente ligada a uma potência, mas disposicionalmente mais próxima de outra.

Para os formuladores de políticas, a implicação é direta. Os vínculos econômicos são necessários, mas não suficientes para gerar confiança política em regiões dependentes de exportações. Iniciativas internacionais que pressupõem que a

presença comercial se traduz em apoio político — sejam estratégias de investimento chinesas, propostas comerciais americanas ou esforços multilaterais — tendem a encontrar uma recepção doméstica mais diferenciada do que os dados de comércio, sozinhos, preveriam. Na fronteira, o que importa não é apenas quem compra a produção, mas quem é percebido como confiável, previsível e alinhado com as expectativas locais sobre como o engajamento internacional deve funcionar.

Esses achados preparam o terreno para a próxima seção, que examina uma dimensão diferente da pressão externa: não a competição geopolítica entre as grandes potências, mas os padrões regulatórios que condicionam o acesso ao mercado europeu. Como no caso da comparação EUA-China, a resposta acaba sendo mais complexa do que simples aceitação ou rejeição — e a resposta da fronteira é moldada pelas mesmas disposições políticas subjacentes.

# 5 COMÉRCIO, REGULAÇÃO E ACESSO AO MERCADO: A UNIÃO EUROPEIA

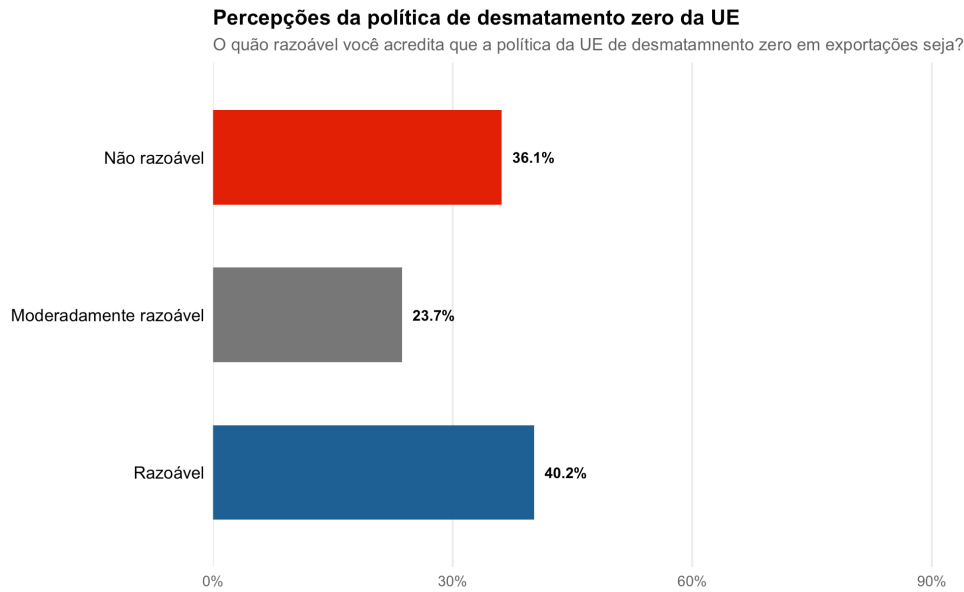


**A** União Europeia entra no ambiente internacional da fronteira de forma diferente dos Estados Unidos ou da China — não como uma gigante geopolítica ou uma compradora dominante, mas como uma autoridade regulatória cujos padrões ambientais condicionam cada vez mais o acesso a um dos mercados consumidores mais valiosos do mundo. A questão que esta seção aborda é como os moradores da fronteira recebem esses padrões. A resposta, consistente com os padrões documentados na seção anterior, não é nem aceitação direta nem rejeição explícita. Em vez disso, os entrevistados exibem uma postura de conformidade pragmática: reconhecem a legitimidade e o valor reputacional dos requisitos da UE, ao mesmo tempo em que questionam seus motivos e ressentem seus custos.

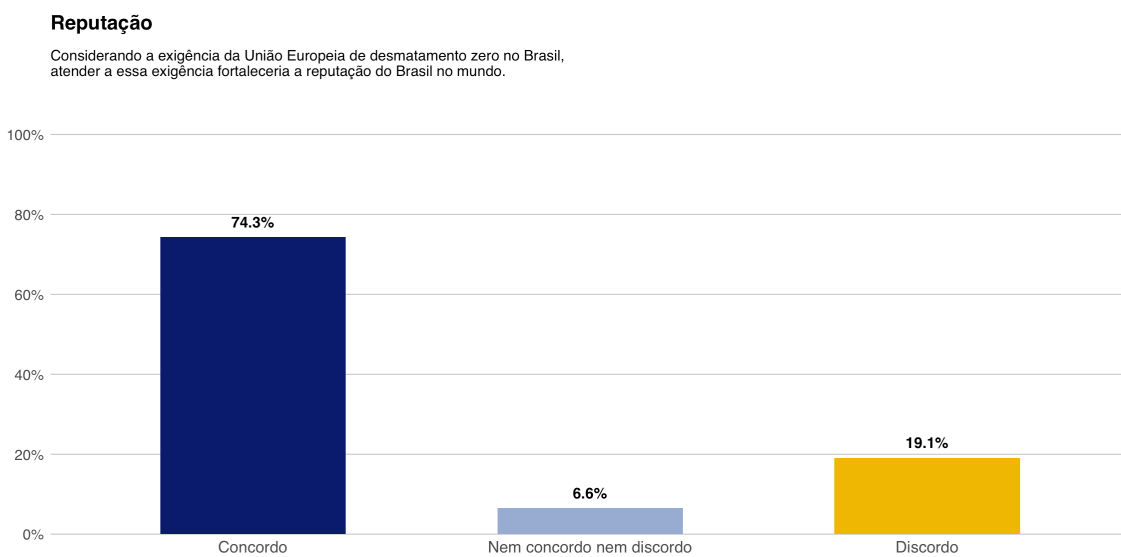
## 5.1 Legitimidade, Custo e Suspeita

Três perguntas da pesquisa capturam a coexistência dessas avaliações, e seu peso combinado é mais revelador do que qualquer uma delas isoladamente.

Quando perguntados se os requisitos ambientais relacionados ao comércio com a UE são razoáveis, uma maioria clara dos entrevistados responde que sim. 40,2% os consideram razoáveis e outros 23,7% os consideram moderadamente razoáveis, indicando amplo reconhecimento da legitimidade da Europa para impor tais regras (Figura 8). Essa legitimidade se reflete mais claramente nas percepções sobre os efeitos reputacionais: quase três quartos dos entrevistados (74,3%) concordam que cumprir os requisitos da UE fortaleceria a reputação internacional do Brasil (Figura 9).



*Figura 8: Os moradores da fronteira apoiam o requisito de desmatamento zero da UE. A pergunta era se o requisito da UE de que as exportações agrícolas e pecuárias comprovem origem sem desmatamento é razoável. Opções de resposta: Não razoável, Moderadamente razoável, Razoável.*



*Figura 9: Quase três quartos dos entrevistados concordam que cumprir os requisitos ambientais da UE fortaleceria a reputação do Brasil.*

No entanto, a aceitação das regras não significa aceitação de suas consequências. 66,9% dos entrevistados concordam que a conformidade reduziria a competitividade dos produtos brasileiros (Figura 10), uma preocupação que é particularmente aguda nos setores de commodities sensíveis a preço, onde as

margens são estreitas e os custos de conformidade são difíceis de absorver. Além disso, 61,5% concordam que os requisitos ambientais relacionados ao comércio com a UE são principalmente um veículo para os países europeus obterem vantagem econômica, sem benefícios reais para o meio ambiente (Figura 11).

### Competitividade

Considerando a exigência da União Europeia de desmatamento zero no Brasil, atender a essa exigência reduziria a competitividade dos produtos brasileiros.

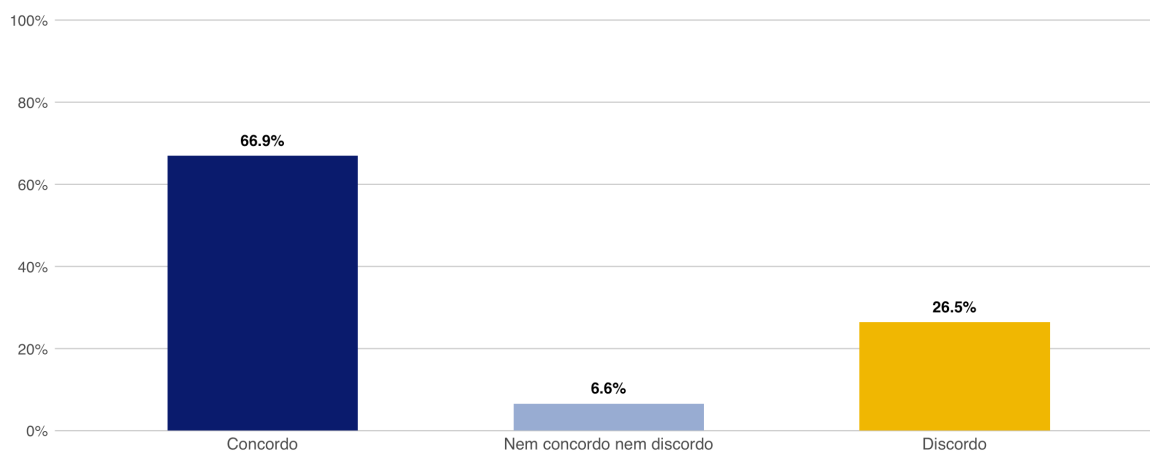


Figura 10: Dois terços dos entrevistados acreditam que a conformidade com a UE reduziria a competitividade dos produtos brasileiros.

### Vantagem econômica

Considerando a exigência da União Europeia de desmatamento zero no Brasil, trata-se apenas de uma desculpa para os países europeus obterem vantagem econômica, sem quaisquer benefícios reais para o meio ambiente.

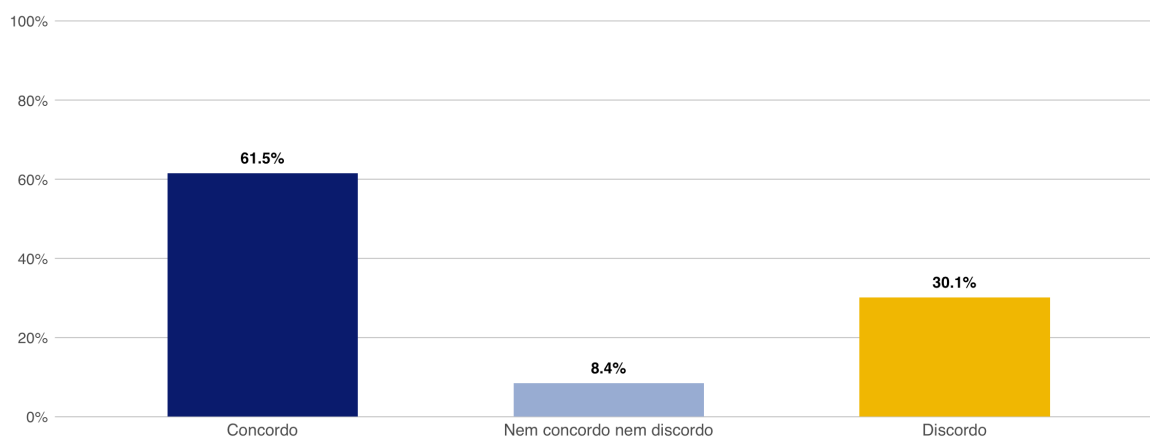


Figura 11: A maioria suspeita que os requisitos ambientais da UE servem aos interesses econômicos europeus, e não a objetivos ambientais genuínos.

O ponto crítico é que essas três avaliações coexistem, em vez de se cancelarem mutuamente. Os entrevistados não veem os ganhos reputacionais como compensadores das perdas de competitividade, nem interpretam os custos econômicos como evidência de que as regras são ilegítimas. Em vez disso, a conformidade é entendida como simultaneamente capaz de elevar o posicionamento internacional do Brasil e de impor encargos materiais aos produtores. O ceticismo em relação aos motivos da UE não produz rejeição às regras da UE — produz uma forma de aceitação gerenciada em que os termos da conformidade permanecem politicamente sensíveis, mesmo quando o princípio da conformidade não está em disputa.

Esse padrão — legitimidade reconhecida, custos ressentidos, motivos questionados — é o que distingue a resposta da fronteira à regulação da UE tanto do alinhamento entusiasmado quanto da resistência principista. Os entrevistados não enquadram os padrões da UE como expressões de valores compartilhados ou alinhamento ideológico. Eles os enquadram como restrições que devem ser gerenciadas, negociadas ou adaptadas. A conformidade é instrumental, não normativa. É o preço do acesso a um mercado valioso, não evidência de uma visão regulatória compartilhada.

## 5.2 O Contraste com a Regulação Doméstica

Um achado relacionado aprofunda o quadro. Quando perguntados sobre as regulações ambientais domésticas, uma clara maioria dos entrevistados é favorável a algum grau de flexibilização: 42,3% são favoráveis à flexibilização, 25,5% à flexibilização moderada e 32,2% a deixá-las inalteradas (Figura 12).

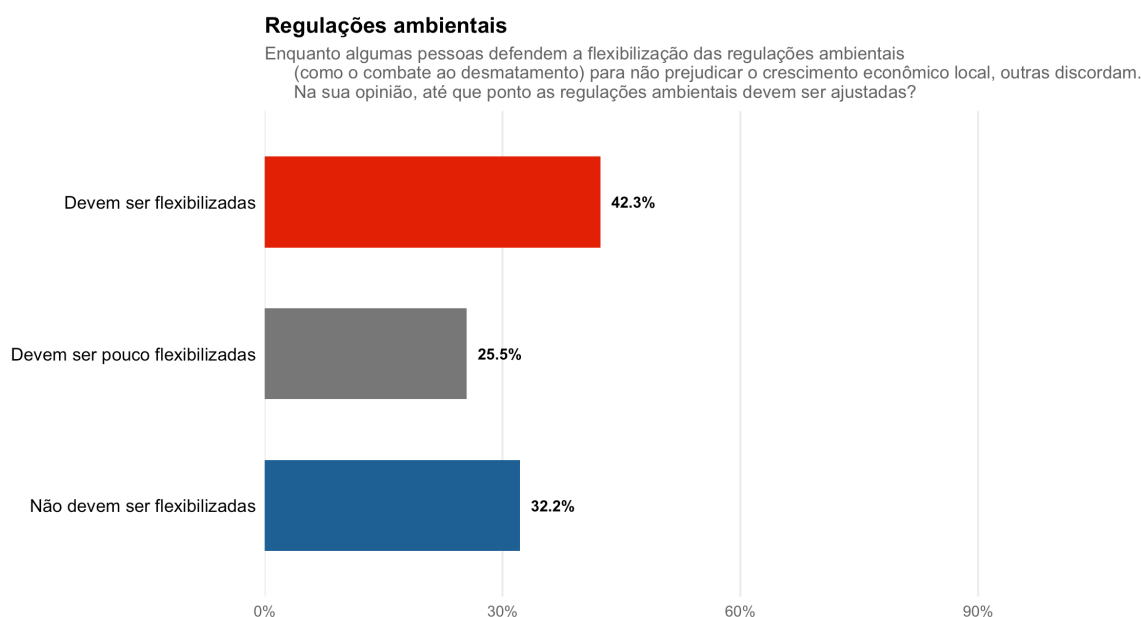


Figura 12: Os moradores da fronteira tendem a favorecer a flexibilização das regulações ambientais. A pergunta era em que medida as regulações ambientais deveriam ser ajustadas. Opções de resposta: Devem ser flexibilizadas, Devem ser pouco flexibilizadas, Não devem ser flexibilizadas.

Essa preferência não contradiz diretamente a ampla aceitação dos padrões da UE documentada acima. Em vez disso, ela reflete uma lógica subjacente consistente: as comunidades da fronteira distinguem entre regras externas que condicionam o acesso ao mercado e encargos regulatórios domésticos onde os custos recaem diretamente sobre os produtores sem um benefício comercial correspondente. Os requisitos da UE são aceitos porque são o preço de entrada em um mercado valioso. As regulações domésticas, por contraste, são percebidas como impondo custos sem proporcionar acesso ao mercado em troca. A distinção é pragmática, não principista — e é o pragmatismo, não a aparente inconsistência, que revela a orientação da fronteira em relação à regulação de forma mais ampla.

O padrão é consistente com o raciocínio instrumental, embora também pudesse refletir um ceticismo mais difuso em relação à autoridade estatal doméstica que coexiste com a resignação diante das exigências do mercado externo. As evidências sobre a cultura política apresentadas na Seção 6 oferecem contexto adicional para interpretar essa distinção.

### 5.3 Implicações

Tomadas em conjunto com os padrões de confiança documentados para os Estados Unidos e a China, o caso da UE reforça o achado mais amplo deste relatório: na fronteira agrícola brasileira, nenhum ator externo — seja um comprador dominante, um provedor de tecnologia e logística ou uma autoridade regulatória — converte automaticamente a presença econômica em legitimidade política. Cada relação é avaliada em seus próprios termos, e a legitimidade deve ser construída, não presumida.

Para os formuladores de políticas brasileiros, as evidências sugerem mais respaldo doméstico do que geralmente se assume para pressionar por mudanças nos termos e no sequenciamento das demandas regulatórias da UE — desde que isso seja feito de maneiras que protejam o acesso ao mercado, e não o coloquem em risco. As comunidades da fronteira não rejeitam o princípio da conformidade; contestam seus custos e questionam seus motivos. Essa é uma posição de negociação, não um veto.

Para a União Europeia, a implicação é que a forma como as regras são implementadas importa tanto quanto o que elas dizem. A condicionalidade comercial tem mais chances de ser absorvida quando é percebida como previsível, aplicada de forma uniforme e sensível às restrições econômicas locais. Onde as regras são vistas como metas móveis ou como impondo encargos assimétricos, elas correm o risco de se tornar pontos focais de contestação doméstica — mesmo em regiões que reconhecem o valor do acesso ao mercado internacional. E a contestação, ao longo do tempo, cria incentivos políticos para buscar mercados alternativos. A China é o mais óbvio deles.

# 6 FUNDAMENTOS POLÍTICOS DA FRONTEIRA



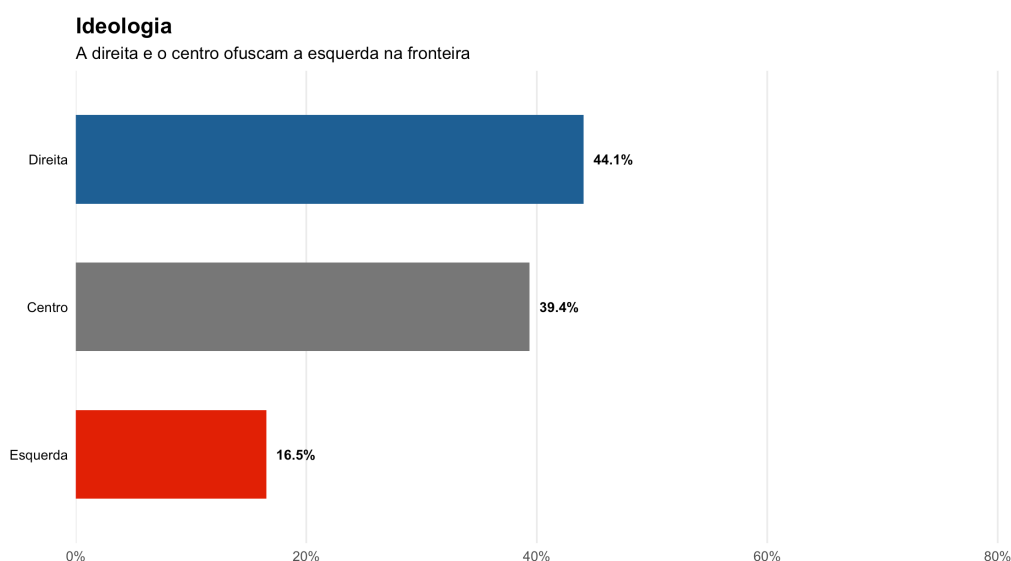
**A**s atitudes documentadas nas seções anteriores — a diferença de confiança entre os Estados Unidos e a China, a aceitação pragmática da regulação da UE, o desacoplamento entre dependência econômica e alinhamento político — não emergiram em um vácuo político. Elas são filtradas por uma cultura política distintiva que molda como todas as pressões externas são recebidas e avaliadas. Esta seção mapeia essa cultura por meio da pesquisa original conduzida para este relatório.

Três características do perfil político da fronteira são particularmente relevantes para compreender suas atitudes internacionais: uma acentuada virada ideológica à direita, um profundo ceticismo em relação à intervenção governamental e uma variação significativa entre as regiões Centro-Oeste e Norte. Essas não são três tendências separadas, são facetas de uma única disposição política — conservadora, antiestatista e atenta às consequências distributivas — que condiciona como a fronteira avalia os atores estrangeiros, as regras externas e o papel do Estado na mediação entre produtores domésticos e mercados globais.

## 6.1 A Virada à Direita

Ao longo dos últimos quinze anos, pesquisas nacionais no Brasil, inclusive aquelas conduzidas na fronteira agrícola, mostram um aumento acentuado na polarização ideológica. No final dos anos 2000, os entrevistados rurais estavam desproporcionalmente concentrados perto do centro do espectro esquerda-direita. Esse perfil centrista vem se erodindo substancialmente desde então. No início dos anos 2020, as preferências haviam se deslocado para a direita, com o movimento mais pronunciado ocorrendo nas regiões de fronteira do Norte.

Consistente com esse padrão, nossa pesquisa dos municípios da fronteira agrícola mostra que 44,1% dos moradores se identificam como de direita, 39,4% como de centro e 16,5% como de esquerda (Figura 13).



*Figura 13: A fronteira pende para a direita: uma pluralidade de moradores se identifica como de direita, com o centro como o segundo maior grupo. A pergunta pediu aos entrevistados que se posicionassem em uma escala de 1 a 9 de esquerda a direita.*

Múltiplos fatores plausivelmente impulsionaram essa mudança — a expansão agrícola e a confiança econômica que ela gerou, o realinhamento político nacional dos anos Bolsonaro e as mudanças nos ambientes midiáticos. Desvendar seu peso relativo está além do escopo deste relatório; o resultado, no entanto, é claro: uma região cujo centro de gravidade ideológico se deslocou decisivamente para a direita e cujas preferências políticas estão agora mais claramente consolidadas do que há uma década.

Essa virada à direita importa para a política internacional porque altera como as questões globais são filtradas pelas narrativas domésticas. Uma região conservadora e orientada para o mercado está predisposta a avaliar os atores externos pela ótica da liberdade econômica, da soberania e do ceticismo em relação à regulação multilateral. É mais receptiva a atores percebidos como apoiadores de mercados abertos e da iniciativa privada, e mais desconfiada daqueles associados a modelos econômicos dirigidos pelo Estado ou à imposição regulatória. Isso ajuda a explicar por que os Estados Unidos — associados, ainda que de forma imprecisa, ao liberalismo de mercado e ao governo limitado — desfrutam de uma vantagem de credibilidade que seu papel comercial direto na fronteira não explica plenamente, e por que a China — associada ao capitalismo de Estado e ao autoritarismo político — enfrenta um déficit de confiança que sua posição de compradora dominante não superou.

## 6.2 Ceticismo em Relação ao Estado

O conservadorismo da fronteira não é meramente ideológico em sentido abstrato. Ele se traduz em atitudes concretas em relação ao governo que são notavelmente consistentes em múltiplas medidas da pesquisa. 63,7% dos entrevistados concordam que o governo tenta fazer demais e que as pessoas deveriam cuidar melhor de si mesmas; 55,9% concordam que o governo interfere demais na vida das pessoas; e 64,3% concordam que a regulação governamental dos negócios faz mais mal do que bem (Figuras 14, 15 e 16).

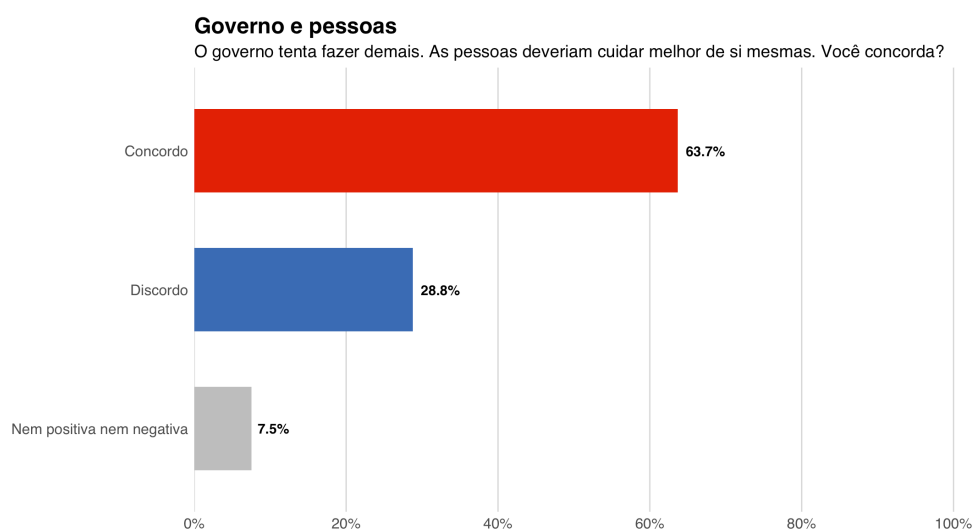


Figura 14: Quase dois terços dos moradores da fronteira acreditam que o governo tenta fazer demais.

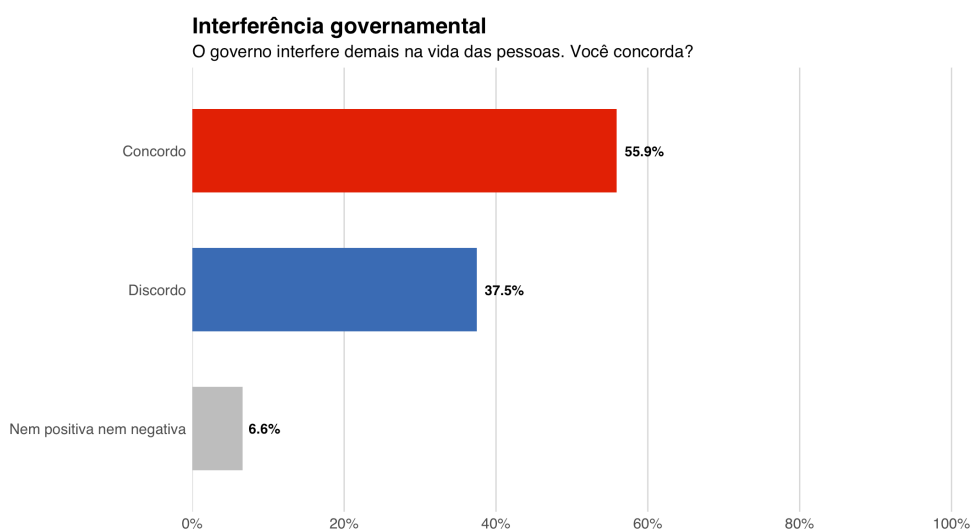


Figura 15: A maioria acredita que o governo interfere demais na vida das pessoas.

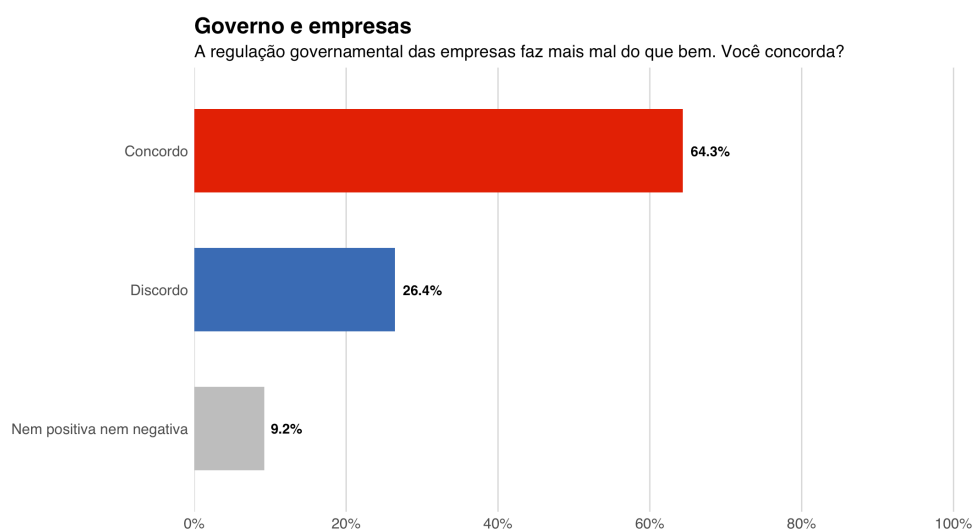


Figura 16: Quase dois terços acreditam que a regulação dos negócios faz mais mal do que bem.

A parcela relativamente pequena de entrevistados neutros em cada uma dessas medidas sugere que essas não são opiniões mornas, mas visões bastante consolidadas. O antiestatismo da fronteira é uma característica estrutural de sua cultura política, não um humor passageiro.

Essa orientação tem consequências diretas para como a fronteira recebe as pressões externas. Ela ajuda a explicar o padrão documentado na Seção 4: os moradores da fronteira aceitam os padrões ambientais da UE como condições de acesso ao mercado — um cálculo pragmático sobre comércio — ao mesmo tempo em que são favoráveis à flexibilização das regulações ambientais domésticas, que são percebidas como encargos impostos pelo Estado sem benefício comercial correspondente. A distinção não é contraditória. É consistente com uma visão de mundo em que os sinais de mercado são guias legítimos para o comportamento, mas os mandatos governamentais são vistos com suspeita. Regras externas que são mediadas pelo acesso ao mercado são toleráveis; regras que são mediadas pela autoridade estatal são resistidas.

De forma mais ampla, a baixa confiança da fronteira no Estado significa que políticas percebidas como impostas de cima para baixo — sejam acordos comerciais, regulações ambientais ou marcos de investimento estrangeiro — provavelmente gerarão resistência, a menos que sejam acompanhadas de consulta crível com os atores estaduais, federações agrícolas e comunidades rurais que efetivamente moldam as decisões de produção no campo. Esta não é uma região que se defere à autoridade federal em assuntos internacionais. Ela avalia os compromissos internacionais pela mesma ótica antiestatista que aplica à política doméstica.

### 6.3 Variação Regional: Centro-Oeste e Norte

A fronteira não é politicamente monolítica. O Centro-Oeste e o Norte compartilham uma orientação de direita, mas diferem em aspectos importantes que podem ter implicações para como as pressões internacionais são recebidas em cada região.

O Centro-Oeste é o mais ideologicamente polarizado dos dois, com a divisão mais acentuada entre direita (44,2%) e centro (43,3%) e o menor eleitorado de esquerda (12,6%). O Norte espelha a dominância de direita do Centro-Oeste (44%), mas diverge em sua composição interna: a esquerda sobe para 20,2% — a maior parcela nas duas regiões — enquanto o centro cai para 35,8% (Figura 17).

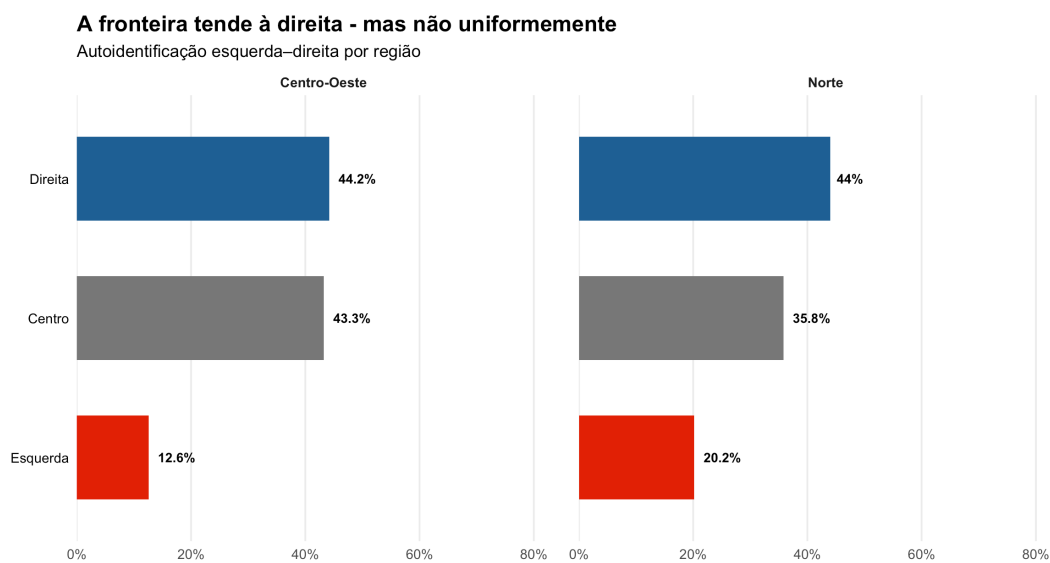


Figura 17: O Centro-Oeste e o Norte compartilham um perfil de direita, mas o Norte abriga uma circunscrição de esquerda significativamente maior.

Essas diferenças não são triviais. A maior porcentagem de esquerda do Norte, combinada com um centro menos dominante, sugere padrões distintos de clivagem política que podem refletir diferenças no ritmo e no caráter da integração agrícola, da presença estatal e das trajetórias históricas de colonização e desenvolvimento. A fronteira do Norte é mais recente, suas instituições estatais são menos consolidadas e sua população é mais heterogênea do que a fronteira agrícola estabelecida do Centro-Oeste.

Para os fins deste relatório, a variação regional importa porque implica que a resposta da fronteira às pressões internacionais não é uniforme. Uma região com uma minoria de esquerda maior pode ser mais receptiva a regulações mediadas pelo Estado, mais aberta à cooperação multilateral e menos reflexivamente cética em relação à condicionalidade ambiental. Por outro lado, a polarização mais estreita

entre centro-direita do Centro-Oeste pode produzir uma resistência mais consolidada à regulação externa e uma preferência mais forte por relações de mercado bilaterais em detrimento da definição multilateral de regras. Essas hipóteses apontam para uma área importante de pesquisa futura: a geografia política interna da fronteira como variável no posicionamento internacional do Brasil.

## 6.4 Por que a Cultura Política Importa para as Relações Internacionais

O perfil político documentado nesta seção não é ruído de fundo. É o quadro interpretativo por meio do qual toda pressão externa examinada neste relatório é filtrada.

A virada à direita explica, em parte, por que os Estados Unidos desfrutam de uma vantagem de credibilidade que supera seu papel comercial — e por que a China enfrenta um déficit de confiança que sua dominância como compradora não apagou. A orientação antiestatista explica por que a regulação da UE é aceita instrumentalmente, mas ressentida como um custo, e por que a regulação ambiental doméstica é vista como um fardo a ser reduzido. A variação regional explica por que a fronteira não deve ser tratada como um bloco político único nas análises das restrições à política externa brasileira.

Tomadas em conjunto, essas características estabelecem que as atitudes internacionais na fronteira agrícola não são epifenomênicas — não são um subproduto de fluxos comerciais ou sinalizações das elites que possam ser seguramente ignoradas. Elas estão enraizadas em uma visão de mundo política que molda o que a fronteira aceitará do mundo exterior, em que termos e a que preço. À medida que o peso eleitoral da fronteira cresce, essa visão de mundo molda cada vez mais a gama de escolhas de política externa disponíveis para os líderes políticos no Brasil.

# 7 RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS



**O**s achados apresentados neste relatório têm implicações concretas para a forma como diferentes atores compreendem e se engajam com a fronteira agrícola do Brasil. O que se segue não é um projeto estratégico, mas um conjunto de observações fundamentadas diretamente nas evidências da pesquisa. Elas estão organizadas por público — formuladores de políticas brasileiros, Estados Unidos, China e União Europeia — mas devem ser lidas como interconectadas. A fronteira está na interseção dos interesses de todos os quatro atores, e o que cada um faz molda as opções disponíveis para os outros. Um impulso de investimento chinês muda o contexto para o engajamento americano; uma mudança regulatória da UE altera o cálculo de negociação de Brasília; uma escolha de política brasileira repercute nas três capitais externas. As recomendações abaixo refletem essa interdependência.

## Para o Brasil

A fronteira não é uma beneficiária passiva das decisões tomadas em Brasília — é uma região cada vez mais assertiva com um perfil político distintivo, e esse perfil cria restrições reais sobre as posições que o governo federal pode adotar de forma crível em suas relações internacionais. Três restrições merecem atenção particular.

**A diferença de confiança limita a acomodação em relação a Pequim.** A divergência da fronteira entre dependência econômica da China e confiança política nos Estados Unidos não é uma curiosidade — é um fato político doméstico que qualquer governo deve navegar. Uma postura de política externa percebida como excessivamente acomodatória em relação a Pequim encontrará resistência precisamente nas regiões que geram as receitas de exportação que sustentam as contas externas do Brasil. A fronteira não rejeita a China economicamente, mas não confia na China politicamente. A margem de manobra de Brasília entre as duas potências é, portanto, mais estreita do que os fluxos comerciais sozinhos sugerem.

**Os termos de conformidade com a UE são negociáveis — a partir de uma posição de força doméstica.** A aceitação pragmática da fronteira dos padrões ambientais da UE — reconhecidos como legítimos, mas ressentidos como onerosos

e suspeitos de servir aos interesses europeus — não é um equilíbrio estável. Reflete uma conformidade gerenciada, e não um alinhamento genuíno. Os negociadores brasileiros têm mais respaldo doméstico do que talvez percebam para pressionar pelos termos e pelo sequenciamento das demandas regulatórias da UE, desde que o façam de maneiras que protejam o acesso ao mercado, e não o coloquem em risco. As evidências da pesquisa mostram uma região que aceita o princípio da conformidade, mas contesta seus custos — essa é uma posição de negociação, não um veto, mas também não um cheque em branco.

**A imposição de cima para baixo será resistida.** A baixa confiança da fronteira nas instituições políticas civis é uma característica estrutural dessa região, e não um efeito passageiro. Políticas percebidas como impostas de cima para baixo — sejam acordos comerciais, regulações ambientais ou marcos de investimento estrangeiro — provavelmente gerarão resistência, a menos que sejam acompanhadas de consulta crível com os atores estaduais, as federações agrícolas e as comunidades rurais que efetivamente moldam as decisões de produção no campo. Compromissos internacionais que contornam esses atores podem garantir vitórias diplomáticas no curto prazo, mas enfrentarão resistência à implementação nas regiões onde mais importam.

## Para os Estados Unidos

A pesquisa documenta uma notável ascensão da credibilidade política dos EUA na fronteira — de 34% dos entrevistados a nível nacional (dados LAPOP) considerando o governo dos EUA confiável em 2017 para 50% em 2023. Esse é um ativo significativo, mas três características dessa vantagem deveriam temperar qualquer complacência.

Primeiro, a durabilidade desse ganho é incerta. Se ele foi impulsionado principalmente pela dinâmica política dos anos Bolsonaro e seu alinhamento ideológico com Washington, pode se mostrar responsivo a mudanças na política doméstica brasileira de formas que os Estados Unidos não podem controlar.

Segundo, essa vantagem de credibilidade não está ancorada em presença institucional ou engajamento sustentado no campo. Ela coexiste com a quase total invisibilidade do papel estrutural das empresas americanas nas cadeias de suprimentos da fronteira. As comunidades que dependem da ADM, Cargill, Bunge, Mosaic, Corteva, John Deere e AGCO não vêem essas empresas como expressões de presença estratégica americana — elas as enxergam como a infraestrutura da produção cotidiana. Essa invisibilidade é um passivo. Significa que a vantagem de credibilidade dos EUA repousa em fundamentos perceptivos e políticos, e não em uma presença visível e legível que as comunidades associem à parceria americana.

Terceiro, a implicação operacional não é apenas sobre visibilidade do setor privado — embora isso importe, e as empresas existentes e suas associações setoriais deveriam fazer um esforço mais deliberado para serem reconhecíveis como parte da narrativa da fronteira. Trata-se também de engajamento a nível governamental. A fronteira é uma região onde os interesses estratégicos dos EUA — em resiliência de cadeias de suprimentos, segurança alimentar e equilíbrio de influência com a China — convergem com um ambiente político inusitadamente receptivo. Washington historicamente engajou o setor agrícola do Brasil por meio de negociações comerciais e cooperação técnica. A pesquisa sugere que existe um público para uma forma de engajamento mais visível e sustentada que conecte a presença americana na fronteira a uma narrativa mais ampla sobre parceria, confiabilidade e interesses econômicos compartilhados. Se esse público permanecerá receptivo indefinidamente, particularmente se a política doméstica dos EUA mudar ou se a China fizer esforços deliberados para cultivar familiaridade política, é uma questão em aberto.

## Para a China

A China é a compradora dominante da fronteira, mas comanda menos confiança política do que um ator com uma presença comercial direta muito menor. Os dados sugerem que essa diferença não está se estreitando — a desconfiança em relação à China aumentou quase 20 pontos percentuais entre 2014 e 2023, mesmo com o crescimento dos volumes comerciais. A presença econômica, como as evidências deixam claro, não tem sido um caminho para a credibilidade política nessa região.

Se Pequim escolhe se engajar com essa dinâmica é uma questão de prioridade estratégica. O que os dados implicam é que a abordagem atual — aprofundar os laços comerciais e de investimento sem cultivar o tipo de familiaridade política que gera confiança a nível comunitário — tem um teto. A fronteira continuará a vender para a China; mas não necessariamente confiará nela.

Esse teto pode não importar no curto prazo. Enquanto a China permanecer a compradora dominante e as safras brasileiras permanecerem fortes, a relação comercial é autossustentável. Mas os tetos se tornam consequentes sob pressão. Em um cenário em que as tensões comerciais escalam, em que a política doméstica brasileira muda de maneiras que tornam a acomodação em relação a Pequim mais custosa, ou em que os Estados Unidos ou a União Europeia oferecem quadros alternativos críveis para o acesso ao mercado, o déficit de confiança se torna uma vulnerabilidade. Uma região que vende para a China por necessidade econômica, mas confia nela menos entre as grandes potências, é aquela que será mais responsiva a arranjos alternativos, caso estejam disponíveis. A abordagem atual compra volume, mas não resiliência.

A posição da Syngenta/ChemChina no lado dos insumos acrescenta uma dimensão adicional. Se a China for percebida como consolidando o controle tanto no lado da demanda quanto no lado dos insumos do sistema produtivo da fronteira, o teto político pode endurecer em resistência ativa — particularmente em uma região predisposta a desconfiar do poder econômico concentrado vinculado ao Estado.

## Para a União Europeia

A UE entra nesse quadro de forma diferente dos outros atores: não é uma compradora dominante nem uma potência geopolítica na região, mas seus padrões regulatórios moldam o acesso ao mercado de forma mais direta do que quase qualquer desenvolvimento diplomático. As comunidades da fronteira aceitam esses padrões como legítimos e reconhecem seu valor reputacional — mas uma clara maioria também acredita que eles servem principalmente aos interesses econômicos europeus e não a objetivos ambientais compartilhados.

A implicação não é que a UE deva abandonar sua ambição regulatória, mas que a implementação carrega tanto peso político quanto o desenho. Padrões percebidos como previsíveis, aplicados de forma uniforme e sensíveis aos custos de ajuste local são absorvidos como fatos da vida de mercado. Eles geram o tipo de conformidade pragmática que a pesquisa documenta — relutante, instrumental, mas funcional. Padrões percebidos como metas móveis, ou como impondo custos que recaem de forma desigual sobre produtores que não têm recursos para absorvê-los, gerarão ressentimento. O ressentimento, ao longo do tempo, cria incentivos políticos para buscar mercados alternativos onde as demandas regulatórias são menores ou inexistentes. A China — que não impõe condicionalidade ambiental comparável em suas importações agrícolas — é a beneficiária mais óbvia.

A UE também deve reconhecer que seu alcance regulatório na fronteira é filtrado pela cultura política antiestatista documentada neste relatório. Uma região que desconfia da intervenção governamental em casa será particularmente sensível à percepção de que autoridades regulatórias estrangeiras estão ditando práticas de produção doméstica. Enquadrar a conformidade como acesso ao mercado — uma transação comercial — encontrará menos resistência do que enquadrá-la como governança ambiental — uma obrigação normativa. A distinção pode parecer semântica, mas em uma região onde soberania e autonomia são valores politicamente carregados, a forma como a regulação é narrada importa tanto quanto a forma como é aplicada.

## A Lição Comum

Para todos os quatro públicos, as evidências da pesquisa apontam para uma única dinâmica subjacente: na fronteira agrícola do Brasil, a presença econômica é necessária, mas não suficiente. Ela não gera automaticamente confiança política, aceitação regulatória ou alinhamento estratégico. Cada um desses elementos deve ser construído por meio de mecanismos que vão além do intercâmbio comercial — por meio de familiaridade institucional, engajamento visível, consulta crível e sensibilidade às consequências distributivas que as comunidades da fronteira experimentam diretamente.

Esses padrões dificilmente se suavizarão significativamente no médio prazo. A cultura política documentada neste relatório — o conservadorismo, o antiestatismo e o apreço pela autonomia — reflete características estruturais da organização econômica e social da fronteira. Essas condições provavelmente persistirão independentemente de quem governe em Brasília, o que significa que as restrições que a fronteira impõe à política externa brasileira são duradouras, e não cíclicas. Os atores que compreenderem isso — que tratem a fronteira não como um nó passivo em uma cadeia de suprimentos global, mas como uma circunscrição política com preferências, restrições e agência — estarão melhor posicionados para sustentar sua influência à medida que o peso econômico e eleitoral da região continua a crescer.

As dinâmicas documentadas aqui, ademais, não são necessariamente exclusivas do Brasil. Onde quer que regiões produtoras de commodities profundamente integradas enfrentem um ambiente internacional competitivo moldado por atores com interesses assimétricos e legitimidade desigual, o mesmo padrão provavelmente se repetirá: dependência econômica desacoplada do alinhamento político, aceitação instrumental de regras externas e pressões globais filtradas por culturas políticas locais que capitais distantes frequentemente não conseguem enxergar. As questões que a fronteira agrícola do Brasil levanta — sobre os limites da alavancagem comercial, as condições em que a condicionalidade regulatória alcança tração doméstica e o abismo entre interdependência econômica e confiança política — ajudam a definir a política da integração global em regiões dependentes de exportações muito além das fronteiras do próprio Brasil.

## 8 REFERÊNCIAS



- Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Plano Nacional de Fertilizantes. Brasília: Governo Federal do Brasil, December 2023. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/sdic/confert/pnf/pnf-v-08-06-12-23.pdf>.
- Colussi, Joana, Gary Schnitkey, Joe Janzen, and Nick Paulson. “The United States, Brazil, and China Soybean Triangle: A 20-Year Analysis.” *Farmdoc Daily* 14, no. 35 (2024). <https://farmdocdaily.illinois.edu/2024/02/the-united-states-brazil-and-china-soybean-triangle-a-20-year-analysis.html>.
- Cruz, Gabriela M. da, Leandro Gilio, and Marcos S. Jank. “Novos Desafios do Comércio Agrícola Internacional: Geopolítica, Segurança Alimentar e Inovação.” Working Paper 5/2024, Insper Agro Global, December 2024.
- Dasgupta, Aditya. “Technological Change and Political Turnover: The Democratizing Effects of the Green Revolution in India.” *American Political Science Review* 112, no. 4 (2018): 1–21. <https://doi.org/10.1017/S000305541800031X>.
- Freytes Frey, Carlos Luis. “The Cerrado Is Not the Pampas: Explaining Tax and Regulatory Policies on Agricultural Exports in Argentina and Brazil (2003–2013).” PhD diss., Northwestern University, 2015. ProQuest Number: 3724640.
- Gaughran, Audrey, Çağrı Çavuş, and Vincent Kiezebrink. “How Agriculture’s ‘Big Five’ Thrive in Crisis.” *Green European Journal*, August 2024. <https://www.greeneuropeanjournal.eu/how-agricultures-big-five-thrive-in-crisis/>.
- Governo Federal. “Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – Comex Stat.” Accessed April 6, 2026. <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>.
- GRAIN and ETC Group. “Top 10 Agribusiness Giants: Corporate Concentration in Food and Farming in 2025.” Submission to the UN Special Rapporteur on the Right to Food, June 2025. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/food/cfis/global-food-system/subm-concentration-corporate-power-cso-31-grain-etc-group.pdf>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Econômicos do Brasil 2024. Relatório 39. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102185\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102185_informativo.pdf).

- Ministério da Economia (Brazil). “Leading Destinations for Soybean Exports from Brazil in 2023, by Export Value Share.” Statista, March 2024. Accessed March 10, 2026. <https://www.statista.com/statistics/721259/value-share-soybean-exports-brazil-country-destination/>.
- Ministério da Economia (Brazil). “Soybean Exports from Brazil from 2006 to 2023 (in Billion U.S. Dollars).” Statista, March 2024. Accessed March 10, 2026. <https://www.statista.com/statistics/721173/soybeans-export-value-brazil/>.
- Mordor Intelligence. “Brazil Seed Treatment Market.” Market Research Report, 2025. Accessed April 6, 2026. <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/brazil-seed-treatment-market>.
- Mosaic Company, The. Annual Report (Form 10-K), Fiscal Year 2023. Filed with the U.S. Securities and Exchange Commission, 2024. [https://s1.q4cdn.com/823038994/files/doc\\_financials/2023/q4/MOS-2023-12-31-10K.pdf](https://s1.q4cdn.com/823038994/files/doc_financials/2023/q4/MOS-2023-12-31-10K.pdf).
- Nti, Frank K. “Impacts and Repercussions of Price Increases on the Global Fertilizer Market.” International Agricultural Trade Report, U.S. Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service, June 2022. <https://www.fas.usda.gov/data/impacts-and-repercussions-price-increases-global-fertilizer-market>.
- Observatory of Economic Complexity. “Soybeans Exported by Brazil.” OEC, 2024. Accessed March 10, 2026. <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/soybeans/reporter/bra>.
- Rodrigues, Waldecy, et al. “The Economics of Agribusiness in Developing Countries: Areas of Opportunities for a New Development Paradigm in the Soybean Supply Chain in Brazil.” *Frontiers in Sustainable Food Systems* 6 (2022). <https://doi.org/10.3389/fsufs.2022.842338>.
- Salin, Delmy L. Brazil Soybean Transportation: 2022 Overview. Washington, DC: U.S. Department of Agriculture, Agricultural Marketing Service, February 2023. <https://doi.org/10.9752/TS052.02-2023>.
- Smith, Amy Erica, and Taylor C. Boas. “Religion, Sexuality Politics, and the Transformation of Latin American Electorates.” *British Journal of Political Science* (2023): 1–20. <https://doi.org/10.1017/S0007123423000613>.
- Trase. “Brazil Beef Supply Chain, 2022 (FOB, by Exporter Group and Country of Destination).” Trase Supply Chain Explorer, 2022. Accessed March 10, 2026. <https://trase.earth/explore/supply-chain/brazil/beef>.
- Trase. “Brazil Soy Supply Chain, 2022 (FOB, by Exporter Group and Country of First Import).” Trase Supply Chain Explorer, 2022. Accessed March 10, 2026.

<https://trase.earth/explore/supply-chain/brazil/soy>.

USDA Foreign Agricultural Service. "Brazil: Fertilizer Situation and Outlook." USDA FAS Data and Analysis. Accessed April 6, 2026. <https://www.fas.usda.gov/search?keyword=Brazil%3A+Fertilizer+Situation+and+Outlook>.

USDA Foreign Agricultural Service. Grain and Feed Annual: Brazil. GAIN Report BR2024-0005. Washington, DC: USDA FAS, April 2024. [https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Grain%20and%20Feed%20Annual\\_Brasilia\\_Brazil\\_BE2024-0005.pdf](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Grain%20and%20Feed%20Annual_Brasilia_Brazil_BE2024-0005.pdf).

USDA Foreign Agricultural Service. Livestock and Products Semi-Annual. Report BR2023-0004. Brasília: USDA FAS, 2023.

USDA Foreign Agricultural Service. "Planting Seeds." USDA FAS Commodities. Accessed April 6, 2026. <https://www.fas.usda.gov/data/commodities/seeds-planting>.

USDA Foreign Agricultural Service. Record U.S. FY 2022 Agricultural Exports to China. International Agricultural Trade Report. Washington, DC: USDA FAS, January 2023. <https://www.fas.usda.gov/data/record-us-fy-2022-agricultural-exports-china>.

# 9 APÊNDICE



## Desenho da Pesquisa e Trabalho de Campo no Coração Agrícola

Para capturar diretamente como as relações internacionais são percebidas no campo, este relatório se baseia em dados originais de pesquisa coletados na fronteira agrícola brasileira. A pesquisa foi concebida para medir atitudes em relação às grandes potências, ao comércio internacional e às pressões regulatórias globais entre populações profundamente inseridas nos mercados globais de commodities, mas raramente estudadas como circunscrição de relações internacionais.

A pesquisa identifica e caracteriza padrões atitudinais; não foi concebida para testar mecanismos causais ou explicar plenamente suas origens. Onde o relatório oferece interpretações sobre por que padrões particulares emergem — por exemplo, na discussão sobre cultura política da Seção 6 — estas são apresentadas como a leitura mais plausível das evidências, e não como achados causalmente identificados.

O conjunto de dados resultante representa a primeira pesquisa de opinião pública presencial, regionalmente representativa e focada explicitamente na política internacional na fronteira agrícola do Brasil. Constitui uma contribuição empírica central deste relatório e fornece evidências que não poderiam ser geradas exclusivamente por meio de pesquisas nacionais existentes.

### **POR QUE REALIZAR O TRABALHO DE CAMPO PRESENCIAL**

A decisão de realizar entrevistas presenciais foi motivada por considerações tanto metodológicas quanto substantivas. A penetração da internet e o letramento digital variam amplamente no Centro-Oeste e no Norte do Brasil, particularmente fora dos principais centros urbanos. Dependendo de pesquisas online teria excluído sistematicamente entrevistados de menor renda, moradores rurais e populações em municípios de fronteira — precisamente os grupos cujas perspectivas são mais relevantes para compreender como as dinâmicas internacionais são vivenciadas localmente.

As entrevistas presenciais permitiram uma amostragem inclusiva, garantiram a compreensão de questões complexas relacionadas a atores internacionais e regras

comerciais, e reduziram o risco de viés de cobertura. Entrevistadores treinados puderam esclarecer as perguntas quando necessário e garantir uma administração consistente em contextos locais diversos. Essa abordagem foi essencial para produzir dados confiáveis e representativos em regiões onde a política internacional é sentida materialmente, mas discutida com pouca frequência em termos abstratos.

## **POR QUE AS REGIÕES CENTRO-OESTE E NORTE**

A pesquisa se concentrou nas regiões Centro-Oeste e Norte porque elas concentram as zonas de expansão agrícola mais dinâmicas do Brasil e respondem por uma parcela desproporcional da produção exportadora do país. Essas regiões sustentam a posição do Brasil nos mercados globais de alimentos e commodities e estão diretamente expostas à demanda internacional, às relações comerciais e aos padrões regulatórios.

Ao mesmo tempo, o Centro-Oeste e o Norte diferem de forma significativa em suas trajetórias históricas, na presença do Estado e nos padrões de integração econômica. A inclusão de ambas as regiões permite que a análise capture a variação dentro da fronteira agrícola, em vez de tratá-la como um espaço homogêneo. O recorte geográfico, portanto, equilibra precisão analítica com relevância mais ampla para a compreensão do engajamento internacional do Brasil.

## **ESTRATÉGIA DE AMOSTRAGEM, PONDERAÇÃO E CONTROLE DE QUALIDADE**

A pesquisa foi conduzida entre 25 de outubro e 18 de novembro de 2025, com 1.000 entrevistados em 70 municípios, selecionados de forma a refletir a variação em tamanho populacional, estrutura econômica e localização geográfica dentro do Centro-Oeste e do Norte. Uma estratégia de amostragem desproporcional foi empregada para garantir cobertura adequada de subgrupos menores e mais heterogêneos que frequentemente são sub-representados em pesquisas nacionais. Para restaurar a representatividade, pesos de pós-estratificação foram aplicados por meio de técnicas padrão de *rim-weighting*, alinhando a amostra com os parâmetros populacionais conhecidos para idade, gênero, escolaridade e região. Esse procedimento corrige os desequilíbrios de amostragem deliberados, preservando a capacidade de analisar as dinâmicas específicas da fronteira. A qualidade dos dados foi uma prioridade central ao longo do trabalho de campo. Todas as entrevistas foram gravadas e georreferenciadas, e uma parcela substancial dos questionários concluídos passou por verificações de controle de qualidade. As entrevistas que não atingiram os limites de qualidade ou foram interrompidas antes da conclusão foram excluídas do conjunto de dados final. Esses procedimentos garantiram consistência, confiabilidade e transparência na coleta de dados.





**FGV RI**

**ESCOLA DE  
RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS**