

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ANA CLARA LARSEN GROSS DGINKEL

**FOME, CAPITALISMO BUROCRÁTICO E INTERAÇÃO
DOMÉSTICO-INTERNACIONAL: O LUGAR DA QUESTÃO AGROALIMENTAR
NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL DE 2003 A 2022**

Santana do Livramento

2022

ANA CLARA LARSEN GROSS DGINKEL

**FOME, CAPITALISMO BUROCRÁTICO E INTERAÇÃO
DOMÉSTICO-INTERNACIONAL: O LUGAR DA QUESTÃO AGROALIMENTAR
NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL DE 2003 A 2022**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Relações Internacionais da
Universidade Federal do Pampa, como requisito
parcial para obtenção do Título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Orientador: Rafael Balardim

Santana do Livramento

2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

D532f Dginkel, Ana Clara Larsen Gross

Fome, Capitalismo Burocrático e Interação Doméstico-
Internacional: O Lugar da Questão Agroalimentar nas Relações
Internacionais do Brasil de 2003 a 2022 / Ana Clara Larsen
Gross Dginkel.

113 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade
Federal do Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2023.

"Orientação: Rafael Balardim".

1. soberania alimentar. 2. questão agrária. 3. análise de
política externa. 4. imperialismo. 5. capitalismo burocrático.
I. Título.

ANA CLARA LARSEN GROSS DGINKEL

**FOME, CAPITALISMO BUROCRÁTICO E INTERAÇÃO
DOMÉSTICO-INTERNACIONAL: O LUGAR DA QUESTÃO AGROALIMENTAR
NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL DE 2003 A 2022**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Relações Internacionais da
Universidade Federal do Pampa, como requisito
parcial para obtenção do Título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 17/01/2023

Banca examinadora:

Prof. Dr. Rafael Balardim
Orientador
Unipampa

Prof^a. Dr^a. Kamilla Rizzi
Unipampa

Prof. Dr. Rafael Schimidt
Unipampa

Para meus irmãos, Bruno e Ágatha.

Que não esqueçam que o mundo é mais gentil conosco do que foi para com os que vieram antes de nós, e que não esqueçam que o mundo segue reservando apenas duros golpes para a maioria. E que teimem em querer melhorar este mundo.

AGRADECIMENTOS

Cursar uma graduação (especialmente em uma instituição pública) não é fácil ou comum neste país, onde a educação é sinônimo de luta. Durante o curso, vi a Unipampa constantemente atacada por cortes orçamentários e interferências múltiplas, e a incerteza foi a marca desses anos na fronteira; por isso, meu agradecimento principal é aos que constroem esta universidade: cada professor, técnico, terceirizado, e especialmente cada estudante que nela acredita e que por ela batalha. Os tempos foram muito difíceis, mas também bonitos. Assim, agradeço aos meus colegas de curso, junto aos quais pude me perceber melhor e amadurecer; cada momento foi essencial em minha formação. De todos os docentes e colegas eu levarei memórias cheias de carinho, gratidão e esperança; sou muito grata especialmente ao meu orientador e à banca pelas contribuições valiosas, reflexões e palavras de estímulo.

Encerrando este ciclo, sei que tive privilégios que muitos não tiveram. Meus pais foram os primeiros de ambos os lados da família a alcançarem a faculdade, por meio de muitos sacrifícios e dificuldades. Devo à eles a compreensão da importância da educação, assim como foi com eles que aprendi as primeiras coisas sobre as injustiças deste mundo. Ao Douglas, meu companheiro, eu agradeço por tanto apoio, amor, cuidado e paciência; eu não teria chegado até aqui sem ele, e mesmo se chegasse, o caminho não teria sido tão bonito. À família Rojas Silva, especialmente meus sogros, agradeço por terem me acolhido em seu lar e por todo o carinho ao longo dos anos; sempre carregarei uma gratidão imensa.

Às minhas primas, Andressa e Larissa, agradeço por tudo que dividimos no sangue e na vida, e por tudo o que só vocês podem entender; Heloíse e Pâmela, amigas de vida inteira, e Julié e Brandon, amigos do começo desta jornada nas RI, agradeço por terem me mostrado que é possível conseguir forças nos dias mais difíceis, agradeço a leveza que trouxeram para o meu cotidiano, e pela amizade e cumplicidade ao longo dos anos. Aos amigos que fiz em Livramento, de minha turma, da Teca e outros espaços, agradeço por terem trazido um pouco de conforto na fronteira. Ao Maurício deixo aqui todo o meu carinho e gratidão pelas conversas sobre RI, veganismo, anticapitalismo, e desabafos à distância. Também agradeço especialmente aos meus guris, André, Diemesson, Marcos, Rafael e Victor, pelas incontáveis aleatoriedades que melhoraram meus dias em Livramento, pelas inúmeras vezes em que jogamos uma moeda e terminamos em algum canto escondido e bonito do Uruguai. Aos amigos de Brasília que me ensinam tanto sobre essas lutas tão justas, agradeço pela paciência e pelas trocas que me fazem ter certeza, cada dia mais, dos caminhos a seguir.

“Pero ni con toda la marina
Pueden sacar de la vitrina la peste campesina
Esto va pa'l capataz de la empresa
El machete no solo es pa' cortar caña,
También es pa' cortar cabezas”

Residente; Ibeyi

“Ya fueron miles y miles los que entregaron su sangre
y en caudales generosos multiplicaron los panes.
No me asusta la amenaza, patrones de la miseria,
la estrella de la esperanza continuará siendo nuestra.
Vientos del pueblo me llaman, vientos del pueblo me llevan,
me esparcen el corazón y me aventan la garganta.
Así cantará el poeta mientras el alma me suene
por los caminos del pueblo desde ahora y para siempre.”

Victor Jara

RESUMO

Esta pesquisa analisa a relação da produção e circulação de alimentos como fator de grande sensibilidade nas Relações Internacionais, considerando o Brasil no período que engloba os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) até Jair Bolsonaro (2019-2022). Seu objetivo central gira em torno de compreender como se relacionam os diferentes elementos nacionais e estrangeiros no tratamento da temática (considerando atores, níveis, pautas, objetivos, demandas etc). Busca-se, como problema, esclarecer que caráter assume a questão agroalimentar nas Relações Internacionais do Brasil e de que maneira isto impacta na promoção do tema. A hipótese tomada é a de que a problemática está diretamente ligada aos movimentos do capital internacional e aos atores tomadores de decisão no cenário doméstico; tal fato possibilita o uso das políticas agrárias e alimentares no sentido da promoção de interesses e objetivos específicos ligados às disputas e cessões existentes nos dois níveis de análise. A pesquisa foi desenvolvida a partir de análise bibliográfica, documental e utilizando dos métodos comparativo e histórico, usando elementos da Teoria Marxista de Relações Internacionais para basear suas reflexões, por conta do enfoque crítico e estrutural que apresenta a respeito do sistema capitalista e do imperialismo. Como resultado, tornou-se evidente que o caráter de disputa, parcerias e cisões entre os atores no contexto agroalimentar se dá principalmente por que a produção e circulação de alimentos se encontram na interseção entre interesses e dinâmicas domésticas e internacionais. Neste ponto, a conciliação ou conflito entre grupos influentes nos processos decisórios determina diretamente a maneira em que o tópico será conduzido, resultando no seu abandono ou promoção conforme a conjuntura.

Palavras-Chave: soberania alimentar; questão agrária; análise de política externa; imperialismo; capitalismo burocrático.

RESUMEN

Esta investigación analiza la relación entre producción y circulación de alimentos como un factor altamente sensible en las Relaciones Internacionales, considerando a Brasil en el período que abarca los gobiernos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) a Jair Bolsonaro (2019-2022). Su objetivo central gira en torno a comprender cómo los diferentes elementos nacionales y extranjeros se relacionan con el tratamiento del tema (considerando actores, niveles, agendas, objetivos, demandas, etc.). Busca, como problema, esclarecer qué carácter asume la cuestión agroalimentaria en las Relaciones Internacionales en Brasil y cómo eso impacta en la promoción del tema. La hipótesis que se asume es que el tema está directamente vinculado a los movimientos de capitales internacionales y a los actores decisorios en el escenario doméstico; este hecho posibilita el uso de las políticas agrarias y alimentarias en el sentido de promover intereses y objetivos específicos vinculados a las disputas y atribuciones existentes en ambos niveles de análisis. La investigación se desarrolló a partir del análisis bibliográfico, documental y utilizando los métodos histórico y comparativo, utilizando elementos de la Teoría Marxista de las Relaciones Internacionales para fundamentar sus reflexiones, debido al enfoque crítico y estructural que presenta respecto al sistema capitalista y al imperialismo. Como resultado, se hizo evidente que el carácter de disputa, alianzas y divisiones entre actores en el contexto agroalimentario se debe principalmente a que la producción y circulación de alimentos se encuentran en la intersección de intereses y dinámicas nacionales e internacionales. En este punto, la conciliación o conflicto entre grupos influyentes en los procesos de toma de decisiones determina directamente la forma en que se manejará el tema, lo que puede resultar en su abandono o promoción según la situación.

Palabras clave: soberanía alimentaria; cuestión agraria; análisis de política exterior; imperialismo; capitalismo burocrático.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. ALIMENTAÇÃO, DEPENDÊNCIA E ESTRUTURAS PRODUTIVAS.....	19
2.1 Mapeando a problemática: paralelos e desencontros da fome para com os estudos de Relações Internacionais.....	19
2.2 Segurança, autonomia e soberania alimentar: histórico, conceitos e prática.....	28
3. IMPERIALISMO, CLASSES E QUESTÃO AGRÁRIA: ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E A DINÂMICA DE DEPENDÊNCIA.....	43
3.1 Atores, processos, pautas e prática: contribuições da Análise de Política Externa...43	
3.2 Capital agrofinanceiro e contradições do sistema produtivo.....	49
4. CAUSALIDADES SINGULARES OU TENDÊNCIAS GLOBAIS? A FOME COMO FERRAMENTA.....	65
4.1 Projeto e prática de Política Externa nos governos petistas (2003-2016): solidariedade ou instrumentalização do tema?.....	66
4.2 O retorno às políticas neoliberais (2016-2022).....	80
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	94
REFERÊNCIAS.....	99

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da influência da produção de alimentos na projeção do Brasil no Sistema Internacional, a fins de analisar as ligações entre a perseguição da segurança alimentar doméstica e as assimetrias presentes na distribuição de alimentos no contexto internacional. O objeto foi definido a partir da percepção da relevância do problema da produção de alimentos e da fome a nível mundial, assim como pelo distanciamento observado entre os estudos de Relações Internacionais e a questão. Assim, se deseja delinear e aproximar uma temática multidisciplinar junto a uma perspectiva mais crítica dentro da academia.

A pesquisa gira em torno de compreender as correlações no âmbito doméstico-internacional existentes nas dinâmicas agroalimentares no Brasil, considerando o fato de que um país de grandes capacidades de produção agropecuária apresenta níveis críticos de insegurança alimentar entre sua população. Se toma como central o fato de que a questão alimentar é indissociável do contexto internacional e suas dinâmicas, seja pela natureza da problemática da produção e comercialização agropecuária, seja pela transversalidade dos atores mais relevantes.

O Brasil mantém cerca de 60% da população em algum nível de insegurança alimentar, sendo que 15,5% da população brasileira se encontra em situação de insegurança alimentar grave, segundo o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN, 2022). Ou seja, tal documento indica a existência de 125 milhões de brasileiros sem garantia plena de acesso a alimentos adequados e suficientes, e 33 milhões de pessoas se encontram em privação extrema de alimentos em um país de economia fortemente dependente da agroexportação.

Depreendendo que fatores nacionais exercem influência na Política Externa e levando-se em conta a formação histórica, política e econômica do Brasil, onde o poder do agronegócio se mostrou sempre relevante e fator de manutenção da pobreza e atraso no desenvolvimento, este trabalho se direciona no sentido da análise de que, em um país onde o setor agroexportador possui grande relevância tanto no meio político quanto no econômico, a política externa brasileira não se distancia destes atores em sua formulação ou prática.

Isto pode ser percebido mesmo em governos de maior orientação social, como o período de permanência do Partido dos Trabalhadores (PT) no poder (2003-2016), em que

pautas de erradicação da fome e apoio às iniciativas populares de produção de alimentos receberam atenção, assim como engajamento em questões internacionais ligadas ao tema, de tratados e convenções ao discurso de compromisso para com a cooperação e horizontalidade nos problemas da miséria e insegurança alimentar.

O período marcado pelo poder do Partido dos Trabalhadores com Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), demonstra diferenças ideológicas e práticas em relação aos anos de Michel Temer (2016-2018) e especialmente Jair Bolsonaro (2019-2022). Entretanto, a noção de continuidade do poder da classe agroexportadora leva às reflexões a respeito das diferenças entre sua ação nestes governos; ao mesmo tempo, a questão da segurança alimentar se manteve um ponto de contínua relevância, seja através de medidas contra a fome ou a prevalência desta.

Por buscar entender os formatos mais amplos e gerais da temática alimentar nas Relações Internacionais brasileiras, esta pesquisa incorreu em uma opção por um escopo mais extenso. Isto possibilita avaliar as alterações, diferenças e semelhanças no período, já que uma redução temporal poderia resultar em uma interpretação equivocada da problemática, por considerar a questão sob óticas muito particulares. A avaliação exclusiva da questão alimentar no governo Lula, por exemplo, traria à tona o protagonismo do Brasil de maneira geral no SI, a orientação social visando conciliação de classes, e o crescimento da economia, enquanto uma análise específica do governo Bolsonaro, por outro lado, colocaria em evidência as políticas de austeridade social, as ideias neoliberais e as instabilidades globais.

Assim, o marco temporal inicial adotado por este trabalho, escolhido por demarcar um ponto de virada do país na problemática da fome, é o do ano de 2003, marcado pela ascensão de um governo centro-esquerdista com a posse de Luís Inácio Lula da Silva. Neste governo, tiveram efeitos as buscas por reduzir a insegurança alimentar doméstica e a participação de discussões e iniciativas nesse sentido em âmbito internacional. No entanto, desde então, as decisões e políticas desenvolvidas a nível estatal variaram em ideologia, objetivos e volume, não se definindo como um tópico de esforços profundos e permanentes de Estado, tomando forma de políticas de governo.

Desta forma, a avaliação deste trabalho seguirá até o ano de 2022, em meio a uma das fases mais intensas do desmonte das políticas sociais anteriores, intensificação das assimetrias e disparidades sociais e solidificação da política de austeridade no governo de Jair Bolsonaro, justificando tal escolha a partir do entendimento de que, primeiramente, o cenário internacional e doméstico permitiram a ascensão de um governo de centro-esquerda ao poder,

com o foco em políticas sociais mais fortalecido, o que permitiu a promoção da segurança alimentar.

Especificamente tratando da questão alimentar, se compreende que diferentes fatores exercem influência negativa e incerteza com relação à produção, garantia de qualidade e quantidade de alimentos, flutuações dos preços e dos mercados, considerando a questão biológica da produtividade e também as dinâmicas políticas presentes nestes esquemas. Podem-se perceber, ao longo da história e na atualidade, os efeitos de guerras, conflitos, crises, desequilíbrios na economia e o contexto das relações entre países específicos como sendo de grande efeito na produção e circulação de produtos agropecuários em todo o mundo.

Entretanto, não são apenas estas as causas fundamentais para que exista a presente assimetria produtiva e de capacidade de acesso à alimentos no mundo, já que figura entre as principais causas da existência da fome o próprio formato do sistema produtivo mundial; o Brasil ocupa lugar entre os maiores produtores de alimentos como açúcar, soja, milho, grãos, tabaco, cacau, frutas e outros (ARIAS et al, 2017), mas estes são, predominantemente, destinados ao mercado consumidor estrangeiro, ao mesmo tempo que a pequena parcela comercializada no mercado interno muitas vezes é vendida por preços mais altos, sob influência política de dumping e a desvalorização do real frente ao dólar, por exemplo.

Como base da ação do agronegócio em detrimento da busca por medidas sociais e de fomento à segurança alimentar e a soberania do país, pode-se mapear também a ação específica das camadas dirigentes da econômica e da política doméstica, tendo em vista que sem o aval desta o comércio exterior do país não poderia se dar nos mesmos formatos e com a mesma orientação. Desta forma, a problematização deste trabalho se insere em função de identificar as correlações existentes entre atores e fatores, tanto domésticos quanto internacionais, na problemática alimentar brasileira e apontar as principais características da dinâmica. Considerando as flutuações externas ligadas à temática agroalimentar, a ação das parcelas domésticas de influência na questão, e as capacidades produtivas do país, se busca esclarecer: que caráter assume a dinâmica de produção e distribuição de alimentos na projeção internacional do Brasil, e de que maneira isto impacta na condução e promoção do tema?

Se considera, neste trabalho, que por serem os cenários doméstico e exterior e a dinâmica entre eles bastante complexos, diferentes fatores influem nas decisões, medidas e preferências da Política Externa. Junto a isto, modificações sistêmicas influenciam nas ações do Brasil, sendo que a mudança observada no período analisado se deve principalmente a uma

transição de governos com pautas sociais para um abertamente neoliberal. Desta maneira, se enfatizam menos os esforços voltados ao bem estar integral — e em especial a segurança alimentar — da população em favor do comércio internacional e da liberalização, pontos profundamente ligados com a produção doméstica de alimentos.

Assim, toma-se como hipótese que a problemática alimentar se posiciona diretamente na interseção entre o âmbito doméstico e o internacional, não se tratando somente de uma questão de causas, consequências e efeitos domésticos, e estando ligada diretamente à dinâmica do capital internacional; a temática se define também como sujeita a ser transformada em instrumento de promoção política e projeção internacional, por não constituir política de Estado, materializando disputas dos grupos que o compõe.

Essas parcelas se articulam junto a grupos e dinâmicas externas de modo a servir de balcão de negociação dos interesses da elite agropecuária, exercendo um papel de mediadora em benefício próprio e mantendo estáveis as estruturas produtivas (que pouco contribuem para o desenvolvimento nacional) em detrimento da segurança e bem estar da população brasileira. Essas forças nacionais atuam num esquema que se insere dentro de entendimentos próprios do campo da Análise de Política Externa, conciliando interesses, objetivos, mecanismos e estruturas tanto estrangeiras quanto domésticas, de maneira a atuar e beneficiar exclusivamente as camadas e países mais poderosos.

Este trabalho busca analisar a fome como um fenômeno de amplidão global, com origens, causas, efeitos e desdobramentos que não se limitam a circunstâncias específicas ou particulares de um país; a insegurança alimentar deriva de todo o contexto do capital internacional, suas engrenagens e dinâmicas, não sendo um fenômeno isolado sem correspondência para com a realidade internacional. Assim, o objetivo central desta pesquisa é compreender como estão correlacionados os âmbitos doméstico-internacional para com dinâmicas de produção e distribuição de alimentos no Brasil (avaliando causalidades, objetivos, interesses, atores etc), considerando o fato de que um país de grandes capacidades agropecuárias mantém milhões em situação de insegurança alimentar.

Seus objetivos específicos podem ser definidos nos seguintes pontos: 1) compreender discussões das Relações Internacionais com relação à tríade da questão agrária, dependência, e (in)segurança alimentar, incluindo seus paralelos na política exterior do Brasil; 2) analisar os processos de formulação e prática da política externa do Brasil, observando a articulação de atores, pautas, dinâmicas e objetivos a partir da Análise de Política Externa; 3) interpretar a

dualidade, correlações e contradições da fome na atualidade, e sua instrumentalização para promoção de projetos de governo em diferentes níveis.

Este trabalho se desenvolve a partir de noções e discussões a respeito da questão agrária, das relações de dependência geradas pelo imperialismo, da negligência com relação ao tópico da alimentação e das dinâmicas destes fatores no sistema internacional. Fontes específicas da área de Relações Internacionais são utilizadas, mas considerando a transversalidade deste tema, tópicos de outros campos também são estudados por conta da natureza multidisciplinar das Relações Internacionais e especialmente por conta das particularidades do tema deste trabalho, que atravessa questões da geografia, da economia política internacional, da ciência política e outras. Além disto, por se encaminhar a partir de noções e questionamentos que se posicionam dentro de discussões marxistas (a terra, a produção, a assimetria de poder e de distribuição, por exemplo), diferentes reflexões desta categoria serão trazidas ao debate.

A justificativa para esta pesquisa se dá a partir da percepção de que há, na academia de Relações Internacionais, um distanciamento para com a questão relativa à fome. Embora este seja um problema mais antigo que a própria existência do Estado, e impacte diretamente em temas que permeiam as discussões internacionais, o problema se mantém como um tópico secundário e dependente das discussões e contextos de relativa maior sensibilidade. Frequentemente conflitos militares, sanções econômicas, disputas comerciais, alta de preços e de produção ocupam espaço de protagonismo nas discussões da área, sendo que a fome só retorna ao centro do debate quando acompanhada diretamente por tais tópicos de maior visibilidade.

Historicamente, o Brasil enfrenta diferentes desafios como a insegurança alimentar e o empobrecimento da população, destruição de biomas através de queimadas de grande extensão, violações de direitos indígenas e uso intensivo de químicos danosos a pessoas e ao meio ambiente. Estas discussões não se colocam à parte das Relações Internacionais e são foco de diversos fóruns, organizações e acordos internacionais, estimulando debate e ação conjunta internacional; ao mesmo tempo, representam pontos cuja ligação para com a agroexportação traz à tona uma necessidade de entendimento de seu contexto e variáveis ao longo do período abordado.

O país não está à parte do cenário internacional e sofre críticas, recebe recomendações e participa de tratados e mecanismos de proteção a tais comunidades e biomas, mas ao mesmo tempo exporta sua produção agropecuária para algum lugar. É relevante tratar da questão pois

não parece existir perspectiva positiva para a população que é afetada direta ou indiretamente por essas dinâmicas; além disso, as contradições do capital (principalmente no campo) são geradas justamente pelos moldes do sistema capitalista, da internacionalização, da situação de dependência. Estas tensões parecem aumentar cada vez mais, já que os lucros do agronegócio aumentam e a proteção estatal sobre territórios e populações vulneráveis encolhe para deixar passar a monocultura.

Ao se decifrar os aspectos de extensão e caráter da relevância prática da questão agroalimentar nas políticas públicas (incluindo a Política Externa), é possível fomentar discussões e se imaginar maneiras de modificar as dinâmicas socioeconômicas internas e externas brasileiras. Por último, as temáticas e discussões apresentadas neste trabalho estão inseridas dentro do que se encaminham os interesses pessoais da autora pelos tópicos do imperialismo, questão agrária e dependência.

Esta é uma pesquisa exploratória pois tem como objetivo gerar maior familiaridade com o assunto, assim como aprimorar ideias e reflexões ainda superficiais (GIL, 2002). Além disso, não se realiza somente com intuítos de esclarecimentos voltados à academia, e sim com objetivos de servir (mesmo que sua contribuição seja pequena) na construção de alternativas práticas da alteração da realidade; assim, adquire também caráter de pesquisa aplicada, voltada à analisar problemas concretos e buscando oferecer aportes para sua compreensão e solução, não se limitando à discussão teórica.

Será feita a partir de análise bibliográfica (utilizando de produções acadêmicas e publicações, como teses, dissertações, artigos e outros) e documental (a partir de documentos oficiais, comunicados, acordos etc, assim como jornais, revistas, noticiários e pronunciamentos) e seu método de abordagem é o indutivo, pois parte de observações particulares para generalizações com relação aos fatos aqui comparados (MARCONI; LAKATOS, 2003), se analisando a política externa e doméstica de cada período abordado para se imaginar que em todos tanto a fome quanto a interferência da elite agropecuária são pontos constantes.

Quanto ao procedimento serão adotados o método histórico, que segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 107), “consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje”, já que compreender governos do começo da década é um dos parâmetros para esta pesquisa) e o comparativo (levando-se em conta as diferenças e semelhanças entre os governos abordados para se responder o problema, avaliando mudanças, políticas adotadas, contextos externos etc em busca de

oferecer um panorama mais completo e significativo).

Para realização da análise, serão consideradas as discussões, proposições e decisões ligadas à questão alimentar e ao agronegócio (dentro de questões ambientais, sociais, geográficas etc), nas diferentes esferas estatais de influência no assunto, como nas casas legislativas, ministérios, organismos do Estado brasileiro, assim como outros órgãos nacionais, estrangeiros (inclusive de natureza privada) e movimentos na sociedade civil, se atentando aos temas relevantes para este trabalho. Além disso, serão considerados os dados ligados à segurança alimentar, como números indicativos da população em vulnerabilidade, números ligados à produção e exportação agropecuária (sem que tais contribuições quantitativas modifiquem o caráter especialmente qualitativo desta pesquisa), eventuais tratados ou acordos firmados, diálogos para com outros países e participação em fóruns e organizações internacionais voltadas aos temas, a fim de contextualização, avaliação e reflexão.

Assim, este trabalho se organizará de modo a investigar as diferentes problemáticas inter-relacionadas de maneira individual, assim como conduzirá uma análise integral de tais temas visando permitir o exame de seu problema e sua hipótese. Esta pesquisa se dividirá em três capítulos. O primeiro manterá seu foco na problemática da alimentação e da produção de alimentos, que levará em consideração o corpo teórico utilizado para embasamento, e as contribuições presentes na academia a respeito, assim como dinâmicas sociais, políticas e econômicas inerentes à fome, segurança, soberania e autonomia alimentar.

O segundo capítulo abordará os tópicos que flutuam em torno do capitalismo de natureza burocrática no Brasil, considerando os processos decisórios marcados pela dependência e barganha em diferentes níveis e grupos políticos, assim como tratará do imperialismo e da subserviência de natureza econômica que existe no Brasil, e como a questão fundiária e produtiva, da produção de alimentos e de sua distribuição perpetuam essa subordinação.

Por fim, o terceiro capítulo tratará do exame da formulação de políticas públicas voltadas à mitigação e erradicação da fome, abordando as medidas tomadas pelos atores domésticos e estrangeiros nos governos e períodos delimitados; para isto, analisará brevemente os governos englobados em seu escopo e levará em consideração fatos, iniciativas, convenções, discussões e práticas inseridas na questão agroalimentar.

2. ALIMENTAÇÃO, DEPENDÊNCIA E ESTRUTURAS PRODUTIVAS

O capítulo inicial da presente pesquisa se dedica, principalmente, a introduzir conceitos, temas e questionamentos relativos a seu objeto de estudo. Para que se conduzam as reflexões de acordo com os objetivos determinados, é necessário que sejam esclarecidas concepções, problemáticas e ideias que norteiam debates e observações aqui presentes.

Em primeiro lugar, será apresentada a discussão e os debates das diferentes facetas que a temática deste trabalho representa dentro do campo das Relações Internacionais. Por se tratar de um tema que atravessa diferentes disciplinas e compor discussões amplas, incluindo posições conflitantes na academia e sociedade, será feito o posicionamento da temática dentro de tais vertentes e disputas teóricas e práticas.

Se iniciará pela discussão geral da temática alimentar, neocolonial e agrária na disciplina de Relações Internacionais, sob a ótica de suas teorias, autores, conceitos e paradigmas próprios do campo de estudo; também serão introduzidos e justificados os instrumentos teóricos e metodológicos adotados para análise a partir da teoria marxista, e se apresentarão contribuições existentes em disciplinas paralelas.

Em seguida, será abordada a temática específica da questão alimentar, a fim de delinear os parâmetros de avaliação do problema e a situação brasileira em tal questão. A compreensão dos conceitos de soberania, autonomia e segurança alimentar, juntamente com a investigação das convenções e consensos internacionais a respeito da produção, comercialização e consumo de alimentos elucidará a própria condição do Brasil e sua conformidade para com os objetivos e instituições globais.

2.1 Mapeando a problemática: paralelos e desencontros da fome para com os estudos de Relações Internacionais

Apesar de compor uma aflição tão antiga quanto a própria humanidade, o distanciamento da academia, de centros de debate (especialmente a nível internacional) e das políticas de Estado para com a fome é notável. Estratégias profundas visando pôr fim ao sofrimento de milhões de indivíduos subnutridos (que morrem de fome enquanto alimentam outros países) seguem menos eficientes que as políticas voltadas a alimentar tais estruturas de onde nasce o problema.

Josué de Castro, em seu prefácio à sua *Geografia do Fome* (1984, p. 21), explicita a lentidão e a negligência deliberada das ciências em tratar da fome, especialmente sob o ponto de vista das implicações políticas, sociais e humanas

foram necessárias duas terríveis guerras mundiais e uma tremenda revolução social — a revolução russa — nas quais pereceram dezessete milhões de criaturas, dos quais doze milhões de fome, para que a civilização ocidental acordasse do seu cômodo sonho e se apercebesse de que a fome é uma realidade demasiado gritante e extensa, para ser tapada com uma peneira aos olhos do mundo.

Especificamente tratando da academia de Relações Internacionais, sabe-se que esta foi quase que completamente construída e projetada a partir de fundamentos ocidentais, suas perspectivas, interesses, parâmetros e necessidades (GÓES, V., 2017), incluindo os elementos materiais que permitiram que tais estudos se desenvolvessem em um país ou outro. Altamente estadocêntrica (TICKNER; BLANEY, 2013), teve o Estado europeu moderno como ponto de partida de suas discussões iniciais, herança da prevalência da ótica ocidental na construção da ciência, ainda que estes princípios westfalianos não encontrassem (seja na época de surgimento de tal ator, seja à época do surgimento da disciplina) paralelos equiparáveis fora do eixo ocidental.

Nogueira e Messari (2021) apontam que, por sua gênese no Ocidente, a disciplina se orientou pelos interesses e parâmetros deste, reproduzindo em larga escala as visões ocidentais (em especial estadunidenses e britânicas) e refletindo suas orientações metodológicas e epistemológicas. De acordo com Virgínia Góes (2017, p. 192) “a adoção de categorias analíticas e formulações conceituais do Ocidente reflete a própria dinâmica de poder deste campo investigativo”.

Desta maneira, as temáticas que levantaram mais atenção e senso de urgência por parte dos acadêmicos da disciplina ao longo da história se situavam entre assuntos de Estado e das dinâmicas do Capital em grande escala; guerras, crise, projeção de poder, alteração no status quo e outros temas de similar escopo seguiram entre os mais extensivamente estudados.

De maneira geral, o indivíduo, temas ambientais e sociais se colocam, sob muitos aspectos, como elementos secundários quando se analisam as óticas de diferentes teorias, sendo que sua relevância dentro das Relações Internacionais é debatida e não é sinônimo de consenso. Além disso, por tais temas muitas vezes representarem problemas de países menos desenvolvidos, também são divulgados e debatidos com menor frequência, seja pelas

dinâmicas de poder envolvidas na produção do conhecimento, seja por conta das capacidades materiais de fomento à pesquisa e ciência. Conforme sintetizado por Tickner e Blaney¹,

O fato de esta disciplina ser indiferente ou mesmo desdenhosa em relação às práticas acadêmicas e questões políticas fora de seu núcleo, e que suas ferramentas conceituais primárias, categorias analíticas e conceitos são mal equipados para entender muitas das questões globais mais importantes, é algo que apenas um número surpreendentemente pequeno de acadêmicos, mesmo aqueles pertencentes às correntes dominantes, argumenta. E, no entanto, a estrutura centro-periferia que rege o aparato de produção intelectual das Relações Internacionais tem se mostrado relativamente imune a essas acusações (TICKNER; BLANEY, 2013, p. 212, tradução nossa).

Em suma, a academia internacionalista reproduz a si mesma, não raramente, como fórum de discussões de interesses e preocupações de parcelas ocidentais, desenvolvidas, com maiores recursos e capacidades. Virgínia Góes (2017, p. 190) argumenta que a produção do conhecimento na disciplina de Relações Internacionais é permeada por dinâmicas de poder, “refletindo a conjuntura do Sistema Internacional, a qual denota discursos e práticas carregados de influência colonial”.

Um dos exemplos disto se mostra na problemática da fome. É possível que a onipresença constante desta ao longo dos séculos tenha transformado a temática em lugar-comum, parte inescapável da existência humana e interação entre Estados; as relações capitalistas que regem as dinâmicas em todo o mundo transforma a alimentação em uma questão comercial (OLIVEIRA, A. U., 2016), assim como reduzem as interações entre Estados à guerra ou cooperação econômica, em parte expressiva das análises.

A alimentação (e a produção e comércio ligados a esta) revelam, acima de tudo, relações de poder entre atores (seja dentro de um país, seja no cenário internacional). Shepherd (2012) aponta que ainda que o caráter primário da fome e da agricultura se relacionem à questão da integridade e segurança humana, o tópico é transformado em ponto de estratégias e políticas de securitização e diretrizes econômicas; a legitimação da mercantilização de alimentos se completa quando o controle por sobre fontes e estruturas produtivas revela vantagens e estabilidade para Estados e atores de influência.

¹ Trecho original: “que esta disciplina es indiferente a las prácticas académicas y a las cuestiones políticas ajenas a dicho núcleo, e incluso las desprecia, y que sus herramientas conceptuales primarias, categorías analíticas y conceptos están escasamente preparados para comprender muchos de los problemas globales más importantes, es algo que no discuten más que un número sorprendentemente pequeño de académicos, incluso de los que pertenecen a corrientes mayoritarias. Y sin embargo, la estructura centro-periferia que gobierna el aparato de producción intelectual de las Relaciones Internacionales se ha mostrado relativamente inmune a estas acusaciones”.

Na área de Relações Internacionais, a ausência de estudos sobre a fome impacta de maneira qualitativa a disciplina, não se tratando apenas de uma baixa produção em termos quantitativos, segundo Thiago Lima (2014); este autor remete ao surgimento da disciplina para se pensar seu distanciamento para com a questão agroalimentar: tendo surgido em função de pensar e evitar o sofrimento humano e as consequências negativas da guerra, o caráter da alimentação também pode ter sua relevância justificada pelos mesmos motivos. Quando a questão alimentar é analisada nas Relações Internacionais isto ocorre de maneira interdisciplinar, através de disciplinas e temas da Ciência Política, Geografia, Ciências Sociais e similares. Desta maneira, não são profundamente exploradas as temáticas, debates e contextos específicos das Relações Internacionais, fazendo com que conclusões e perspectivas amplas não sejam amplamente delineadas de acordo com os parâmetros próprios da disciplina.

A ligação da fome para com as dinâmicas internacionais e a ligação destas para com os fatores domésticos de produção, circulação e consumo de alimentos, por exemplo, recebe mais atenção em outras disciplinas quando se analisa a formação histórica e econômica do Brasil, na presença e influência dos ruralistas, na divisão da terra em latifúndios e sua cristalização nas estruturas de poder; de maneira similar, o processo decisório em política externa e a fomentação de políticas públicas alimentares encontra mais contribuições teóricas na Análise de Política Externa do ponto de vista dos atores, mas sem ser extensivamente aplicada aos grupos que compõem a elite agroexportadora no Brasil.

Na produção acadêmica específica do campo das Relações Internacionais, se podem desenhar diferentes visões, contribuições e possibilidades de análise a partir das múltiplas teorias que dão corpo à disciplina a respeito da questão alimentar. A análise das contribuições da área serve para que se entenda onde se insere e de que maneira se projeta a problemática nas Relações Internacionais; que tópicos, paradigmas, explicações e exemplos próprios da disciplina dialogam com a problemática e a promoção de sua resolução. Conforme Nogueira e Messari (2021, p. 2), ainda que Relações Internacionais faça parte de um conjunto amplo e plural de temáticas e áreas das quais não se desvincula, as questões internacionais “possuem uma qualidade distinta dos problemas investigados pelas ciências sociais que se ocupam dos processos que ocorrem no espaço doméstico”.

Assim, compreender as proposições das teorias de Relações Internacionais é necessário para que se possa entender de que maneira a área foi construída, como seus temas se relacionam para com o estudo da produção e distribuição de alimentos no mundo e

especialmente de que maneira influencia e reflete a realidade. Mesmo que não exista uma ligação profunda entre a temática e a área em que se insere esta pesquisa, é preciso situá-la na disciplina, avaliar correspondências e propor pontos de encontro teórico e prático entre ambas.

A presente pesquisa considera que há uma maior aceitação e alcance das teorias e interpretações *mainstream* no campo das Relações Internacionais, não por uma maior capacidade de explicar ou solucionar problemáticas da realidade, e sim por conta de seu potencial de justificar ações e abstenções dos atores envolvidos nos processos do Sistema Internacional. Em abordagens que enfatizam o protagonismo do Estado, por exemplo, a temática alimentar tomaria forma através sensibilidade do tema como tópico de segurança internacional; em interpretações liberais e idealistas, o papel do comércio internacional e das instituições resultaria em uma avaliação que as disparidades econômicas e de poder no Sistema Internacional representam mais uma solução que a raiz do problema.

Desta maneira, uma problemática como a da insegurança alimentar em meio a altos fluxos produtivos e de exportação é muitas vezes inserida em um estudo e prática insuficiente; sendo um problema complexo e profundo, necessita de esforços amplos e ativos para que soluções eficazes e duradouras sejam alcançadas. Analisá-la como um acaso a ser resolvido de maneira natural e espontânea pelo avanço das ligações comerciais entre os Estados, por exemplo, ou atribuir a esta uma natureza de menor urgência frente aos tópicos de *high politics* incorre diretamente na busca real por avanços na questão. Na análise acadêmica do tópico, determinar soluções a partir de referências morais, afirmações generalizantes e soluções abstratas também demonstra certo enviesamento, parcialidade e nem sempre abarca variáveis adequadas, ainda que se mantenha uma posição razoável na adoção de paradigmas e conceitos.

Considerando a ligação entre o teórico e o real, e que existem atores com maiores capacidades de produção e influência acadêmica do ponto de vista material, é bastante claro o fato de que algumas interpretações são mais difundidas por conta das capacidades dos atores a que estão ligados seus estudiosos, assim como há uma amplitude de teorias e posições que são úteis na defesa de decisões, estratégias e ações de países, junto a iniciativas e instituições específicos. Da mesma forma, justamente essas propostas acadêmicas podem servir para basear posições e orientar processos decisórios em todo o globo, ao mesmo tempo em que a dinâmica de produção do conhecimento também serve no apagamento ou suposta superação de preceitos teóricos e debates.

A partir disto, ao se analisar um fenômeno nas RI e ao se avaliar teorias e as propor quando no desenvolvimento das problemáticas, se revela adequada a atenção aos efeitos, causalidades e tendências que se revelam nas estruturas e nos acumulados que por sobre estas se constroem. A questão alimentar, particularmente, não se desvincula jamais das estruturas econômicas que a gera, sendo um efeito resultante de políticas e decisões e não ocorrendo em um vácuo.

Assim, se distanciando de outras teorias, este trabalho se vincula ao pensamento marxista por que deste se obtém que a materialidade, as estruturas econômicas e a dinâmica histórica assentam os fundamentos do todo — e assim, também das relações entre atores no meio internacional. A teoria marxista se faz útil, conforme Visentini (2019), pois em seu cerne “permite fundamentar a noção de economia e de dominação no plano internacional, dentro de uma perspectiva que enfatiza os macroprocessos de evolução, transformação e ruptura.”. O autor também elucida:

Os realistas se especializaram no conflito e os “liberais” nas conexões “cooperativas” entre atores, mas o marxismo tem uma base epistemológica muito mais ampla e capacidade de explicar, com base histórica, o surgimento das demais teorias, bem como de si mesmo. E, principalmente, consegue explicar a origem do sistema, a forma de sua evolução e, algo que os demais são incapazes, a mudança e ruptura do mesmo. Os demais falam em um “modelo (ou cenário) estável”, onde as ações ocorrem. (VISENTINI, 2019, p. 54)

Partindo disto, as estruturas do imperialismo, dependência e assimetrias econômicas vão de encontro à Teoria Marxista de Relações Internacionais, assim como debates da Economia Política Internacional; entretanto, a temática da fome, consequência direta das estruturas produtivas do capitalismo internacional, da semifeudalidade doméstica e das desigualdades decorrentes não são substancialmente debatidas no campo das Relações Internacionais. Quando trabalhada na disciplina, a questão agroalimentar compõe principalmente discussões de direitos humanos, políticas sociais, pautas ambientais, assim como tópicos comerciais, desvinculando-a muitas vezes, do ponto mais sólido de sua permanência através dos séculos: a problemática econômica, de ordem material e fruto de negligência, sempre inseparável das dinâmicas do capital internacional.

Ao mesmo tempo, outras visões e posições teóricas contribuem para a invisibilidade dos fundamentos de tal problema, já que frequentemente são ressaltados os pontos positivos que a agroexportação representa, a partir dos benefícios econômicos proporcionados a empresários, latifundiários e grandes produtores, além das frações políticas a estes ligadas (OLIVEIRA, A. U., 2016; LIMA, T., 2014), sendo que inclusive na prática da política externa

brasileira o papel do setor agropecuário é de protagonismo, sendo muito amplo e significativo (SIEBENEICHLER, 2021; SONDERGAARD, 2018). A imagem positiva de um agro como suposta riqueza da nação é reforçada domesticamente, contando inclusive com campanhas culturais a favor da construção de seu status, enquanto as pressões e interesses estrangeiros jamais são abalados, já que o Brasil é um grande fornecedor de produtos agropecuários.

Em suma, seja no aspecto teórico ou prático das relações internacionais, é impossível separar a questão alimentar de sua dimensão internacional. As dinâmicas que geram, multiplicam ou mitigam a fome se demonstram não apenas a partir do âmbito doméstico ou como casos isolados e específicos, mas especialmente surgem das lógicas e mecanismos intrinsecamente assimétricos da circulação do capital.

Se o sistema econômico gera uma estrutura de interação baseada em dominação, ingerência e subserviência e que reproduz estes fatores, as consequências decorrentes de tais esquemas é um sintoma da lógica capitalista, não sendo uma casualidade decorrente de problemáticas singulares. Ademais, ao se separar as diferentes dimensões e cenários que incorrem na questão da fome, perde-se não apenas potenciais aportes de discussão como também se excluem referenciais práticos de problemáticas e esforços para resolução da questão.

Isto se observa, na prática, nas múltiplas nações que após o período colonial e a perpetuação de sua dependência na transição para o neocolonialismo foram lançadas em condições de uma pobreza crônica, impossibilidade de alcance de objetivos globais de desenvolvimento e uma ligação perpétua para com países desenvolvidos. Conforme demonstram dados do documento conjunto de agências das Nações Unidas (*The State of Food Security and Nutrition in the World 2022*), os países mais afetados pela insegurança alimentar em todos os seus níveis se encontram no Sul Global — isto é, América Latina, África e Ásia.

Assim, após séculos de exploração, ingerência ocidental e herança colonial, a configuração imperialista do Sistema Internacional resulta em um contexto assimétrico, com a periferia global desempenhando papéis bem delineados a partir do que produzem e do que consomem; representam, assim, os maiores níveis de insegurança alimentar, apesar de frequentemente serem exportadores de alimentos, tal como se observa no caso de países como o Brasil, a Índia e a China (LIMA, T., 2014).

Assim, as relações de poder existentes no Sistema Internacional exerceram influência na trajetória histórica do problema e seguem como elementos importantes na atualidade, assim como a própria natureza da interação dos diferentes atores entre si. Além disso, os

alimentos também refletem a capacidade dos atores no Sistema Internacional, através da maneira em que se controla a produção e a circulação destes, tendo em vista que preços, volumes, acordos de comércio e tratativas a respeito do fomento de importação e exportação também estão sujeitos à projeção de poder e influência por sobre outros Estados e atores.

Thiago Lima (2014) aponta que diferentes níveis de análise estão indissociavelmente relacionados à questão alimentar; não apenas o indivíduo, como o Estado, empresas e o próprio fluxo do capital inserem a temática nas discussões das Relações Internacionais, sendo tratada de forma multilateral em diferentes ambientes interestatais. Pilar Figueiredo Brasil propõe que dois prismas relevantes compõe o espectro de análise da temática: em primeiro, a questão se relaciona para com as circunstâncias domésticas de um Estado, demonstrando suas capacidade de gerir e garantir o acesso de sua população à alimentos (2013, p. 23), e em segundo, se relaciona com a autonomia, estabilidade e projeção de um Estado no cenário internacional.

Nesta linha de raciocínio, apesar das circunstâncias domésticas ligadas ao tema, não se pode separar as implicações geopolíticas, estratégicas e ligadas ao *poderio alimentar* de um país de suas causas e desdobramentos sociais, políticos e econômicos de tal fator no contexto internacional; afinal, a dinâmica da produção de conhecimento e dos processos políticos se influenciam mutuamente e projetam óticas por sobre fatos e debates.

De acordo com Anjos e Burlandy, dois fatores caracterizam os estudos sobre a questão alimentar de maneira geral: a influência mútua da realidade por sobre a academia e vice-versa (cuja fluidez impacta em seu processo de constituição como campo de estudos) e a multidisciplinaridade da questão (abarcando diferentes disciplinas, temáticas, demandas e posições). O último fator, especialmente, insere novamente a discussão dentro dos estudos internacionais, tendo em vista que as múltiplas óticas e problemáticas ligadas à alimentação transpassam de questões geográficas, econômicas, de gênero e raça, aspectos culturais, responsabilidade social e ambiental, saúde coletiva e outras (2010, p. 20). Desta maneira, estão presentes na realidade brasileira diversos pontos de rico debate e grandes perspectivas, assim como ao mesmo tempo esforços amplos e transversais de pesquisa e prática são necessários na condução da questão.

Pode-se dizer que, de certa forma, o Sul Global termina por pagar a conta múltiplas vezes, seja no histórico de exploração ao qual serviu, seja na produção de alimentos, seja no apoio recebido desde o Ocidente para a agroprodução, seja na negligência sofrida quando na solução dos efeitos da fome. Thiago Lima (2014) também aponta para o fato de que apesar de

bastante modestas, as iniciativas multilaterais que objetivam erradicar a fome encontram pouco esforço real; não se observa a fome como um ponto de profundo engajamento prático por parte dos atores do SI, apesar de sua natureza crítica, sensível e quase universal. As ferramentas necessárias para isto existem, mas o ponto de vista do autor é útil em afirmar que “o próprio modelo de produção, consumo e distribuição agroalimentar conduz à escassez” (idem, p. 98).

No âmbito internacional, iniciativas de erradicação da fome ou de mitigação de seus efeitos existem nas mais elevadas instâncias de diálogo entre os Estados, e contam com a concordância e participação (ao menos em teoria) da maior parte destes. Pode-se citar a existência de organizações internacionais orientadas à discussão da agricultura e alimentação, assim como os organismos que tratam da nutrição e da questão alimentar quando ligada à saúde global (como as agências das Nações Unidas estabelecidas para tratativa dos temas, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, criada em 1945, o Programa Mundial de Alimentos e a Organização Mundial da Saúde, juntamente a outras organizações que tratam do tema de maneira direta ou transversal).

Junto a isto, o estabelecimento de parâmetros conjuntos e globais de promoção à temática agroalimentar fomentam debates, acordos e cooperação, mas não alcançam ainda a plena persecução de soluções duradouras e integrais. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas vão de encontro à problemática em diversos momentos (como nos tópicos: 1) Erradicação da Pobreza, 2) Fome Zero e Agricultura Sustentável, 12) Consumo e Produção Responsáveis, 15) Vida Terrestre e outros); entretanto, apesar de numerosas ações colocadas em prática em todo o mundo (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2022), muitas destas iniciativas seguem mais como um ponto de debate e discurso que de fato um canal para soluções práticas a grande escala.

Considerando a permanência das dificuldades em torno da questão alimentar, é perceptível que, assim como outros elementos que afetam mais profundamente os países do Sul Global, há uma tendência a uma maior atenção e empenho em seus efeitos por sobre os atores mais poderosos, ainda que isto incorra em um custo maior para os países menos desenvolvidos. Somando-se a esse fator, observa-se que um ponto de grande influência na falta de esforços suficientes visando a resolução do problema, afinal de contas, é justamente as possibilidades econômicas apresentadas pelas capacidades e perspectivas de produção e consumo de alimentos.

Embora a fome não seja colocada em um enfoque prioritário nas políticas de Estado, o controle de terras, alimentos e insumos e os lucros decorrentes do agronegócio é uma temática que desperta interesse e cautela. Pode-se ignorar a insegurança alimentar de uma população, em especial quando políticas neoliberais conduzem dinâmicas domésticas e globais, mas não se ignora os ganhos e vulnerabilidades que decorrem do poder por sobre a produção e comércio de alimentos. Desta forma, reforça-se a noção de que capital financeiro ligado ao agronegócio é o principal entrave frente à soberania agroalimentar.

É presente, também, nos organismos e instituições internacionais e nos processos decisórios de um Estado, a ideia de que o comércio internacional possui capacidades de equilibrar fluxos produtivos, flexibilizar as oportunidades de compra e venda de alimentos e com isso resolver o problema da insegurança alimentar no mundo. Essa visão se liga a objetivos mais próximos da ideologia e práticas ocidentais, colocando-se não como um elemento de construção de estabilidade e desenvolvimento para um país do Sul Global, mas como mais um fator de dominação e dependência para com países mais poderosos.

2.2 Segurança, autonomia e soberania alimentar: histórico, conceitos e prática

Diferentes adversidades de ordem econômica, geopolítica e social decorrem da maneira em que se organiza a produção de alimentos no mundo. Das disparidades entre países desenvolvidos e países pobres e as dinâmicas de poder e ingerência entre estes, passando pelos efeitos em suas estruturas econômicas, até as sequelas ambientais e sociais, não se pode ignorar as consequências sensíveis e as raízes profundas da alimentação como componente da dependência internacional. A fome é visível principalmente em países pobres: Thiago Lima aponta que o problema foi

praticamente eliminado na América do Norte e na Europa, onde se registra que menos de 2,5% da população era faminta em 2017. Nas outras regiões o cenário foi o seguinte: África, 20,4%; Ásia, 11,4%; América Latina e Caribe, 6,1% e Oceania, 7% (LIMA, T. A., 2019, p. 8).

O problema da fome, como grave aflição da humanidade e elemento ainda tabu e negligenciado, é analisado nesta pesquisa a partir de seu fundamento nas estruturas econômicas do capitalismo atrasado, agrário e dependente, que vincula o Brasil aos interesses e processos estrangeiros. Assim, a fome não é tratada nesta pesquisa como natural ou fruto apenas de questões climáticas, um problema próprio de regiões ou povos específicos ou fato

inevitável na existência humana, mas como fruto de uma assimetria presente na sociedade capitalista e suas dinâmicas.

Existem inegavelmente, externalidades naturais, climáticas, adversidade e eventos de força maior que interferem na capacidade de gestão da produção e distribuição agroalimentar. O evento da invasão da Rússia à Ucrânia no início de 2022, que elevou os preços de insumos e combustíveis, por exemplo, ilustra a influência de aspectos que não podem ser facilmente previstos (ou contornados) que alteram as dinâmicas agroalimentares em todo o mundo, que impactam em algum nível nas dinâmicas da temática. Também se podem citar pragas biológicas, alterações climáticas, flutuações em preços de insumos e combustíveis, mudanças nas demandas de consumo e outras variáveis. No entanto, o caráter *deliberado* da fome segue relevante e decisivo.

A própria preferência pelas commodities construída pela chamada Revolução Verde² e a dependência ligada à capacidade produtiva de determinados países (especialmente os da periferia do Sistema Internacional), visando a expansão da produtividade e direcionada para a exportação e comércio, acaba gerando uma instabilidade quanto à certeza de acesso à alimentação por conta da pouca diversificação de produtos e fontes, e não garante a disponibilidade e simetria no acesso à alimentos.

Tomando as palavras de Ribeiro Júnior (2021, p. 37), a partir da exploração e da expropriação, “a fome e o risco de fome são ao mesmo tempo produto e alicerce da reprodução social capitalista”. Desse modo, a partir de noções desde Josué de Castro, de discussões derivadas do marxismo e de críticas acadêmicas à temática alimentar, percebe-se a fome não como um problema isolado e singular, mas sim como produto que resulta de ações deliberadas e mecanismos construídos. Conforme descrito por Dowbor (2021, p. 123, in CAMPELO; BORTOLETTO, 2021), investiga-se a fome como uma “decisão política e corporativa”.

Se faz pertinente, a princípio, atentar para o ponto de que a problematização em torno da temática alimentar, na academia e no âmbito de políticas públicas, dá-se mesmo na definição de seus conceitos e no formato dos debates em seu entorno. Ribeiro Júnior (2021) aponta que a polissemia de termos e a complexidade da observação da questão alimentar são

² Processo promovido especialmente após a Segunda Guerra Mundial, marcado pela inovação científica e tecnológica ligada ao aumento da produtividade agrícola. Envolveu, principalmente, o uso de agrotóxicos, fertilizantes, sementes transgênicas, assim como intensificação das monoculturas e avanço da fronteira agrícola.

resultado de sua constituição, como um problema de dimensões múltiplas e sujeito a abordagens de diferentes perspectivas.

Por conta disso, não apenas as contribuições voltadas à mitigação das deficiências do atual sistema agroalimentar têm sua gênese e projeção influenciadas por diferentes interesses e posições, como também os elementos que são a *causa* de tais problemas são trabalhados — na academia e nas políticas públicas — de modo não totalmente imparciais. Como se sabe, não há neutralidade na academia ou na política, e todo conhecimento e decisão serve a algum propósito.

Josué de Castro também atenta para a maneira que debates, conceitos, discussões e mesmo estatísticas contribuem para o apagamento ou a distorção da situação: o tratamento e manipulação dos dados da fome, desde o surgimento da FAO, serviu para que se ocultasse ou alterasse a realidade da insegurança alimentar no mundo. A multiplicidade dos termos que envolvem a questão agroalimentar incorre em consequências na análise dos temas; conforme Ribeiro Júnior (2021, p. 16), “toda definição de fome traz consigo um posicionamento teórico e político acerca da realidade, o que explica a existência de debates e disputas em torno de sua definição e mensuração”.

Expandindo a temática e o uso discursivo que se faz de determinados pontos, outros fatores se somam à distorção da questão. Por um lado, o poder ruralista, os latifúndios, a violência contra populações vulneráveis e a destruição ambiental adquirem um formato rentável, lucrativo, um modelo de grandes benefícios cujas limitações e danos são invisíveis ou insignificantes: o agronegócio, termo de sentido genérico, vago e ancorado em uma lógica otimista, termina por mascarar ou distorcer a realidade e afastar seu objeto de uma abordagem crítica (FERNANDES, 2005; B. M., ET AL, 2012).

Enquanto uma imagem positiva se propaga e fortalece, a questão relativa à segurança alimentar da população e à problemática agrária não segue o mesmo trajeto. É possível que se alcance uma atenção específica e que objetivos específicos sejam atingidos a partir da maneira que se aborda um problema; na questão alimentar, em particular, é perceptível que múltiplas definições, conceitos e discursos com relação a temática alimentar existem e prevalecem em diferentes esferas e âmbitos, o que reflete a maneira que se conduz o problema (seja em políticas de Estados, seja em organizações internacionais, seja na academia). Um exemplo disto é a conceituação da (in)segurança alimentar, da fome, da assimetria distributiva existente mundialmente com relação à alimentos, terras e capacidades de produção.

Os termos e definições utilizados para tratar da questão em organizações internacionais, por exemplo, passaram por uma evolução histórica e ainda assim não foram delineados de maneira considerada completamente eficaz, de acordo com Shepherd (2012). Os conceitos e discussões relacionadas se desenrolaram a partir das décadas de 1960 e 1970, sendo reformulados, mas não completamente transformados, mantendo parte de seu caráter (liberalizantes, voltado a instituições e cooperação comercial) até os dias de hoje. Segundo Shepherd, a definição de segurança alimentar proposta pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)³ implica em um modelo excessivamente amplo (“when all people, at all times”, p. 197) que dificulta a avaliação de necessidades e resultados.

Este estado se define como uma situação onde “todas as pessoas, a todo o momento, possuem acesso físico, social e econômico a alimentação suficiente, segura e nutritiva, que supre suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável” (tradução nossa, *ibidem*, p. 197). Estes parâmetros se refletem nas discussões e estratégias de superação da questão no mundo, com uma ênfase, além disso, em sintomas mais superficiais que não atentam para a fome estrutural, isto é, que não se resume a eventos singulares, e sim a condições contínuas de insegurança.

Os quesitos adotados pelas organizações e instituições financeiras internacionais também implicam em uma abordagem que prioriza, grande parte das vezes, a ingestão calórica bruta e capacidades de produção e comércio. Além disso, críticas se detém também no ponto de que estas definições e propostas teóricas incorrem em uma generalização que acima de tudo é passiva e não apresenta atores bem desenhados e tampouco define responsáveis diretos.

Esta visão pode ser considerada simplista demais e reduz grande parte dos fatores à uma questão de mercados, passível de resolução pelo comércio mundial, conforme Shepherd (2012). No entanto, é justamente a lógica de oferta e demanda um dos elementos que contribui para o fortalecimento do problema, tendo em vista que existem alimentos em quantidades suficientes para alimentação da população mundial, mas talvez não existam clientes suficientes no sentido comercial: “se existem alimentos e meios técnicos de fazê-los chegar aos famintos, somente há pessoas subnutridas porque não há política que determine o fornecimento de alimentos àquelas pessoas” (LIMA, T., ET AL, 2019).

³ No original: “Food security exists when all people, at all times, have physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life” (FAO, 2010: 8, apud SHEPHERD, 2012, p. 197).

Ainda no escopo das definições e óticas oferecidas pelas Nações Unidas, diferentes dimensões são utilizadas para verificar e mensurar o estado da segurança alimentar em um país ou região. A disponibilidade se refere à oferta existente de alimentos e se relaciona à produção, estoques e comércio; o acesso físico e econômico está ligado à renda das famílias, preços e mercados; a utilização do alimento diz respeito ao aproveitamento nutricional e calórico do consumo pelos indivíduos, e por último, a estabilidade dos elementos acima confere maior coerência e manutenção do estado de segurança alimentar (*FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION*, 2008). Sem a existência simultânea e integridade total dos quatro fatores não se pode considerar outro estado que não o de insegurança alimentar.

Existem ainda discussões, surgidas a partir da década de 1980 (MECHLEM, 2004), que tratam a respeito de fatores complementares da caracterização e solução da insegurança alimentar: a diferenciação entre fome crônica ou ocasional, assim como diferentes estágios de severidade de tal problema com base em proporções e presença de indicadores específicos, como taxas de mortalidade, acesso à recursos e existência e eficácia de estratégias de enfrentamento; o último fator pode ser definido em métodos de redução do risco, por si só, e através de mecanismos de redução dos danos.

O método da FAO preconiza principalmente uma “agricultura sustentável e desenvolvimento rural” junto a “programas orientados a promover o acesso direto à alimentação” (*FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION*, 2005). Esta via de promoção de sistemas alimentares resilientes, no entanto, não podem ser completamente resistentes à flutuações do mercado, catástrofes naturais, conflitos e mesmo processos políticos e econômicos: se tais políticas necessitam da cooperação internacional para viabilização de condições e do compromisso particular em âmbito nacional para manutenção, então não há garantia de que as políticas alimentares sejam contínuas, eficazes e suficientes.

Não obstante, estes aspectos e parâmetros também podem ser avaliados como demasiadamente mecânicos, que se distanciam das diferentes maneiras em que se manifesta a fome, enquanto tratam de suas implicações como fatores invariáveis e definidos, quando a questão muitas vezes é causada e se desdobra em de maneira singular de acordo com o caso. Por exemplo, a questão alimentar no Brasil é diferente do observado na população empobrecida dos Estados Unidos, ainda que nos dois casos, de maneira generalizada, existam níveis alarmantes de deficiências alimentares.

No Brasil existem fontes de alimentos saudáveis e suficientes, com hábitos alimentares ainda vinculados à certo nível de suficiência de nutrientes, mas o acesso a estes

não é garantido à população por razões econômicas e políticas neoliberais; nos Estados Unidos, grandes assimetrias e disparidades econômicas na população, junto a uma inundação de alimentos ultraprocessados e transgênicos nos mercados, resulta em hábitos alimentares insatisfatórios. Além disso, o acesso individual a alimentos não encontra paralelos diretos na oferta e volumes produzidos nacionalmente, nos dois casos, além do fato de algumas crises humanitárias alimentares terem ocorrido sem alteração na disponibilidade estatística de alimentos per capita (MECHLEM, 2004).

Assim, pode-se visualizar que não se pode limitar a conceituação da fome a partir de causas e efeitos pré-determinados. O consumo de calorias em determinado número não resulta em uma automática segurança alimentar, bem como a existência de alimentos abundantes não é suficiente para garanti-la à população. Da mesma forma, a fome não nasce simplesmente de uma indisponibilidade eventual de alimentos, podendo ser fabricada ou fortalecida de acordo com circunstâncias e atuação de grupos específicos. Estas abordagens genéricas tendem a estar ligadas a posições e estratégias que refletem interesses de atores específicos, no âmbito doméstico e estatal.

Shaw aponta para o fato de que, historicamente, houve um predomínio de conceitos e estratégias que enfatizam a necessidade e as possibilidades de solução oferecidas do ponto de vista comercial; os caminhos apontados por organizações e empreitadas internacionais se pautavam principalmente pelo aumento da produção, pela estabilização de oferta e demanda e pelo estímulo do comércio internacional e pela negociação de acordos comerciais e tarifários (2007, p. 383). A solução da fome pelo comércio, empréstimos e fomentos, no entanto, tem gerado apenas alívios superficiais e momentâneos, junto a uma perpetuação da dependência e de estruturas produtivas atrasadas.

A abordagem proposta pela FAO é extensa e representa uma busca real por meios de enfrentamento, mas pode ser considerada relativamente superficial em termos críticos, já que considera causas e efeitos que não levam em conta o fundamento de tais problemas; pode-se ainda refletir a respeito da extensão da influência do mercado por sobre estas deliberações e acordos. A agência sugere reflexões válidas sobre a solução da inacessibilidade a alimentos, mas ignora os fundamentos da divisão da produção mundial de alimentos e a lógica dos fluxos econômicos que alimentam as assimetrias domésticas e entre países. Na prática, o escopo de atuação e de capacidades da FAO não envolve resolver definitivamente a fome (e sequer seria capaz disto); o foco e as possibilidades de tal organização se direcionam no

sentido de gerar esforços conjuntos para resolução de efeitos superficiais conforme o que permite a conjuntura.

A predominância dos ganhos econômicos e de poder possíveis por sobre seus numerosos efeitos negativos é escancarada; Castro (1984, p. 21) aponta algo que ainda hoje é um fato: “ao imperialismo econômico e ao comércio internacional a serviço do mesmo interessava que a produção, a distribuição e o consumo dos produtos alimentares continuassem a se processar indefinidamente como fenômenos exclusivamente econômicos”. O autor também relembra que diante de catástrofes de fome em países vulneráveis e esquecidos, o esforço prioritário é em ocultar seus aspectos que podem impactar no comércio: a fome na Índia sob ingerência britânica, que levou à morte de milhões, não era divulgada por temor a seus efeitos por sobre os mercados; de maneira comparável, o Brasil de insegurança alimentar dos anos recentes é ocultado a fim de promover a exportação com o mínimo de ruídos.

O foco em remediar e evitar (ou retardar) danos e riscos, se encaixa dentro dos padrões e objetivos em que foi concebida, no contexto de uma organização internacional fruto do pensamento e tendências do liberalismo. Todavia, apenas isto não define ou determina os esforços eficazes e necessários para que se atinja um nível estável e positivo com relação à produção e consumo de alimentos, especialmente em países do Sul Global, marcados pela pobreza, atraso e dependência econômica do modelo produtivo agrofinanceiro.

O retorno a condições agravadas de insegurança alimentar não pode ser completamente impedido, mesmo após implementação das iniciativas recomendadas, forte mobilização social e articulação de diferentes setores do Estado. Em adição a estas discussões, a construção da alimentação a partir de traços culturais, históricos e sociais não é totalmente compatível com certos modelos de mitigação e enfrentamento da fome; quando se propõe a implementação do modelo de commodities voltadas à dinâmica de comércio internacional, agrotóxicos e mecanização do campo como caminho para a segurança alimentar, atropelam-se comunidades tradicionais vulneráveis, ignoram-se modelos produtivos sustentáveis e se acelera a degradação do meio ambiente.

Desta maneira, a avaliação da FAO e da conciliação e acordos internacionais a respeito da fome apresenta pontos pertinentes à análise específica no contexto brasileiro. Um exemplo prático se observa no Brasil a partir de meados dos anos 2010, com o avanço da fronteira agrícola por sobre territórios sensíveis e o abandono das políticas alimentares em favor da agroexportação. Este processo fez com que o acumulado de políticas e projetos

voltados à alimentação da população fosse desconstruído, e, diante do desmonte generalizado de políticas sociais e do retorno dos brasileiros à fome como constante, não houveram obstáculos práticos decorrentes do comprometimento para com iniciativas de tais organizações.

Conforme Herring (2015, p. 4), ainda que cerca de um bilhão de pessoas se enquadrem no estado de insegurança alimentar, suas vulnerabilidades (que apesar de evocar certa “preocupação altruística”, no discurso), não geram esforços conjuntos, multidisciplinares e realmente eficazes; além disso, o autor argumenta que sequer se sabe até onde iniciativas de diferentes esferas alterariam as condições presentes na realidade. Desde a realização da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada pela FAO em 1996, é um objetivo comum entre diferentes países atrair atenção de atores e promover mecanismos de superação da fome (ALENCAR, 2001), mas décadas depois o problema segue em proporções quase inalteradas.

De acordo com Thiago Lima et al (2019), informações da FAO apontam um aumento no número absoluto de pessoas subnutridas entre 2015 e 2018, chegando a 821 milhões, ou aproximadamente 11% da população mundial. Embora haja reduções periódicas nos números da fome, estas são lentas, pequenas e rapidamente revertidas. Os números da fome, acima de tudo, são expressivos nos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, marcado por economias dependentes e passado colonial, conforme a tabela abaixo, que sumariza as estatísticas e tem como referência o escopo temporal deste trabalho:

Tabela 1 - Pessoas em situação de insegurança alimentar (em qualquer grau) por região no mundo, em percentual da população regional total

Região	2005	2010	2015	2020	2021
África	20,7	16,5	15,8	19,6	20,2
Ásia	13,9	9,1	8,0	8,6	9,1
América Latina	9,3	6,6	5,8	8,0	8,6
Oceania	6,8	6,2	5,7	5,4	5,8
América do Norte e Europa	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5	<2,5

Fonte: UNICEF et al (2022).

A tabela ilustra, primeiramente, a assimetria existente nas dinâmicas de alimentação entre regiões menos desenvolvidas e os países do Centro do Sistema Internacional,

considerando que um quinto da população do continente africano, por exemplo, é colocada de frente a números ínfimos no continente Europeu; além disso, explicita que o elemento comum entre os países mais afetados pela insegurança alimentar é justamente o fator econômico, histórico e estrutural. Ainda que suas economias dependam fortemente da produção agropecuária e de produtos primários, a circulação ou acesso a alimentos encontram entraves, da mesma forma que os parâmetros de disponibilidade de alimentos não correspondem proporcionalmente à realidade.

Desta maneira, inserem-se na discussão conceitos que complementam e fortalecem o debate e a crítica a respeito dos processos agroalimentares e a resolução das contradições decorrentes. Não apenas uma busca genérica por um estado onde todas as pessoas tenham acesso à alimentos é capaz de englobar causas e soluções; é necessária a observação a partir de óticas particulares e que abarquem a totalidade das dimensões envolvidas.

Mais do que a simples diminuição dos alimentos disponíveis e da quantidade de calorias consumidas, a fome se desenvolve como um processo, como fruto de decisões, estratégias e negligência de atores que detêm capacidades econômicas e políticas em uma esfera de poder. A insegurança alimentar apresenta, ainda, diferentes níveis e expressões: de efeitos psicológicos (da percepção da incapacidade crescente de garantir alimentos), passando pela diminuição de fato do volume consumido e de sua qualidade, até os desdobramentos sociais envolvidos nisso (RADIMER ET AL, 1992, apud RIBEIRO JÚNIOR, 2021).

O elemento social através do qual se manifesta a fome tem forte natureza coletiva: o aumento da criminalidade, a contestação e rejeição da esfera política, o crescimento da pobreza, por um lado, e a relevância de iniciativas populares e sociais, as ações conjuntas de mitigação e busca por resiliência, assim como a atuação de organizações da sociedade civil são algumas das expressões do impacto direto da fome. Alencar (2001) explicita que durante a história humana, e em todas as regiões e civilizações, as oscilações na capacidade de garantia de acesso a alimentos estiveram sempre ligadas a reflexos sociais, sendo muito comuns casos de movimentos migratórios, declínio e derrubada de Estados, revoltas populares, crises e desastres humanitários, conflitos intra e interestatais etc.

A percepção de tal problemática desde esferas populares, sociais e privadas diante da isenção de grande parte dos setores governamentais também indica a seriedade do abandono (ou decisão estatal) da questão, o que se relaciona também para com os interesses e deliberações de um Estado ou ator equiparável quanto à produção e distribuição de alimentos. A condução do tema a partir da prática efetiva por sobre a garantia de bem estar da população

é um fator variável dentro da orientação política e econômica de um país. A relevância atribuída por este ao alimento como direito ou como mercadoria, por exemplo, também destaca o papel e o caráter da questão agroalimentar em determinado contexto, contribuindo na definição da dimensão social e política da fome.

Por fim, a busca por uma compreensão integral da fome e a transição para um enfoque direcionado à dimensões múltiplas desta ocorreu apenas no fim do século XX, quando diferentes aspectos passaram a se articular e a temática agroalimentar passou a ser observada de forma mais intersetorial, multidisciplinar e complexa. Esta evolução teórica e política também refletiu demandas desde países menos desenvolvidos e grupos sociais vulneráveis, que também passaram a possuir maior participação e visibilidade em contextos domésticos e internacionais. Partindo destes fatores e de uma construção histórica coletiva e plural, outras abordagens e ideias complementam ou fazem frente à imagem genérica e quase abstrata a respeito da alimentação humana.

Primeiramente, para que se garantam capacidades de prevenir e reduzir danos de eventos pontuais e persistentes, é necessário que os países contem com estruturas agroalimentares próprias, de acordo com suas capacidades (produtivas, climáticas, geográficas etc) e sua demanda doméstica, no sentido de alcançar a autonomia alimentar. Conforme Herring (2015), esta autonomia não diz respeito a uma autossuficiência fruto do isolamento, mas sim a capacidades locais, de grupos sociais em pequena e grande escala, de tomarem parte nas decisões e influenciarem as condições e estruturas em que se produzem alimentos.

Desde as decisões do que se plantar, com base nas necessidades e capacidades locais, até deliberações a respeito da maneira em que se comercializa e para quem se vende, o protagonismo das comunidades se coloca como um fator de horizontalização das relações e garante maior segurança local, tanto no ponto alimentar quanto no econômico. A produção de alimentos por movimentos camponeses brasileiros, por exemplo, ilustra que a dinâmica alimentar pode suprir demandas específicas e ainda promover benefícios para fora de seus territórios.

Com a agricultura familiar, ocupando espaços da reforma agrária e produzindo alimentos agroecológicos, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra foi responsável pela doação de toneladas de alimentos para periferias brasileiras durante a pandemia do novo coronavírus (CAMPELO; BORTOLETTO, 2022). Enquanto isso, os grandes produtores

rurais enviavam alimentos ao exterior visando os lucros proporcionados pelo mercado internacional e a valorização do dólar.

Um passo importante na definição do discurso em torno da questão alimentar foi dado com a proposta do termo soberania alimentar, promovido especialmente por organizações camponesas, como a Via Campesina em meados da década de 1990 (HERRING, 2015; SHEPHERD, 2012). Englobando e expressando necessidades, objetivos e abordagens a respeito do problema, a soberania alimentar incrementa as capacidades de autogestão de um grupo social ou comunidade no sentido de que exige a garantia de acesso, domínio, decisão e preservação por sobre o necessário para a produção de alimentos.

Este processo inclui terras, recursos hídricos, tecnologia e insumos, capital e meios financeiros, mão de obra e quaisquer elementos que configurem uma necessidade para a agroprodução. A reivindicação e o poder por sobre o próprio país, suas estruturas produtivas, a gestão de necessidades e distribuição, na prática, ainda se chocam com a lógica de produção e comércio do mercado, do capital. Ademais, Thiago Lima et al (2019) apontam a necessidade de cautela no tratamento da soberania alimentar para evitar incorrer em romantismo e idealização, mas ainda assim, diversos parâmetros e pautas são úteis na busca por refletir e transformar os mecanismos da promoção da questão alimentar.

Somando-se a isto, o embate entre a busca por soberania alimentar ou segurança alimentar inevitavelmente se choca para com a dimensão política em que determinado sistema produtivo se desenvolve. McMichael (2004, apud LIMA, T., ET AL, 2019) aponta que existem diferenças estruturais em cada um destes modelos produtivos, onde o primeiro enfatiza o protagonismo nacional e o segundo dá espaço à agroindústria, à agroexportação e similares. Por tais circunstâncias se ligarem a objetivos e interesses mais amplos que uma escolha exclusiva de um país, existe também uma pressão internacional a respeito de homogeneização dos modos produtivos.

As interações entre diferentes atores incluem pressões políticas, diplomáticas, institucionais e estratégicas que complementam as estruturas fundadoras onde se desenrolam os esquemas econômicos. Segundo Herring, uma variedade de meios é utilizada para gerenciar e influenciar a maneira com que outros atores lidam com os processos e fluxos de produção e comércio agroalimentar. Assim, a questão alimentar representa, sobretudo, um tópico que se liga para com a estabilidade dos alicerces políticos e econômicos, assim como a garantia de continuidade das relações que se desenrolam dentro da lógica do capitalismo agrário e dependente.

Sua expressão nos requisitos mais básicos para a sobrevivência humana se torna objeto de disputa de poder e interferência de um ator internacional sobre outro, configurando “importância estratégica decisiva para a preservação de seus interesses” e se vinculando à estabilidade e segurança internacional (ALENCAR, 2001). É interessante notar que a insegurança alimentar está ligada também à insegurança integral de um país, por exemplo: segundo a FAO (2016), países com altos níveis de insegurança alimentar após um conflito armado de larga escala apresentam um incremento de 40% na probabilidade de reincidência de conflitos dentro de dez anos. Os casos do Sudão, da Líbia, do Iêmen e da Somália, por exemplo, ilustram a correlação existente entre a garantia da segurança humana, em suas diferentes dimensões, e as capacidades de estabilização eficaz após uma guerra.

Herring expõe que táticas políticas e sociais foram utilizadas por europeus para interferir no que populações africanas plantam e comem, enquanto estadunidenses utilizam de ação diplomática para influenciar decisões agroalimentares europeias; simultaneamente, organizações da sociedade civil atuam para modificar hábitos de criação de consumo de animais; atritos comerciais debatem protecionismo ou abertura para fluxos internacionais (2015, p. 5). De um tópico que manifesta, a princípio, condições da integridade de populações, a alimentação assume papel de barganha, influência, negociação e capacidades no cenário internacional.

De acordo com Maluf et al (2000), o próprio conceito de segurança alimentar teve sua criação motivada pela instabilidade gerada na Europa com a Primeira Guerra Mundial, onde a capacidade de garantir alimentos ou controlar seu fornecimento a outros países foi fator de grande impacto no conflito. A alimentação foi utilizada em diversas partes do mundo, vide a experiência britânica na Índia e na Irlanda; a fabricação deliberada da fome na Europa oriental como parte do Plano Geral para o Oriente, da Alemanha nazista, envolveria a morte por consequências da inanição de 80% a 85% da poloneses, 75% dos bielorrussos e 65% dos ucranianos (WELCH, 1999). Hoje, o exemplo da fome deliberada como fator de controle e pressão política se observa no caso do conflito recente do Iêmen, maior catástrofe humanitária da atualidade, assim o uso da alimentação para fins políticos também se observa em exemplos menos drásticos, como na pobreza nutricional decorrente de bloqueios econômicos na República Popular Democrática da Coreia.

A fome como fato político se observa também nas políticas neoliberais que colocam populações domésticas indesejadas em posições cada vez mais sensíveis, em um lento extermínio de pretos, pardos, indígenas, quilombolas, camponeses, ribeirinhos, caiçaras,

povos ciganos e outros (especialmente as mulheres e crianças destes grupos vulneráveis) que se expressam na redução da longevidade, altura e peso, assim como da qualidade de vida e integridade física e humana geral (CASTRO, 1984; FAO ET AL, 2021; IBGE, 2019; IBGE, 2020).

Este ponto, que leva a uma breve observação do caso do Brasil (que irá ser discutido mais a fundo no capítulo seguinte), destaca que a discussão a respeito da segurança alimentar se constrói na academia de modo paralelo a seu debate na sociedade, corroborando para com a noção de uma natureza multidisciplinar do problema e dos esforços necessários para sua resolução. Anjos e Burlandy (2010) apontam que os conceitos e debates relativos à questão alimentar no Brasil encontram corpo não apenas entre os acadêmicos, tendo recebido mais atenção e esforços nas discussões e demandas sociais e do campo das políticas públicas, especialmente a partir dos anos de redemocratização pós-ditadura militar.

Sua construção como objeto de estudos se fez em simultâneo para com sua promoção como tópico sócio-político na realidade; desta forma, a questão alimentar não pode ser analisada longe de sua dimensão social, tendo em vista que embora a academia tenha contribuído para o fortalecimento, estudos e divulgação da questão, o tópico nasce como fruto de tensões, dinâmicas e demandas próprias de grupos marginalizados e suas vulnerabilidades, ainda de acordo com Anjos e Burlandy (2010).

No Brasil, o direito à alimentação figura em sua Constituição Federal de 1988, tendo motivado diferentes abordagens e políticas a respeito. Os parâmetros brasileiros são pontuados por um conjunto múltiplo de quesitos que abrangem diferentes níveis, tendo sido desenvolvidos com base no modelo estadunidense de avaliação da questão, nas contribuições de agências e centros internacionais, também marcados pelas demandas e movimentos sociais. A questão liga-se diretamente à luta de povos tradicionais, intensificação da atuação de diferentes organizações (desde movimentos sociais até ONGs e ação de instituições religiosas e políticas) e denúncia de centros de produção de conhecimento (como a academia, think tanks, divulgação jornalística etc).

A Lei N° 11.346, de setembro de 2006, foi responsável por instituir o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), estabelecendo a alimentação como direito fundamental na Constituição Federal, demarcando (em meio a outras leis, iniciativas e programas) uma etapa singular na história da alimentação brasileira, tendo em vista a escassez institucional voltada ao tratamento direto do problema da fome.

A Lei de Segurança Alimentar e Nutricional determinou em suas diretrizes as dimensões “ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais”, assim como destaca a necessidade da “conservação da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos” na produção de alimentos e ressalta a primazia da soberania do Estado e a importância da cooperação junto a outros países na promoção da questão (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2006, p. 4).

A promoção da segurança alimentar ganhou força no país no início do presente século, se alinhando à uma tendência internacional própria do pós-guerra fria e democratização, junto aos ideais sociais, defesa de direitos humanos, participação popular e busca por alternativas pós-neoliberalismo. No entanto, não houve uma tentativa de rompimento real com relação às estruturas agropecuárias ou uma limitação profunda à ação das elites ligadas ao setor. A questão da fome, quando terminada a Onda Rosa⁴, voltou a figurar entre as mazelas mais críticas que afligem o povo brasileiro, quando o Estado voltou a ser criticado em âmbito internacional por conta disso pelos mesmos países que consomem seus produtos, nos mesmo espaços que se mostram coniventes, na prática, para com os efeitos negativos da exploração agrocapitalista.

Por fim, a presença da fome no Brasil (e em grande parte do mundo) é marcada pela normalidade: desenhando-se como parte do cotidiano, não sendo associada à eventos catastróficos, a fome oculta descrita por Josué de Castro é um traço histórico que expressa a extrema assimetria existente e que não é superada mesmo com avanços relativos decorrentes de políticas de governo e cooperação internacional. Grandes parcelas da humanidade são afetadas por uma falta contínua de nutrientes que resulta em diminuição de qualidade de vida e anos vividos, marcas que não se limitam a episódios isolados ou raros.

O problema prevalece, e conforme observado no que diz respeito ao potencial do comércio ou da cooperação internacional na questão, não existem soluções profundas e duradouras. De acordo com o documento conjunto de agências das Nações Unidas, o *State of Food Security and Nutrition in the World* (FAO ET AL, 2021, p. 5), após um período de cinco anos sem alterações, o ano de 2020 representou uma adição de mais de cem milhões de

⁴ Período de ascensão de governos orientados por temáticas sociais na América Latina, ocorrido após o fim da época das ditaduras no continente; muitas vezes ligados à esquerda política, deram atenção a discussões e decisões em torno da cooperação Sul-Sul, redução da pobreza e da fome, proteção à comunidades tradicionais e pautaram suas direções em âmbito internacional pela solidariedade e cooperação horizontal, ainda que tais impulsos tenham sido mais superficiais que estruturais. São exemplos de tal movimento Lula da Silva (2003-2010) no Brasil, Hugo Chávez (1999-2013) na Venezuela, Evo Morales (2006-2019) na Bolívia, junto a vários outros governos.

peças à situação de insegurança alimentar, totalizando mais de 900 milhões de pessoas enfrentando insegurança alimentar severa em todo o mundo — cerca de 12% da população mundial.

O mesmo estudo, em sua edição do ano seguinte, apresenta resultados muito similares e destaca que políticas voltadas à alimentação não estão apresentando resultados na redução da fome, desnutrição e insegurança alimentar (UNICEF ET AL, 2022); ademais, há um foco em políticas comerciais e de mercado, assim como incentivos fiscais e decisões que não beneficiam realmente a população pela qual os países deveriam se orientar; junto a isto, o documento evidenciou que há maior suporte e incentivo à produção de commodities como açúcar, arroz e carne em detrimento de uma variedade produtiva que garanta maior dinamismo à dietas de países mais pobres.

A mesa do brasileiro se compõe principalmente de produtos da agricultura familiar, que mais emprega e menos é responsável pela degradação do meio ambiente, mas o sistema econômico permite o avanço cada vez maior dos grandes produtores, latifundiários e oligarquias ligadas a interesses estrangeiros. A intensificação escancarada da prioridade dada à elite agropecuária, especialmente no governo de Jair Bolsonaro, despiu o país das formas anteriormente anunciadas de atenção às camadas empobrecidas, de busca por segurança alimentar e de fomento dos movimentos camponeses; não é necessário nenhum disfarce da ausência de políticas de direitos humanos em um governo neoliberal.

Finalmente, para além de conflitos bélicos, catástrofes climáticas ou instabilidade política, a fome é uma constante em grande parte do globo, ainda que não seja observada como uma calamidade de grande urgência. Sob a justificativa de garantir suas próprias capacidades alimentares, e contando com as estruturas de exploração agrária em países mais pobres, países do Centro do Sistema Internacional promovem a securitização da alimentação e a competição pelas vantagens oferecidas questão agroalimentar (SHEPHERD, 2012); através da concorrência de mercados, promovem seu crescimento e estabilidades econômica, garantem sua segurança, autonomia e não tem sua soberania ameaçada às custas da Periferia mundial, quando o inverso se vê nos países menos desenvolvidos. A terra e o alimento são fatores que podem reafirmar soberania ou perpetuar submissão, não limitando seu papel ao ato de comer (ou não).

3. IMPERIALISMO, CLASSES E QUESTÃO AGRÁRIA: ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E A DINÂMICA DE DEPENDÊNCIA

A fim de melhor identificar atores e movimentos nos processos decisórios no Brasil no que concerne a temática agroalimentar, este capítulo se dedicará a investigar, primeiramente, a apresentar um panorama a respeito da abordagem teórica com relação à política externa, sua formulação e prática, considerando a construção histórica e acadêmica onde se insere a Análise de Política Externa.

Serão abordados o contexto de desenvolvimento dos debates em torno da Análise de Política Externa, assim como seus objetivos, ideias centrais e conceitos. O estudo dos diferentes atores envolvidos na política externa, os níveis onde tomam formas demandas e se desenrolam tomadas de decisão, assim como as disputas e alianças que surgem em torno da promoção de interesses específicos é de grande pertinência para esta pesquisa, recebendo a devida atenção neste capítulo.

Dentro disto, serão analisados os fatores que compõem os processos decisórios políticos e econômicos no Brasil, levando em consideração a natureza que a política externa adquire quando se considera a dupla face do quesito político-doméstico. O tópico da debilidade e posições variadas que as classes domésticas influentes nos processos decisórios assumem, na condição do capitalismo burocrático observado no Brasil, será avaliado e posicionado na temática da política exterior.

Por fim, este capítulo irá investigar os movimentos do capital financeiro no agronegócio no Brasil, tratando dos conceitos e teorias do imperialismo (especialmente a partir de Lênin), a composição e discordâncias presentes no seio da burguesia brasileira, o processo de acumulação e expansão de capital a partir da terra e da produção agrária, as relações entre as classes dominantes domésticas e estrangeiras e a relação destas dinâmicas para com a população brasileira, a violação de direitos humanos e os esforços de contestação da lógica do capital agrofinanceiro.

3.1 Atores, processos, pautas e prática: contribuições da Análise de Política Externa

No que concerne ao estudo da política externa, este trabalho leva em consideração o dinamismo da temática, os atores envolvidos em seu planejamento e prática e os efeitos que

pode alcançar, entendendo o Estado não como um ente monolítico, e sim como sujeito a diferentes ações e pressão de variados atores. Portanto, baseando-se nisso e compreendendo a fluidez e a redução de fronteiras características da globalização, pode-se dizer que a política externa consiste na materialização exterior da mediação das particularidades de um ator por sobre outros cenários e atores.

Assim, faz-se útil visitar a diferenciação e correspondência existente entre as classes domésticas e estrangeiras, assim como os limiares entre objetivos, atores e naturezas (domésticas e internacionais), tendo em vista que a própria divisão entre um elemento ou outro pode transcender limites pré-definidos. O estudo de atores, pautas, processos e decisões se fará partindo do arcabouço teórico de APE, e examinará também a prática e o acumulado histórico prático da Política Externa Brasileira.

Figueira (2009; 2011) fornece vários pontos de partida e de atenção, com apresentação da interpretação e facetas da análise de política externa, no desvendar do processo decisório e o que o condiciona. A autora argumenta que, a partir da década de 1960, a Política Externa passou a ser analisada a partir da percepção da reciprocidade entre diferentes níveis: a “caixa preta” dos processos decisórios de um Estado passaram a ser observados a partir dos efeitos de fenômenos externos por sobre as decisões diplomáticas de um país, assim como os desdobramentos da política doméstica também incorrem em resultados na condução da política exterior.

À vista disso, conforme expressa Hill (2003), a política externa é a maneira em que prioridades se estabelecem e são efetivadas externamente entre os interesses conflitantes; para este autor, a própria divisão entre doméstico e exterior é bastante questionada, sendo que diferentes aspectos da política externa correspondem à maneira que atores (que não se resumem aos Estados) agem em busca de atingir seus objetivos. O autor propõe que, apesar dos limites borrados entre o doméstico e o exterior, deve haver ferramentas adequadas para análise⁵, devido às especificidades de cada esfera.

Figueira sugere que, especialmente a partir da redemocratização brasileira, temáticas internacionais foram assumidas por atores domésticos por refletirem meios, objetivos e resultados relevantes para tais grupos; da mesma forma, a maior participação popular e as

⁵ Idem, p. 17: “If the environments are blurring into each other so as to become functionally indistinguishable, do they not need to integrate policies and mechanisms accordingly? If one allows the more modest proposition that any entity with the capacity to make decisions has an 'inside' and an 'outside' (associated with the universal notion of 'minding our own business') does this mean in the international context that dealing with the outside is another way of describing foreign policy, or IS it rather an administrative boundary, with no qualitative shift?”.

interações entre forças políticas também levaram a uma maior incorporação de demandas e estratégias domésticas na projeção internacional brasileira. Assim, no Brasil, diferentes setores atuam, em diferentes intensidades, na construção das relações internacionais do país, considerando desde a sociedade civil, até o Poder Executivo e o Congresso Nacional, incluindo também grupos ligados ao setor privado.

Diante destes processos, a solidez da casa diplomática brasileira, o legado do envolvimento do país em diferentes assuntos internacionais e a coerência observada ao longo da história também refletem em um certo nível de continuidade com relação à projeção internacional do Brasil, mantendo relativa autonomia e moderação frente às modificações governamentais e ideológicas (PINHEIRO, 2003, *apud* FIGUEIRA, 2009). A reflexão a respeito das mudanças na agenda internacional brasileira no governo Bolsonaro, neste sentido, pode ser avaliada como um esvaziamento superficial deliberado, que visava a promoção de interesses de grupos específicos ligados a um movimento amplo (que inclusive ultrapassa fronteiras nacionais, considerando-se o crescimento do extremismo político, ceticismo com relação à cooperação, autoritarismo e promoção do neoliberalismo).

Este fato representou um processo de ruptura com relação às linhas tradicionais do Itamaraty, sua orientação e instrumentalização, mas incorpora um episódio de poucas correspondências históricas, considerando o acumulado pragmático das relações internacionais brasileiras. Acima de tudo, movimentos extremos nas diretrizes do país no exterior, como visto no governo Bolsonaro, manifestam justamente o caráter de competição existente nas parcelas capazes de alterar ou inspirar processos decisórios nos níveis mais elevados do Estado ou do governo, incluindo a inserção internacional.

Ainda que as relações de um país costumem manter certa estabilidade diante de mudanças internas (DOVAL, 2019), o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) indicou depreciar a construção histórica da posição privilegiada do Brasil no sistema internacional (VIDIGAL; MEZA, 2020). A heterogeneidade dos atores influentes e tomadores de decisão encontra ilustrações proveitosas nas repetidas cisões entre as bases que permitiram, historicamente, a governabilidade de diferentes grupos políticos. No caso mais recente, ocorreu uma transição de um governo de ampla e estratégica projeção internacional, sob um presidente relativamente orientado para o bem estar social (VISENTINI, 2013), para um presidente que posicionou o país junto aos Estados Unidos e dentro de uma lógica global de crescimento de sentimentos de extrema direita (DOVAL, 2019; ABRAHAMSEN, 2020).

Da mesma maneira, entre as frações que sustentavam os governos petistas estavam parcelas tanto dos setores dos grandes agroexportadores quanto do campesinato, sem que se formasse um bloco homogêneo, e o desmembramento ocorrido no seio da burguesia pode ter levado a fração do agro a alinhar-se contra a manutenção do governo petista (BERRINGER; FORLINI, 2018), culminando numa instabilidade e divisão no governo Temer. Diante destes processos de ruptura, evidencia-se a influência do cenário internacional para com o cenário doméstico, com as ligações e correlações entre os dois âmbitos exercendo influência mútua.

Robert Putnam propõe uma analogia útil a respeito da lógica dupla das relações exteriores de um país, e fornece aportes para a compreensão e estudo dos temas da presente pesquisa. Para o autor, mais importante que definir os limites entre o doméstico e o internacional é compreender a maneira que tais interações ocorrem. Putnam aponta que existe uma dinâmica de pressão e interesses, onde em âmbito doméstico há a ação de grupos em busca de decisões que lhes sejam benéficas, e em âmbito internacional existe a perseguição de se conciliar a pressão interna junto ao que se persegue frente às oscilações do sistema internacional.

Nenhum dos “jogos” pode ser ignorado pelos tomadores de decisão (1988, p. 434), assim como dificilmente uma ação em um dos tabuleiros ocorre sem reflexos no outro, e o fato de que estas consequências podem gerar atritos e reformulação nos dois ambientes, a fim de buscar situações favoráveis à promoção dos objetivos dos atores em ambos os níveis. Assim, a noção de que interesses do grupo doméstico e os interesses envolvidos na lógica internacional podem não ser igualmente satisfeitos também toma corpo.

Por conta disto, o governo nacional necessita de maneiras de satisfazer e conciliar tais grupos, o que reforça o entendimento dos conflitos e conciliações presentes na dinâmica decisória do Brasil, sua agenda internacional e o tópico do agronegócio. Simone Diniz aponta as diferentes maneiras em que ocorre a interação entre o doméstico e o internacional podem ser vistas nas casas legislativas brasileiras, que são relevantes através de influência, pressão e facilitação através da prática legislativa de fato.

Esta ligação direta da atuação do poder legislativo para com assuntos internacionais e a política externa se manifesta, por exemplo, através da aprovação ou veto de determinados projetos de leis, da organização de bancadas e comissões, das alianças que se formam e das cessões por sobre demandas e objetivos e outras manobras políticas. Estando tais esferas do Estado diretamente ligadas à dinâmica dos dois tabuleiros, podem ajudar a esclarecer que os dois níveis de Putnam tem aplicação viável no contexto brasileiro (DINIZ, 2012; DINIZ;

RIBEIRO, 2008), assim como a análise a respeito da dinâmica entre o Senado brasileiro e Executivo na política externa identifica que o papel de moderação de tais interesses e definição de decisões cabe frequentemente ao Poder Executivo (DINIZ; RIBEIRO, 2008).

Assim sendo, existem disputas intensas no cenário doméstico, que terminam por ser acertadas a partir da maneira que se decide, primeiramente, moderar e conciliar grupos e pautas. Não há um cenário homogêneo internamente, assim como não existem resultados em um dos níveis sem repercussões no outro tabuleiro. A natureza e a configuração dos atores envolvidos (como múltiplos atores, um grupo mais delimitado ou um líder que influencia preferências, por exemplo), assim como as capacidades destes interfere também nos prováveis resultados que terão disputas, propostas ou decisões, de acordo com Margareth e Charles Hermann (1989).

Portanto, as dimensões dos agentes ligados à agroexportação fornecem um panorama das razões e perspectivas do sucesso do setor na promoção de seus interesses. Contando com ampla estrutura financeira, territorial, política e de influência, os ruralistas possuem vantagens materiais relevantes que permitem sua atuação doméstica e exterior. Contudo, os grupos agroindustriais ainda representam atores autônomos e heterogêneos, cujos propósitos particulares podem refletir em cisões e desencontros com relação a seus semelhantes. Os grandes produtores diferem entre si e de diferentes maneiras suas ações ecoam na política externa, sendo que se percebem nestes grupos inclinações e preferências que os caracterizam, conforme caráter e objetivos, entre alas ideológicas e pragmáticas, de acordo com o que oferecem Saraiva e Silva (2019).

Por fim, passando à teoria adotada para análise, o Estado é, para o marxismo, o cenário onde se cristalizam embates no avanço do capitalismo, seja em seu potencial e estágio de desenvolvimento doméstico ou no processo de penetração do capital estrangeiro por sobre estruturas nacionais. É neste cenário que a própria luta por emancipação se desenrola, tendo em vista que o Estado por si só já representa as disputas e interesses das classes dominantes (VIGEVANI ET AL, 2011) e é uma ferramenta de manutenção dos mecanismos institucionais que sustentam o sistema capitalista. Isto pode ser compreendido a partir do entendimento de que os diferentes grupos que compõem as estruturas também são expressão das classes dominantes — e das disputas e discordâncias entre estas existentes.

Por fim, é útil a observação da problematização proposta por Nogueira e Messari (2021) a respeito dos termos “interesse nacional” e “interesse da classe dominante” (relevantes na presente pesquisa e derivados das discussões marxistas), que poderiam incorrer

em contradições de interpretação e análise. Primeiramente, não se pode entender o Estado como um ator monolítico, de objetivos e composição homogêneos. A pluralidade de interesses e disputas que se materializam no Estado, a partir da compreensão de sua múltipla composição conforme observado na Análise de Política Externa, e sua instrumentalização por parte das classes dominantes, fornece bases para o entendimento de que não há um “interesse nacional” único, assim como não há uma única orientação e estratégias nas classes dominantes.

O interesse nacional, de forma geral, diz respeito a orientações comuns e de sensibilidade para um Estado, mas não representa um bloco monolítico de propósitos e táticas uniformes; representa mais uma expressão das diversas frações envolvidas no processo político. Na mesma lógica, as classes dominantes, por serem compostas por grupos distintos e possuírem aspirações particulares, tampouco correspondem exatamente àquilo que é posto em prática nas ações do Estado, ainda que tais grupos influenciem grande parte das decisões tomadas dentro deste. O interesse das classes dominantes, assim como o interesse nacional, representa consensos e conciliação gerais, mas não equivale a uma transposição exata do interesse nacional na ótica da teoria marxista.

Somando-se a isto, o caráter de disputa que o Estado adquire como instrumento político, se percebe que mais que uma natureza estrita e imóvel, os processos decisórios em um país representam o desenrolar de um consenso ou uma sujeição de parcelas dos grupos de influência envolvidos. Considerando que os diferentes grupos que compõem o processo decisório político não se desligam do caráter da classe a que estão ligados, se torna evidente que tais dinâmicas são também uma expressão da instrumentalização do aparato estatal e ao mesmo tempo ambiente de disputa.

Portanto, de um lado a outro deste jogo de dois níveis, e partindo da conciliação ou concorrência entre diferentes grupos políticos, o alinhamento interno das demandas e estratégias leva a mudanças diretas indiretas na direção que um país toma em suas questões exteriores. Além disso, objetivos voltados ao campo estrangeiro geram impactos igualmente por sobre temáticas internas. A promoção da agroexportação, por conta dos benefícios e contextos financeiros e comerciais ligados a atores externos, promoveu um abandono das políticas sociais e de segurança alimentar. Essa abordagem gradualmente resultou em uma intensificação da crise alimentar (jamais completamente superada), sendo que a instabilidade internacional (marcada por políticas neoliberais, crescimento de autoritarismo e insegurança)

facilitou tanto uma negligência sem represálias à questão alimentar, quanto a intensificação da ação do capital agroexportador.

3.2 Capital agrofinanceiro e contradições do sistema produtivo

Entender a ligação do agronegócio para com a subjugação econômica, política do Brasil e os efeitos sociais disto se trata não apenas de uma discussão a respeito da natureza da economia política global ou da avaliação da ideologia de um Estado; na verdade, se trata de entender as engrenagens que moldam a existência de nações inteiras, assim como a interação entre Estados de diferentes graus de desenvolvimento econômico. Embora diversas críticas existam na academia de Relações Internacionais a respeito da aplicação do marxismo na análise internacional, há indícios dos aportes e instrumentos que tal pensamento oferece.

Se apresentam, na academia de RI, críticas por conta de uma natureza economicista (NOGUEIRA; MESSARI, 2021; BUGIATO; GARCIA; RAMOS, 2017), ou de que não há uma atenção suficiente ao Estado e a objetos tradicionais de RI, ou ainda de que o marxismo configure apenas uma dedução teórica aplicada à fenômenos e discussões internacionais sem que constitua um teoria por si só (SARFATI, 2005); todavia, as contribuições do marxismo não podem ser ignoradas no contexto da disciplina de RI (VIGEVANI ET AL, 2011), seja por sua capacidade de oferecer explicações e reflexões, seja nas teorias influenciadas por este pensamento (SARFATI, 2005).

Outras críticas se voltam à natureza política e de agitação a que o marxismo está ligado, fato que revela uma contradição, um relativo enviesamento no campo acadêmico, de acordo com Visentini (2019, p. 43):

O marxismo também é acusado de ser uma concepção apenas com fins políticos, como promover a Revolução e implantar regimes socialistas (caricaturados como “ditadura do proletariado”). Mas essa é uma acusação que também se poderia fazer ao Realismo, que esteve associado ao racismo, ao darwinismo social e à política de grande potência na passagem do século XIX ao XX. E nem por isso as portas da academia foram fechadas a ele.

Mais além destas discussões, ainda que distante de uma aplicação específica ao campo teórico de Relações Internacionais, Marx oferece contribuições quanto ao método, ferramentas de análise e questionamentos que representam fomento ao debate próprio das RI. Visentini aponta que o contexto de desenvolvimento das ideias de Marx resultou, assim como qualquer produção científica, em necessidades e limitações próprias de um tópico ainda nascente (2019, p. 42), não se tratando de uma redução a um determinismo histórico ou

econômico. O autor ressalta a relevância da materialidade e do processo histórico (altamente ignorado e diluído nas RI), e traz em sua obra o ponto levantado por Halliday (2019, p. 45) de que a dimensão social é indubitavelmente um fator crítico das Relações Internacionais, não apenas o Estado.

A projeção do marxismo nas teorias internacionalistas, especificamente, se alterou durante o fim da guerra fria pela ideia de que o socialismo (como modelo político-econômico e como fator de instabilização do Sistema Internacional) estava sendo superado (PECEQUILO, 2012; VISENTINI, 2019), tanto pelo fim do bloco soviético quanto pelas transformações em potências como a China, através do abandono das políticas marxistas-leninistas-maoístas, além da questão do Estado não aprofundada em Marx. No entanto, eventos do início do século fizeram com que conceitos e críticas fossem resgatados pela expansão agressiva do Ocidente, como o conflito no Afeganistão, a Guerra do Iraque (PANSARDI, 2012) e outros casos de instabilidade e expansionismo com relação a terceiros.

Por fim, a continuidade das contradições no sistema econômico e na própria relação de dependência entre Estados revela o caráter de atualidade das contribuições marxistas para as Relações Internacionais, o que incorreu em novas interpretações, reflexões e questionamentos em outras teorias e análises com contribuição do marxismo (VIGEVANI ET AL, 2011) vide a Teoria Marxista da Dependência, Teoria do Sistema-Mundo, Pós-Colonialismo, Teoria Crítica e outras.

Assim, se busca o postulado por Lênin (2011), que argumenta que a divisão do mundo foi feita por monopólios pelas grandes potências, inserindo países em um novo formato de colônia e de onde se poderiam extrair riquezas e para onde escoar produção. O avanço das capacidades produtivas dos países do centro do sistema internacional permitiram, ao longo do desenvolvimento histórico, que a produção mundial adquirisse formatos específicos seguindo as lógicas do capital internacional, sendo que dentro desses esquemas a periferia do Sistema Internacional desempenharia um papel subserviente.

Junto a isto, a divisão internacional do trabalho solidifica as divisões e assimetrias no contexto político-econômico internacional. Apesar de historicamente a dependência se concentrar nos países do Sul Global, o próprio capital assume um caráter supranacional, já que sua estabilidade não se relaciona especificamente ao conceito tradicional de nação, enquanto transcende fronteiras econômicas e políticas, e ultrapassa os formatos e interesses de um Estado (FERNANDES, D. A., 2005). Conforme Barros (2018, p. 176),

O centro do capital não está mais centralizado nos países ricos, mas em todo lugar onde as empresas se instalam. Essa é a nova ordem do capital que gerou uma nova divisão internacional do trabalho e redesenhou a organização territorial da produção capitalista. Os interesses do capital se apropriam dos meios de produção nacionais e os internacionalizam. Em decorrência, a luta de classe ganha dimensão também internacional.

Tal fenômeno toma forma quando os países capitalistas, após levarem suas capacidades produtivas para o mais avançado estágio de desenvolvimento, se inserem em um contexto de particularidades produtivas, financeiras, tecnológicas e sociais (isto é, relativas às condições em que se encontram suas classes em meio doméstico) que aprofunda a concentração de capital ligada a sua burguesia e seu Estado. A partir disto se passa à criação de monopólios, tanto industriais e comerciais quanto financeiros, através dos bancos, especialmente (LÊNIN, 2011).

As nações deste estágio mais avançado de desenvolvimento do capitalismo adquirem, então, capacidades materiais de produção que não encontram paralelo nos países de condições atrasadas. Desta forma, por não apresentarem capacidades de competição comercial equiparável aos dos países do centro do capitalismo, assim como pelos preços de terras, matérias-primas e disponibilidade de mão de obra, a periferia global tem perpetuada sua condição de dependência já preparada anteriormente pelas dinâmicas próprias do colonialismo.

Ainda de acordo com Lênin (2011), os benefícios para os países capitalistas são múltiplos, mas um dos principais é o de que esta tática monopolista, transposta para o cenário internacional sob a forma de relações entre atores, tem o efeito de substituir a concorrência capitalista de fato (p. 185), o que faz com que se mantenha uma garantia de insumos produtivos e mercados consumidores desde a periferia, dependência de empréstimos e fomentos para a produção do país menos desenvolvido e uma segurança maior com relação à continuidade do domínio e ingerência por sobre estes.

Podem ser percebidos diferentes níveis de dependência, segundo Lênin, onde países muitas vezes gozam de independência do ponto de vista formal, mas que “na realidade se encontram envolvidos nas malhas da dependência financeira e diplomática” (2011, p. 212). Mesmo a projeção de um país em termos econômicos e diplomáticos, ou seu protagonismo dentro do cenário internacional não revelam completa autonomia e estruturas nacionais soberanas. Ainda que o Brasil, por exemplo, seja um país de grande influência regional e que desempenha um papel relevante entre instituições e atores do Sistema Internacional, este se

insere em dinâmicas de interação que variam em níveis de autonomia, submissão, contestação etc, de acordo com o contexto e momento histórico do cenário internacional.

Por fim, se torna claro que a característica fundamental do imperialismo — para além de um simples expansionismo territorial, dominação política e influência por sobre determinados territórios — se dá particularmente pela expansão financeira e pelas redes formadas pelo capital (em especial o dos países de capitalismo avançados, identificados na presente pesquisa para com o conceito de Ocidente político-econômico) por sobre nações de condições de atraso econômico, ingerência estrangeira e menor projeção de poder relativa dentro do Sistema Internacional.

A natureza do capital no Brasil, novamente se enquadrando na dinâmica agrodependente e burocrática, sendo que os agentes detentores de capacidades financeiras e políticas no Brasil são descritos por Dowbor não como produtores, mas como “manipuladores de papéis financeiros” (2021, p. 123, in CAMPELO; BORTOLETTO, 2021), que se percebem, na presente pesquisa, como sendo meros mediadores das dinâmicas financeiras desde o exterior e para o exterior. Dowbor também afirma que os dois únicos setores realmente dinâmicos da economia brasileira são o de intermediação financeira e o de exportação de produtos primários; ambos se ligam à condição dependente e atrasada da economia e da burguesia nacional brasileira.

Esta partilha do mundo propulsão pela necessidade capitalista de manutenção do lucro apresenta paralelos e discussões não apenas no proposto por Lênin. Outros autores e visões se ligam ao imperialismo, seja a partir de vieses marxianos ou interpretações diametralmente opostas. A expansão dos mercados mundiais, o aumento da interdependência entre os países gerada pelos fluxos internacionais de capital e a prevalência da paz entre as nações democráticas, conforme as linhas do liberalismo nas RI, vai de encontro ao pensamento sobre o ultraimperialismo pacífico de Kautsky, por exemplo.

Este implica em contradições nas concepções do marxismo que são rejeitadas por Lênin, porque definem o imperialismo como relativo à esfera política, ignorando a natureza principalmente financeira que dá forma à esta. Ao realizar um exame das proposições de Kautsky, se observa que sua ideia do imperialismo encontra paralelos na própria teoria liberal que orienta discussões nas Relações Internacionais; sobre a natureza de tais escritos, Lênin aponta que “exprimiram a opinião de que os cartéis internacionais, sendo como são uma das expressões de maior relevo da internacionalização do capital, permitem acalantar a esperança de que a paz entre os povos virá a imperar sob o capitalismo” (2011, p. 196).

Gramsci também apresentou sugestões a respeito, se vinculando à tendências econômicas e históricas da evolução do capitalismo e apresentando uma diferenciação entre hegemonia e imperialismo (PANSARDI, 2012), sendo o primeiro mais ligado a uma questão político-ideológica, colocando em pauta a diferenciação entre um consenso e uma coerção entre nações (idem, p. 8). Ainda segundo Pansardi, outras abordagens também se encontram a respeito longe da ótica marxista, como na teoria da estabilidade hegemônica de Kindleberger, que liga os interesses do hegemon para com os benefícios dos que estão sob sua influência, por exemplo.

Por fim, a observação do caso brasileiro sob óticas diferentes não deixa dúvidas de que a submissão a países de um estágio mais avançado do capitalismo é uma condição da qual o Brasil não escapa. Apesar de sua projeção e relevância no cenário internacional, assim como sua relativa influência por sobre outras nações latinoamericanas, o atraso nas capacidades econômicas e a interferência estrangeira se mostram em diversas problemáticas do país.

Devido à necessidade de exportação de produtos primários e a dependência comercial e tecnológica do estrangeiro, ainda que tenha condições de produzir aquilo que importa (BARROS, 2018), assim como a dinâmica financeira que se desenha a partir de instituições internacionais, o Brasil não se enquadra nas mesmas características de economias avançadas. Junto a isto, a história de intervenções militares apoiadas pelo Ocidente e a influência estrangeira por sobre temáticas e posicionamentos brasileiros existe, seja diretamente a partir do exterior, seja pela pressão das classes domésticas.

Neste esquema, primeiramente, a profunda vinculação para com a questão agrária e um capitalismo atrasado se percebe por ser o Brasil configurado por relações de produção que não correspondem a um capitalismo pleno, correspondentes a um modelo semi-feudal. Estas relações de produção e o conceito que as descreve, trabalhados principalmente a partir de outras disciplinas, são caracterizadas por “latifúndio, semi servidão, coronelismo, renda da terra paga em produto ou espécie, condições insalubres de vida, pobreza aguda” (AMORIM, 2017, p. 39) e outros fatores na mesma linha. Este entendimento é útil para que se aprofunde a compreensão das estruturas econômicas e condições políticas a que o país está ligado, fazendo com que o entendimento do imperialismo se faça não apenas pelas problemáticas internacionais, mas também através do prisma doméstico.

Assim, resulta que a economia brasileira, baseada em produtos primários e contando com pouca complexidade ou autonomia, viabiliza e alimenta a continuidade de seu próprio

atraso; o que projeta o Brasil no comércio internacional são os produtos agropecuários, minérios e similares, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 2 - Principais produtos exportados pelo Brasil

Ano	Produto/Valores (US\$)	Ano	Produto/Valores (US\$)		
2000	Aeronaves leves	2,786,060.70	2012	Minérios de ferro	23,809,804.47
	Soja em grãos	2,187,878.57		Óleo petrolífero (bruto)	20,305,900.22
	Minérios de ferro	1,852,908.39		Grãos de soja	17,248,319.03
	Resíduos sólidos de soja	1,650,508.91		Açúcar de cana (bruto)	9,836,040.53
	Café (bruto)	1,559,264.64		Ferro (aglomerado)	7,179,488.04
2002	Soja em grãos	3,029,955.56	2014	Soja em grãos	23,277,378.05
	Aeronaves leves	2,315,323.95		Minérios de ferro	19,982,659.63
	Resíduos sólidos de soja	2,198,860.14		Óleo petrolífero (bruto)	16,356,785.88
	Minérios de ferro	2,020,824.55		Açúcar de cana (bruto)	7,450,076.52
	Óleo petrolífero (bruto)	1,691,370.88		Resíduos sólidos de soja	7,000,584.49
2004	Soja em grãos	5,372,628.65	2016	Soja em grãos	19,331,323.43
	Resíduos sólidos de soja	3,263,535.66		Minérios de ferro	11,575,970.00
	Minérios de ferro	3,042,387.42		Óleo petrolífero (bruto)	10,073,804.87
	Óleo petrolífero (bruto)	2,527,656.41		Açúcar de cana (bruto)	8,282,160.97
				Resíduos sólidos de soja	5,192,780.73
2006	Óleos petrolíferos	6,894,527.81	2018	Soja em grãos	33,055,027.25
	Minérios de ferro	5,750,495.85		Óleo petrolífero (brutos)	25,251,318.67
	Soja em grãos	5,647,357.56		Minérios de ferro	16,718,804.47
	Açúcar de cana (bruto)	3,935,786.84		Pasta química de madeira	7,757,206.35
	Óleo petrolífero processado	3,607,536.17		Resíduos sólidos de soja	6,624,727.79
2008	Óleo petrolífero (bruto)	13,682,759.50	2020	Soja em grãos	28,564,147.24
	Minérios de ferro	11,053,596.43		Minérios de ferro	24,259,114.60
	Soja em grãos	10,952,173.11		Óleo petrolífero (bruto)	19,613,857.93
	Ferro (aglomerado)	5,484,825.16		Açúcar de cana (bruto)	7,380,732.17
	Óleo petrolífero processado	4,785,437.22		Carne bovina	6,662,761.10
2010	Minérios de ferro	21,353,877.79	2022	Petróleo (bruto)	4.58 bilhões
	Óleo petrolífero (bruto)	16,293,417.49		Minérios de ferro	2 bilhões
	Grãos de soja	11,042,999.98		Milho	1.74 bilhões
	Açúcar de cana (bruto)	9,306,807.03		Açúcar de cana (bruto)	1.66 bilhões
	Ferro (aglomerado)	7,513,841.84		Grãos de soja	1.62 bilhões

Fonte: Elaboração própria a partir de *World Bank - World Integrated Trade Solution (2023)* e *Observatory of Economic Complexity (2023)*

Elaborada a partir da sintetização e otimização dos dados mais relevantes coletados sobre o período de delimitação desta pesquisa, a tabela evidencia a predominância dos produtos primários. Estas tendências seguem ao longo dos anos, ainda que domesticamente diferentes governos se alternem, assim como persistem apesar de diferentes dinâmicas e movimentos também tomarem forma no cenário internacional. Se percebe que ao longo dos

anos alguns produtos se mantiveram seguidamente entre os mais exportados, sempre com produtos agropecuários e minerais entre os principais do comércio brasileiro no exterior. Em resumo, a exploração da terra é o caráter constante da economia brasileira, especialmente em sua expressão na dimensão exterior.

A partir desta visualização, as contribuições de Ariovaldo Umbelino de Oliveira são úteis na compreensão da questão agrária no Brasil, no tocante à territorialização da agroexportação, inserção da produção agropecuária do país no sistema comercial capitalista, impactos decorrentes da exploração da terra e outras problemáticas. O autor propõe que as condições de atraso no desenvolvimento brasileiro em comparação a países desenvolvidos proporciona terreno fértil para iniciativas estrangeiras; estas, ao trazerem benefícios e fomento para a produção voltada à exportação primária, resultam em um modelo voltado a “preparar, facilitar, recepcionar, acomodar e favorecer mais e da melhor forma possível a penetração do capital internacional” (2017, p. 61), promovendo a inserção do país no esquema capitalista mundial no modelo de “uma sociedade apoiada inteiramente, em última instância, e organizada para isso, na produção em larga escala e estritamente comercial, de gêneros primários demandados por mercados exteriores” (idem, p. 66).

Ariovaldo Oliveira também oferece fundamentos para a compreensão de que embora o país historicamente possuísse enorme capacidade de produção e acumulação (estes diretamente baseadas na exploração do trabalho), não possuía as estruturas necessárias para a industrialização, o que delegou ao estrangeiro o papel de fornecer produtos industriais e tecnológicos — inclusive os necessários para a produção agrícola — enquanto se reduzia o Brasil ao papel da agroexportação (OLIVEIRA, A. U., 2017).

Dentro desta lógica, a grande produção agropecuária, por exemplo, existe para ser exportada aos países desenvolvidos e não para satisfazer realmente aos interesses da população (CONNELLY, 1983); conforme Lênin (2011, p. 188), “sob o regime capitalista, o mercado interno está inevitavelmente entrelaçado com o externo”. A fome surge, a partir deste padrão, como um problema estrutural, resultado dos arranjos que transformam o alimento em uma mercadoria (SHEPHERD, 2012), o que se observa no caso brasileiro em especial na atualidade.

A abordagem a respeito da questão agrária se dá, então, a partir do entendimento de que as configurações da agropecuária extensiva de commodities com finalidade de exportação se dá justamente nesta lógica de um capitalismo burocrático, pois não há uma desvinculação do capitalismo brasileiro dos monopólios estrangeiros imperialistas (ALMEIDA; AMORIM;

PEREIRA, 2016) e tampouco se alcança um desenvolvimento de atores autônomos no contexto das elites nacionais. Mesmo nos governos de Luís Inácio (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016), que colocavam determinadas pautas sociais e desenvolvimentistas em suas agendas, a inserção internacional brasileira se manteve atrelada financeiramente ao capital estrangeiro, não tendo, inclusive, ambições de posições anti-imperialistas (REIS; BERRINGER, 2019), apesar do impulso à cooperação Sul-Sul e relativa autonomia nacional.

O papel dos atores domésticos é essencial e viabiliza este processo: a burguesia agrária, ligada ao domínio por sobre os meios de produção mais fundamentais no Brasil (isto é, a terra, conforme Barros, 2018), intermedia esta dinâmica entre os níveis doméstico e internacional, sendo responsável pela projeção do capital internacional por sobre as estruturas econômicas nacionais, ao mesmo tempo em que cede a respeito de sua própria autonomia. Esta burguesia nacional, que se posiciona de maneira subserviente quanto aos interesses e processos dos movimentos financeiros, comerciais e políticos internacionais, atua de modo a administrar e garantir o bom funcionamento do capitalismo agrário e dependente que caracteriza o Brasil, se voltando mais a promover a continuidade deste do que desenvolver realmente um ordenamento propriamente nacional.

Desta maneira, a ótica de inserção da produção agropecuária se posiciona, segundo Ariovaldo Oliveira, dentro das necessidades dos movimentos do capital monopolista internacional, transformando o alimento que se colhe e planta simplesmente em mercadoria, “não para ser consumido pelos que o produziram, mas para ser adquirido por quem tenha dinheiro, onde quer que esteja no mundo” (OLIVEIRA, A. U., 2015 p. 240). Subordina-se, assim, o Brasil à condição de exportador agropecuário enquanto consome a produção industrial dos países ricos — inclusive para que aprimore sua produção no campo a fim de enviar mais alimentos ao exterior (OLIVEIRA A. U., 2007).

Não obstante, Shepherd realça o fato de que as dinâmicas do capital não são materializadas apenas através de mercados e corporações, considerando a importância de governos, acordos comerciais e diferentes níveis e iniciativas de cooperação entre atores; estes pontos permitem que se determinem preços, volumes produtivos, quantidade, disponibilidade e, acima de tudo, quem consome (2012, p. 196).

Neste aspecto, a relevância da burguesia agrária e suas amplas capacidades se mostram de maneira direta, na produção de alimentos do domínio da terra à comercialização, mas não se resumem a isto; sua influência é extensa e coordenada e se estende por sobre setores paralelos à sua atuação, incluindo “fabricação de insumos, comercialização,

fertilizantes, agrotóxicos, máquinas e ferragens agrícolas e, para além disso, em bancos, conglomerados de empresas, transnacionais, agroindústrias, grupos econômicos” e outros (BARROS, 2018).

O papel das classes dominantes neste esquema se observa tanto pela influência dos grupos domésticos por sobre os processos decisórios quanto pelas próprias engrenagens e formatos do Estado, que representa a materialização maior da disputa entre as classes dominantes domésticas e internacionais. Ainda que, sob muitos aspectos, haja uma conciliação dos interesses e ações do capital doméstico e do estrangeiro, as disputas decorrentes das divergências de tais grupos reflete nas decisões e instabilidades de um país.

Na concepção marxista a respeito das Relações Internacionais, em últimos termos, “o campo internacional, seja a guerra, seja a cooperação, dependerá, em última instância, da confrontação dos interesses da burguesia dominante em cada país” (SARFATI, 2005, p. 115), além do resultado das pressões do capital internacional frente a isto. A promoção do agronegócio (e com este, as contradições da questão agrária) se projeta na política externa a partir de que “despontou como palavra política unificadora de interesses das classes e grupos dominantes no campo e expressão do processo de construção da hegemonia e de renovação dos espaços de poder e de dominação” (BRUNO, 2009, p. 114 *apud* BARROS, 2018).

As políticas de comercialização exterior de tais produtos, apesar de representarem empreitadas de benefícios controversos, são pontos contínuos em contextos internacionais e domésticos. As discordâncias a respeito do papel do agronegócio se expressam especialmente quando se observa que há tratamentos diferentes a seu respeito dentro de órgãos associados ao setor político e ao comércio (que ressaltam seus pontos positivos), frente à maneira que a questão é abordada na academia em geral (que é variável e considera diferentes pontos de acordo com análise) (ODERICH ET AL, 2019), e também com relação à sua percepção e discussão de fato entre a população brasileira e movimentos sociais.

Com relação ao contexto internacional, a necessidade de integração comercial e econômica internacional é ressaltada a partir da necessidade produção de alimentos por uma das partes, recaindo a responsabilidade e o peso da dependência agropecuária por sobre países menos desenvolvidos, frequentemente; neste caso, também entram em cena financiamentos, fomentos, interligação para com capital e empresas estrangeiras (em especial de países do Ocidente), pressão comercial e outros aspectos que impulsionam a continuidade e a expansão do agronegócio no Sul Global.

Visando ilustrar a ação do capital internacional e aprofundar a análise das consequências decorrentes desta, o viés financeiro é analisado especialmente dentro do presente século, tanto pela intensificação das contradições entre burguesia nacional e estrangeira, quanto por conta do escopo de análise deste trabalho. As fontes analisadas revelaram que são múltiplos e expressivos os fatores de impulsionamento da internacionalização do agronegócio brasileiro e da inserção do capital estrangeiro nas estruturas agroeconômicas do Brasil.

Também é evidente que o contexto de abertura comercial, redução de tarifas e políticas neoliberais, que foram observados em todo o mundo no final do século XX e facilitaram tanto a expansão de países do Centro do Sistema Internacional quanto a recepção destas iniciativas nos países menos desenvolvidos. No Brasil, isto ocorreu especialmente a partir da década de 1990, com a “redução das barreiras tarifárias de forma unilateral; acordos multilaterais firmados junto à Organização Mundial do Comércio (OMC); e formação do Mercosul” (ALVIM; MORAES, 2013).

No tocante à questão particular da agroprodução, é notável, primeiramente, a aquisição de empresas e terras produtivas (*land grabbing*) brasileiras por parte de estrangeiros. Isto favorece tanto a expansão das capacidades e perspectivas produtivas e econômicas estrangeiras no Brasil quanto facilita a ação política e influência internacional por sobre as instituições brasileiras (sejam estas comerciais, jurídicas, políticas e de cooperação). O domínio neocolonial se viabiliza desta maneira nos países atrasados, não apenas por sua territorialização direta, mas também pela transposição econômica que acompanha este fenômeno.

Nesta dinâmica do domínio direto de territórios, se inserem diferentes aspectos da problemática econômica, política e social do Brasil: aumento de preços e especulação, expulsão e conflitos para com a população camponesa, grilagem de terras, *land grabbing*, avanço do desmatamento e destruição de biomas e diminuição de biodiversidade. A indispensabilidade das terras para a produção agropecuária manifesta a interseção entre interesses do capital doméstico, estrangeiro e da população brasileira, se colocando como ponto comum e primordial tanto da disputa de poder pelas classes quanto como materialização prática de expansionismo territorial econômico e de efeitos sociopolíticos.

Especialmente a partir de meados dos anos 2000, a transferência de terras para atores estrangeiros aumentou drasticamente, principalmente nos territórios do Sul Global. Coincidindo com os resultados da crise 2008 e a percepção da necessidade de modificar a

dinâmica econômica mundial, a busca por facilitar a circulação do capital financeiro e permitir maiores possibilidades frente a instabilidades globais, fez com que a especulação e aquisição de terras no Sul Global se tornasse uma alternativa atraente e proveitosa (PITTA; DE MENDONÇA, 2014).

Se estima que “entre outubro de 2008 e agosto de 2009, teriam sido comercializados mais de 45 milhões de hectares, 75% destes na África e outros 3,6 milhões de hectares no Brasil e Argentina” (BANCO MUNDIAL, 2010, apud SAUER; LEITE, 2012, p. 504). A crise econômica mundial de 2008 também serviu para que, desde o âmbito doméstico, se intensificasse a opção pela agroexportação, buscando “gerar saldos comerciais e suprir o déficit da conta-corrente” (BARROS, 2018).

Neste processo, os lucros e possibilidades da produção em larga escala de commodities solidificam a estrutura fundiária, fazendo com que se expanda a concentração de terras e a especulação financeira em torno desta (FERNANDES, B. M., ET AL, 2012) tanto por forças domésticas quanto estrangeiras, e garante a continuidade das políticas e empreitadas do agronegócio. Além disto, o controle da terra por atores ligados ao agronegócio (domésticos e estrangeiros) coloca também os recursos naturais, como água, minérios, florestas e outros sob o domínio privado, apesar de constituírem fatores essenciais para a vida humana no geral (BARROS, 2018).

Outros fatores que impulsionam o avanço da agroexportação também se mostram relevantes no caso brasileiro. Entre estes, é notável a inserção do capital estrangeiro no Brasil, especialmente pela compra de empresas brasileiras, fusões e aquisição de ações em grandes volumes. O Investimento Estrangeiro Direto se mostrou essencial no processo de interligação do agronegócio brasileiro para com a esfera internacional, sendo que os setores e que mais receberam aplicações de IED foram os agroindustriais, financeiro e varejista; em suma, setores estratégicos para a manutenção, expansão e circulação comercial do agronegócio (ALVIM; MORAES, 2013).

Dezenas de empresas brasileiras com grandes capacidades produtivas foram compradas por grandes grupos estrangeiros, mais como efeito da concorrência monopolista que por incapacidades próprias das instituições nacionais (MEDEIROS, 2015). Esta expansão do capital estrangeiro, em especial quando se tratando de fluxos desde Europa, Estados Unidos e Canadá, se explica pela força e relevância do dólar como moeda internacional (apud PITTA; DE MENDONÇA, 2014), o que se evidencia quando em comparação para com as capacidades e estabilidade econômica dos países menos desenvolvidos.

Desde o início dos anos 2000, as operações de fusões, aquisições e associações de empresas (com relação ao capital estrangeiro) somaram centenas a cada ano (DE OLIVEIRA, 2015; conforme Vahdat Ferreira e Callado (2015, p. 75):

no período de 2002 a 2005, as operações cresceram gradualmente atingindo 280 operações em média; (ii) no período de 2006 a 2009, ocorre um salto em 2007 que mesmo com a forte queda em 2009 mantém uma média de operações significativamente superior ao período anterior em 572 transações e (iii) no período de 2010 a 2014, novamente apresentando uma aceleração nas F&A em relação ao patamar anterior, porém com certa estabilização nos anos recentes totalizando 795 transações em média (VAHDAT FERREIRA; CALLADO 2015, p. 75).

Também são relevantes, na questão da produção e circulação de alimentos no Brasil, o investimento estrangeiro em tecnologia e patentes, que garante padronização e otimização do cultivo e qualidade dos produtos, enquanto se garante que os lucros se voltem novamente ao exterior (ALVIM; MORAES, 2013; MEDEIROS, 2015), assim como consensos que visem garantir a continuidade da disponibilidade de produtos e mercados, buscando viabilizar o comércio pela renegociação de dívidas e compra antecipada de safras (MEDEIROS, 2015).

Junto a isto, a pressão que instituições financeiras internacionais (como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial a Organização Mundial do Comércio etc) desempenham visando a adoção de políticas econômicas e comerciais específicos (BARROS, 2018), visando alavancar a agroexportação, reduzir a proteção ao mercado doméstico e adotar configurações neoliberais também evidencia o nível de influência e aceitação que existe na interação entre países menos desenvolvidos e as dinâmicas do capital internacional.

Estes elementos preparam um cenário onde a produção brasileira se entrelaça diretamente nos esquemas internacionais do capital. Os movimentos de expansão agropecuária e projeção deste setor não são, desta forma, um esforço isolado e próprio do Brasil, já que os interesses estrangeiros atuam diretamente na questão. Por meio da garantia direta de participação internacional na dinâmica produtiva, pela pressão para manutenção das estruturas agrárias por conta das propriedades estrangeiras presentes no país, pela influência dos volumes e preços do exterior por sobre as safras brasileiras e os efeitos disso no mercado, assim como pelos estímulos mais sutis à manutenção do agronegócio brasileiro (como empréstimos, fomentos, ciência, tecnologia e negociação) e outros fatores, o Brasil se aprofunda nos termos e pautas de um capitalismo atrasado e dependente.

Deste modo, é facilmente perceptível que nem a produção, nem a distribuição, nem o consumo de alimentos no Brasil podem se pautar exclusivamente pelos interesses domésticos. Mesmo quando as atividades em questão são exercidas e guiadas pelos objetivos da burguesia

nacional, esta apresenta em seu seio dinâmicas de busca por atuação em contextos mais viáveis e de maiores retornos estratégicos que variam de acordo com o cenário e condições particulares (GRANATO; UBERTI; MENGER, 2021). Assim, ainda que haja uma relativa autonomia nacional a respeito da questão, pressões e oportunidades desde o capital estrangeiro também influenciam decisões e atividades no âmbito doméstico de maneira indireta.

Evidencia-se, desta maneira, a tendência de que esta burguesia nacional, que se mostra em um estágio mais atrasado do capitalismo, tende a buscar apoio junto ao Estado e manter uma postura que inclina ao nacionalismo e desenvolvimentismo, suas políticas e protagonismo, assim como depende muitas vezes de sua proteção econômica e estímulos; a burguesia mais organizada, estabelecida e avançada em termos produtivos, por outro lado, costuma colocar-se a favor de mais abertura comercial, industrialização e diversificação econômica (GRANATO; UBERTI; MENGER, 2021). Esta diferenciação existente na burguesia como classe tem impacto na realidade brasileira, já que as estruturas produtivas se mantêm ligadas ao atraso das classes dirigentes.

Também é relevante o fato de que ainda que no Brasil existam regiões industrializadas, desenvolvidas e de uma organização produtiva dinâmica, grandes assimetrias existem dentro do território brasileiro de modo que haja diferentes estágios do capital no país (SODRÉ, 1980). Há que se considerar este fator quando se analisam as estruturas econômicas no Brasil para que uma interpretação das zonas urbanas, grandes cidades e regiões ricas não incorram na exclusão do grande atraso e miséria que existem nos cantos mais invisíveis do Brasil.

Werneck Sodré oferece diversas contribuições no sentido de compreender a burguesia brasileira, sendo que a noção da centralidade da questão agrária se liga diretamente para com possíveis oposições com relação ao capital estrangeiro, para o autor, já que a relevância dos latifúndios e sua perpetuação até a atualidade impactaram no nascimento e desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Após a transplantação do sistema econômico colonial desde a Europa, somente no século XX uma classe burguesa propriamente nacional se estabeleceu, mas seu surgimento tardio resultou na permanência da dependência econômica do exterior por parte das classes dominantes, assim como em uma sujeição com relação a negócios políticos e diplomáticos.

A partir de Sodré, se percebe que as estruturas de produção que se desenham em um formato semifeudal propõem dilemas para o desenvolvimento brasileiro e seus

desdobramentos domésticos e exteriores. A superação de tal esquema não é consenso entre as classes dominantes brasileiras por implicar na alteração dos esquemas de poder locais, os ganhos ligados ao latifúndio, os benefícios que decorrem do Estado e de atores estrangeiros e a própria manutenção do equilíbrio entre grupos, classes e interesses.

A burguesia nacional, que tenta se firmar por volta das décadas de 1930 e 1940, toma parte nas discussões a respeito da questão da terra, que avançam na academia e no meio político brasileiro a partir da década de 1950 (POMPEIA, 2021), mas não chega a um consenso no que concerne à modificação das estruturas produtivas. Como exemplo das discordâncias entre as elites a respeito da própria natureza das estruturas econômicas, a própria iniciativa de reforma agrária, artifício de utilidade para o capitalismo, é anulada no Brasil.

Como resultado disto, não há um consenso, uma direção única da burguesia no Brasil no sentido de conciliação de objetivos e métodos, assim como não há um único uso que se faça dos setores produtivos a que estes grupos estão ligados, que oscilam entre a busca por autonomia e a perseguição das vantagens da subserviência ao estrangeiro (GRAHAM, 1969; DEL ROIO, 2016). Nas décadas recentes, ainda que haja uma busca por ampliação dos benefícios à burguesia nacional e maior flexibilidade com relação ao mercado externo, esta não se coloca em uma posição ostensivamente anti-imperialista, se expressando no que Reis e Berringer (2019) caracterizam como subordinação conflitiva.

É de importância, nesta dinâmica, o papel e os objetivos dos atores domésticos, suas dissidências e cooperação estratégica, e de que maneira estes atores e mecanismos interferem na prática na realidade brasileira. O fomento de instituições estatais brasileiras ao agronegócio se mostrou essencial para o desenvolvimento agroeconômico em diferentes momentos das últimas décadas, sendo também um aspecto de expressão das particularidades das classes dominantes nacionais frente ao capital estrangeiro.

No que diz respeito à questão doméstica, a influência do patronato rural está ligada aos primórdios da nação e do Estado brasileiro. A formação histórica do Brasil e a presença destes grupos e de suas estratégias de controle econômico se manteve como parte constante da condução política do Brasil. Com isto, a dinâmica alimentar também se configura como fator imóvel, utilizando de mecanismos e aparatos das mais altas estruturas de poder do país.

O Estado brasileiro, canalizando demandas e objetivos dos grupos de influência dentro de si, serve como mecanismo para fomento das atividades econômicas destes e da garantia de sua segurança. Segundo Pitta e Mendonça, as linhas de crédito disponibilizadas pelo Estado

para o agronegócio resultaram em um endividamento do Estado, que se transformou em um importante mediador econômico para o agronegócio, e em um aumento dos montantes disponíveis para este setor produtivo, tendo saltado de “R\$27 bilhões em 2003/2004 para R\$136 bilhões na safra de 2013/2014” (2014, p. 47).

Instituições e mecanismos estatais como o Sistema Nacional de Crédito Rural e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foram essenciais na expansão das capacidades dos grandes produtores agropecuários, seja através de crédito direto ao setor, seja na atuação junto a setores paralelos, como os ligados à maquinário, transporte, fertilizantes e agrotóxicos, ciência e tecnologia e armazenagem (DE OLIVEIRA, A. F. T.; MEDEIROS, 2021). A ação do Estado brasileiro é essencial para a manutenção das estruturas agrárias e econômicas não apenas porque as viabiliza financeiramente, mas também porque cristaliza e protege as elites agrárias, o latifúndio e a falta de represálias ao avanço do capital do agrobusiness no Brasil.

De fato, não apenas esta parcela política econômica mantém poder e capacidades expressivas no país como também se institucionaliza, se formaliza em grupos e organizações específicas e se organiza de modo a representar, defender e avançar com relação a seus objetivos. Sua materialização como classe e movimento não ocorre de maneira casual, aleatória; pelo contrário, de uma maneira coordenada e profundamente articulada entre seus atores, se manifesta por meio de associações comerciais, frentes parlamentares, *think tanks*, fóruns de debate e se reforça, inclusive, por meio de campanhas publicitárias que resultam em influência na opinião pública.

As campanhas publicitárias incorrem numa grande alteração da percepção da população brasileira no que concerne à temática agroprodutiva; há anos, há um grande investimento na comunicação, criação de um imaginário a respeito e propagação de ideias e pautas que sobrevalorizam a contribuição da grande produção ruralista no Brasil:

Destacam-se a Campanha de Valorização Institucional do Agronegócio promovida pela Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG); a campanha Agro é Tudo, desenvolvida e veiculada pela Rede Globo; bem como os trabalhos da Associação Brasileira de Marketing Rural (ABMR) e do Núcleo de Agribusiness de Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM). Tais iniciativas parecem consolidar a difusão generalizada de uma interpretação carente de senso crítico (ODERICH ET AL, 2019, p. 144) .

Assim, a ampla rede de atuação e articulação dos grandes produtores rurais no Brasil, que perpassa diferentes esferas e níveis de poder (e que será investigada em profundidade ao longo desta pesquisa) permite grande poder de barganha, influência, segurança e acima de

tudo, continuidade ao longo de diferentes momentos e contextos da história brasileira. Como sintetizado por Barros, a questão se define:

pela aliança de frações da classe dominante: empresas transnacionais, capital financeiro, grandes proprietários de terra, agroindústrias que controlam a produção e a circulação de commodities. Essa articulação de classe garantiu o controle dos preços agrícolas, a circulação dos produtos, o monopólio da terra e dos recursos naturais, controle do mercado interno e externo e, conseqüentemente, a apropriação da renda da terra e o lucro produzido na agricultura (BARROS, 2018, p. 184).

A atuação coordenada de associações comerciais permite uma malha de debates, conciliação de interesses, promoção conjunta de objetivos e pressão política e econômica. Todavia, tradicionalmente, os interesses dos grandes produtores agropecuários se sobressaem e marcam presença no andamento político da nação, resultando numa ampla e articulada rede de pressão, ação e barganha política; por meio de instituições como a Frente Parlamentar da Agropecuária, por exemplo, o controle direto de terras, leis e dinheiro adquire meios políticos formais e corpo legal de manutenção.

Além da construção histórica dos fatores que firmam o poder ruralista no Brasil, enraizado na economia e nas dinâmicas materiais, a existência da coordenação legislativa e no poder executivo permite o avanço das estruturas do Estado a favor do latifúndio e da agrodependência, assim como favorece a invisibilidade de comunidades vulneráveis e a omissão diante das violações de seus direitos. Oficialmente fundada em 1995, foi resultado da articulação promovida ainda no processo da Assembleia Constituinte de 1987 (POMPEIA; 2021), encaminhando sua atuação e interesses desde a redemocratização brasileira; portanto, o poder político formal dos ruralistas se mostrou onipresente na história recente da democracia.

Ao se analisar a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e dos que ao seu redor circulam (dentro e fora das casas legislativas), se observa que tal bancada possui expressivo poder de articular estratégias e pressionar demais frações do governo. Sua expressividade se mostra relevante do ponto de vista quantitativo e qualitativo; contando com 39 senadores (do total de 81) e 241 deputados (do total de 513) (FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA, 2021), constitui uma das Frentes Parlamentares com mais participantes (ALENCASTRO; GÓES, B., 2018). Além disso, sua visibilidade, recursos financeiros e possibilidades de ação são beneficiadas pela natureza dos indivíduos e organizações que a compõem, tendo em vista que muitos parlamentares são donos de terras e empresários diretamente vinculados ao setor.

Segundo Simionatto (2012, p. 226), “identificar a composição da Bancada Ruralista não é das tarefas mais fáceis, dada sua composição heterogênea, com grupos e frações

partidárias pouco visíveis na arena política”. De fato, diferentes contextos e interesses se mesclam e assumem forma, sendo que no presente momento, entre seus membros estão figuras proeminentes no cenário político brasileiro e figuras ligadas à iniciativa privada. Esta bancada de composição nebulosa e mista, se liga através de processos e contextos históricos para com a renda da terra e posições identificadas essencialmente com a direita política, mesmo que formalmente seus partidos nem sempre indiquem isso de maneira ostensiva.

No entanto, apesar de suas amplas capacidades, a dimensão real do agronegócio é distinta em discurso e prática. Ainda que o status da agroexportação seja propagado como indispensável à economia brasileira e apesar do imaginário que se pretende construir a respeito dos ruralistas, é a agricultura familiar, as organizações camponesas e as populações tradicionais que compõem a maioria dos trabalhadores no campo, e que alimentam a população brasileira no campo e na cidade, enquanto o volume de produção das grandes empresas se dirige ao exterior (OLIVEIRA, A. U., 2016). Simultaneamente, também são estas as frações diretamente atravessadas e ameaçadas pelo modelo produtor vigente.

Conforme Pacheco (2022, in CAMPELO; BORTOLETTO, 2022), 67% dos trabalhadores rurais no Brasil estão ligados à agricultura familiar, sendo responsável pela renda de 40% da população economicamente ativa brasileira. Se opondo diretamente aos grandes produtores, o caráter e a orientação do campesinato e das comunidades tradicionais refletem a busca por produção sustentável, popular e voltada ao consumo doméstico. E são estas as populações que se encontram sob a violência direta do avanço do agronegócio, inseridos em uma luta literal pela terra.

Quando os caminhos institucionais, financeiros e governamentais falham na perseguição das necessidades da elite agrária (desde a expansão da fronteira agrícola, até maiores investimentos estatais no setor), não há acanhamento quando se recorre ao uso da força. A pauta da facilitação do armamentismo, constantemente reforçada pelo governo Bolsonaro, viabilizou o fenômeno das “Oligarquias Armadas” (DE OLHO NOS RURALISTAS, 2022), que visam garantir o avanço do agronegócio através da violência e de assassinatos. No Brasil, a questão agrária se expressa, de fato, não apenas através da produção agropecuária por si só; esta representa tensões, lutas, conflitos, apagamento e resistência de populações tradicionais, assim como materializa os tópicos ligados ao meio ambiente, sustentabilidade, conformidade para com objetivos e acordo internacionais e outros.

O Brasil apresenta níveis preocupantes e fortemente criticados de perseguição e negligência às parcelas cuja existência, por si só, representam entraves ao avanço dos

ruralistas. É um dos países com maiores números de assassinatos de ambientalistas, apresentando também estatísticas amplamente criticadas de desmatamento e destruição de biomas e biodiversidade, assim como também é cenário de intensas lutas no campo: a violência e o apagamento de populações tradicionais (camponeses, indígenas, quilombolas) estão em estágios críticos, assim como a agricultura familiar, a agroecologia e a proteção de territórios vulneráveis passam por um período de abandono e ataque.

A solidez e a representatividade das alternativas ao grande agronegócio são de grande importância na discussão de pautas e pressão social, além de serem reconhecidas em meio internacional (seja pelas iniciativas que promovem, seja pela denúncia dos crimes agrários e da luta pela guerra). No presente contexto, populações ligadas ao campo são assassinadas, expulsas de suas terras, ameaçadas e perseguidas, como também sofrem com a falta de políticas públicas suficientes, vulnerabilidade socioeconômica, pobreza e insegurança alimentar (BARROS, 2018; FAO, 2019; OLIVEIRA, A. U., 2001).

Portanto, apesar de uma condição vulnerável, as parcelas da população que vivem da terra e contrariam o modelo econômico do patronato rural são atores relevantes e ativos, cujas atividades e demandas impactam no contexto doméstico e internacional. É necessário analisar as populações originárias, tradicionais e camponesas não como atores passivos ou exclusivamente vitimizados; sua resistência, organização e fortalecimento segue através dos séculos, ainda que a luta endureça e a perseguição se aprofunde.

Os esforços para trazer à tona as problemáticas agrárias, articular movimentos de contestação e criar condições de superação destas resultam na repercussão da violência ruralista em fóruns internacionais, organizações e movimentos da sociedade civil de todo o mundo. O Movimento Sem Terra, por exemplo, compõe um dos maiores movimentos camponeses da América Latina, por exemplo, enquanto a Via Campesina resulta em discussões a nível global; simultaneamente, não se mantém um ambiente homogêneo, apático e favorável ao avanço do agronegócio no Brasil, mantendo-se ativa a luta por proteção e sobrevivência nas questões ligadas à terra, direitos e populações indígenas, quilombolas, camponesas, ribeirinhas e outras.

4. CAUSALIDADES SINGULARES OU TENDÊNCIAS GLOBAIS? A FOME COMO FERRAMENTA

Após a localização dos problemas delineados dentro do campo de estudos das Relações Internacionais e observando contribuições de áreas afins e fundamentando-se, então, nas compreensões a respeito da produção de alimentos, sua circulação e consumo como fator de manutenção da dependência e imperialismo, assim como entendendo as dinâmicas entre os processos políticos domésticos e internacionais, se parte para a análise prática do tema no recorte temporal apontado.

Este capítulo manterá seu foco em identificar os reflexos dos tópicos ligados à questão agroalimentar na condução da Política Externa Brasileira, delineando a maneira em que o modo produtivo, os atores e aspectos a este ligados influenciaram, ao longo de duas décadas, decisões, discussões e circunstâncias no Brasil. A análise da agroprodução, da alimentação humana e da formulação da Política Externa apontam para a noção de que interesses, estratégias e negociação de setores produtivos, grupos políticos e sociedade exercem pressão no tratamento da questão agroalimentar; no entanto, determinadas parcelas possuem maior capacidade de barganha, influência e promoção de seus interesses.

Assim, o uso das capacidades agroprodutivas, a especulação em torno do setor e a comercialização ligada a este geram benefícios que se relacionam para a maneira em que o Estado e o governo em questão utiliza de tais benefícios, permite o avanço de atores na perseguição de objetivos e coloca em evidência compromisso de orientação social, por exemplo. Decorrendo das dinâmicas que tomam forma em diferentes níveis (doméstico e internacional), a fome pode ou não se tornar um problema urgente e alvo de estratégias intensas, assim como o mesmo pode ocorrer com relação a abertura comercial e redução de barreiras tarifárias.

Não há, no caso brasileiro, uma regra ou determinação imutável com relação à questão agroalimentar; tanto no âmbito doméstico quanto no exterior, as políticas voltadas à problemática são desenhadas e promovidas principalmente de acordo com os interesses e as negociações feitas entre grupos tomadores de decisão. Não obstante, o Brasil representa um exemplo de um fenômeno que ocorre em escala global, não se tratando de uma exceção ou um caso isolado. Dinâmicas sistêmicas unem países menos desenvolvidos, de capitalismo atrasado e dependente, à esquemas de exploração e aprofundamento de assimetrias, tendo em

vista que são justamente estes países que apresentam maiores níveis de insegurança alimentar, degradação ambiental, perseguição às comunidades vulneráveis e redução da qualidade de vida da população pobre.

Sendo assim, este capítulo se dedicará a identificar decisões, eventos, discussões e fatores que indiquem de que maneira se tratou, de fato, da questão agroalimentar, assim como os resultados de tais demandas e processos, a fim de que a natureza do tópico se torne mais clara. Entre caminhos para aumento de indicadores econômicos e aceleração comercial até a abordagem da questão como necessária para ascensão política no cenário doméstico e revitalização da imagem nacional, a alimentação adquiriu diferentes utilidades. O estudo de tais fatores auxilia na identificação de padrões, na projeção de possibilidades futuras e, especialmente, contribui para a análise da agroprodução e da alimentação do ponto de vista específico da disciplina de Relações Internacionais.

4.1 Projeto e prática de Política Externa nos governos petistas (2003-2016): solidariedade ou instrumentalização do tema?

O processo de redemocratização do Brasil após a Ditadura Militar trouxe à tona diversas demandas sociais, assim como permitiu maior protagonismo popular e pressão por sobre as políticas do governo (BRASIL, P. F., 2013). A intensificação da participação da sociedade nas discussões e formulação de políticas levou a um enfoque revitalizado aos tópicos agrários, alimentares e sociais, especialmente com a maior possibilidade de mobilização popular e política em um contexto democrático.

Conforme o Brasil fortalecia sua jovem democracia, a compreensão das diversas temáticas de orientação social foi aprofundada, assim como o entendimento da questão agroalimentar como multidisciplinar e intersetorial se reforçou a partir da mobilização de governos, sociedade, academia e setores profissionais. Conforme Verena Moraes, Machado e Magalhães (2021), tratar o problema alimentar com tópico composto por múltiplas faces é essencial para assegurar a construção eficiente de políticas voltadas à questão.

Partindo disto, diferentes marcos e iniciativas compõem os esforços da promoção da problemática agroalimentar no Brasil, incluindo diferentes abordagens, posicionamentos, programas e atores. Primeiramente, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) sob o governo de Itamar Franco representou um divisor de águas na promoção da

questão, ainda que tenha sido extinto posteriormente, pouco após a posse de Fernando Henrique Cardoso. Fortemente influenciada pelas iniciativas da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida⁶, pelo crescimento da visibilidade do Partido dos Trabalhadores, assim como pela realização da Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA) a discussão da temática foi sendo posicionada em nível de maior prioridade nos assuntos do governo brasileiro (MALUF ET AL, 2000).

À época do início do primeiro mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), o Brasil se encontrava em níveis alarmantes de insegurança alimentar e pobreza. A Comissão de Direitos Humanos da ONU sobre o Direito à Alimentação apontava que um terço da população brasileira se encontrava em algum nível de insegurança alimentar, sendo que 18 milhões de brasileiros se enquadravam num estado de insegurança alimentar severa, conforme Belik (2003). O mesmo autor ressalta que, apesar de pobreza e fome não serem sinônimos, a correspondência entre a população que passava fome e a miséria era notável, sendo que a renda média mensal per capita da população pobre no Brasil era de cerca de R\$ 43,00, sendo ainda menor nas áreas rurais, em torno de R\$ 39,00 (idem, p. 17).

As primeiras decisões do governo de Lula a respeito da questão alimentar se constituíram especialmente de iniciativas voltadas à avaliação do problema, sua discussão e elaboração de diretrizes voltadas a este (BRASIL, 2013). Conforme a autora, diferentes órgãos foram criados, reativados ou transformados, compondo o repertório voltado ao debate instituições como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), assim como a convocação da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar. Junto a estes, o programa Bolsa Família se destacava cumprindo o papel de transferência de renda direta junto à população doméstica.

Se faz evidente, deste modo, que a questão alimentar constituía de fato um foco do novo governo; no entanto, grande parte dos programas e iniciativas de tal período abordavam a problemática especialmente a partir de políticas compensatórias (MALUF ET AL, 2000), sem um aprofundamento de políticas e debates em torno da origem estrutural da fome. Ainda assim, o aumento da amplitude temática dos focos de ação se apresentaram como resultados

⁶ Organização Não-Governamental fundada pelo sociólogo Herbert de Souza, pautada na solidariedade e atuação da sociedade civil, na parceria com agentes públicos e privados e de articulação a nível nacional; suas iniciativas promovem atividades voltadas à alimentação, saúde, cultura, geração de renda e outros tópicos.

coerentes quando se considera o caráter do governo Lula, o contexto político da época e a orientação política do Partido dos Trabalhadores. A atuação direta por sobre o acesso mais superficial à alimentos, água potável e saneamento básico e outros fatores diretamente ligados ao alívio emergencial da extrema pobreza e desnutrição foi o ponto de partida do governo Lula, e seus efeitos foram sentidos pelas camadas mais vulneráveis da sociedade, ainda que não tenham se alterado as estruturas fundiárias, produtivas e de prevenção de crises alimentares a longo prazo.

A distribuição de renda, a melhoria na qualidade de vida, a geração de empregos e estabilização da economia, assim como a redução do número de pessoas em situação de extrema pobreza, por exemplo, contribuíram para a fixação mais profunda e avanço na temática alimentar. O acesso a bens de consumo, habitação, saneamento básico e educação serviram para, impulsionar o bem estar da população sem alteração das estruturas econômicas (sendo de benefício, inclusive, para setores da economia por conta da maior circulação de capital, consumo e produção); afinal, ao se aumentar a renda da população e estabilizar preços e dinâmicas econômicas, se facilitou o papel do mercado na mitigação da falta de acesso à alimentos, ainda que o governo tenha sido promotor do aumento de tais capacidades.

O período é marcado por abordagens paliativas ao invés da busca por autonomia ou soberania; a resiliência local, a sustentabilidade, agroecologia e agricultura familiar existiram, mas não foram o enfoque principal ou meio abraçado como solução para as assimetrias. Sabourin (2007) indica que as alternativas locais, familiares e agroecológicas se inseriram no debate entre a cooptação do pequeno agricultor pela lógica do comércio internacional e a tese de uma suposta superação da questão agrária brasileira, suas implicações e problemas.

A otimização da produção e da circulação de alimentos no nível doméstico no Brasil não se deu de modo a alterar as estruturas produtivas e a lógica de oferta e demanda; conforme Sabourin (2007), a estrutura produtiva brasileira se manteve beneficiando em maior escala o agronegócio, apesar de depender mais, domesticamente, dos pequenos produtores. O autor defende que, com a agricultura das commodities voltada ao estrangeiro, o outro sistema produtivo foi responsável pela maior parte do abastecimento doméstico e do emprego de mais trabalhadores, e apesar disso, contava com os menores valores de financiamento público. A fins de comparação, cerca de 85% dos valores de fomento estatal ao setor agrícola se destinavam aos produtores de médio e grande porte (SIEBENEICHLER, 2021).

Assim, garantir a estabilidade do acesso à alimentos por parte da população se ligaria a uma continuidade de níveis de renda e preços, não existindo mecanismos perenes de

prevenção de novas crises alimentares — o que se confirmou nos anos seguintes. Ainda que inúmeras leis e programas tenham regulamentado e gerido a temática agrária e social, a promoção da questão alimentar se baseou em fatores colaterais, e não em suas causas estruturais. Visando sumarizar informações numerosas e dispersas e facilitar seu entendimento, a tabela a seguir ilustra as principais ações dos governos no combate à fome:

Tabela 3 - Principais iniciativas domésticas de combate à fome no Brasil (2003-2016)

Ano	Iniciativa	Objetivo
2003	Criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pela Lei 10.699	Fomentar capacidades da agricultura familiar e promover acesso à alimentos pela população
2003	Restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea)	Articular debate, retomar participação da sociedade na elaboração de políticas alimentares
2003	Lançamento do Programa Fome Zero	Promover ações multissetoriais para alcançar segurança alimentar, focando na distribuição de renda, ações emergenciais e educação
2004	Criação do Programa Bolsa Família	Integrar e fortalecer programas e ações anteriores de redistribuição de renda
2006	Lançamento do Guia Alimentar para a População Brasileira	Sistematizar e padronizar parâmetros e objetivos alimentares em escala nacional, com atenção à fatores sociais, culturais e nutricionais
2006	Aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan)	Institucionalizar políticas nacionais, objetivos comuns e perspectivas de atuação na questão
2007	Criação da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Decreto 6.273	Promover a articulação entre órgãos públicos, assim como sua integração com a sociedade civil
2008	Criação do Programa Mais Alimentos no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)	ampliar investimentos, fomentar a capacidade de produção interna de alimentos e incrementar a agricultura familiar
2009	Regulamentação das compras do Programa Nacional de Alimentação Escolar pela Lei 11.947	Promoção da alimentação na educação pública em associação com a aquisição de alimentos da agricultura familiar
2010	Instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Decreto 7.272	Promover a articulação intersetorial no governo e junto à sociedade; formular, implementar, monitorar e avaliar políticas alimentares
2011	Lançamento do Plano Brasil Sem Miséria (BSM)	Promover a superação da extrema pobreza pela garantia de renda, acesso à educação, saúde e cidadania e inclusão produtiva
2013	Primeira aplicação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	Avaliar de forma ampla e direta a insegurança alimentar através da percepção da população; reavaliar parâmetros e políticas anteriores

Fonte: Campelo e Bortoletto (2022)

Portanto, o que de fato mitigou a insegurança alimentar no Brasil não foi a mudança nas dinâmicas de produção e distribuição de alimentos, mas o acesso à renda momentâneo e circunstancial, através de programas de benefícios sociais, geração de empregos, educação e capacitação (BELIK, 2003); assim, se permitiu o consumo e se obteve como resultado principal a circulação da economia e satisfação do mercado (industriais, grandes produtores agropecuários, setores financeiros etc). Por sobre estes dois aspectos distintos — de fomento ao comércio e de progresso nas demandas sociais — o Brasil construiu novas perspectivas, tanto do ponto de vista econômico, de projeção internacional e de harmonização das parcelas domésticas; no entanto, esta conciliação de interesses conflitantes não pôde seguir sustentando indefinidamente a condição otimista no Brasil, conforme se fez evidente no governo Dilma.

De todo modo, as décadas de 2000 e 2010 foram períodos de expressivo protagonismo brasileiro no cenário internacional, com o país compondo diferentes iniciativas conjuntas, atuando fortemente em organizações e instituições internacionais, e de maneira geral elevando seu prestígio e participação em diferentes contextos. O tratamento da questão alimentar e dos problemas a esta relacionados contribuíram em tal processo, sendo que foram transformados ao longo do tempo quanto a seu caráter, dimensão e objetivos. Entre os pontos que fortaleceram a imagem do Brasil como protagonista na questão alimentar, tanto o aspecto doméstico quanto os esforços para cooperação junto a atores internacionais foram importantes na promoção de uma imagem revitalizada do país.

Conforme Pilar Brasil (2013), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), reformulado e restabelecido como instituição importante na promoção doméstica do tema, passou primeiramente a participar de discussões e decisões do governo brasileiro junto a organismos internacionais voltados à economia e comércio, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e na Rodada Doha e outros; posteriormente, veio a compor ambientes internacionais de ação, como missões humanitárias a partir do âmbito das Nações Unidas e as discussões direcionadas à alimentação e agricultura dentro desta organização.

Percebe-se, a partir das contribuições da autora, que a expansão da atuação do Brasil em meio internacional com relação ao tema ocorreu junto à aceleração das discussões domésticas, numa interação mútua entre as tratativas internas e as estratégias internacionais, com a Política Externa brasileira refletindo ambos os movimentos e pressões. Com relação à

participação do Brasil em tais empreendimentos, diferentes eixos de ação e estratégia se percebem, caracterizando uma inserção multisetorial na temática.

Neste processo, o Brasil alavancou sua participação nos programas de auxílio humanitário e se consolidou como doador de alimentos significativo, tendo oferecido também apoio logístico e estratégico em emergências humanitárias e atuado tanto por meio de iniciativas multilaterais como o Programa Mundial de Alimentos quanto diretamente a países em situações de conflito ou catástrofe (LIMA, T., 2014; BRASIL, P. F., 2013), seja em momentos de crise ou de maneira preventiva. Na interseção do nível doméstico para o exterior, o CONSEA se posicionava de maneira orientar tomadas de decisão do Estado brasileiro com relação ao âmbito internacional, assim como promoveu discussões entre agentes brasileiros e estrangeiros, especialmente no âmbito do MERCOSUL; como resultado das pressões do CONSEA, diretrizes de Segurança Alimentar e Nutricional e voltadas à agricultura familiar foram incorporadas aos parâmetros e políticas do organismo internacional latinoamericano (BRASIL, P. F., 2013).

Programa Fome Zero (que era constituído por diversas frentes de ação e esforços amplos e multidisciplinares) tratava de temáticas transversais e contribuía mais diretamente para a promoção da expertise brasileira junto a atores e instituições estrangeiras, por conta de seus resultados positivos e possibilidade replicação de políticas em outros países. Por volta de 2005, o programa se tornou objeto de pesquisa e avaliação do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), órgão ligado às Nações Unidas, assim como atraiu a atenção de órgãos estrangeiros e instituições internacionais como o Banco Mundial.

Os estudos a respeito do caso brasileiro levaram à percepção de experiências e exemplos viáveis para aplicação em condições similares, o que levou à criação de parcerias e projetos unindo o Brasil a outros países pela cooperação técnica, estratégica e diplomática na perseguição da alimentação segura. Fraundorfer (2013) apresenta que, iniciando pela cooperação com Gana, a atuação brasileira e os parâmetros do Programa Bolsa Família se estenderam de modo a prestar assistência a cinco outros países africanos na criação de programas de transferência de renda e desenvolvimento, constituindo o Programa África-Brasil de Cooperação.

Com o sucesso dos programas aplicados domesticamente e no exterior, a luta contra a fome (que havia sido uma das pautas da campanha eleitoral de Lula e das demandas que envolveram sua eleição) teve sua projeção expandida e foi incorporada como uma das principais frentes de atuação do governo. Com o avançar da qualidade de vida da população,

redução da fome e da extrema pobreza e o reconhecimento por parte de atores externos, o destaque a tal tema passou a se tornar também uma bandeira que o Brasil erguia no cenário internacional, incluindo também a criação de um órgão especificamente voltado a tal fim, a Coordenação Geral de Apoio às Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME) (SILVA, C. B., 2015).

Este organismo, ligado ao Ministério das Relações Exteriores, atuava principalmente pelo impulso de atividades espelhadas no modelo agroalimentar brasileiro, e participou da formulação, aplicação, acompanhamento e avaliação destes projetos junto a parceiros (BRASIL, P. F., 2013). O grupo também atuava junto às temáticas e preparativos para os encontros e discussões da FAO, assim como monitorava a efetivação das políticas acordadas em nível internacional pelo Brasil. Além disso, de acordo com a autora, o MRE e outros órgãos brasileiros ligados à temática alimentar discutiam, pressionavam e avaliavam os fatos que tomavam forma no “FIDA (Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola), o PMA (Programa Mundial de Alimentos) (...), o Banco Mundial, o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID), além de iniciativas bilaterais” (idem, p. 90).

Assim, através da melhoria das circunstâncias domésticas, a questão agroalimentar se tornou instrumento de promoção da imagem brasileira, assim como justificou seu protagonismo crescente em iniciativas e parcerias relativas ao Sul Global, e se tornou um eficaz instrumento de inserção e promoção do Brasil no cenário internacional a partir de um viés que ressaltava seu crescimento econômico, estabilidade política, participação popular e enfoque em políticas sociais. Utilizando dos avanços domésticos para fortalecer sua imagem de competência e promover seu prestígio, o governo Lula utilizava de seu relativo sucesso na temática alimentar para projetar o Brasil como protagonista no cenário internacional (ALBUQUERQUE, F. L. R., 2019, in LIMA, 2019).

A percepção das condições favoráveis em que o Brasil se estabelecia servia primeiramente para promover parcerias horizontais junto a outras economias emergentes e países em desenvolvimento, no sentido da cooperação direta na temática alimentar e social. Por serem problemas comuns a outros países do Sul Global, de grande relevância e urgência e marcados pelo insuficiente corpo de iniciativas eficazes, a atuação brasileira na questão permitiu um status de expertise em sua resolução, assim como promoveu o papel do Brasil na influência de parceiros, direcionamento de pautas e iniciativas e expressão de demandas de outras nações em situação similar (SILVA, C. B., 2015).

Portanto, enquanto se projetava como protagonista no cenário internacional, sem se

desvincular do discurso em torno do Sul Global e da busca por novos parâmetros de atuação, o Brasil também demonstra de maneira estatística e material a alteração em suas capacidades. Seu contexto doméstico revelava estratégias relativamente bem sucedidas de solução de problemáticas, enquanto sua inserção entre outros Estados também demonstrava certa autonomia e possibilidades otimistas. Alcançar o bom andamento nas duas esferas permitiu, ao mesmo tempo, afirmar suas capacidades e garantir seu papel influente entre outros países em situação similar de desenvolvimento e processos políticos. A liderança do Brasil em temáticas sociais e diplomáticas firmou a chamada política externa ativa e alta.

Através da alimentação e da superação de desafios humanitários e sociais, portanto, se pôde observar diferentes facetas características da Política Externa do governo Lula, pautada fortemente pela diversificação de parceiros, pela ampliação da participação do Brasil em temas sensíveis no contexto internacional e pelo aprofundamento da solidariedade internacional e da cooperação Sul-Sul (ALBUQUERQUE, F. L. R, 2019, in LIMA, 2019). Os objetivos e diretrizes de projeção internacional do Brasil encontravam paralelos claros na problemática agroalimentar doméstica, sendo que esta também materializava perspectivas de protagonismo direto do país no exterior, não se mantendo apenas no discurso ou debates em fóruns e organizações internacionais.

O projeto de Política Externa ganhava corpo na prática, desta forma, sendo que o reconhecimento decorrente da atuação humanitária, técnica e comercial na temática agroalimentar rendia benefícios relevantes não apenas para o Estado brasileiro em si. A dupla perseguição de temas opostos também fortalecia, dentro do possível, as decisões e estabilidade do próprio governo petista, na medida em que se fez possível a promoção do aspecto social e alimentar paralelamente aos benefícios à parcela ruralista e agroexportadora. Em busca disso, não se pôde focar apenas na diminuição da insegurança alimentar ou dos incentivos ao agronegócio; foi necessário, conforme visto anteriormente nesta pesquisa, o apoio aos grandes produtores e o uso de suas estruturas na promoção da alimentação.

O governo em questão apelou para as capacidades do mercado e das dinâmicas de oferta e demanda para que fossem mitigados os efeitos da fome e da pobreza. Dentro desta lógica, setores específicos da economia tiveram suas atividades e capacidades promovidas e aceleradas, seja por meio de fomento à sua produtividade, seja nos lucros e expansões que resultaram do aumento do consumo.

Passando da pauta da segurança alimentar ao aspecto da produção de alimentos, que se manifesta a partir das dinâmicas agrárias, é notável o fato de que o avanço de incentivos aos

grandes agroprodutores gerou impacto por sobre as estruturas fundiárias e a esfera ambiental. O próprio protagonismo internacional do Brasil não esteve limitado à cooperação na questão da segurança alimentar, sendo favorecido pelas capacidades agroprodutivas do país. A atuação brasileira foi marcada também pelas empreitadas do Ministério da Agricultura, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e de diversas instituições privadas, que estabeleceram relação de cooperação junto a instituições, países e empresas estrangeiras; os principais pontos de parceria foram na área tecnológica, científica, de investimentos e insumos.

Dentro das esferas do Estado brasileiro e por meio do governo de Lula da Silva, ocorreu um processo gradual de aumento de participação, influência e benefícios dentro das estruturas da política brasileira. Entre os marcos do estreito dessas relações, se coloca a nomeação de Roberto Rodrigues, ex-presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) para o Ministério da Agricultura, se mantendo como Ministro de janeiro de 2003 a junho de 2006. Rodrigues ocupou diversos cargos dentro dos órgãos do setor agropecuário, tendo atuado inclusive como Secretário Executivo da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira e demarcava, conforme Pompeia (2021), o primeiro em tal cargo a representar ostensivamente uma liderança dentro do setor.

O então Ministro da Agricultura, desde o início da redemocratização brasileira, havia atuado no sentido de promover diálogo, cooperação e negócios para o agronegócio brasileiro junto ao exterior. Enquanto representante de diferentes órgãos, associações e setores ligados ao empresariado, visitou mais de oitenta países promovendo a internacionalização do agronegócio, ao mesmo tempo em que acelerava mudanças internas no sentido de pensar a produção, comercialização, e ressaltava a relevância do Ministério das Relações Exteriores para o agronegócio (OBSERVATÓRIO ABC, 2014).

Rodrigues, ao ocupar o Ministério da Agricultura, sinalizou o avanço dos interesses do setor ruralista no campo político e econômico brasileiro. Sua direção, naturalmente ligada aos interesses e tendências do setor ruralista, também foi responsável direto pelos impulsos no sentido da internacionalização do agronegócio brasileiro. No ano de 2005, os esforços do ministério ruralista junto a instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) resultaram na criação da Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio, conforme Pompeia (2021), dando início ao período que o autor caracteriza como o “ápice da categoria na esfera pública” (idem, p. 206).

De acordo com Caroline Barroso da Silva (2015) o segundo mandato de Lula da Silva foi marcado por uma “diluição” da questão alimentar em discurso e prática, sendo que a concorrência dos produtos agropecuários ganhou cada vez mais espaço nas demandas levantadas pelo país no âmbito internacional, indicando que “o Brasil perdeu o foco da proposta de cunho principalmente social e passou a priorizar, ao menos em algumas esferas de negociação internacional, interesses dos grandes produtores agrícolas brasileiros” (SILVA, C. B., 2015).

O país, historicamente, é um ator bastante ativo no cenário internacional, compondo diferentes fóruns, instituições, acordos e debates, seguindo na linha de busca por protagonismo e participação internacional que caracteriza suas tradições de projeção internacional. Conforme Bezerra (2013), o Brasil apresenta uma tendência de participação em discussões e iniciativas internacionais com relação a tópicos ambientais, mas tal característica não se transpõe de maneira consistente para a esfera doméstica.

Estão no repertório brasileiro as discussões focadas nas mudanças climáticas, destruição de biomas, proteção de biodiversidade e florestas, mas ainda assim o Brasil é alvo frequente de críticas com relação ao andamento destas questões dentro de suas fronteiras. Bezerra evidencia que apesar do discurso e da imagem do governo Lula apontarem para uma busca por autonomia, desenvolvimento social e cooperação junto a países do Sul Global, sua direção principal se manteve na questão econômica, mantendo os benefícios decorrentes do andamento econômico como “fio condutor” de diversos pontos da política externa brasileira conforme Bezerra (2013, p. 167).

O Banco Mundial, em documento de 2017, avaliou que o caso da agricultura brasileira nos anos recentes é uma “ilha de sucesso” (ARIAS et al, 2017, p. VI) e produtividade em meio a outros setores da economia do país, também se destacando quando em comparação a agricultura de outros países. Seu sucesso, segundo o documento, se deve especialmente aos “investimentos em inovação, facilitação do setor financeiro e liberalização do comércio” (idem, tradução nossa).

Em meio à aceleração da produção e exportação do setor agropecuário, a questão alimentar seguiu desempenhando um papel de pretexto para catalisação de decisões na política exterior brasileira, servindo de justificativa para pressão com relação à biocombustíveis e barreiras comerciais voltadas à países emergentes (SILVA, C. B., 2015). As capacidades produtivas brasileiras nos governos petistas aumentaram, passando a representar liderança na produção de cana de açúcar, café, soja, gado, milho e outros, sendo que estes

fluxos são dependentes das capacidades de escoamento para o exterior. Assim, a busca por possibilidades e vantagens ao setor agropecuário no exterior não são exclusivamente um projeto específico do Estado como estratégia econômica, sinalizando na verdade interesses e objetivos dos grupos domésticos.

Considerando a permanência deste fator na economia, história e política brasileira, é bastante natural que ocorra a promoção do agronegócio mesmo num governo que erguia bandeiras e pautas sociais, tendo em vista que as dinâmicas de governabilidade dependem enormemente dos grupos de maior influência e poder econômico. Por conta disto, o agronegócio foi incorporado à agenda de política externa na mesma medida que a face social e ambiental da questão agroalimentar, ainda que o enfoque e o espaço dado a tais temas tenha se transformado ao longo dos anos.

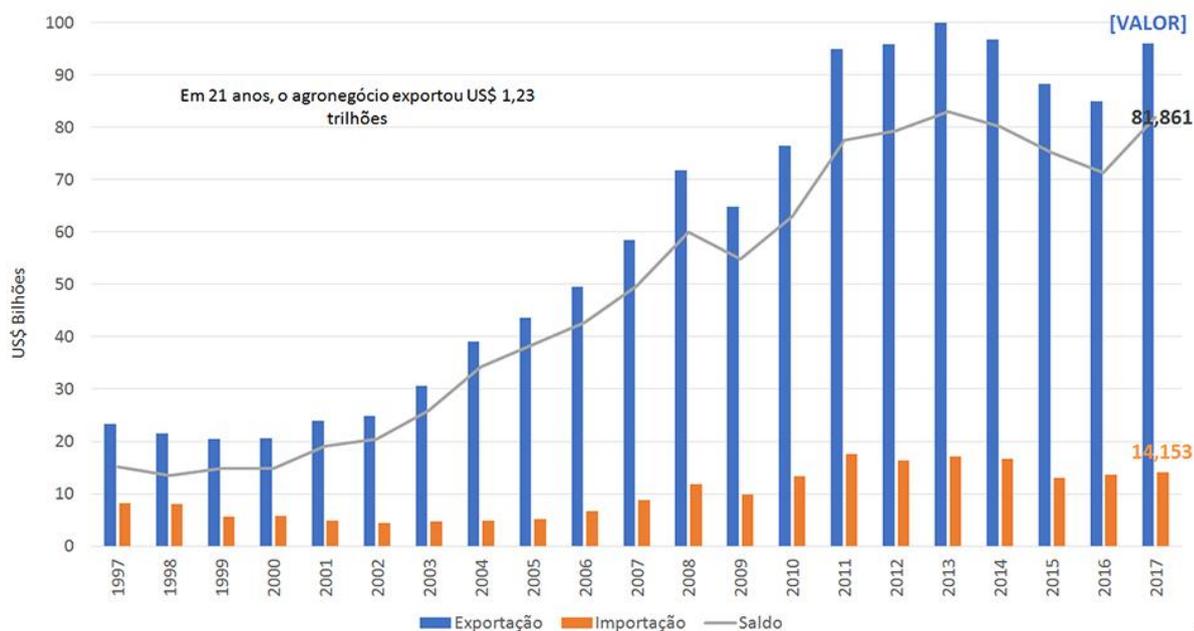
A posição do Brasil no cenário internacional se desenhou gradualmente mais a favor das necessidades do agronegócio, sendo que o discurso do MRE com relação à questão já se mostrava bastante claro no final da década de 2000. A ideia de que a segurança alimentar seria facilitada pelo comércio e o acesso a mercados, contribuindo também para o dinamismo econômico nas nações mais pobres (BRASIL, P. F., 2013). Este posicionamento definia o processo pelo qual passava o Brasil e o propagava também para outros países em situação similar; além disso, confirmava a ideia de plena alimentação através dos movimentos do mercado, e não a partir dos conceitos de soberania ou autonomia alimentar.

Desta forma, junto a Roberto Rodrigues no Ministério da Agricultura, nome profundamente ligado aos grupos e órgãos ligados ao avanço ruralista, também foram tomados passos no sentido de balancear os interesses das camadas populares e vulneráveis, através do estabelecimento de indivíduos ligados aos movimentos camponeses, como Miguel Rossetto, no Ministério da Reforma Agrária (MUELLER, 2005), ou de demandas ambientalistas através de Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente, sem que, no entanto, ocorressem as mudanças mais profundas que demandavam tais organizações.

Os ganhos dos grandes produtores agropecuários, consequentemente, foram notáveis desde o início do governo. A evolução dos números ligados aos grandes produtores rurais cresceram vertiginosamente, tanto em termos de fomento estatal, quanto em volume de produção e exportação quanto os valores ligados aos lucros do empresariado rural, e se intensificaram ao longo do segundo mandato de Lula e se escancararam após a eleição de Dilma Rousseff. Conforme demonstrado pela figura a seguir, as exportações agropecuárias

aumentaram enormemente, intensificando seu crescimento junto ao primeiro mandato de Lula da Silva, e passando por outro salto no ano seguinte ao impeachment de Rousseff:

Figura 1 - Evolução da balança comercial do agronegócio brasileiro (bilhões de dólares)



Fonte: AgroStat a partir dos dados da SECEX/MDIC, apud Ribeiro e Silva

Assim sendo, a partir do sintetizado pela figura, a agroexportação despontava cada vez mais como hegemônica no comércio brasileiro, intensificando a percepção da necessidade de aceleração da produção doméstica. A produção de commodities aumentou durante os governos de Lula e Dilma, conforme se observou com a soja e o milho: no primeiro ano de governo de Lula, o volume produzido de soja era de cerca de 49 mil toneladas e o de milho de cerca de 42 mil toneladas, sendo que em 2015 totalizavam respectivamente 96 mil toneladas e 84 mil toneladas, aproximadamente (POMPEIA, 2021).

Apesar do crescimento da economia brasileira, da estabilidade política do Brasil e dos avanços nos temas alimentares, os anos de 2007, 2008 e 2009 foram marcados por crises econômicas e alimentares a nível mundial, que refletiram nas capacidades econômicas autônomas do Brasil de manter estabilidade, preços e controle de oferta e demanda, especialmente no que concerne à disponibilidade de alimentos. Surgindo a partir de um contexto de instabilidade econômica, desequilíbrio de volumes de produção e consumo, alterações climáticas, alta de preços de combustíveis e especulação financeira na área agropecuária (PINHEIRO; SILVA, J. H. F., 2019), a crise mundial de alimentos de 2008

evidenciou a deficiência a nível global e nacional quanto à gestão de reservas, insumos, volumes produzidos e preços.

Além destes efeitos, a crise alimentar no fim da década de 2010 também trouxe mais uma vez à tona as causas e desdobramentos políticos, geográficos e assimétricos ligados à alimentação mundial. A média dos preços de alimentos em todo o mundo se elevou em torno de 80%, entretanto, os efeitos deste problema foram percebidos especialmente nos países mais pobres: no auge da instabilidade, 37 países recorreram à assistência externa, sendo vinte e um africanos, dez asiáticos, cinco latino-americanos e apenas um país europeu (SILVA, E. J. M., 2010). O Brasil pôde superar ambas as crises, ainda que com razoáveis transtornos em tal processo; entretanto, acima de tudo, o legado destes fenômenos manifestava a necessidade de revisão e aprimoramento das relações produtivas e mecanismos distributivos brasileiros, onde se assinalavam nítidas fragilidades e incertezas.

Por fim, a discrepância entre o que foi prometido pela chapa governista nas campanhas eleitorais e nos primeiros momentos de governo e o que de fato foi feito com relação às políticas fundiárias, produtivas e de distribuição não são sutis; no entanto, o fomento às políticas mais ostensivas de promoção de outros modelos agroprodutivos, assim como a perseguição de questões sociais por alterações estruturais dificilmente seria viável sem gerar o descontentamento de grupos econômicos e parcelas políticas. Conforme Mueller (2005), a alteração nas políticas agrárias seria um movimento arriscado por significar a desestabilização de um dos setores que mais gerava lucros no exterior; ao mesmo tempo, a negligência para com parcelas camponesas, empobrecidas e de comunidades vulneráveis poderia significar também um enfraquecimento da coesão dos setores que o apoiavam.

Assim, a medida principal foi a conciliação desses interesses, com prejuízo especialmente ao setor popular, tendo em vista que as medidas de alívio à insegurança alimentar, redução da miséria e diminuição das assimetrias foram pautadas por decisões circunstanciais que viriam a ser abandonadas conforme o posicionamento dos governos que viriam a assumir após o período de presidentes ligados ao Partido dos Trabalhadores.

Com o fim do segundo mandato de Lula da Silva, Dilma Rousseff assumiu a presidência em 2011, num contexto relativamente otimista, mas que já demonstrava sinais de ruptura política e de divergências quanto à condução da economia nacional. O Brasil seguia com seu status positivo no contexto internacional, mantendo influência regional e perseguindo maior participação em tópicos sensíveis, e as expectativas em torno da continuidade da política externa ativa e altiva estavam presentes (SIEBENEICHLER, 2021). Além disto, a

economia brasileira havia atingido níveis consideráveis de estabilidade e crescimento, junto a uma conjuntura social de suposta superação da insegurança alimentar aguda e da miséria (caracterizada, contudo, por condições superficiais e temporárias).

Todavia, cada vez mais, caminhos e interesses distintos se destacavam no meio político doméstico, e com isso, decisões e tendências também se desenhavam a partir dos níveis decisórios. Após o choque econômico de 2008 e a exposição das vulnerabilidades alimentares no mesmo período, a conciliação entre demandas sociais e de setores produtivos se mostrava improvável; a necessidade de mudança nas direções da política doméstica e exterior se fez visível a partir das mudanças conjunturais, e a diminuição de possibilidades de negociação e manobra dentro do país resultou na constrição também das possibilidades internacionais de ação para o Brasil (ALBUQUERQUE, F. L. R., in LIMA, 2019). Tais dilemas vieram a ser decisivos na manutenção de tal governo.

A presidência de Dilma Rousseff foi marcada pela continuidade de diversos fatores, como o uso recorrente da imagem e dos feitos do ex-presidente Lula, assim como a permanência de enfoques do governo anterior no que toca à questão agroalimentar (ALBUQUERQUE, F. L. R., 2019, in LIMA, 2019). Diversos programas criados no governo anterior se mantiveram, mesmo que sua atuação tenha sido alterada por conta da atualização de objetivos, considerando a relativa melhora nos indicadores sociais brasileiros.

Não houve, propriamente, um processo intenso de internacionalização agroalimentar de maneira particular, com os principais projetos neste sentido sendo a continuidade do que se havia fundamentado no governo Lula. Todavia, o “sucesso da experiência do Brasil no combate à fome e à pobreza” seguiu como um impulso para que o país seguisse projetando influência por sobre órgãos internacionais, em especial os subsidiários à FAO (FRAUNDORFER, 2013).

A participação do Brasil em organizações internacionais seguiu relevante, sendo que José Graziano da Silva foi eleito e reeleito como Diretor-Geral da FAO, cumprindo mandato de 2012 a 2019; tendo sido coordenador do Programa Fome Zero e Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar nos primeiros anos do governo de Lula da Silva, seus mandatos refletiram o prestígio alcançado pelo Brasil na temática (INSTITUTO FOME ZERO, 2022).

Outro ponto de destaque da presença brasileira no cenário internacional foi a eleição de Roberto Azevêdo para a diretoria da Organização Mundial do Comércio. Diplomata envolvido com a participação comercial do Brasil em âmbito global, havia capitaneado diferentes iniciativas de promoção econômica brasileira e assumiu como Diretor-Geral em

2013. Apesar das adversidades observadas no Brasil durante o *impeachment* de Dilma Rousseff, Azevêdo foi reeleito em 2017 na OMC, demonstrando que existia ainda uma permanência da reputação brasileira em meio à instabilidade.

Não obstante, este caráter de continuidade atestado na presidência de Rousseff não se limitava ao tópico alimentar ou ao prestígio brasileiro no meio internacional: a persistência da hegemonia ruralista também foi relevante. A efetividade e a continuidade de políticas alimentares no governo esquerdista pode ser encarada como um conjunto de medidas superficiais, que não alteraram as estruturas agro-dependentes de produção e as dinâmicas sócio-econômicas. Não somente o status e influência da agroexportação se mantiveram proeminentes como também houve uma reversão completa destas com o retorno à direita política após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016.

Partindo disto, portanto, o agronegócio manteve, no período, forte influência por sobre instâncias estatais, mantendo a mobilização bem-sucedida dos grandes produtores agropecuários na proteção de seus interesses, assim como seguiu representando participação significativa na economia do Brasil (ALBUQUERQUE, F. L. R., 2019, in LIMA, 2019), mesmo que o recuo no crescimento e a crise político-econômica se desenhassem de maneira evidente (POMPEIA, 2021).

As manobras e iniciativas por parte dos atores mais poderosos dentro do cenário doméstico (como as bancadas legislativas, grupos de empresários, grandes produtores e setores associados) seguiram intensas, e foram planejadas e praticadas seguindo a lógica de manter como prioridade sua influência e domínio. Siebeneichler (2021) aponta que durante o governo de Dilma Rousseff, a atuação dos ruralistas dentro das esferas estatais foi enérgica, com forte articulação nas casas legislativas, assim como no que concerne às relações exteriores.

De maneira geral, enquanto se fomentavam políticas para a alimentação e havia certa rejeição à violação de diretrizes ligadas ao meio ambiente e direitos humanos, foram constantes os avanços de fato das demandas da burguesia brasileira. A destruição de biomas visando a produção para exportação, a vulnerabilização de comunidades tradicionais e a relevância dos grupos ligados ao agronegócio, manifestando interesses de uma elite de história e contexto inseparáveis das dinâmicas sociais desiguais do Brasil.

Objetivos conflitantes marcavam o cenário político brasileiro, e cisões se desenhavam em diferentes grupos, rumo à rupturas em diferentes dimensões, já que o governo Rousseff não era capaz de conciliar diferentes demandas ou priorizar exclusivamente um dos polos

(POMPEIA, 2021). Alcançar o equilíbrio nas forças domésticas, portanto, tornou-se cada vez mais difícil, especialmente num momento sensível do andamento da política e da economia no Brasil; Berringer e Reis (2019) indicam que as políticas de cunho social, a reversão do crescimento da economia e a redução dos incentivos aos grandes produtores foram fundamentais para que a burguesia passasse a rejeitar definitivamente o governo de Rousseff no início de seu segundo mandato. Conforme Mitidiero Júnior e Goldfarb (2021), metade dos votos que possibilitaram seu impeachment, em 2016, foram de figuras ligadas à FPA.

Por meio de tais observações, se visualiza que a articulação das diferentes forças domésticas resultou, primeiramente nos fenômenos de derrubada de um governo democraticamente eleito que anteriormente era relativamente capaz de aglutinar diferentes demandas e atores; em adição a isto, as consequências para o Brasil de maneira geral, como Estado e como ator internacional, também foram influenciadas, sendo a dinâmica entre o âmbito nacional e o exterior mutuamente interligados.

As discussões da Análise de Política Externa e o estudo dos processos decisórios se fazem muito úteis frente ao fato de que tais manobras da burguesia nacional visavam, acima de tudo, modificar perspectivas e garantir seus interesses no cenário internacional (BERRINGER; FORLINI, 2018). Granato, Uberti e Menger (2021) apontam que enquanto a burguesia agroexportadora brasileira buscava opções para sua expansão e benefícios, a reconfiguração de seu posicionamento com relação ao governo de Dilma Rousseff era a materialização de seu caráter inconstante e volátil.

É bastante claro o fato de que, em ambos os governos do Partido dos Trabalhadores, o avanço das pautas sociais coexistiram com o contexto fortemente orientado para a grande produção agropecuária. Conforme Campelo e Bortoletto (2022, p. 66), “entre 2002 e 2013, o número de brasileiros em situação de subalimentação havia caído em 82%”. Não obstante, as mudanças presenciadas nas décadas da onda esquerdista, mais que um empenho em prol de direitos humanos e fundamentais ou visando o bem estar social, sinalizaram, de um lado, a busca da manutenção das engrenagens do sistema agroexportador para garantir governabilidade do governo petista, e do outro demonstravam a necessidade de permitir avanços sociais para impedir a eclosão da insatisfação popular.

Quando o governo do Partido dos Trabalhadores falha em promover seus objetivos e equilibrar as diferentes demandas que permitem sua governabilidade, se percebe em âmbito global uma série de problemáticas que permitem o retorno sem disfarces do neoliberalismo, instabilidade econômica, insegurança e ceticismo generalizado. Desta forma, a pauta da fome

deixa de constituir um tópico sensível na gestão do Estado, já que as demandas nascidas do otimismo pós-guerra fria e democratização se tornam pontos novamente contestados em todo o mundo.

4.2 O retorno às políticas neoliberais (2016-2022)

Tendo ascendido por meio da solidificação das disputas entre grupos domésticos, que culminaram no *impeachment* de Dilma Rousseff e alteraram os parâmetros gerais de condução da nação, Michel Temer (2016-2019) significou o começo formal de um período abertamente liberal, tendo em vista sua posição mais à direita no espectro político e considerando as forças políticas a ele ligadas. Estando ligado justamente às parcelas políticas burguesas inseridas no governo de Dilma Rousseff que permitiam sua capacidade de governabilidade, representou o embate entre diferentes atores no seio do Estado brasileiro e a supremacia de interesses das frações da burguesia, descontentes e que demandavam o avanço de seus benefícios.

Na arena da política exterior, Temer representou um momento de diminuição do protagonismo internacional do Brasil, a partir de uma reforma que pretendia se justificar com uma suposta busca por neutralidade e transparência na Política Externa, ao contrário das posições mais engajadas (ou ideológicas) dos governos petistas (SIEBENEICHLER, 2021).

As características principais deste governo, conforme definidas por Berringer e Forlini (2018), se pautavam pela maior proximidade para com os Estados Unidos e a União Europeia; pela transformação das estratégias de cooperação junto a parceiros estrangeiros, com modificações nas abordagens da atuação brasileira junto ao Mercosul, Unasul e BRICS, por exemplo, em favor de parcerias essencialmente econômicas; e pelo encerramento das iniciativas horizontais de cooperação junto a outros países do Sul Global, incluindo o abandono das políticas de segurança alimentar desenvolvidas junto a países africanos.

As políticas exteriores voltadas à fome e à agricultura sustentável foram abandonadas ou negligenciadas, o que ocorreu igualmente nas políticas domésticas voltadas a estes sentidos. O governo de Temer foi responsável pela redução significativa no orçamento de programas alimentares, assim como pela desestruturação e encerramento destes (MATTEI, 2018). Domesticamente, múltiplos órgãos foram atingidos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário e as estruturas de transferência de renda; junto a isto, se impulsionaram mudanças na condução da questão fundiária, que foi

posicionada mais a favor dos interesses dos grandes latifundiários, contra as iniciativas de reforma agrária e regularização de terras de comunidades tradicionais.

Se pode dizer que o contexto que se estabeleceu a partir da ascensão de Michel Temer significou a solidificação de um processo de desmonte já em curso, representando tanto o encerramento formal de iniciativas que já haviam sendo negligenciadas ou tendo suas capacidades diluídas ainda nos governos anteriores, quanto sinalizou o início da etapa de desmantelamento explícito e negação de políticas de cunho social. Enquanto isso, a burguesia brasileira se rearticulava, organizava suas estratégias e objetivos de acordo com as novas conjunturas e ganhava corpo e força, cada vez mais, no Estado brasileiro e nas estruturas do governo de Temer. Ao mesmo tempo, fortalecia sua influência e organização coletiva através de organismos como a FPA, a Abag, o Instituto Pensar Agropecuária (IPA) e outros.

Estes órgãos e associações foram essenciais para manter comunicações e discussões internas do setor, e na conciliação de diferentes interesses e determinar objetivos comuns, especialmente na interrupção do governo Rousseff até o estabelecimento de Bolsonaro no poder (POMPEIA, 2021); a organização dos grandes produtores, mais do que para determinar estratégias e parâmetros produtivos e comerciais, aprofundou a busca por homogeneidade (ainda que do ponto de vista mais superficial), impulsionou as capacidades de *lobby*, permitiu maior interação e debate dentro de redes bem estabelecidas e alavancou o dinamismo das interações e pressões entre as dimensões públicas e privadas.

Pode-se dizer, a partir da observação do governo de Michel Temer, que este período também significou a transição (ou redirecionamento) de um Brasil em disputa (orientado por demandas múltiplas, que incluíam as condições sociais nos debates e decisões), para um Brasil menos autônomo, menos protagonista e mais dependente. Sua inserção mais profunda nas lógicas do capital internacional e das políticas neoliberais se deu como parte de um movimento doméstico ligado ao poder ruralista, enquanto se alinhava também o país à uma tendência mundial de aumento destes aspectos. Este processo se tornou mais profundo e levou à busca cada vez mais intensa por alternativas extremadas.

Em meio à instabilidade econômica, descrença nas instituições políticas tradicionais e crescimento do extremismo político em diversos países, ocorreu a ascensão, no Brasil, de um presidente que representou uma ruptura para com os governos anteriores. Os períodos sob a presidência de Lula da Silva e Dilma Rousseff, pautados por certa moderação política e conciliação de classes e setores econômicos, foram sucedidos por uma intensificação do abandono das pautas sociais, da abertura comercial e do crescimento do autoritarismo.

Neste contexto, o retorno do neoliberalismo, o crescimento de sentimentos nacionalistas e autoritários, diferentes conflitos militares, o ceticismo quanto à cooperação horizontal, a pandemia do novo coronavírus e a instabilidade decorrente, junto a outros fatos, configuraram circunstâncias domésticas singulares com origem em fenômenos internacionais. Estas condições domésticas culminaram tanto em uma oportunidade de expansão do setor agropecuário quanto também uma negligência de tópicos sociais, ao contrário do contexto otimista do fim da guerra fria, marcado pela ascensão de governos esquerdistas, desenvolvimentismo, democracia e atenção às pautas de direitos humanos.

No entanto, não apenas dinâmicas sociais espontâneas foram responsáveis pela mudança profunda que se alcançou com a eleição de Bolsonaro: um dos pontos centrais para a eleição de tal figura foi a conciliação do descontentamento de parte da população com os desejos dos grupos políticos e econômicos que efetivamente possuíam capacidade de influenciar o cenário geral. As divergências entre frações influentes nos processos decisórios brasileiros, terminaram por trazer à tona, especialmente, insatisfações dentro de setores ligados à economia, que se manifestaram através da aliança para com o político que prometeu facilitação dos processos comerciais e produtivos repetidamente antes e durante seu governo.

Maria Regina Soares de Lima e Marianna Albuquerque sinalizam que utilizar o termo *bolsonarismo* é contribuir para “dar corpo ao mito” (2019, p. 15), no sentido de a imagem do presidente ser fruto de uma construção do imaginário em seu entorno e de uma frustração coletiva. Sua eleição foi alavancada pela instabilidade política e econômica de um Brasil de abandono de pautas sociais, turbulência política e incerteza em um cenário global complexo. Nesse processo, Bolsonaro utilizou os meios de comunicação virtuais de maneira expressiva, criando “uma identidade de marca, no sentido mercadológico do termo, a partir do conjunto de insatisfações populares” (AZEVEDO JUNIOR; BIANCO, 2019). Assim, a eleição de Bolsonaro não representava apenas um governo com inclinações específicas, mas materializava interesses e estratégias específicas junto à sua base de apoio, com ênfase nos grupos políticos e econômicos, e não apenas na população.

Se pode dizer que, entre as diferentes demandas e grupos que se vincularam à imagem de Jair Bolsonaro, os que mais encontraram e ofereceram apoio ao presidente e que mais alcançaram visibilidade em seu governo foram os com relação para com interesses de liberalização comercial, intensificação da repressão social e autoritarismo político. Junto a isto e inseridos nestas lógicas, um grupo específico exerceu papel fundamental na eleição e

manutenção do poder de Bolsonaro até então: os ruralistas, especialmente ligados à agroexportação.

Para empresários, grandes agropecuários e industriais, apoiar o atual presidente poderia trazer benefícios de ordem comercial e financeira, por conta do que apontavam os planos e posições de Bolsonaro e Paulo Guedes (que viria a assumir o Ministério da Economia), fortemente ligado ao pensamento da Escola de Chicago. O rechaço à países e instituições ditas comunistas, por exemplo, e a adoção das ideias liberais desde os primeiros movimento de campanha eram sinais das direções que tomaria o país, onde benefícios à instituições privadas poderiam ocorrer, conforme expresso na proposta de plano de governo de Bolsonaro: “as economias de mercado são historicamente o maior instrumento de geração de renda, emprego, prosperidade e inclusão social. Graças ao Liberalismo, bilhões de pessoas estão sendo salvas da miséria em todo o mundo” (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2018, p. 13).

Deste modo, o que se colocou em prática em âmbito exterior também representou, sob muitos aspectos, uma ruptura para com tendências e padrões dos governos anteriores. Apresentando numerosas discussões na academia, as mudanças na política externa brasileira sob o governo Bolsonaro demonstram alterações com poucos paralelos no passado brasileiro. Conforme Gilberto Rodrigues (2019, p. 1), fortes aparatos ideológicos se instalaram por sobre as estruturas e dinâmicas das Relações Exteriores do Brasil, sendo “contundentes exemplos do desastre que o governo de Bolsonaro impõe sobre uma das áreas mais bem organizadas, estáveis, previsíveis e respeitadas do Estado brasileiro”, levando em consideração a credibilidade e solidez da posição historicamente estabelecida pelo Brasil diante do cenário internacional.

O aparente esvaziamento da política externa ocorreu não apenas por negligência ou falta de materialização de objetivos e aspirações. Mesmo que algumas propostas visando ações mais extremas e concretas na política externa do Brasil não tenham saído do campo dos discursos e promessas (SARAIVA; SILVA, 2019), a agenda internacional existe e esteve bastante explícita até o momento de escrita deste trabalho. Se pode considerar que a renúncia a determinados projetos e papéis do Brasil no sistema internacional serve a propósitos concretos de destruição das estruturas e projetos estabelecidos dentro de lógicas e objetivos anteriores, estando ainda em conformidade para com uma nova onda de direita em processo de aprofundamento em alguns países do mundo (ABRAHAMSEN ET AL, 2020).

A busca por parceria e colaboração com países latinoamericanos foi abandonada, sendo que os parâmetros em que se construíram fóruns de cooperação durante a Onda Rosa deram lugar a alicerces alinhados cada vez mais à direita e à liberalização; a exaltação do governo de Donald Trump e dos Estados Unidos marcou os primeiros anos do governo de Jair Bolsonaro, buscando respaldo e fortalecimento da nova direção do Brasil; junto a isto, o agronegócio fez crescer de maneira notável sua exportação e seus lucros, contando com os benefícios da valorização do dólar frente ao real. Objetivos, decisões e resultados se vincularam ao projeto deste presidente e aos grupos que nele depositaram confiança, intenções e investimentos. Assim como não se pode desligar um governo de determinadas parcelas que o elegeram e se ligam à sua governabilidade, não se pode desvincular a tais elementos dos processos decisórios, formulação e prática da Política Externa.

As diferentes figuras que primeiramente apoiaram a candidatura de Jair Bolsonaro e depois preservaram este suporte a seu governo o fizeram muitas vezes de maneira fervorosa, pública e constante. Numerosos nomes ligados a empresas, bancos, mídia e política estiveram presentes em eventos, (CARTA CAPITAL, 2021) realizaram doações (DESIDÉRIO, 2018) e utilizaram de sua visibilidade para contribuir na divulgação dos planos e posições do atual presidente.

Conforme o governo em questão se encaminhava para o fim (especialmente após a vitória de Lula da Silva nas urnas), parte destes atores seguiram manifestando seu apoio e materializando-o no suporte aos protestos à suposta manipulação dos resultados eleitorais. Tal apoio é, naturalmente, uma estratégia de promoção de objetivos; não apenas o Estado e o governo necessitam equilibrar interesses domésticos, como os próprios atores buscam alterar o cenário nacional visando seus interesses.

Os reflexos de tais mecanismos de influência surgem, variando em grau de sutileza ou visibilidade. Alguns documentos ligados ao governo atual podem ser úteis para introdução à análise da questão, a começar pela proposta de plano de governo encaminhada ao Tribunal Superior Eleitoral (2018) pela chapa de Bolsonaro no ano de 2018. Na seção concernente à economia, a abertura comercial era um dos pontos de grande atenção; a facilitação do comércio internacional (e da abertura do mercado brasileiro) aparece relacionada ao crescimento, produtividade e riqueza de um país. O desejo de liberalização aparece seguindo a linha de Paulo Guedes e do programa de Chicago.

Indissociável destes movimentos e estratégias, a agricultura aparece de forma breve na Proposta de Governo de Bolsonaro, sendo que na Mensagem ao Congresso Nacional (2019)

na ocasião do início de seu governo, se afirma o apoio e ação do governo em benefício do que se considera uma das principais forças a projetarem o país. As possibilidades propiciadas pelo setor agropecuário são exaltadas dentro do projeto de Paulo Guedes, e se determina a necessidade de “estratégias de Estado para vencer as barreiras, tarifárias e não tarifárias, que ainda prejudicam as exportações”. Essa passará a ser uma das prioridades, uma vez que “o crescimento do setor agropecuário brasileiro depende do acesso a novos mercados” (idem, 2019, p. 30).

De modo a facilitar as medidas e decisões relacionadas a este campo da economia e sociedade, houve a junção de diferentes pastas sob uma mesma perspectiva, agrupando, por exemplo, desde a grande produção agropecuária junto a florestas e alimentos. Alegando-se que se visava “garantir coerência nas políticas públicas de apoio ao setor” (idem, p. 30) se iniciou um processo que permitiria o desmonte de direitos e garantias de populações vulneráveis e uma progressiva investida por sobre biomas ameaçados.

No campo da Política Externa, ocorreu a vinculação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos ao Itamaraty, intensificando a coordenação entre a esfera exportadora e a diplomacia brasileira; o mesmo documento cita a “postura ativa para abrir mercados estrangeiros às exportações de produtos agrícolas e assegurar a habilitação de estabelecimentos produtores no Brasil” (idem, p. 119), por parte do governo. A menção à exportação de produtos agropecuários está presente novamente na Mensagem ao Congresso de 2020, reafirmando a importância do setor para a economia brasileira por conta dos 21% que representou no Produto Interno Bruto em 2018.

Constando na página do governo dedicada à informações ligadas ao Ministério das Relações Exteriores, um documento intitulado “Diplomacia do Agronegócio” (2019) é útil para se analisar fatos pontuais, como a condução proposta por Ernesto Araújo ao MRE e a imagem que se deseja construir e divulgar sobre o Brasil, onde se apresentam as frentes de ação do governo de Jair Bolsonaro diretamente ligadas à política e economia do agronegócio. Sendo o agronegócio ligado historicamente com o desenvolvimento colonial, imperialista e contemporâneo do país e sua inserção econômica e política no sistema internacional, é natural que haja uma constância deste fator ao longo dos governos analisados; o aprofundamento de tais fatores por sobre a política externa, no entanto, representou um fator mais singular.

Em meio a um processo de rejeição do acumulado histórico da diplomacia brasileira a destruição do status anterior por conta das posições extremas adotadas, pode-se dizer que a agroexportação foi de fato o principal meio pelo qual o Brasil pôde projetar sua presença no

cenário internacional. Ainda que de certa forma tenha se colocado em uma posição de pária e diminuído drasticamente seu protagonismo, as capacidades de exportação e a inserção através do comércio representaram uma das poucas dimensões mais ou menos organizadas da política externa do Brasil; em meio à isso, críticas e represálias por parte de países de discurso alinhado ao ambientalismo existiram, mas ainda assim não tiveram efeitos realmente significativos por sobre a totalidade da dinâmica agroexportadora.

Além disso, a inserção internacional do agronegócio contou com apoio direto do governo brasileiro: de forma direta por meio deste ou através de financiamentos governamentais, houve uma série de ações: a participação em eventos e feiras internacionais, se realizaram estudos e se elaboraram relatórios, contatos e iniciativas com outros países tomaram forma, a imagem e projeção do agronegócio foi estudada e estruturada intensamente, além das negociações e diálogos para impulsionar o comércio internacional ligado ao setor, seja em âmbito de instituições como a OMC, seja com outros Estados.

Assim sendo, na gestão de Bolsonaro, as diversas instabilidades que eclodiram em todo o mundo (como a pandemia de covid-19, crises econômicas e políticas, conflitos bélicos etc) criaram o cenário perfeito não para uma simples crise orgânica de insegurança alimentar no Brasil, mas sim tornaram propícias as condições de um abandono muito amplo das políticas alimentares. Neste momento, os indicadores sociais de segurança alimentar e nutricional passaram a refletir o impacto das novas abordagens; ainda que em 2014 o Brasil tenha deixado o Mapa da Fome no Brasil, retornou à uma situação alarmante antes da metade do governo de Bolsonaro (CAMPELO; BORTOLETTO, 2022).

A estabilidade e a relevância da Frente Parlamentar Agropecuária segue como fator decisivo em um momento de instabilidade política, onde os cenários prováveis se separam em possibilidades distintas. Entre a desilusão para com o governo petista e os excessos de Jair Bolsonaro, a capacidade de conciliação de interesses apresentada por um dos lados pode ser considerada um fator decisivo para captação de apoio do grupo, atentando ainda para as distinções existentes no seio de tal pólo político e econômico, que não se configura, tampouco, como um bloco uniforme.

Uma parte da FPA se liga com as alas mais radicais da direita e que apoiaram os estágios de ascensão e momentos iniciais de Bolsonaro na presidência. Entretanto, uma outra fração mais ampla e influenciável, delineada no Centro político (e corriqueiramente referida como Centrão) acabou por contribuir na busca do governo de Jair Bolsonaro por novas bases e alianças, quando do desmonte das promessas de campanhas não cumpridas (SAUER;

LEITE; TUBINO, 2020). Portanto, a mesma lógica de cisão de grupos tomadores de decisão que contribuiu na queda de Dilma Rousseff se percebe nos movimentos da burguesia no governo Bolsonaro.

Ainda que demonstrando certa harmonia e articulação entre os setores domésticos, também são visíveis as disputas entre métodos e objetivos dentro de parcelas políticas, econômicas e produtivas. A cisma proposta por Berringer e Forlini (2018) parece ir de encontro ao que propõem Saraiva e Silva (2019) a respeito da imobilização da política externa pelos constrangimentos de frações diferentes; a dificuldade para que se desenhassem estratégias e posições claras pode indicar uma dificuldade na conciliação dos interesses das parcelas mais extremas, de apoio e direção ideológica (e anticomunista, antiglobalista e conspiracionista) junto a parcela pragmática, largamente representada por empresários, produtores agropecuários, militares e outros.

Ainda relevante neste ambiente de divisão da base de apoio do presidente, o agronegócio não se limita à ação por meio da bancada legislativa. Este possui mecanismos de ação que não se restringem a um único meio: um dos pontos fundamentais de sua articulação é a presença em diferentes discussões, contextos, esferas, junto a uma considerável capacidade de negociação, fazendo com que seja possível a proteção de seus interesses para além do grande espaço que já ocupa, segundo Simionatto (2012). A materialização de certos interesses relativos ao agro se encontram profundamente enraizados e presentes no legislativo, no executivo, no ambiente econômico, nas disputas e tensões sociais, como seria de se esperar de um dos fatores a moldarem a situação de um capitalismo que se desenvolve às avessas, resgatando as ideias de Ariovaldo Oliveira (2001; 2007; 2015).

Esta noção permite compreender o fato de que atores e objetivos das parcelas ligadas ao agro são representados tanto pelos membros já associados ao meio político oficial quanto de maneira extraoficial. Estando as casas políticas e os ministérios a seu acordo, os grandes agropecuários manejam e negociam políticas benéficas a seu grupo, fazendo com que na prática existam menos entraves legais ou perseguição posterior por resultados decorrentes de ações prejudiciais ao meio ambiente e a vida humana e animal.

A fins de ilustração, a controversa declaração do então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, a respeito de *passar a boiada* em abril de 2020 demonstra o caráter dos mecanismos envolvidos no Estado brasileiro no atual momento. As ações assumidamente voltadas ao benefício do agronegócio mesmo dentro de um ministério do meio ambiente

fazem com que se demonstre o caráter de tal gestão, desde a pequena escala até assuntos amplamente noticiados e discutidos.

Entre estes, ocorreu a transferência do poder de concessão de florestas para empresas do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura, a transferência de pastas e responsabilidades para outras esferas e entraves à aplicação de multas (SHALDERS, 2020), além de “cortes orçamentários no INCRA, no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)” e desmonte de entidades de pesquisa e de mapeamento geográfico (PEREIRA; ORIGUÉLA; COCA, 2021, p. 17).

Junto a essa sucessão de perdas para a sociedade e biomas brasileiros, as queimadas de ampla extensão registradas na Amazônia, Cerrado e no Pantanal, por exemplo, causaram efeitos de intensidade não documentada desde 2010 no primeiro e ocasionaram a pior série histórica do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) no último (WWF, 2020); se estima que cerca de 12% do Pantanal tenha sido comprometido nestes eventos, afetando drasticamente a biodiversidade de tais territórios (GREENPEACE, 2020). Ressalta-se, aqui, que os três biomas mais afetados por desastres ambientais são os em que mais avança a fronteira agrícola das commodities e da agroexportação. Estima-se, por exemplo, que as queimadas à época se mostravam três vezes mais frequentes em áreas ligadas à criação de gado para abate (HEAL et al, 2019).

Segundo os dados compilados pela Associação Nacional dos Servidores do Meio Ambiente (ASCEMA, 2020), houve uma série de pequenos fatos na gestão de Bolsonaro com relação a uma proteção visível de interesses de grupos específicos. No dia 14 de abril de 2019, o presidente desautorizou a queima de equipamentos e veículos utilizados em operação ilegal em Rondônia (MAISONNAVE, 2019, apud ASCEMA 2020). No dia 26 de abril do mesmo ano, houve um corte de 24% no orçamento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) por parte do ministério de Ricardo Salles (ESTADÃO, 2019, APUD ASCEMA, 2020).

Pouco depois, no dia 07 de maio de 2019, houve mais uma redução, desta vez no orçamento do Ministério do Meio Ambiente destinado à criação e gestão de unidades de conservação, em um total de 26% de redução orçamentária (RODRIGUES, G., 2019, apud ASCEMA, 2020). Dezenas de outras ações se somam à lista organizada pelas ASCEMA, documentando golpes diários de políticas ambientais cada vez mais fragilizadas.

Neste processo, as iniciativas do governo Bolsonaro para promover a preservação da terra, o apoio a comunidades e instituições sobrecarregadas foi pouco, senão nenhum, especialmente no contexto dos desastres ambientais ocorridos ao longo de seu governo. Por conta da gestão negligente e dos numerosos fatos ligados à destruição ambiental, reflexos foram sentidos em âmbito internacional. Alguns meses antes dos eventos acima citados, o meio internacional acabou por gerar reações ao desgoverno do país através de uma carta enviada por representantes de vinte e nove instituições estrangeiras. Além das críticas, mais de três trilhões de dólares estavam em jogo (PHILLIPS, 2020). Cerca de 230 fundos de investimentos estrangeiros haviam expressado seu descontentamento com relação ao que se passava no Brasil e pressionaram os envolvidos no meio político para que providências fossem tomadas; se inseriam neste dilema enormes quantias de dólares e o boicote de produtos ligados à expansão da destruição de florestas brasileira, como o couro (JUCÁ, 2019).

Se pode somar a isto, obviamente, o declínio da imagem do país no meio internacional, já que o processo de desestabilização financeira e política brasileira já era conhecido, embora houvesse ainda relativa constância e respeito da imagem do Itamaraty no exterior. Mesmo que em períodos e presidente anteriores a destruição ambiental já fosse parte do cotidiano do Brasil, e mesmo que os outros países e instituições estrangeiras que condenavam o Brasil por sua conduta também fossem responsáveis de uma maneira ou de outra pela pobreza e atraso no Sul Global, as ações e cenário do Brasil de Bolsonaro inauguraram um novo parâmetro nas questões internacionais, ambientais e sociais por conta da natureza explícita de seus interesses.

Jair Bolsonaro demonstrou em diferentes situações uma posição diferente de seus antecessores, não utilizando recursos como a exaltação da democracia ou inclinação a questões sociais em um mundo crescentemente polarizado; na verdade, suas ideias e posicionamentos, para Abrahamsen et al (2020) são mais que meramente discursos populistas, compondo um movimento extremista visto em diversos países. Ao mesmo tempo, a pauta ambiental recebe atenção cada vez maior no exterior, onde se debatem as “mudanças climáticas, que são decorrentes do desmatamento, da emissão de gases poluentes e demais práticas predatórias. E o Brasil de Bolsonaro está no cerne da discussão internacional” (PEREIRA; ORIGUÉLA; COCA, 2021).

Desta forma, o Brasil projeta ainda mais a imagem pela qual é alvo de debates na atualidade. As ações do presidente e de seus aliados próximos, tendo como exemplo os que se

guiam por interesses movidos pela construção ideológica como Ernesto Araújo, moldam a atenção recebida pelo país na comunidade internacional. Este último, que ocupou o cargo de Ministro das Relações Exteriores, gerou (ou representou, no mínimo) sensível impacto tanto no cenário doméstico quanto internacional.

O chanceler pôde posicionar o Brasil junto à linha emergente de caráter simultaneamente neoliberal e autoritária e buscar parceiros e aliados (novamente com base em Abrahamsen et al, 2020), e junto a isto também afastou sócios e apagou o histórico de protagonismo e prestígio construído pelo Itamaraty. Assim sendo, os efeitos da constrição de capacidades externas do Brasil, com perda de influência, participação e relevância, resultaram também numa redução de benefícios e expansão para diferentes setores. A imagem brasileira, impactada negativamente, reduziu as perspectivas de projeção do Brasil e serviu para confirmar a crise política, econômica e erupção social que crescia em âmbito doméstico.

Desta forma, retornam as noções de disputa pela política externa brasileira debatida por Saraiva e Silva (2019) de que a situação no governo Bolsonaro é de uma divisão interna. Mesmo que pertençam, de certa forma, a espectros políticos similares, as forças políticas dentro do Brasil acabam possuindo estratégias e meios distintos. Enquanto Jair Bolsonaro tentou vincular seu governo à influência de Donald Trump, e manteve posturas de rejeição e ofensas para com a China, por exemplo, as relações entre Brasil e o gigante asiático sofreram impactos negativos do ponto de vista diplomático; no entanto, as ligadas à agroexportação dependem fortemente do mercado consumidor que o país asiático representa.

Por conta disto, se percebe que ao menos nesse aspecto foi possível manejar as disputas domésticas em função de objetivos em âmbito exterior, considerando os números ligados ao setor agropecuário. De janeiro a setembro de 2020, tanto o volume quanto o faturamento das exportações do setor bateram recordes, com crescimento de 16% no primeiro fator e aumento de US\$ 79 bilhões de elevação sobre 2019 no segundo, sendo que os destaques se mantêm nas monoculturas de grandes produtores, como a soja, o açúcar, o algodão e a carne bovina (CANAL RURAL, 2020).

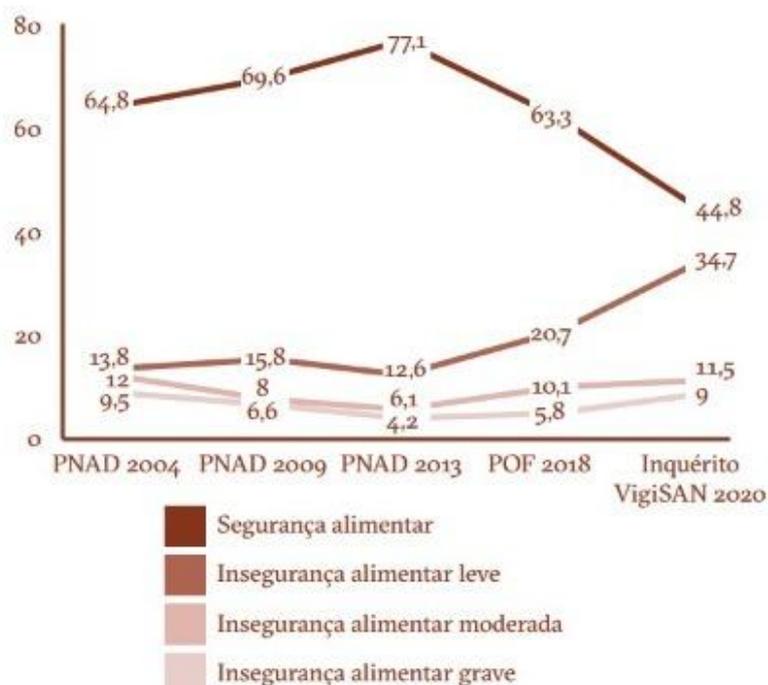
Segundo dados do governo, no ano de 2021 o ritmo de recordes de exportação se manteve, com uma alta de 25% nas exportações no mês de junho com relação ao mesmo mês no ano anterior, por exemplo. Os valores da exportação da carne de carne bovina aumentaram em 12%, enquanto os da carne de frango aumentaram em 45,8% e os relativos à carne suína aumentaram em 36%; no geral, o volume exportado sofreu uma alta de 12% (PODESTÀ, 2021). Simultaneamente, os níveis de insegurança alimentar aumentavam e o número de

pessoas em situação de extrema pobreza também.

Os efeitos foram sentidos por toda a população, sendo que as camadas mais empobrecidas e vulneráveis foram alvo de uma investida ainda mais perceptível, enquanto a pandemia do covid-19 aumentou as instabilidades econômicas e aprofundou as assimetrias no acesso a alimentos, considerando o desemprego e o endividamento incrementados no período (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2022). Ao mesmo tempo em que a agroexportação batia recordes, 41% da população (cerca de 125 milhões de pessoas) se encontrava em algum grau de insegurança alimentar (NALIN, 2021), enquanto 33 milhões de indivíduos se enquadravam em situação de insegurança alimentar severa, ou seja, sem nenhuma garantia de acesso a alimentos.

O país do agro, grande produtor de alimentos, é também o país da fome. Enquanto se enviava a carne aos estrangeiros, se deixavam apenas os ossos para a população brasileira, literalmente (MARCEL, 2021). A segurança alimentar, antes em processo de crescimento e estabilização, foi facilmente desmontada ao longo do governo de Rousseff e especialmente durante os governos de Temer e depois Bolsonaro, conforme visualizado abaixo:

Figura 2 - Evolução das estatísticas de Segurança Alimentar no Brasil



Fonte: elaborado por Campelo e Bortoletto (2022)

Assim, a análise dos números ligados à insegurança alimentar no Brasil revelam um crescimento alarmante e reversão dos avanços anteriores na promoção da questão. O governo de Bolsonaro significou o ápice do processo de abandono completo e boicote às pautas promovidas nos governos petistas: estas, por terem se manifestado através de políticas paliativas, superficiais e insuficientes, foram facilmente desmontadas e revertidas. Se instalaram então, de maneira escancarada, a ausência de políticas voltadas aos tópicos sociais, a ofensiva à população pobre e comunidades vulneráveis, assim como o desmonte de organismos voltados à avaliação e monitoramento de tais questões (o que impediu e mascarou seu diagnóstico e análise); estes fatores serviram de alicerce para o avanço das políticas neoliberais (SAUER; LEITE; TUBINO, 2020).

Alguns dos pontos mais críticos da desconstrução das medidas voltadas à segurança alimentar foram a extinção do CONSEA, que se deu em janeiro de 2019, logo no início do governo; o encerramento do Bolsa Família os longos debates em torno do Auxílio Emergencial, no contexto da pandemia, em meio a rejeição por parte da chapa governista à medidas seguindo este modelo; a fragilização de programas estatais de fomento à agricultura familiar como Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), conforme Campelo e Bortoletto (2022).

No sentido da projeção internacional, o governo Bolsonaro abertamente colocava o tópico alimentar como uma oportunidade para o agronegócio e comércio, a partir das capacidades produtivas brasileiras e de sua suposta missão de alimentar o mundo, utilizando das relações bilaterais e dos fóruns multilaterais para promoção do setor; dentro disto, a atuação do MRE foi relevante, tanto a partir da criação do Departamento do Agronegócio no Ministério de Ernesto Araújo, assim como através da continuidade de tais enfoques sob o comando de Carlos França (GRANATO; UBERTI; MENGER, 2021). Somando-se a isto, a atuação do Brasil se mostrou menos intensa de forma geral no cenário mundial, sendo que a cooperação alimentar foi desestimulada.

Assim, a profunda vinculação deste governo para com o agronegócio é explícita. O domínio territorial das commodities avança ignorando questões ambientais e direitos humanos, assim como aprofunda as relações desiguais que se estabelecem ao apostar cada vez mais na agroexportação como um dos principais recursos do país. A dependência se estabelece através da transferência do capital estrangeiro para o Brasil sem que o estágio de desenvolvimento do país seja compatível com os fluxos econômicos a que se interliga. Conforme Ariovaldo Oliveira, a “agricultura não vai atuar no sentido da transformação dos

latifundiários em empresários capitalistas, mas, ao contrário, transformou os capitalistas industriais e urbanos (...) em proprietários de terra, em latifundiários” (2001, p. 186).

Esta burguesia nacional, incapaz de gestar uma economia soberana em um país neocolonial, se configura como uma parcela que necessita, ao mesmo tempo, da proteção do Estado brasileiro e dos movimentos do capital internacional (REIS; BERRINGER, 2019). Em seus cálculos, não se consideram as condições de vida da população doméstica ou o estabelecimento de uma autonomia econômica, sendo priorizados os lucros e benefícios decorrentes do alinhamento para com o estrangeiro.

Acima de tudo, é interessante notar que estes processos de empobrecimento e austeridade sequer são exclusivos da extrema-direita no poder atualmente, mesmo que os números sejam mais expressivos nos dias de hoje. A classe com capacidades de influenciar tanto a política doméstica quanto a política exterior sempre manteve o Brasil em uma posição de dependência, de subordinação para com as flutuações dos mercados internacionais; o Brasil sempre foi um país de economia essencialmente agrária, atrasada, e as classes dominantes historicamente se ligaram ao poder por sobre a terra. Neste esquema, a política externa é, antes de tudo, um instrumento de orientação e materialização de determinados interesses que, interligados, mantém o avanço das commodities e perpetuam uma dinâmica essencialmente desigual entre países. O Estado brasileiro intermedia a atuação dos atores ligados ao capital internacional por sobre a economia e política brasileira, e sua política externa viabiliza este processo, facilita sua continuidade e serve de meio para sua promoção.

Com o retorno de Lula da Silva à presidência, e considerando os retrocessos observados na temática da segurança alimentar da população brasileira durante os anos de neoliberalismo ostensivo, a questão alimentar retorna às discussões e órgãos do Estado brasileiro gradualmente, sendo que projetos visando a redistribuição de renda, alimentação, agricultura familiar e sustentável e outros são lançados desde a época de campanha eleitoral e reafirmados as equipes de transição do governo.

Contudo, a necessidade de conciliação entre diferentes grupos e demandas, tão característica dos governos petistas, também se faz evidente, tendo em vista que a necessidade de dialogar e alcançar as necessidades dos latifundiários, banqueiros e grandes produtores é admitida enquanto se desenha a nova conjuntura nacional. Deste jogo de forças, podem resultar circunstâncias similares às de anos atrás, a menos que alterações estratégicas, profundas, estruturais e fundamentais sejam levadas a cabo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa pôde cumprir com o seu objetivo geral, identificando que a inserção da questão alimentar nas relações internacionais se dá principalmente através do eixo econômico e do político. Estes estão interligados e são a expressão maior da estrutura do capitalismo burocrático no Brasil. O primeiro, econômico, se desenha sob diferentes aspectos: na estrutura doméstica de capitalismo atrasado que se vincula ao capitalismo estrangeiro num esquema dependente, na financeirização do agronegócio a partir do capital estrangeiro e em sua cristalização na questão comercial que permite a perpetuação de tais dinâmicas; na questão política, a marca maior se evidencia nas estruturas e atores interligados e que gerenciam a fome conforme seus objetivos. Assim, a correlação entre âmbito doméstico e político se dá através do papel que o nível doméstico assume de viabilização dos movimentos do capital internacional, permitindo sua penetração a partir da estrutura econômica agrária e atrasada.

Foi possível compreender que a academia de Relações Internacionais, no geral, ainda se distancia da temática e tende a tratar mais de efeitos colaterais da fome, da questão agrária e das dinâmicas de dependência que perpetuam tais problemas. O comércio internacional, crises humanitárias e tópicos ambientais representam a manifestação mais comum da problemática agroalimentar, mas ainda existem lacunas e perdas quantitativas, qualitativas e também críticas, no sentido da negligência ao se apontarem causas, consequências e perspectivas que não sejam abstratas, generalizadas e romantizadas. Apesar disso, inúmeros paralelos e possibilidades inserem o tema no escopo das Relações Internacionais, sendo que um tratamento mais extenso e debate mais profundo podem também contribuir para a perseguição de soluções mais eficazes a respeito.

Analisando os processos de formulação e prática de política externa, é perceptível que o processo decisório doméstico e exterior conta com um extenso aparato de influência e articulação entre as frações ruralistas e outros atores; utilizando das estruturas econômicas, do comércio, das capacidades políticas e de influência, do *lobbying* e da violência direta (especialmente contra comunidades tradicionais, povos originários e populações empobrecidas), os agentes domésticos são capazes de impulsionar seus projetos, assim como suas decisões se guiam por posições alinhadas aos interesses e necessidades do capital internacional.

A interpretação do problema tornou evidente que a trajetória da questão agroalimentar

no período analisado, a partir de seus fundamentos na disputa entre interesses domésticos e dinâmicas internacionais, é marcada pela instrumentalização da alimentação e da agroprodução, simultaneamente, como instrumento de barganha e conciliação. A hipótese, desta maneira, correspondeu às evidências levantadas ao longo desta pesquisa.

O compromisso para com a segurança alimentar não avançou de modo a prejudicar interesses e ganhos dos ruralistas e dos atores estrangeiros a estes ligados. Além disto, os interesses externos, especialmente de países do Centro do Sistema Internacional, se atrelam de forma profunda aos investimentos, terras e colheitas brasileiras — e o tópico da alimentação, sob a ótica de suas implicações sociais, somente se destaca quando assumindo utilidade para pressão, represálias ou negociação entre atores no SI. Assim, os tomadores de decisão cedem em um ponto ou outro buscando balancear os diferentes interesses e estratégias envolvidas, jamais prejudicando o setor agroexportador, expressão maior do capitalismo atrasado, agrário e subserviente que se observa no Brasil.

Dentro disto, a mudança na orientação política nacional, de retorno ao neoliberalismo, desvia a atenção à pauta alimentar e faz com que deixe de constituir tópico sensível e prioritário na agenda do governo. O sistema internacional e os movimentos observados no cenário global influenciam a política doméstica, tendo como motor de fomento e prática do capital internacional especialmente as elites domésticas. No caso analisado, acima de qualquer instabilidade que represente um risco à integridade alimentar no Brasil, é a ação das elites agroexportadoras que propulsiona a disparidade distributiva e a possibilidade de acesso à alimentação adequada, não fatores externos.

Na verdade, tais fatores sujeitam todo o sistema internacional e muitas das ameaças à alimentação não podem ser completamente previstas ou evitadas, mas a fome atinge principalmente as parcelas negligenciadas (seja em âmbito nacional ou mundial); no caso do Brasil a ação das elites se desenha especialmente na falta de políticas de mitigação ou extermínio da fome, enquanto os lucros se acumulam. Esta interação se torna explícita pelo fato da fome coexistir com volumes cada vez maiores de produção e exportação, e a Política Externa Brasileira serve de instrumento neste processo.

Avaliando os diferentes aspectos das decisões domésticas e exteriores do Brasil na contemporaneidade, se observa que pautas sociais e ambientais ligadas ao avanço do capital no campo representaram diferentes debates e impactos sem que a agroexportação deixasse de figurar em posição de destaque no papel do Brasil no comércio mundial. Afinal, uma condenação mais dura a respeito dos efeitos negativos da hegemonia dos grandes produtores

agropecuários, ou um desvio significativo de seus objetivos e necessidades, a fim de modificar as estruturas produtivas e distributivas resultaria em impactos também na condição do Brasil junto a parceiros econômicos e instituições estrangeiras que se ligam à produção brasileira e a seu capitalismo subalterno.

Assim, as possíveis perdas atreladas à alteração da dinâmica agroalimentar no Brasil não depende somente de um governo ou de fatores domésticos, e por conta disto, as soluções para o problema permanente da fome se limitam a estratégias de mitigação e reparação ligadas às circunstâncias. Isto ocorre a partir da percepção e utilização das vantagens promovidas pelo contexto de instabilidade global, suas dinâmicas voláteis e as tendências que disto surgem, como ondas neoliberais, de caráter social e democráticas e outras. Desta maneira, não há uma continuidade na abordagem da questão na prática, fazendo com que haja uma oscilação entre os benefícios da agroexportação e a busca por conciliação de classes através de pautas sociais.

As melhorias observadas nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) foram fruto de condições econômicas momentâneas, com o alívio da insegurança alimentar e miséria a partir da redistribuição de renda e possibilidade de consumo, o que se reverteu a partir do impeachment ocorrido em 2016, com o retorno de políticas cada vez mais abertamente neoliberais. Como resultado, com o poder de compra da população reduzido e os programas sociais desmontados, a insegurança alimentar novamente se instalou e alcançou níveis alarmantes, similares aos do período anterior aos governos do Partido dos Trabalhadores.

A segurança alimentar deveria caminhar junto à autonomia e soberania, em um contexto de mudança real das estruturas econômicas, visando garantir a intensificação da proteção da população, o que não pode coexistir junto a um modo de produção capitalista de tipo burocrático, com características de estruturas produtivas semifeudais. Assim, se compreende que as políticas domésticas dependem do sistema produtivo, e ambos os fatores não podem ser desligados dos movimentos e estruturas derivados das dinâmicas do Sistema Internacional, mais especificamente do domínio econômico de países centrais do capitalismo por sobre a periferia do sistema e dos fluxos comerciais internacionais.

A redução das desigualdades, da pobreza extrema e da insegurança alimentar grave, que em alguns momentos serviram para aproximar o Brasil de outros países em desenvolvimento por conta de sua experiência, e que renderam ao país uma imagem revitalizada, positiva e otimista nos campos econômicos e políticos, coexistiram para com o

avanço territorial, de influência e de organização do agronegócio. Este, vinculado aos mercados globais e ligado a violações de direitos humanos, convenções ambientais e aumento das assimetrias materiais, recuperou sua supremacia frente às demandas sociais que haviam sido respondidas, em parte, durante os governos petistas.

A conciliação que permitiu seguidos mandatos de Lula e Dilma Rousseff deu lugar à ruptura entre os grupos políticos e tomadores de decisão, permitindo assim a desconstrução de avanços anteriores no sentido da alimentação da população brasileira. Partindo disto, fica claro que a perspectiva no Brasil articula vários setores e pautas: produção e comércio, dimensão social e econômica, tópicos ambientais e a disputa política existente na condução do tema. Por conta disto, são envolvidos esforços multidisciplinares e debates amplos a seu respeito, o que reforça o caráter de disputa existente nos diferentes níveis, setores e dimensões envolvidas.

Na busca por situar a questão agroalimentar nas relações internacionais brasileiras, se percebem alguns pontos fundamentais com relação à busca por solução do problema aqui avaliado: 1) assim como outros temas sociais, a segurança, autonomia ou soberania alimentar não são tópicos de *high politics*, no sentido de representar discussões e preocupações urgentes e profundas ao Estado brasileiro, assim como representam mais políticas e instrumentos de governos, não constituindo compromisso de Estado; 2) os tópicos e problemáticas agroalimentares se entrelaçam para com outros aspectos da projeção internacional do Brasil, justamente pelo caráter dinâmico do âmbito doméstico e da disputa materializada na política doméstica, assim como pelas dinâmicas que se constroem por sobre as estruturas econômicas; 3) a condução da questão agroalimentar depende da abordagem e da promoção de atores domésticos e internacionais, o que resulta em uma pouca perenidade das soluções ligadas a esta, assim como transforma o tópico em instrumento de barganha e manobras políticas.

Estes três pontos interferem na continuidade das políticas voltadas ao problema e permitem que a agricultura e a alimentação sejam ao mesmo tempo objeto e instrumento de disputas políticas por parte de atores e tomadores de decisão. A instabilidade dos fatores envolvidos na promoção dos temas dificulta sua discussão, definição de estratégias e sua resolução, fazendo com que o que determina a extensão das políticas não seja realmente a avaliação do problema, e sim os interesses, abordagens e objetivos dos atores envolvidos no nível doméstico e no internacional.

Na Política Externa e na Doméstica, sua abordagem depende da coesão e da

conciliação dos diferentes tabuleiros. Isto pode incorrer num apagamento do problema (o que beneficia as classes burguesas mas gera efeitos negativos no quesito social e na percepção exterior sobre o Brasil), ou pode ser balanceado a partir de políticas mais profundas, eficientes e perenes (que podem gerar perdas econômicas e políticas para grupos ligados ao agronegócio, causando descontentamento e cisão entre setores político-econômicos). Pode-se, ainda, manter-se numa tentativa de distribuição de benefícios e perda para ambos os lados conforme a conjuntura, como tentaram os governos Lula e Dilma, sem que resultados satisfatórios tenham sido alcançados.

Desta forma, torna-se evidente que não existem políticas e diretrizes totalmente conciliatórias para o tópico agroalimentar. Portanto, para que soluções eficazes e duradouras sejam alcançadas, é necessária, primeiramente, a reavaliação de estratégias e da natureza das decisões. Mostra-se crucial o reposicionamento da produção de alimentos e a maneira em que estes se distribuem, atribuindo ao problema a devida urgência e o colocando em lugar de proeminência entre as mais elevadas preocupações estatais e acadêmicas, considerando não apenas efeitos colaterais ou o tratando de forma abstrata, mas explicitando os fatores estruturais e deliberados que o permitem.

Debater a fome, a violência e a vulnerabilização decorrentes do sistema produtivo é necessário para que o tabu em torno da questão agroalimentar seja rompido, e para que se diminuam as distâncias e negligências que o dão forma. Discutir diretamente o papel das parcelas domésticas na penetração do capital estrangeiro, em detrimento do desenvolvimento econômico nacional, faz com que o entendimento a respeito dos processos decisórios e dos responsáveis diretos pela tragédia da fome seja aprofundado, facilitando a responsabilização e pressão junto aos tomadores de decisão. Compreender as dinâmicas internacionais que mantém o Brasil em sua posição dependente é essencial para que se entendam também as limitações na suposta autonomia atribuída ao país; ainda que se observe um caráter sólido, ativo e protagonista em ao longo de sua história, o Brasil não está desligado da divisão de papéis no mundo, determinada e continuada pelo imperialismo.

A mudança na maneira que se analisa, discute e promove a perseguição ao tópico agroalimentar, focando em suas raízes ao invés de políticas paliativas e reversíveis, se mostra um ponto crucial nas mudanças em sua condução e resolução. No entanto, é pouco provável uma alteração da abordagem ao problema diante da permanência das estruturas econômicas e agrárias que se desenham no Brasil. Assim, estendendo as reflexões para mais adiante, a solução da fome, a partir de suas raízes e mecanismos mais profundos, passaria pela negação

da subserviência ao estrangeiro e pela superação da questão burguesa e da lógica semifeudal; isto é, pelo desenvolvimento pleno do capitalismo brasileiro, em suas estruturas, relações e lógicas produtivas, assim como da ligação para com as decisões e movimentos do capital estrangeiro. Além disso, seriam necessários esforços no sentido de promover a autonomia alimentar, reavaliar e reformular as políticas e estratégias de produção de alimentos, assim como garantir a soberania sobre terras, insumos, maquinário, transporte, tecnologia e outros.

Os desdobramentos destas alterações estruturais teriam impacto na organização político-econômica nacional e na posição brasileira no contexto internacional, incluindo desde a alteração na organização fundiária, no modo produtivo e na circulação dos alimentos. Não seria uma questão apenas de lidar com a disponibilidade de alimentos ou com a possibilidade de acesso a estes, mas permitir a autonomia por sobre tais esquemas de produção e consumo, garantir a soberania do país na determinação por sobre sua organização produtiva e gestão econômica. Ou seja, a criação de sistemas resilientes representaria possibilidades mais satisfatórias e eficientes que a mera lógica de produção, oferta e demanda.

Em resumo, embora a segurança alimentar seja um ponto de discussões, iniciativas e censuras de atores domésticos e estrangeiros, o fator agroeconômico projetado por sobre o Estado brasileiro segue sendo um balcão de negócios, onde se materializa (e por meio do qual) se mantêm intactas as estruturas de dominação internacional e pobreza. Portanto, é este capitalismo atrasado e agrodependente a origem da fome e da disparidade que se percebe entre países periféricos e poderosos, entre elites e os cantos miseráveis do Brasil. É a terra que, com sua repartição muito definida desde os tempos coloniais, deixa espalhar as raízes da miséria e da subserviência por sobre as estruturas de todo um Estado, especialmente quando ligada a interesses de outros Estados mais poderosos. Não se alimenta um povo com migalhas, não se assegura segurança, autonomia ou soberania alimentar com políticas passageiras.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAMSEN, Rita et al. **Confronting the international political sociology of the new right**. *International Political Sociology*, v. 14, n. 1, p. 94-107, 2020. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ips/article/14/1/94/5733118?login=true>> . Acesso em: 19 set 2021.
- ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. **O Brasil e a diplomacia do combate à fome e à pobreza**. In: LIMA, Thiago. *Segurança Alimentar e Relações Internacionais*. João Pessoa: Editora UFPB, 2019. p. 54-82.
- ALENCASTRO, Catarina; GÓES, Bruno. **No Congresso, frentes parlamentares vão da erva-mate à capoeira**. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/no-congresso-frentes-parlamentares-va-da-erva-mate-capoeira-23292362>. Acesso em: 15 set. 2021.
- ALENCAR, Álvaro Gurgel de. **Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome**. *Revista brasileira de política Internacional*, v. 44, p. 137-144, 2001
- ALMEIDA, Moises Diniz; AMORIM, Franciel Coelho Luz de; PEREIRA, Flávio. **A política de reforma agrária no Vale do São Francisco: semifeudalidade e capitalismo burocrático no campo**. *Revista NERA*, v. 19, n. 33, 2016. Disponível em: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jml=18066755&AN=120957940&h=tSxlBbGn%2Fn1%2F81SZjHNQQ4v9ITIPvgSuEFV%2FagMzTuCDQBxQa8%2FieZPH153%2Fg9HI03oG7gb0VYwn%2BGOxjUgs%2Fw%3D%3D&crl=c>>. Acesso em: 19 set 2021.
- ALVIM, Augusto Mussi; MORAES, Silvana Longo. **Os investimentos estrangeiros diretos no Brasil e os impactos sobre o agronegócio-2002 a 2008**. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 40, n. 3, 2013.
- AMORIM, Franciel Coelho Luz. **A categoria marxista do capitalismo burocrático: Uma tese na explicação da realidade do subdesenvolvimento e do atraso social**. *Revista Eletrônica de História da Universidade de Pernambuco/campus Petrolina*, v. 1, n. 1, p. 37-60, 2017. Disponível em : <<https://www.academia.edu/download/64120715/A%20categoria%20marxista%20do%20capitalismo%20burocr%C3%A1tico.pdf>>. Acesso em 19 set 2021.
- ANJOS, Luiz Antonio dos; BURLANDY, Luciene. **Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de segurança alimentar**. *Ciência & Saúde Coletiva*, [s. l], v. 15, n. 1, p. 19-30, jan. 2010. Disponível em: https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csc/v15n1/a03v15n1.pdf. Acesso em: 06 set. 2022.
- ARIAS, Diego et al. **Agriculture Productivity Growth in Brazil**. World Bank. 2017.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE (Brasil). **Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as**

políticas de meio ambiente no brasil. 2020. Disponível em: <<https://iieb.org.br/wp-content/uploads/2021/08/Ascema.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2021.

AZEVEDO JUNIOR, A. D. C.; BIANCO, E. C. V. **O processo de mitificação de Bolsonaro: Messias, presidente do Brasil.** Revista ECO-Pós, v. 22, n. 2, p. 88–111, 6. Disponível em: <<http://www.comunicacaoeleitoral.ufpr.br/wp-content/uploads/2019/10/26253-68685-1-PB.pdf>>. Acesso em 12 ago 2021.

BARROS, Ilena Felipe. **O agronegócio e a atuação da burguesia agrária: considerações da luta de classes no campo.** Serviço Social & Sociedade, p. 175-195, 2018.

BELIK, Walter. **Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil.** Saúde e sociedade, v. 12, n. 1, p. 12-20, 2003.

BERRINGER, Tatiana; FORLINI, Luana. **Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira.** Conjuntura Austral, v. 9, n. 48, p. 5-19, 2018. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/83713>>. Acesso em: 19 set 2021.

BEZERRA, Joana Carlos. **O papel do meio ambiente na política externa brasileira.** Ideias, v. 4, n. 1, p. 151-173, 2013.

BRASIL, Pilar Figueiredo. **O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010).** 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BUGIATO, Caio; GARCIA, Ana Saggiore; RAMOS, Leonardo. **Marxismo e Relações Internacionais: Um breve balanço.** Estudos Internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 5, n. 3, p. 126-134, 2017.

CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro.** São Paulo: Editora Elefante, 2022. 216 p. (Cátedra Josué de Castro).

CANAL RURAL (Brasil). **Exportações do agronegócio atingem recorde histórico em 2020.** 2020. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/exportacoes-do-agronegocio-atingem-recorde-historico-em-2020/>. Acesso em: 18 set. 2021.

CARTA CAPITAL. **Quem são os empresários que ovacionaram Bolsonaro em jantar.** 2021. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/quem-sao-os-empresarios-que-ovacionaram-bolsonaro-em-jantar/>>. Acesso em: 9 set. 2021.

CASTRO, Josué De. **Geografia Da Fome.** 10 ed. Rio de Janeiro: Antares. 1984.

CONNELLY, Marisela. **Influencia del pensamiento de Mao en América Latina.** Estudios de Asia y África, p. 215-231, 1983. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/40312686>>. Acesso em 18 set 2021.

DEL ROIO, MARCOS. **Sodré e a dialética da formação social brasileira**. Crítica Marxista, p. 85-102, 2016.

DE OLHO NOS RURALISTAS (Brasil). **Oligarquias Armadas: empresas que protagonizam conflitos agrários obtiveram acesso a armamento durante governo Bolsonaro**. Dossiê Bolsonaro VI. 2022. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2022/10/28/liberacao-de-armas-beneficiou-178-empresas-do-agronegocio-aponta-dossie/>. Acesso em: 08 nov. 2022.

DESIDÉRIO, Mariana. **Os empresários que apoiam a candidatura de Bolsonaro**. 2018. Exame. Disponível em: <https://exame.com/negocios/os-empresarios-que-apoiam-bolsonaro/>. Acesso em: 19 ago. 2021.

DINIZ, S. **O senado federal e a deliberação de atos internacionais no presidencialismo brasileiro**. Revista brasileira de ciências sociais, v. 27, n. 80, p. 169–184, 2012. FapUNIFESP. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Jy6prjR73kKfK7b3bL8BXnx/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 6 set 2021.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. **The role of the Brazilian Congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate**. Brazilian Political Science Review (Online), v. 3, 2008. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/pdf/s_bpsr/v3nse/a06v3nse.pdf. Acesso em 5 set 2021.

DOVAL, Gisela Pereyra in: LORENZINI, Maria Elena; CEPPI, Natalia (orgs). **Giro a la Derecha y Política Exterior Brasileña en tiempos de Bolsonaro**. ZOOMS SUDAMERICANOS: AGENDAS, VÍNCULOS EXTERNOS Y DESAFÍOS EN EL SIGLO XXI, 2019. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

DOWBOR, Ladislau. **Fome, uma decisão política e corporativa**. In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Elefante, 2022. p. 122-129.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Food Security. Policy Brief**. FAO, Roma, 2005.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **An introduction to the basic concepts of food security**. FAO, Rome, Italy, 2008.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **Peace and Food Security. Investing in resilience to sustain rural livelihoods amid conflict**, Roma, 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION et al. **In Brief To The State Of Food Security And Nutrition In The World 2021**. FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, 2021.

FERNANDES, Bernardo Mançano; WELCH, Clifford Andrew; GONÇALVES, Elienai Constantino. **Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil**. Roma: International Land Coalition, 2012.

FERNANDES, David Augusto. **A Influência Marxista nas Relações Internacionais**. Revista de Direito UBM. 2005. Rio de Janeiro.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Processo decisório em política externa no Brasil**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2011. 190 p.

FRAUNDORFER, Markus. **Fome Zero para o mundo: a difusão global brasileira do Programa Fome Zero**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 2, n. 4, p. 97-22, 2013.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em:

<http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pesquisa.pdf>. Acesso em 18 set 2021.

GÓES, Virgínia Santiago dos Santos. **Colonialidade do saber nas Relações Internacionais: um debate epistêmico**. In: Anais Eletrônicos do Congresso Epistemologias do Sul. 2017. Disponível em: <<https://revistas.unila.edu.br/aeces/article/download/690/613>>. Acesso em: 16 jun 2022.

GRAHAM, Douglas H. Review: **História da burguesia brasileira**. 1969.

GRANATO, Leonardo; UBERTI, Guilherme Bratz; MENGER, Katiele Rezer. **O Mercosul e a burguesia agrária brasileira no período 2016-2020**. Revista InterAção, v. 12, n. 1, p. 23-47, 2021.

GREENPEACE (Brasil). **Brasil em Chamas: do Pantanal à Amazônia, a destruição não respeita fronteiras: País assiste ao avanço de incêndios generalizados e sem precedentes em diversos biomas, enquanto governo segue sem ações efetivas**. 2020. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/brasil-em-chamas-negando-as-aparencias-e-disfarcando-as-evidencias/>>. Acesso em: 19 set. 2021.

HEAL, Alexandra et al. **Revealed: fires three times more common in Amazon beef farming zones**. 2019. The Guardian. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2019/dec/10/revealed-fires-three-times-more-common-in-amazon-beef-farming-zones>. Acesso em: 18 set. 2021.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. **Who makes foreign policy decisions and how: An empirical inquiry**. International Studies Quarterly, v. 33, n. 4, p. 361-387, 1989. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1553275/mod_resource/content/1/hermann_hermann_1989.pdf>. Acesso em 12 set 2021.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.

HERRING, Ronald J. (Ed.). **The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society**. Oxford Handbooks, 2015.

IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica, n.41. Brasil: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101681_informativo.pdf>. Acesso em 19 out 2022.

IBGE. **10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave**. IBGE, 2020. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-denoticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentargrave>>. Acesso em 19 out 2022.

INSTITUTO FOME ZERO. **José Graziano da Silva**. 2022. Disponível em: <https://ifz.org.br/graziano/>. Acesso em: 04 dez. 2022.

JUCÁ, Beatriz. **Fundos que controlam 16 trilhões de dólares cobram Bolsonaro pela crise na Amazônia**. 2019. El País. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/18/economia/1568838133_361572.html. Acesso em: 19 set. 2021.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O imperialismo, etapa superior do capitalismo**. versão eletrônica. ed. Campinas: Navegando, 2011. 271 p. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lenin/1916/imperialismo/imperialismo.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. **O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa**. Boletim Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, v. 1, jan/mar 2019. Disponível em: http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf#page=15. Acesso em: 12 ago. 2021.

LIMA, Thiago. **Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil**. Carta Internacional, v. 9, n. 1, p. 94-104, 2014.

LIMA ET AL. **Alimentação, Segurança Humana e Relações Internacionais: relações de Humanidade?** In: LIMA, Thiago. **Segurança Alimentar e Relações Internacionais**. João Pessoa: Editora UFPB, 2019.

MALUF, Renato S.; MENEZES, Francisco; MARQUES, Susana Bleil. **Caderno segurança alimentar**. Paris: Fhp, 2000.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARCEL, Renan. **Ossos de boi, arroz e feijão quebrado formam cardápio de um Brasil que empobrece**. 2021. El País. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-25/arroz-quebrado-bandinha-de-feijao-e-ossos-de-boi-vao-para-o-prato-de-um-brasil-que-empobrece.html>. Acesso em: 21 set. 2021.

MATTEI, Lauro. **A política agrária e os retrocessos do governo Temer**. OKARA: Geografia em debate, v. 12, n. 2, p. 293-307, 2018.

MECHLEM, Kerstin. **Food Security and the Right to Food in the Discourse of the United Nations**. European Law Journal, v. 10, n. 5, p. 631-648, 2004.

MEDEIROS, Marlon C. **Estado, capital financeiro e agricultura no Brasil atual**. Anais do XI Encontro Nacional, 2015.

Mensagem ao Congresso Nacional 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/02/04/mensagem-presidencial>>. Acesso em: 14 set. 2021.

Mensagem ao Congresso Nacional 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/mensagempresidencial/mensagem-ao-congresso-2020.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2021.

MITIDIERO JUNIOR, Marco Antônio; GOLDFARB, Yamila. **O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo**. Friedrich-Ebert-Stiftung—Agronegócio: um negócio global, São Paulo, 2021.

MORAES, Verena Duarte de; MACHADO, Cristiani Vieira; MAGALHÃES, Rosana. **O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: dinâmica de atuação e agenda (2006-2016)**. Ciência & Saúde Coletiva, v. 26, p. 6175-6187, 2021.

MUELLER, Charles C. **Agricultura, desenvolvimento agrário e o Governo Lula**. Revista de política agrícola, v. 14, n. 2, p. 18-36, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: sobre o nosso trabalho para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 08 nov. 2022.

NALIN, Carolina. **Fome ou insegurança alimentar atinge 41% dos brasileiros, e situação pode se agravar com pandemia**. 2021. O Globo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/fome-ou-inseguranca-alimentar-atinge-41-dos-brasileiros-situacao-pode-se-agravar-com-pandemia-25160561>. Acesso em: 21 set. 2021.

NOGUEIRA, João; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2021. 249 p. 28ª reimpressão.

OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. **Latest Trends: Brazil (BRA) exports, imports, and trade partners**. 2023. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/country/bra>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ODERICH, Edmundo Hoppe; ELIAS, Lilian De Pellegrini; WAQUIL, Paulo Dabdad. **Expansão do agronegócio no Brasil: diferentes discursos e dinâmicas socioeconômicas**

no Rio Grande do Sul. Eutopía. Revista de Desarrollo Económico Territorial, n. 16, p. 141-158, 2019.

OLIVEIRA, Alessandro Francisco Trindade; MEDEIROS, Marlon Clovis. **O BNDES e o estímulo produtivo ao agronegócio: o papel histórico do fomento para a criação de elos entre a produção agrária e industrial no Brasil.** Revista Grifos, v. 30, n. 54, p. 53-73, 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária.** Estudos avançados, v. 15, p. 185-206, 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/H7WMxZswgv6zR6MZJx5DHCm/?format=html&lang=pt>>. Acesso em 18/09/2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A mundialização da agricultura brasileira.** São Paulo: Iandé Editorial, 2016.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **A mundialização do capital e a crise do neoliberalismo: o lugar mundial da agricultura brasileira.** Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 19, n. 2, p. 229-245, ago. 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/102776>>. Acesso em 19 set 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária.** São Paulo: FFLCH, 2007, 184p.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. (2017). **Reflexões sobre o imperialismo: a incorporação do Brasil ao capitalismo internacional.** Boletim Paulista De Geografia, (59), 59–114.

PACHECO, Maria Emília. **Agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais: disputa por terra e território e afirmação de identidades.** In: CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (org.). Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Elefante, 2022. p. 170-177.

PANSARDI, Marcos Vinícius. **Relendo Lênin: Um balanço do debate contemporâneo sobre o Imperialismo.** Germinal: Marxismo e Educação em Debate, v. 4, n. 1, p. 5-19, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Política internacional.** 2 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

PEREIRA, Lorena Izá; ORIGUÉLA, Camila Ferracini; DE FREITAS COCA, Estevan Leopoldo. **A política agrária no governo Bolsonaro: as contradições entre a expansão do agronegócio, o avanço da fome e o antiambientalismo.** Revista Nera, n. 58, p. 8-27, 2021. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/8660>>. Acesso em 16 set 2021.

PHILLIPS, Tom. **Trillion-dollar investors warn Brazil over 'dismantling' of environmental policies.** 2020. The Guardian. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2020/jun/23/trillion-dollar-investors-warn-brazil-over-dismantling-of-environmental-policies>>. Acesso em: 16 set. 2021.

PITTA, Fabio Teixeira; MENDONÇA, Maria Luisa. **O capital financeiro e a especulação com terras no Brasil**. Mural Internacional, v. 5, n. 1, p. 46-55, 2014.

PINHEIRO, Iziane Bione; SILVA, Joyce Helena Ferreira da. **Crise Global Dos Alimentos E A Questão Da Segurança Alimentar**. Revista Eletrônica da Estácio Recife, v. 5, n. 1, 2019.

PODESTÀ, Inez de. **Exportações do agronegócio têm novo recorde em junho, passando de US\$ 12 bilhões. 2021**. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em:
<<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/exportacoes-do-agronegocio-tem-novo-recorde-passando-de-us-12-bilhoes-em-junho>>. Acesso em: 20 set. 2021.

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. Editora Elefante, 2021.

PUTNAM, Robert. **Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games**. International Organization, v. 42, n. 3, p. 427-460. 1988. Disponível em:
<http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300027697. Acesso em: 27 ago. 2021>.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. 2022. Disponível em:
<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 09 set. 2022.

REIS, Cristina Fróes Borja; BERRINGER, Tatiana. **Inserção Externa Decadente E Estrutura Produtiva Dependente**. O Brasil pós-recessão: das origens da crise às perspectivas e desafios futuros, p. 137, 2018. Disponível em:
<https://www.researchgate.net/profile/Cristina-Reis-3/publication/326479927_Insercao_externa_decadente_e_estrutura_produtiva_dependente/links/5b50739faca27217ffa3bfce/Insercao_externa-decadente-e-estrutura-produtiva-dependente.pdf#page=137>. Acesso em 19 set 2021.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição (1988). Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.. **Lei de Segurança Alimentar e Nutricional**.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Diplomacia do Agronegócio**. 2019. Disponível em:
<<https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/ProjetoDepartamentoAgroBACKUP2.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2021.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **Todos os membros**. 2021. Disponível em:
<https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 15 set. 2021

RIBEIRO JUNIOR, José Raimundo Sousa. **A fome como processo e a reprodução social capitalista**. Boletim Paulista De Geografia, n. 105, p. 15-39, 2021.

RIBEIRO E SILVA, Odilson Luiz. **Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio SRI/MAPA: apoiando a inserção internacional e a transformação contínua da maior agricultura tropical do planeta**. EMBRAPA: Megatendências 2030. Disponível em: https://www.embrapa.br/olhares-para-2030/artigo/-/asset_publisher/SNN1QE9zUPS2/content/odilson-luiz-ribeiro-e-silva?inheritRedirect=true. Acesso em: 24 jan. 2023.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **Trump dos Trópicos: política externa de ultradireita no Brasil**. Análisis Carolina, Madrid. 11 p, 2019. Fundación Carolina. Disponível em: <https://www.fundacioncarolina.es/trump-dos-tropicos-politica-externa-de-ultradireita-no-brasil/>. Acesso em: 28 ago. 2021.

RODRIGUES, Roberto. **Entrevista Exclusiva: Roberto Rodrigues – a opinião de quem fez (e faz) acontecer**. Observatório ABC. mai 2014. Disponível em: <http://observatorioabc.com.br/2014/05/198entrevista-exclusiva-roberto-rodrigues-a-opinioao-de-quem-fez-e-faz-acontecer/>. Acesso em 25 nov 2022.

SABOURIN, Eric. **Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?**. Sociedade e Estado, v. 22, p. 715-751, 2007.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro Costa. **Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro**. Boletim Observatório Político Sul-Americano, Lisboa, v. 1, p. 117-137, dez 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/42264251/Ideologia_e_pragmatismo_na_politica_externa_de_Jair_Bolsonaro?from=cover_page. Acesso em: 12 ago. 2021.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005. 383 p.

SAUER, S.; LEITE, A. Z.; TUBINO, N. L. G. **Agenda política da terra no governo Bolsonaro**. Revista da ANPEGE, v. 19, n. 29, p. 283–316, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Acacio-Leite/publication/346273877_Agenda_politica_da_terra_no_governo_Bolsonaro/links/5fd292aba6fdcc697bf6fc25/Agenda-politica-da-terra-no-governo-Bolsonaro.pdf. Acesso em: 18/9/2021.

SAUER, Sérgio; LEITE, Sergio Pereira. **Expansão agrícola, preços e apropriação de terra por estrangeiros no Brasil**. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 50, p. 503-524, 2012.

SHALDERS, André. **Passando a boiada: 5 momentos nos quais Ricardo Salles afrouxou regras ambientais**. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54364652>. Acesso em: 01 set. 2021.

SHAW, John et al. **World food security: a History since 1945**. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

SHEPHERD, Benjamin. **Thinking critically about food security**. Security Dialogue, v. 43, n. 3, p. 195-212, 2012.

SIEBENEICHLER, Amanda Jandrey. **A influência do agronegócio na política externa ambiental brasileira**. 2021. Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/221650>. Acesso em 28 ago 2021.

SILVA, Caroline Barroso da. **Agenda social e política externa: fome e segurança alimentar no governo Lula da Silva (2003-2010)**. 2015. Especialização em Relações Internacionais. Universidade de Brasília.

SILVA, Emilia Jomalinis De Medeiros. **O Brasil e a Crise Alimentar De 2008: Os Modelos de Desenvolvimento Rural e a Segurança Alimentar**. Cadernos De Relações Internacionais, V. 3, N. 1, 2010.

SIMIONATTO, Ivete; COSTA, Carolina Rodrigues. **Como os dominantes dominam: o caso da bancada ruralista**. Temporalis, v. 12, n. 24, p. 215-237, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/3094>>. Acesso em 16 set 2021.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Modos de produção no Brasil**. In: LAPA, José Roberto do Amaral (org.). Modos de produção e realidade brasileira. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1980. 212 p. (Coleção História Brasileira).

SONDERGAARD, Niels. **Brazilian state-agribusiness relations within global processes of regulatory formation below the corporate food regime**. 2018.

TICKNER, Arlene; BLANEY, David. **Pensar la diferencia: introducción**. Relaciones Internacionales, 2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Brasil acima de tudo, Deus acima de todos**. 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf> Acesso em: 11 de set. 2021.

UNICEF et al. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2022. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable**. 2022.

FERREIRA, Talieh Shaikhzadeh Vahdat; CALLADO, Aldo Leonardo Cunha. **Fusões e aquisições no Brasil: reflexões acerca da evolução do volume de transações**. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, v. 9, n. 2, p. 70-83, 2015.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; MEZA, Raúl Bernal. **Bolsonaro versus Rio Branco: transición hegemónica, América del Sur y política externa**. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, v. 15, n. 2, p. 11-26, 2020. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7502266>>. Acesso em 19 set 2021.

VIGEVAI, Tullo et al. **A contribuição marxista para o estudo das relações internacionais**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 111-143, 2011.

VISENTINI, Paulo. **A projeção internacional do Brasil 1930-2012**. Elsevier Brasil, 2013.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **O Terceiro Paradigma das Relações Internacionais**. Cadernos de Relações Internacionais e Defesa, v. 1, n. 1, p. 40-56, 2019.

WELCH, Steven R. **The Annihilation of Superfluous Eaters”: Nazi Plans for and Uses of Famine in Eastern Europe.** Genocide Studies Program, Yale University. 1999.

WORLD BANK. **Brazil Trade.** 2023. World Integrated Trade Solution. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/en/BRA/textview>. Acesso em: 24 jan. 2023.

WWF (Brasil). **Amazônia e Pantanal: recorde de queimadas em outubro.** 2020.

Disponível em:

<<https://www.wwf.org.br/?77208/Outubro-tem-recorde-de-queimadas-na-Amazonia-e-Pantanal>>. Acesso em: 18 set. 2021.