

Eliminando a contradição, silenciando o campesinato: O fechamento da Política Externa Brasileira à agricultura camponesa nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022)

Thiago Lima
Laura Trajber Waisbich

Como citar: LIMA, Thiago; WAISBICH, Laura Trajber. Eliminando a contradição, silenciando o campesinato: O fechamento da Política Externa Brasileira à agricultura camponesa nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022). *In*: OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago (org). **Política Externa Brasileira e Combate à Fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023. p. 213-250. DOI: <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p213-250>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

ELIMINANDO A CONTRADIÇÃO, SILENCIANDO O CAMPESINATO: O FECHAMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA À AGRICULTURA CAMPONESA NOS GOVERNOS DE MICHEL TEMER E JAIR BOLSONARO (2016-2022)

*Thiago LIMA*¹

*Laura Trajber WAISBICH*²

1 INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas diversos estudos se debruçaram sobre a produção da Política Externa Brasileira (PEB), buscando avaliar em que medida processos de formulação, decisão e implementação de política externa se tornaram mais abertos à sociedade e à pluralidade de

¹ Thiago Lima, é Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba, Joao Pessoa, PB, Brazil (tlima@ccsa.ufpb.br) ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9183-3400

² Laura Trajber Waisbich é Professora no Centro de Estudos Latino-Americanos na Universidade de Oxford, Oxford, Reino Unido (laura.trajberwaisbich@lac.ox.ac.uk). Orcid ID: orcid.org/0000-0002-3964-8205.

atores e interesses que a compõe desde o fim do regime civil-militar em 1988. Em geral, conclui-se que a redemocratização do Brasil – somada à abertura econômica, à intensificação do processo de globalização, e ao amadurecimento da sociedade civil – impulsionaram uma maior mobilização de atores estatais e não-estatais que, frente a governos mais porosos, contribuíram para uma lenta, mas progressiva abertura do processo decisório, pluralização ou até mesmo “democratização” da PEB (Cason; Power, 2009; Faria 2012; Lima, 2000; Lopes, 2013; Pinheiro; Milani, 2011).

A PEB sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003 – 2016), mais especificamente, tem sido caracterizada pela literatura como um período de intensificação deste processo de abertura por meio de dois movimentos simultâneos: verticalização, com a ampliação da interlocução com a sociedade, e horizontalização, com a inclusão de outras burocracias no processo de produção de política externa (Silva; Spécie; Vitale, 2010; Farias; Ramanzini Jr., 2015). Embora admita-se que esta foi a tendência dominante durante os mandatos petistas, a aplicação deste marco conceitual a diferentes sub-áreas da PEB (integração regional, comércio internacional, negociações multilaterais, direitos humanos, meio ambiente, cooperação para o desenvolvimento, entre tantos outros) apontam para processos assimétricos, com tempos, intensidades e eficácias distintas no que se refere aos tipos de atores e setores sociais que passaram a acessar o processo decisório da PEB (Pomeroy; Waisbich, 2019).

O cenário muda consideravelmente a partir de 2016. Observa-se tanto no governo interino de Michel Temer (2016-2018) e, sobretudo, durante o mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022) sucessivas reformas burocráticas e encerramentos de instituições participativas e conselhos de políticas em distintos setores (Lopes 2020; Milhorange 2022). Neste contexto, cabe indagar se uma nova dinâmica teria sido posta em marcha: o fechamento ou “des-democratização” da PEB. Este capítulo busca contribuir com este debate por meio do exame do setor agroalimentar da PEB e mais especificamente das dinâmicas de participação do campesinato e da agricultura camponesa (termos que precisaremos adiante) nas ações internacionais do Brasil.

A tarefa de avaliar a efetividade na abertura ou democratização da PEB não é simples. Farias e Ramanzini Jr. (2015), refletindo sobre o caso da abertura do Ministério de Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty) ao diálogo com outras burocracias no processo de produção da PEB, sugerem, por exemplo, limitações ao próprio conceito de *abertura do processo de produção de política externa* a outras burocracias do Estado (no eixo de horizontalização), bem como desafios na operacionalização de variáveis para medi-la, na produção de escalas de comparação entre diferentes setores e ao longo do tempo. Pomeroy e Waisbich (2019) também apontam para desafios de medição de processos de abertura à sociedade, no eixo da verticalização. Argumenta-se aqui que obstáculos analíticos similares também permeiam eventuais análises de dinâmicas de fechamento, ou de reversão da democratização, da PEB. Apesar dos desafios não-negligenciáveis, investigar processos de fechamento da PEB é importante tarefa analítica e política.

Ao analisarmos o setor agroalimentar da PEB, observamos no período de 2016 a 2022 não apenas a eliminação de estruturas burocráticas de representação do campesinato e seus interesses (o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome – CGFome do MRE), e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) (Luiz; Milani, 2022), como também um movimento de eliminação discursiva da agricultura familiar e camponesa. Cabe, então, aprofundar a análise e encontrar o sentido dessa mudança e suas consequências para o setor agroalimentar da PEB, assim como para os processos mais amplos de produção desta política pública *suis generis* (Pinheiro; Milani, 2011).

Neste sentido, estaríamos observando a reversão da tendência de abertura da PEB promovida nas últimas décadas? Ou estaríamos frente a um câmbio no padrão de abertura e de participação no processo decisório por parte de forças e interesses sociais, desde 2016 e, sobretudo, sob Bolsonaro? Concretamente, estaríamos diante de um simultâneo fechamento dos canais de diálogo, participação e co-construção com a agricultura camponesa (entre outros setores sociais outrora mais representados no processo decisório da PEB durante a era petista) em benefício de outras forças sociais, tais como

os ruralistas, os militares, e a chamada “Bancada do Boi, Bala e Bíblia” no Legislativo e outros grupos conservadores que constituem o que se entende como a base do bolsonarismo contemporâneo? Neste sentido, e dito de outra maneira, seria possível conceber a atual PEB agroalimentar não como mais fechada à sociedade e sim como mais porosa ao setor privado do agronegócio e menos aos atores do ecossistema da agricultura familiar, espaço este onde tradicionalmente operam os camponeses?

Nossa hipótese é que a mudança que se deu durante os anos de 2016 e 2022 foi parte do contra-ataque doméstico organizado pelo setor do agronegócio latifundiário exportador para impedir que a ideia de um modelo agroalimentar alternativo se fortalecesse: sai a Diplomacia do Combate à Fome (Albuquerque, 2019), entra a Diplomacia do Agronegócio (Araújo, 2019). Trata-se de um movimento que recolocou a PEB, em termos de diretrizes, nas linhas tradicionais da inserção internacional do Brasil como exportador de commodities agrícolas.

Para investigar esta hipótese, realizamos um estudo de caso (Della Porta, 2008) a partir de análise documental (legislação e decretos) e de discursos oficiais de presidentes e outras autoridades políticas à luz da literatura que trata das relações entre os sucessivos governos do Partido dos Trabalhadores e o setor da agricultura familiar camponesa, com destaque para sua manifestação em algumas facetas específicas da PEB, a saber, a promoção comercial e o setor da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

Conclui-se que eliminar a contradição da PEB pestista, ou seja, suprimir a possibilidade da conciliação de “duas agriculturas” – o agronegócio e a agricultura familiar – tornou-se fundamental, na visão dos governos pós-PT, para melhorar, pela falta do contraste, a imagem do agronegócio latifundiário exportador, o principal setor da economia brasileira nas relações econômicas internacionais. Para isto, parte da estratégia dos governos Temer e Bolsonaro consistiu em dismantlar o sistema de política pública para o setor da agricultura familiar (Milhorange, 2022; Sabourin *et al.*, 2020) e fechar os processos de formulação, decisão e implementação da PEB a este mesmo setor, com o objetivo maior de silenciar a agricultura camponesa. Em paralelo, observamos também

que a guinada rumo ao distanciamento da agricultura camponesa não significou a interrupção imediata de todas as ações internacionais voltadas para a agricultura familiar, ainda que tenha alterado significativamente sua visibilidade e relevância na Esplanada.

A exposição está organizada em cinco seções, contando com esta introdução. A segunda seção apresenta a literatura que descreve como os governos petistas buscaram construir uma coexistência pacífica, ainda que contraditória, entre o agronegócio latifundiário exportador e a agricultura familiar camponesa em âmbito doméstico. A terceira seção mostra como esta contradição se manifestou na PEB. A quarta demonstra o desmonte desta contradição por meio do fechamento institucional e discursivo ao setor da agricultura familiar camponesa desde 2016. A última seção arremata o argumento e traz considerações finais. Nestas, apontamos algumas tentativas pontuais de resistência ao câmbio e resiliência burocrática-institucional e de manutenção da visibilidade institucional da agricultura familiar camponesa na PEB.

2 A CONTRADIÇÃO AGROALIMENTAR NOS GOVERNOS DO PT

Esta seção discute a chamada “contradição agroalimentar” nos governos petistas e suas manifestações no campo da PEB. Antes de enveredar por esta análise, no entanto, faz-se necessário uma breve explicitação do nosso entendimento de alguns conceitos chaves (políticos e sociológicos) que permeiam este setor no Brasil.

Reduzir a diversidade do meio rural a duas categorias, tais como agronegócio latifundiário exportador e agricultura familiar, é uma simplificação significativa da realidade como mostram Niederle e Wezs Jr. (2018) e Escher (2020), entre outros. O que chamamos aqui de campesinato, ou a agricultura camponesa, é, ademais, uma sub-categoria da categoria mais ampla de agricultura familiar. Isso porque toda agricultura camponesa é, por definição, familiar, no sentido que parte fundamental do trabalho decorre da mão-de-obra da família, portanto não-assalariada. No entanto, nem toda agricultura familiar no Brasil é camponesa, dado

o grande número de agricultores familiares operando parcialmente ou totalmente em mercados dinâmicos. Reconhecemos ademais o caráter profundo e prolífero do debate acadêmico sobre o conceito de campesinato, e mesmo sobre a existência concreta de camponeses que, no entanto, não será revisado aqui³.

Em nossa perspectiva, reconhecemos que o campesinato, enquanto sujeito político no Brasil, é resultado de processos históricos heterogêneos no tempo e no espaço, desde a formação do país. Aderimos à proposta de Wanderley (2014), para quem, em

uma perspectiva geral, o campesinato corresponde a uma forma social de produção, cujos fundamentos se encontram no caráter familiar, tanto dos objetivos da atividade produtiva – voltados para as necessidades da família – quanto do modo de organização do trabalho, que supõe a cooperação entre os seus membros. A ele corresponde, portanto, uma forma de viver e de trabalhar no campo que, mais do que uma simples forma de produzir, corresponde a um modo de vida e a uma cultura.

A agricultura camponesa difere-se, assim, dos pequenos produtores que se orientam fundamentalmente pela lógica capitalista. Destaque-se, ainda, que o silenciamento do camponês é parte constante da política nacional (Martins, 1981; Lerrer, 2017) e que, por isso, a presença de canais institucionais que permitam a manifestação política e a defesa de interesses da agricultura camponesa na PEB constituem um avanço democrático.

Posto isso, passamos à análise dos governos do PT. É forte o entendimento de que, nos governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), a reforma agrária com redistribuição de terras não avançou de forma tão significativa quanto se esperava, e que

³ O conceito de campesinato é alvo de grandes disputas intelectuais e políticas (ver, por ex.: Shanin, 2005; Bernstein 2006). A caracterização de Motta e Zarth (2018), a partir da história de revoltas e revoluções no Brasil, contribuiu para nossa compreensão da categoria. Para eles, (i) os camponeses são produtores que utilizam a mão-de-obra familiar como base fundamental de produção, em unidades relativamente pequenas. (ii) Produzem para autoconsumo e/ou para o mercado, mas os seus investimentos e decisões de gestão baseiam-se na perspectiva da reprodução familiar, considerando as suas tradições e laços culturais com a comunidade camponesa, e não principalmente a obtenção de lucro. (iii) Camponeses são aqueles que se autoidentificam como tal, mesmo quando não têm condições materiais para viver como tal.

a distribuição do crédito agrícola foi maior para o agronegócio do que para a agricultura familiar (Sauer; Meszáros, 2017). Os sucessivos governos petistas buscaram, ademais, apoiar com todas as forças a ampliação das exportações do agronegócio como forma de superar a crise cambial herdada dos anos 1990, apoio esse reforçado pelo início do superciclo das commodities (Delgado, 2012). Para isso, os governos do PT liberaram o uso de sementes transgênicas e revisaram o Código Florestal, diminuindo as obrigações de proteção ambiental por parte dos imóveis rurais (fazendas), entre outras medidas em benefício do agronegócio. Na PEB, uma rede de agentes públicos e privados, que começou a se articular nos anos 1990, foi potencializada para formular e implementar uma política agressiva de liberalização comercial internacional, conforme os interesses do agronegócio (Søndergaard; Silva, 2017).

Por outro lado, os governos do PT criaram e fortaleceram condições para o estabelecimento e inserção de pequenos produtores, particularmente os de assentamentos oriundos de reforma agrária, no mercado brasileiro. Os mercados institucionais e mecanismos de compras públicas planejadas para fins de políticas sociais e de desenvolvimento, por meio de iniciativas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ilustram esta abordagem⁴. Outro exemplo é o fortalecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) desde o primeiro mandato Lula da Silva (2003-2006), cuja importância política e simbólica na Esplanada evidencia uma abertura do Executivo Federal à agenda camponesa e do combate à fome. Neste contexto, a PEB foi instrumento de difusão internacional de políticas públicas ancoradas na intervenção estatal como forma avançar o desenvolvimento da agricultura familiar (Luiz; Milani, 2022), incluída a camponesa.

A era petista foi, portanto, um período de contradição, com relativa estabilidade na questão agrária brasileira e avanço – desproporcional, frise-se – para os dois polos em tensão, pois o agronegócio latifundiário exportador se fortaleceu mais econômica e politicamente do que a

⁴ Os mercados institucionais não estão necessariamente sujeitas aos princípios da ampla concorrência e do menor preço, e normalmente possuem procedimentos simplificados. Ver mais sobre o PAA em Ghizelini (2018).

agricultura familiar camponesa (Escher, 2020; Fernandes, 2015; Lerrer, 2017). Tal como em outros setores, Welch (2017) argumenta que o PT tentou construir no setor agri-alimentar uma *governamentabilidade* – isto é, um arranjo que normaliza uma forma de governar – que tornava aceitável a convivência de dois modelos antagônicos de organização da sociedade e da atividade econômica no campo e em torno da agricultura: o agronegócio latifundiário exportador e a pequena agricultura familiar, especialmente àquela ligada a práticas agroecológicas. O objetivo era construir uma convivência institucionalizada, com baixa violência e papéis razoavelmente aceitos pelos dois lados e pela sociedade em geral.

Embora hoje, dado o que sucedeu nos governos pós-petistas, isso possa parecer algo ingênuo ou insustentável, colocá-lo brevemente à luz da trajetória histórica da política no Brasil permite compreender mais precisamente o seu significado. Por um lado, a História do Brasil é marcada pelos violentos processos que resultam na aparição do campesinato, sempre marginalizado e oprimido (Martins, 1981). Recorde-se, por exemplo, que o golpe civil-militar de 1964 foi, também, uma clara reação às propostas do então presidente João Goulart de realizar “reformas de base”; que incluíam, entre outras coisas, estender o direito a voto aos analfabetos e realizar uma reforma agrária com redistribuição de terras (Dezemone, 2016). Por outro lado, desde a instauração da República, o coronelismo, seguido posteriormente por grupos políticos militares, de esquerda e eclesiásticos buscaram tutelar os camponeses para, na visão crítica de Martins (1981), atingirem objetivos próprios. É nesse sentido que é possível afirmar que a voz autônoma dos camponeses foi tradicionalmente marginalizada no Brasil. Sem perder isso de vista, o que se observa, a partir dos anos 1980 e com o processo de redemocratização, são esforços no sentido de produção de políticas públicas específicas para o campesinato, seja para conter as tensões sociais que emergiam de sua condição precária, seja para a promoção do desenvolvimento social (Wanderley, 2014).

Justapondo-se às disputas políticas, observa-se, ao longo da história, a convivência dinâmica de diferentes modelos de produção agroalimentar no Brasil (Niederle; Wesz Jr., 2018). Convivência esta que, se não é violenta, tampouco é geralmente harmoniosa. Afinal, trajetória do Brasil é

a da expansão desenfreada da fronteira agrícola interna, que primeiramente foi viabilizada pela escravidão e pelo genocídio dos povos nativos sob a colonização de Portugal. Com o fim do regime escravagista em 1888 e o abandono completo da população negra recém liberta, os governos incentivaram a imigração de trabalhadores rurais assalariados vindos da Europa e do Japão. Ao mesmo tempo continuou-se o ininterrupto processo de expansão interno da fronteira agrícola no Sul do país, no Cerrado e na Amazônia, concretizado por meio de expulsões e violências cometidas contra as populações nativas, e também contra os camponeses, os povos que se formaram pela miscigenação entre índios, negros e brancos, e que dependiam profundamente da agricultura de subsistência e do extrativismo (Martins, 1981; Ribeiro, 2017).

Não é por menos que uma das principais maneiras de se contar a História do Brasil, da época colonial à contemporaneidade, é por meio dos ciclos de agroexportação (e de metais preciosos): pau brasil, no século XVI; cana-de-açúcar, entre os séculos XVI e XVIII, ciclo do ouro, no século XVIII; ciclo do algodão, entre os séculos XVIII e XIX; ciclo da borracha, um período mais curto entre o fim do século XVIII e o início do XIX; o ciclo do café, entre os séculos XVIII e XX. Como estes ciclos sempre foram vinculados ao mercado exterior, eles se constituem como eixos centrais da inserção internacional e da Política Externa Brasileira inaugurada com a independência de Portugal em 1822⁵ (Cervo; Bueno, 2002).

Contemporaneamente, a pauta de exportações agrícolas é um pouco mais diversificada. O Brasil se constitui nas últimas décadas como um dos maiores exportadores mundiais de café, algodão, açúcar, e ganhou destaque pelo aumento progressivo das exportações de bovinos, aves, suínos e, principalmente, soja, como demonstra a Tabela 1. No acumulado entre 2000 e 2017, o saldo comercial do agronegócio brasileiro aumentou em cinco vezes, com crescimento de 447% (CEPEA, 2017).

⁵ Por exemplo, Loureiro (2020) analisa importante disputa diplomático-comercial entre Brasil e Estados em torno do café nos anos 1960-1970. No seu exame, transparece dos documentos e discursos oficiais que os interesses do Brasil em aumentar exportações de café corresponderiam ao interesse nacional, seja pelo ângulo dos produtores (fazendeiros e industriais), seja pelo do Estado. Para isso, a diplomacia brasileira instrumentalizava ou adería ao discurso do terceiro-mundismo. Porém, a relação entre a produção de café, a escravidão e a formação de populações camponesas exploradas e marginalizadas pelas fazendas cafeeiras é totalmente silenciada. A questão camponesa, importante para o Terceiro Mundo, não é tocada.

Tabela 1: Posição do Brasil no ranking mundial de produção e exportação agrícola (1992-2013)

Posição do Brasil no ranking mundial da produção e exportação agrícola (2013)

Produtos	Produção					Exportação				
	1992	1994	1999	2008	2013	1992	1994	1999	2008	2013
Soja	2º	2º	2º	2º	2º	2º	2º	2º	2º	1º
Milho	3º	3º	3º	3º	3º	52º	39º	31º	4º	2º
Algodão	6º	7º	8º	5º	5º	25º	56º	48º	2º	4º
Café em grão	1º	1º	1º	1º	1º	2º	1º	1º	1º	1º
Café torrado	-	-	-	-	-	21º	37º	34º	20º	30º
Trigo	28º	32º	29º	22º	23º	-	73º	50º	22º	17º
Cana-de-açúcar	1º	1º	1º	1º	1º	-	-	-	-	-
Açúcar <i>in natura</i> centrifugado	2º	1º	1º	1º	1º	5º	3º	1º	1º	1º
Açúcar refinado	-	-	-	-	-	6º	6º	2º	1º	1º
Laranja	1º	1º	1º	1º	1º	14º	13º	17º	20º	26º
Suco de laranja	-	-	-	-	-	1º	1º	1º	1º	1º
Carne bovina ¹	2º	2º	2º	2º	2º	8º	9º	10º	1º	1º
Carne de frango	4º	3º	3º	3º	3º	4º	4º	2º	1º	1º
Carne de porco	12º	7º	5º	5º	5º	12º	11º	27º	11º	16º

Fonte: FAO (2016).

Nota: ¹ Carne bovina desossada.

Fonte: Maranhão, Vieira Filho (2016).

Este processo contínuo de aumento da produção agrícola nas últimas décadas, por meio da contínua expansão da fronteira agrícola sobretudo ao Norte e Nordeste do país (no chamado Matopiba⁶ e na Amazônia) ocorre com inúmeros conflitos, sob um verdadeiro processo de acumulação primitiva, cujos vencedores históricos são os latifundiários (Cabral; Sauer; Shankland, 2023). A violência do processo, somada à repressão e à marginalização das populações camponesas pelo Estado, contribuiu para uma crescente violência no campo que se conjuga a um intenso êxodo rural e concentração urbana no Brasil.

Este processo de formação econômica do Brasil caminhou *pari passu* com a formação de uma classe política latifundiária forte e absolutamente decisiva na política nacional. A industrialização em alguns estados da federação, principalmente no Sudeste, gerou outra classe política nacionalmente poderosa, mas incapaz de deter a hegemonia nacional em períodos democráticos devido à força dos latifundiários que, no século XX, adotaram as técnicas de produção do agronegócio com apoio do Estado.

⁶ O Matopiba é uma região formada por áreas majoritariamente de cerrado nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, para onde a agricultura se expandiu a partir da segunda metade dos anos 1980.

Com a redemocratização do Brasil em 1988, eleger-se presidente e governar sem o apoio do agronegócio latifundiário exportador parece ser impossível (Singer, 2012, 2018) e este é um dos fatores que perpetuam os desdobramentos da escravidão (inerente à formação do campesinato nacional) como traços fundamentais da sociedade brasileira (Souza, 2017). O atual peso da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) no Congresso Brasileiro (o principal pilar da Bancada Ruralista no Legislativo nacional) pode ser visto pela quantidade de seus membros. Em janeiro de 2021, eram 280 parlamentares, sendo 39 senadores e 241 deputados. Em 2023, o número de parlamentares membros da FPA saltou para 374 (50 senadores e 324 deputados)⁷. Lembrando que o número total de parlamentares no Brasil é 594 (81 senadores e 513 deputados).

A crise política que se instalou no segundo mandato de Dilma Rousseff expôs a efemeridade da governamentalidade petista (Welch, 2017). O projeto de solapar alternativas ao modelo agroalimentar predominante no Brasil – baseado no latifúndio e no neo-extrativismo predatório, nos circuitos de longa distância entre produção e consumo, na comida ultraprocessada –, e de instalar o discurso de ‘uma agricultura’ – que silencia alternativas por definição – foi efetivamente colocado em prática a partir do movimento que levou ao impeachment de 2016 (Escher, 2020). Como destacam Soyer e Barbosa Jr (2020, p. 540), com o Plano Safra para 2019/2020, denominado “Uma só agricultura alimentando com qualidade o Brasil e o mundo”,

Será a primeira vez em 20 anos que haverá um só plano para pequenos, médios e grandes produtores, o que ocultará a disputa orçamentária entre o campesinato/a agricultura familiar e o agronegócio, evidenciada anteriormente por meio de dois planos para os diferentes modelos de agricultura e de desenvolvimento para o campo.

Neste sentido, pode-se interpretar que o agronegócio votou em peso a favor do impeachment de Dilma Rousseff, encerrando a parceria com

⁷ Ver <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

o PT naquela gestão, num movimento de raízes profundas na economia política nacional. Na verdade, a Bancada Ruralista foi decisiva nas três principais votações que garantiram ao vice-presidente Michel Temer (MDB) a Presidência da República: 50% dos votos pró impeachment, 51% dos votos que absolveram Temer da primeira denúncia de corrupção e 55% dos votos que o libertaram da segunda acusação de corrupção (Castilho, 2017)⁸.

3 A CONTRADIÇÃO AGROALIMENTAR NA POLÍTICA EXTERNA ⁹

Ao refletir sobre a posição brasileira no Sistema Internacional durante as primeiras décadas no século 21, Lima, Milani e Pinheiro (2017) sugerem o marco conceitual do “Dilema da Graduação” como heurística para avaliar as condições necessárias e os desafios esperados por parte daquelas potências intermediárias e não nuclearizadas, como o Brasil, que têm a possibilidade de ascender na hierarquia de poder na arena internacional. Para eles, os países que poderiam se “graduar” como grandes potências seriam aqueles capazes de apresentar novas propostas (elemento ideacional, hegemonia) a partir do Sul, com os recursos necessários (elemento material), mas sem perspectiva anti-sistêmica. Ou seja, sem se opor radicalmente às regras do jogo já postas no marco da Ordem Liberal vigente. O dilema em perseguir uma política desse tipo, argumentam os autores, é que provavelmente ela gerará contra-ataques domésticos e internacionais com os quais será preciso lidar. Afinal, se essas novas propostas do Sul forem capazes de se tornarem “poder brando” (*soft power*) e de projetarem o país como uma liderança na solução de problemas típicos do Sul – como o problema das desigualdades e marginalização social no campo, da fome, bem

⁸ O percurso exato do rompimento brusco da Bancada Ruralista com PT ainda precisa ser mais bem estudado. Neste ponto é preciso deixar claro que o agronegócio e a Bancada Ruralista não são setores homogêneos. A política é contraditória também dentro deste grupo, que possui diferentes lideranças, alicerçadas em diferentes regiões, produtos e estratégias de negócios. A ex-senadora Kátia Abreu (pelo estado do Tocantins), uma das maiores ruralistas do País, foi ferrenha defensora do mando de Dilma Rousseff. Contudo, o apoio maciço a Temer e as ações subsequentes do novo mandatário deixam claro que o que estava em marcha era uma mudança brusca de rumo.

⁹ Este trecho é amplamente baseado em Lima *et al.* (2018). Também utilizamos parte desta análise institucional em Lima (2020b).

como da marginalização camponesa decorrente da dinâmica histórica do colonialismo –, então pode-se esperar a reação dos setores que constroem o seu poder pela própria existência daqueles problemas: incluindo o poder do agronegócio latifundiário exportador sobre a marginalização camponesa. É nessa perspectiva que Lima, Milani e Pinheiro (2017) apontam que não é incomum que, no processo de Graduação, o país possua comportamentos aparentemente incoerentes.

Partindo deste marco, é possível dizer que a PEB dos governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) viveu, em alguma medida, o “Dilema da Graduação” no campo agroalimentar. Neste campo, o comportamento internacional do país foi aparentemente incoerente por aqueles que veem incompatibilidade na defesa da coexistência pacífica entre modelos agroalimentares baseados, por um lado, no agronegócio latifundiário voltado à exportação, e, por outro, o da pequena produção familiar com técnicas agroecológicas, camponesa. O governo, por sua vez, dizia ter encontrado um *modus vivendi* entre “as duas agriculturas”, de modo que um país poderia ser, simultaneamente, um exportador de monoculturas produzidas com métodos agroindustriais e financeiros intensivos; e ter uma alimentação provida por pequenos produtores familiares com circuitos comerciais curtos, gerando prosperidade para o campesinato e combatendo à fome. Essa seria a solução brasileira para os países em desenvolvimento superarem a fome, atraírem investimentos para o setor agroexportador e arrecadarem dólares com as exportações – três problemas fundamentais de praticamente todos os países em desenvolvimento.

A política petista dita “contraditória” permitiu ao país ganhar reconhecimento internacional e incidir em negociações multilaterais, conseguindo inclusive construir a candidatura de dois dirigentes de organizações internacionais da maior relevância para os temas agroalimentares: a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), com José Graziano da Silva e Roberto Azevêdo, respectivamente. Ao mesmo tempo em que o país se tornava uma agro-potência exportadora relevante nas relações econômicas internacionais, o Brasil também conseguia difundir ideias de combate à fome a partir de uma lógica oposta, baseada

na pequena produção, com forte apoio de políticas públicas (como os mercados institucionais) e maior participação social dos camponeses (Dri; Silva, 2020; Luiz; Milani 2022; Milhorange, 2020; Milhorange; Sabourin; Grisa, 2018; Soulé-Kohndou, 2017).

A difusão internacional dessa “nova proposta” ocorreu de várias formas, com destaque para negociações em organizações e fóruns internacionais, pela realização de seminários e consultorias, e por ações de cooperação internacional para o desenvolvimento (sobretudo cooperação técnica na vertente Sul-Sul) que envolveram, entre outros, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), bem como o Itamaraty e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ainda que nem sempre de forma coordenada. Pesquisas mostram que, se por um lado estas burocracias estavam a defender os interesses da agricultura familiar camponesa nas relações internacionais, por outro lado estava claro que a projeção internacional de políticas de combate à fome e a pobreza, bem como as ações de cooperação humanitária e para o desenvolvimento compunham os instrumentos de poder, sobretudo de *soft power*, do Brasil (Albuquerque, 2013; Brasil, 2013; Fernandes, 2013; Mota, 2021; Waisbich *et al.*, 2022).

Sob a ótica das dinâmicas de abertura e fechamento da PEB, as ações internacionais destes órgãos públicos listados acima correspondem à dinâmica de horizontalização no setor agroalimentar, descrita na literatura. Contudo, mais importante é notar que, além de abertura a outras burocracias estatais, houve no período também uma democratização, no sentido proposto pela ideia de verticalização, por meio da incorporação de um sujeito político tradicionalmente marginalizado na PEB: o camponês. As próximas seções demonstram este processo de abertura da PEB à agricultura camponesa, em suas dimensões de formulação e decisão, bem como de implementação.

3.1 FORMULAÇÃO E DECISÃO

Com a inauguração do governo Lula, as oligarquias agrícolas passaram a enfrentar a rivalidade institucional do setor da agricultura familiar nos mais altos processos de formulação e decisão de política externa (Brasil, 2013; Inoue, Coelho, 2018; Leite, 2016). As principais estruturas burocráticas a permitirem tal confronto (ou disputa inter-burocrática) foram o MDA, o MDS, a CGFome no Itamaraty e, em menor medida, a EMBRAPA e a CONAB.

O mais importante vetor do setor da agricultura familiar dentro da Esplanada foi o MDA, criado em 1999, e fortalecido após 2003. Em junho de 2005 o Presidente Lula publicou o Decreto 5.435, que alterou o artigo 4º do Decreto 4.732/2003 e incluiu o MDA no Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). A CAMEX “tem por objetivo a formulação, adoção, implementação e a coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo” (Decreto 4.735, art. 1), e o Conselho de Ministros é seu “órgão deliberativo superior e final” (idem, art. 4). Por meio deste ato, o MDA foi incluído na estrutura interministerial a cargo da discussão da política comercial brasileira, que é uma das questões mais importantes da agenda política externa brasileira (Fernandes, 2010). A inclusão do MDA fez com que o Ministério da Agricultura (MAPA) – tradicional representante do grande agronegócio – tivesse um rival agrário no sistema de formulação de política comercial internacional. Foi também por meio desse ato que as forças sociais vinculadas aos interesses da agricultura familiar camponesa e de populações rurais, com maior acesso ao processo decisório no MDA (Grisa *et al.*, 2022), puderam participar também (e por intermédio dele) do processo de elaboração de políticas de comércio internacional e de negociações internacionais na matéria. Diante da história das Relações Internacionais do Brasil, discutida na sessão anterior, não é possível menosprezar esse fato.

Outro exemplo notável de acesso de forças sociais relacionadas à agricultura familiar ao quadro institucional de formulação de política externa foi a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate

à Fome (CGFome) do Itamaraty. Criada em 2004, a CGFome foi responsável por defender e promover no exterior as políticas brasileiras de combate à fome e à pobreza, inspiradas no Programa Fome Zero (Lima, 2020).

Do ponto de vista da participação social, o CONSEA, criado em 2003 (e extinto em 2019, como discutiremos a seguir), também foi trazido para dentro da estrutura do governo federal como um comitê consultivo para o Presidente sobre o Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequados (Brasil, 2013). Parte significativa das atribuições do CONSEA consistia em elaborar e sugerir diretrizes para a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar, por meio da interação com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). A CAISAN, por sua vez, foi criada como órgão do MDS pelo decreto 6.273 de 2007 da Presidência. Como a Política e o Plano citados carregam em si temas de negociações internacionais que vão desde os direitos humanos, passando pela governança da terra, até o comércio exterior, o CONSEA e o MDS passam a ter voz nesses temas junto à Presidência da República. A diretriz número 7 do “Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015” diz respeito a ações internacionais. São exemplos de objetivos dessa diretriz: expandir a atuação do Brasil em ações de cooperação humanitária no combate à fome e à pobreza como uma forma de aumentar a relevância do país nas negociações sobre Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas; fortalecer o papel do Brasil nas negociações relativas à governança global da segurança alimentar e nutricional; dar apoio às ações nos âmbitos da UNASUL e do Mercosul; e garantir o princípio da participação social nos processos de processos de formulação e de tomada de decisão em negociações internacionais que incidam sobre a SAN (CAISAN, 2011, p. 106). As ações relativas aos objetivos seriam de responsabilidade de Ministérios, principalmente do MRE, mas com participação do MDS, MDA, do MAPA e do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Durante o período o CONSEA tornou-se foro privilegiado para os movimentos sociais do campo e outras organizações a eles alinhadas, dado que composto de 40 membros oriundos da sociedade civil, 20 membros

indicados pelo governo, e presidido por um representante da sociedade civil indicado pela Presidência. Assim, por meio do CONSEA, um conjunto de atores sociais ligados à agricultura camponesa e familiar puderem ao longo dos mandatos petistas participar de atividades relacionadas à política externa, monitorando não apenas as posições do Brasil em negociações internacionais e órgãos internacionais (como o Mercosul e a FAO), mas também projetos de cooperação técnica do Brasil na temática (como o PAA África realizado em parceria com a FAO e o PMA junto a parceiros na África subsaariana), emitindo documentos de posição sobre elas a ser considerados pela Presidência.

3.2 IMPLEMENTAÇÃO

As estruturas burocráticas e consultivas descritas na seção anterior criaram vetores institucionais para que atores sociais vinculados à agricultura familiar camponesa pudessem ter seus interesses representados e participar não apenas da formulação, mas também da implementação da política externa. Um dos principais vetores foram as ações brasileiras no campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Por meio dela, o MDA, MDS, CGFome, ABC, EMBRAPA e outros colaboraram com outros países para a implementação de projetos de cooperação técnica e diálogo político inspirados nas políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar camponesa, principalmente na África e na América Latina e Caribe, num movimento complementar à estratégia de “autonomia pela diversificação” inaugurada com o governo Lula (Vigevani; Cepaluni, 2007). Por meio da CID, o Brasil contribuiu para a difusão de modelos agroecológicos, de mercados institucionais vinculados à agricultura familiar camponesa, para a criação de conselhos inspirados no CONSEA (Leite; Pomeroy; Suyama, 2015; Sabourin; Grisa, 2018), para modificação de normas e políticas internacionais no âmbito da FAO (Milhorange, 2020; Milhorange; Kouhun, 2017), para a criação de instituições junto ao Programa Mundial de Alimentos (PMA), como o Centro de Excelência contra a Fome, sediado em Brasília (Dri, Silva, 2020), e no Mercosul, como a Reunião Especializada da Agricultura

Familiar (REAF) (Grisa *et al.*, 2022; Silva, 2020). Muitas destas iniciativas contaram com a participação direta ou indireta de atores sociais do campo vinculados à agricultura camponesa (Berrón; Brant, 2015; Pomeroy; Waisbich, 2019).

Com isso, a PEB passou a internacionalizar uma crítica interna ao próprio modelo latifundiário agroexportador brasileiro. Por exemplo, a atuação da diplomacia brasileira foi fundamental na Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento da FAO, realizada na cidade de Porto Alegre em 2006, e para a elaboração das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGIT), aprovado pelo Comitê de Segurança Alimentar Mundial também no âmbito da FAO, em 2012 (França; Marques, 2017). Ambas as iniciativas são críticas ao latifúndio e à sua expansão contemporânea em processos de aquisição de terras pelo setor privado nacional ou estrangeiro, fenômeno denominado em inglês de *land grabbing*. No caso do Mercosul, destaca-se a criação da REAF, em 2004, cujo objetivo é fomentar o diálogo entre os movimentos sociais camponeses dos países-membros do bloco em nível regional (Silva, 2020)¹⁰.

É importante notar que este movimento de difusão internacional do modelo agroalimentar brasileiro de apoio à agricultura familiar camponesa e de combate à fome, por meio de iniciativas de cooperação técnica, pela participação do Brasil em negociações políticas no âmbito do sistema ONU e pela própria promoção da participação de organizações da sociedade civil (incluindo movimentos camponeses) em arenas internacionais, coexistiu com a secular veia de promoção do agronegócio latifundiário exportador de commodities pela PEB, sobretudo por meio de ações de promoção comercial (Luiz; Milani, 2022; Søndergaard; Silva, 2017). A promoção do agronegócio nacional também não esteve excluída das ações brasileiras na agenda do desenvolvimento internacional, como exemplificado em iniciativas como o ProSavana, programa de cooperação entre Brasil, Japão

¹⁰ Recorde-se que, na América Latina, os movimentos camponeses foram historicamente portadores de ideias revolucionárias anticapitalistas e defensoras do fim do latifúndio, e que desde os anos 1990 os camponeses emergem como uma das principais forças transnacionais críticas à globalização e ao neoliberalismo (Moyo; Yeros, 2005).

e Moçambique de transferência do modelo de transformação agrícola do Cerrado brasileiro, o PRODECER que expandiu a monocultura da soja para exportação na região, à savana moçambicana (Aragão, 2017; Cesarino, 2015). De certo modo, também a cooperação humanitária, e mais especificamente da ajuda alimentar internacional, do Brasil buscou conciliar, ainda que de forma efêmera a contradição. A CGFome foi responsável direta por tornar o Brasil um dos principais fornecedores de ajuda alimentar internacional entre os países em desenvolvimento, o que contribuiu para a projeção da Diplomacia do Combate à Fome no mundo. Entretanto, as próprias ações de ajuda alimentar carregavam as contradições da governamentalidade. Embora a intenção original da CGFome fosse utilizar estoques públicos compostos por produtos provenientes de compras institucionais da agricultura familiar, entraves legislativos e orçamentários, bem como problemas de desenho de política pública, fizeram com que a ajuda alimentar brasileira no exterior fosse viabilizada com apoio da Bancada Ruralista e lastreada, principalmente, nos excedentes do agronegócio que não conseguiam ser vendidos no mercado internacional (Lima; Santana, [neste livro]; Lima, 2020).

Deste modo, é possível afirmar que a PEB durante os anos Lula e Dilma portava e exportava visões contraditórias sobre a questão agroalimentar (Cesarino, 2015; Muñoz; Carvalho, 2016). Em nossa perspectiva, essa contradição não pode ser atribuída apenas a uma dita “falha” de coerência ou coordenação da PEB (ou da CID), problema reconhecido por acadêmicos, operadores da política e pela própria burocracia de forma geral (Faria 2012; Waisbich, 2020). Ela era, sobretudo, a expressão de visões de mundo distintas e irreconciliáveis, inclusive à luz da trajetória nacional, portadas por forças políticas assimétricas e com acesso à estrutura institucional do estado brasileiro, para as quais os governos petistas buscaram instituir uma coexistência pacífica, uma relação de ganhos absolutos (Welch, 2017).

Assim, embora os sucessivos governos do PT até 2016 tenham fornecido, cada um a seu modo, espaço para que a agricultura familiar pudesse se projetar na PEB (Luiz; Milani, 2022), isto não significou que este setor se tornou uma força dominante na burocracia, muito menos que a Presidência deu prioridade ao setor em sua agenda. Tanto a burocracia como

as lideranças políticas no Executivo Federal mantiveram-se profundamente alinhados com os interesses do grande agronegócio. Entretanto, o que queremos destacar aqui, no âmbito do debate sobre abertura e fechamento da PEB, é que essa posição não foi adotada sem tensões institucionais e, dado o histórico brasileiro, a expressão desta contradição na PEB não é desprezível, seja em termos políticos sejam em termos simbólicos. Isso porque, ao propiciar a difusão de uma crítica ao grande agronegócio e fortalecer as redes e a visibilidade internacionais da agricultura camponesa, a própria PEB impactou a imagem do agronegócio.

Salientamos a questão em termos políticos, simbólicos e de imagem do agronegócio dada a disparidade de poder econômico entre este e os camponeses, tanto em termos históricos, quanto na atualidade. A agricultura familiar camponesa não dispõe de capacidade financeira para enfrentar o agronegócio e, por isso, ela fundamenta seu poder político em elementos ideacionais (ainda que sem descolá-los dos materiais). Por exemplo, fatos como (i) a agricultura familiar (incluída a camponesa) produz 70% ou mais dos alimentos consumidos no país e (ii) gera percentual equivalente dos empregos no campo (Mitidiero; Barbosa; Sá, 2018), são frequentemente mobilizados para defender a superioridade deste modelo em termos de justiça social. O mesmo ocorre com a maior conexão dos camponeses com a agroecologia, frente às monoculturas dependentes de agrotóxicos do agronegócio. Portanto, o que está em disputa são visões de mundo – as “novas propostas do Sul” em conflito com as estruturas tradicionais de poder (Lima; Milani; Pinheiro, 2017). Como estes elementos simbólicos podem reverberar nas preferências dos mercados, nas políticas públicas e nas negociações internacionais¹¹ trata-se, assim, de questão eminentemente política e não de qual modelo é mais bem sucedido em termos econômicos. Este é um dos motivos para a Diplomacia do Agronegócio, de Jair Bolsonaro e seu chanceler Ernesto Araújo (2019-2021), ter externalizado preocupação constante com a imagem do agronegócio ter sido “distorcida” pela crítica crítica vinda do campo da agricultura familiar e camponesa e de seus aliados, inclusive o movimento ambientalista. Essa “distorção” seria

¹¹ As novas legislações europeias para restringir importações de commodities agrícolas brasileiras com “passivo ambiental” de desmatamento e os entraves na conclusão das negociações do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia, ilustram este ponto.

prejudicial às estratégias de expansão internacional do grande agronegócio, historicamente dependente do mercado externo.

4 DESMONTE INSTITUCIONAL E SILENCIAMENTO DO CAMPONÊS

O peso da Bancada Ruralista no movimento que carregou Michel Temer ao poder em 2016 levou Welch (2017) a caracterizá-lo como um “agrogolpe”.¹² A observação dos fatos que se seguiram ao encerramento do ciclo do PT na Presidência, em 2016, demonstra que a contribuição da Bancada Ruralista para a retirada de Rousseff da Presidência tinha como nota promissória uma agenda clara: solapar a influência institucional da agricultura familiar camponesa. Dito e feito, o desmonte das estruturas institucionais (burocráticas, consultivas, legais, orçamentárias etc.) que se seguiu atingiu o setor da agricultura familiar camponesa amplamente (Escher, 2020; Milhorange, 2022; Sabourin *et al.*, 2020; Soyer; Rodrigues Jr, 2020). Nossa contribuição aqui é olhar especificamente para a política externa e, neste percurso, a cronologia demonstrou ser relevante.

A Presidenta Dilma foi afastada pelo Congresso em 12 de maio de 2016. Este foi o primeiro dia de Michel Temer como presidente interino. Neste dia, Temer editou a Medida Provisória 726 para reorganizar a estrutura administrativa do Executivo e extinguiu o MDA. Mais do que um ato administrativo de desmantelamento, este foi um ato simbólico, que reestabeleceu uma hierarquia histórica de assento, voz, voto e implementação da política agroalimentar no Estado brasileiro, em benefício do MAPA, o que se refletiu também na PEB. Em 27 de maio de 2016, o Decreto nº 8.780 criou a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), subordinada à Casa Civil da Presidência da República. Em 12 de julho de 2016, Temer publicou o decreto 8.807, formalizando a exclusão do MDA da CAMEX. Com relação ao MRE, Temer indicou como seu primeiro chanceler José Serra, do PSDB, que perdeu eleições presidenciais para Lula e Dilma, em 2006 e

¹² Utilizamos o termo para fazer uma primeira análise dos seus impactos na PEB em outro estudo, ver Lima *et al.*, (2018).

2010 respectivamente. Uma das primeiras medidas de Serra foi extinguir a CGFome dentro do MRE, em setembro de 2016.

Outro ato com simbolismo similar ao do primeiro dia de Temer ocorreu na inauguração da presidência de Jair Bolsonaro. Em 1º de Janeiro de 2019, Bolsonaro emitiu a Medida Provisória nº 870, extinguindo o CONSEA. Após intensa movimentação social o legislativo buscou reinstaurar o Conselho, mas Bolsonaro vetou sua reabertura quando sancionou a Lei 13.944/2019. A eliminação do CONSEA é uma das maiores expressões de que a alternativa ao agronegócio latifundiário exportador se tornara inadmissível, bem como espaços consultivos que permitissem alguma voz e espaço de dissidência a grupos sociais do campo historicamente marginalizados. Como dissemos, o CONSEA era uma instituição participativa e um espaço de reflexão politicamente legítima e tecnicamente qualificada para propor alternativas agroalimentares.

Estas medidas de reorganização burocrática do executivo evidenciam o fechamento vertical e horizontal de espaços na PEB para o setor da agricultura familiar camponesa. Do ponto de vista discursivo, a autodenominada “Diplomacia do Agronegócio”, do chanceler Ernesto Araújo, deu continuidade a este processo de fechamento pelo silenciamento da agricultura camponesa.

Em seminário também denominado “Diplomacia do Agronegócio”, realizado em 13 de junho de 2019¹³ em Brasília, Araújo, o Deputado Alceu Moreira (MDB), Presidente da FPA no Congresso Nacional, e outros convidados apresentam metas, objetivos e instrumentos desta nova estratégia. Para este capítulo não se faz necessário detalhar os tradicionais objetivos da PEB de promoção do desenvolvimento por meio de negociações internacionais e na abertura de novos mercados internacionais a produtos e produtores brasileiros. Cabe registrar, no entanto, a renovada promessa de empenho na promoção comercial, com a mobilização da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX) e da rede de embaixadas do Brasil no exterior, para melhorar a imagem do agronegócio (principalmente buscando contrapor-se a uma caracterização da mesma

¹³ Disponível no canal do MRE no YouTube em <https://www.youtube.com/watch?v=st-zAizwkAw>. Acesso em: 11 fev. 2021.

por organizações não-governamentais e alguns governos estrangeiros como “ambientalmente destrutiva”) e conquistar novos mercados. Um exemplo deste tipo de ação pode ser visto no Boletim AgroSustentável (iniciativa capitaneada por Embaixadas no continente europeu, e cuja primeira edição foi publicada em 2020), objetivando “trazer ao público interessado perspectivas informadas sobre o agronegócio brasileiro, salientando os esforços do Governo e do setor privado em incrementar a sustentabilidade da produção agropecuária no país”¹⁴.

De volta à Diplomacia do Agronegócio, faz-se necessário, em primeiro lugar, discorrer sobre suas definições gerais. Segundo o primeiro chanceler sob Bolsonaro, o diplomata Ernesto Araújo (2019-2021), trata-se de “uma nova filosofia” de promoção do agronegócio em estreita ligação com o MAPA e a FPA, respondendo a uma promessa feita por ele mesmo a Bolsonaro, ainda no período eleitoral. De fato, em 21 dezembro de 2018, o então futuro-chanceler Araújo publicou em suas redes sociais uma promessa de que o MRE trabalharia “ativa e sistematicamente” pela ampliação do comércio do agronegócio, e que “A pujança agrícola será parte do projeto de engrandecimento do Brasil. Ao mesmo tempo, a projeção de um país confiante, grande e forte servirá ainda mais aos interesses da agricultura” (Agência Brasil, 2018). Naquele mesmo dia, Araújo publicou ainda que “Nos governos petistas, o Itamaraty foi a casa do MST [Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra]. Agora estará à disposição do produtor” (Agência Brasil, 2018, grifo nosso).

De certa forma, tal declaração confirma a avaliação de que a PEB do PT havia aberto espaço para a manifestação do setor da agricultura familiar camponesa e que isto incomodava o setor do agronegócio latifundiário exportador, inclusive no que toca à sua imagem. Opondo-se a essa ideia de que o MST havia dominado o MRE, disse Araújo no seminário de 2019: “É preciso fazer uma mudança horizontal na mentalidade. Não é mais o governo que decide e o setor produtivo que tem que se adaptar a isso. Agora, os quadros normativos e acordos são gerados a partir das demandas dos setores produtivos” (grifos nossos). É somente neste sentido distorcido,

¹⁴ Íntegra disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/embaixada-berlim/promocao comercial/books_publicacoes/b14_agrosused01.pdf. Acesso em: 23 out. 2023.

e em contraposição a uma PEB descrita como “demasiadamente” permeável ao campesinato, que a proposta de Araújo de “uma nova filosofia” podia ser apresentada.

No mesmo seminário, o representante da Bancada Ruralista, Deputado Alceu Moreira, afirmou: “Não somos inocentes benfeitores. Somos competidores. Estamos no mundo de concorrentes”. Interpretamos que a mensagem aqui se dirigia à narrativa, sobretudo sob Lula, de uma PEB “solidária” e “não-indiferente” e aos esforços de cooperação internacional do Brasil no eixo Sul-Sul de difusão de técnicas e de políticas agroalimentares para países na América Latina e África, alavancados sob esta bandeira durante os governos petistas, inclusive no que tange ao desenvolvimento agrário.¹⁵ Continua o Deputado Moreira: “Nós queremos que o MRE seja um instrumento na nossa mão”. Demonstrando preocupação com imagem do agronegócio, o Deputado alegou ademais que universidades brasileiras são pagas para mostrar que o agronegócio destrói o meio ambiente¹⁶. Argumentou ainda que os financiadores externos de pesquisas críticas ao agronegócio são concorrentes que prejudicam os interesses comerciais do setor e que é preciso “falar a verdade” sobre o agronegócio brasileiro. Observa-se aqui uma continuidade entre a ideia de “falar a verdade”, nas palavras de Moreira, e a formulação presente do Boletim AgroSustentável do Itamaray de trazer “perspectivas informadas” sobre o agronegócio brasileiro, ambas ilustrando os esforços de melhorar sua imagem no exterior.

Ainda com relação à preocupação com a imagem do agronegócio, Araújo postou em dezembro de 2018: “Defenderemos o produtor brasileiro nos foros internacionais, da pecha completamente falsa de ser agressor do meio ambiente. O produtor agrícola brasileiro contribui para a preservação ambiental como em nenhum outro lugar do mundo” (Agência Brasil, 2018, grifos nossos). No seminário de 2019 ele retoma a questão. Postulando que

¹⁵ Sobre as disputas políticas e burocráticas em torno do eixo Sul-Sul na PEB, ver Cesarino (2015); Waisbich (2020).

¹⁶ Convém apontar a agenda de pesquisa internacional, com importantes expoentes no Brasil, em torno do *land grabbing*, também chamada de estrangeirização de terras. De certo modo, a mobilização acadêmica faz parte dos esforços que buscam frear o investimento estrangeiros em terras. Num caso de específico interesse para o agronegócio brasileiro, uma mobilização transnacional entre organizações civis, com forte participação camponesa, de Moçambique, Japão e Brasil, conseguiu interromper o projeto trilateral ProSavana para implantação de monocultura de soja no país africano (Aragão, 2017).

a meta da Diplomacia do Agronegócio era ganhar mercados, e que para isso seria preciso trabalhar fundamentalmente a imagem que se tem do agronegócio brasileiro, afirmou o chanceler: “O agronegócio é altamente competitivo, sustentável e eficiente. O mundo inteiro deveria saber disso, e tenho certeza que, em breve, ninguém terá dúvidas, em outros países, de que isso é verdade”.

Note-se que nos trechos citados acima grifamos as expressões que envolvem o termo “produtor”. Este destaque é importante porque toca na questão da identidade, ou melhor, na anulação da identidade da agricultura familiar camponesa como um sujeito produtivo. Postou Araújo em 2018 em sua conta no então Twitter (hoje denominado X): “Querem jogar a agricultura contra os ideais do povo brasileiro? Não conseguirão. O trabalho incansável, a fé, a inventividade, o patriotismo dos agricultores são a própria essência da brasilidade.” E “O setor produtivo agrícola identifica-se profundamente com os valores da nação e os defende, tanto que apoiou e apoia maciçamente [o presidente eleito Jair] Bolsonaro. Mas o establishment da velha política e da velha mídia quer usar o agro como pretexto para reduzir o Brasil a um país insignificante” (idem).

No contexto das falas de Araújo, termos como “produtor”, “agricultor” e “setor produtivo” se referem ao agronegócio, jamais à agricultura familiar camponesa. Por oposição, a agricultura de subsistência, quilombola, dos assentamentos dos Sem-Terra, comportam valores e práticas que não condizem com o que o governo Bolsonaro entende como “valores nacionais” ou “patrióticos”. Por isso, o MRE não deve mais ser a casa destes setores, segundo Araújo. Na visão de mundo de Araújo o camponês não deve existir; mas o agricultor produtivo, sim¹⁷. Se o camponês não existe, não pode ter voz. É preciso ficar claro que, nesta análise, o relevante não é a pessoa do Chanceler Ernesto Araújo, e sim as condições sociopolíticas que permitiram sua ascensão e permanência no Itamaraty (Casarões; Farias, 2022). Estas condições sociopolíticas, destacamos aqui, são também sustentadas por forças econômicas que tem como projeto secular “uma só

¹⁷ Diz Araújo, ao explicar sua visão de mundo: “Os nossos adversários é que gostam de pensar por rótulos, palavras de ordem. Para eles existe o gay, a mulher, o operário, o camponês. Para o conservador, existe essa ou aquela pessoa”. Se o camponês não existe, não pode falar. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/ernesto-araujo-o-conservador-e-o-menos-preconceituoso-que-existe/>. Acesso em: 23 out. 2023.

agricultura”, projeto este que se sustenta por meio da desqualificação da agricultura camponesa.

Como destacam Niederle e Wesz Jr (2018), no Brasil o camponês foi historicamente excluído como unidade produtiva e retratado como símbolo do atraso. Nas pesquisas de censo do início do século XX, a produção para subsistência simplesmente não era uma categoria que entrava no cômputo da produção agrícola do país. Isso teve dois efeitos: 1) reduzir a importância do campesinato como ator no seio da sociedade; 2) ampliar artificialmente a relevância da agricultura comercial, em termos de contribuição para o PIB e para o abastecimento alimentar nacional. Ainda nesta linha, vale citar amplamente Guilherme Delgado e Mario Theodoro a este respeito:

É portanto nesse contexto que ao binômio progresso-desenvolvimento tem sido contraposto o lado arcaico-atrasado da sociedade brasileira. O setor não-moderno não é associado apenas à baixa densidade de capital, baixa produtividade ou reduzido dinamismo, mas é também portador de alguns signos historicamente vistos como pecha. O ideário do Brasil não-moderno é permeado de exemplos e/ou figuras emblemáticas, caso do caboclo rural e do mestiço urbano, ambos tidos como indolentes e despreparados para o trabalho, legatários do caráter negativo atribuído desde há muito ao negro (Delgado; Theodoro, 2005, p. 411).

Esse mote do desenvolvimento eterniza-se assim como contraponto ao Brasil “profundo”, ao Brasil Caboclo e/ou Mestiço. Forja-se dessa maneira uma espécie de negação de um passado, sem que, no entanto, este tenha se conformado como tal: um passado que não passou; que é presente, presente negado, em prol de uma idéia de país, um ideal de nação, um modelo de sociedade cujo paradigma é “branco-moderno-europeu”. A idéia que se coloca como hipótese forte aqui é a de que esse núcleo ideológico constrói uma noção que reafirma um imaginário de país – asséptico, dinâmico, eugênico. De fato, um país imaginário que, ainda que não se realize na prática, parece povoar corações e mentes, e, sobretudo, justificar a ação do Estado e, por decorrência, as políticas públicas (Delgado; Theodoro, 2005, p. 412).

Vejam agora algumas frases do então deputado e presidencialista Jair Bolsonaro sobre o assunto, em abril de 2017: “Eu fui num quilombo. O afrodescendente mais leve lá pesava sete arrobas. Não fazem nada. Eu acho que nem para procriador ele serve mais. Mais de R\$ 1 bilhão por ano é gasto com eles”. E

Se eu chegar lá (na Presidência), não vai ter dinheiro pra ONG. Esses vagabundos vão ter que trabalhar. Pode ter certeza que se eu chegar lá, no que depender de mim, todo mundo terá uma arma de fogo em casa, não vai ter um centímetro demarcado para reserva indígena ou para quilombola¹⁸ (Congresso em Foco, 2017).

De fato, não houve demarcação de terra indígena no governo Bolsonaro.

Os trechos acima apontam para a presença, durante o governo Bolsonaro, de elementos discursivos (seja do próprio presidente e de seus ministros, seja de seus aliados políticos no Congresso) que mostram afinidade com as ideias de eliminação do campesinato (indígenas, quilombolas e ribeirinhos) em favor de modelos de produção fundados no agronegócio (Escher, 2020; Soyer; Barbosa Jr., 2020). Assim, o silenciamento de atores e forças políticas que dão apoio ao setor da agricultura familiar camponesa tanto em âmbito nacional como na PEB, esta última entendida como instrumento da inserção econômica internacional do Brasil, e, portanto, parte importante da consolidação de um paradigma político desde 2016 de “uma só agricultura”. Para isso, buscou-se eliminar a dupla identidade da agricultura nacional, suprimir a contradição e defender “uma só agricultura”, tanto em nível nacional como internacional. Reflui, portanto, não apenas a representação internacional de um país agriculturalmente diverso, mas também o próprio processo de democratização da PEB.

¹⁸ Em meio à pandemia da COVID-19, “ao contrário dos trabalhadores urbanos, os trabalhadores rurais não foram contemplados com os R\$ 600 do auxílio emergencial. No final de agosto, o presidente Jair Bolsonaro (sem partido) vetou a maior parte da PL 735, que previa a ajuda para agricultores familiares”. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/09/16/aumento-no-preco-do-arroz-faz-crescer-em-30-procura-por-alimento-do-mst.htm?cmpid=copiaecolm>. Acesso em: 23 out. 2023.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas seções anteriores apontamos elementos que demonstram a reconfiguração do processo de formulação de PEB no setor agroalimentar. Argumentamos, tendo como pano de fundo a trajetória de marginalização do campesinato na política brasileira, que estas mudanças correspondem ao retorno a um padrão histórico, com raízes na estrutura econômico política agroexportadora do país. Mais especificamente, nosso exame permite afirmar que os governos pós-petistas de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022) promoveram um *fechamento seletivo*, vertical e o horizontal, do processo de formulação e implementação da PEB devido à reconfiguração da posição do agronegócio latifundiário exportador na política nacional, cuja direção pode ser captada – entre outras maneiras – por meio da sua expressão legislativa na Bancada Ruralista. Embora não possamos asseverar que haja um fechamento geral da PEB, algo que, por exemplo, a colocaria na direção de um retorno ao paradigma anterior de insulamento burocrático, é possível sustentar que as portas do processo foram fechadas para a agricultura camponesa. Isto ocorreu a partir do momento em que a chamada Bancada Ruralista abandonou a aliança com o PT, agindo ativamente para a deposição de Dilma Rousseff, e em seguida se aliou aos governos Temer e Bolsonaro. A nosso entender, tal reposicionamento e radicalização de grande parte do agronegócio, e seu apoio a uma nova coalização política, teve como intuito extirpar da política nacional a possibilidade de uma alternativa ao seu modelo produtivo e social, encarnada na agricultura familiar camponesa, e isso se expressou na PEB, instrumento fundamental para a inserção econômica internacional do agronegócio.

A mudança introduzida pelos governos Temer e Bolsonaro se deu tanto no conjunto de políticas públicas de desenvolvimento agrário, como em sua expressão internacional, por meio da PEB. Internacionalmente, o Brasil abandonou a ideia de promover ativamente em arenas internacionais a ideia do combate à fome e à pobreza por meio de políticas públicas que fortalecessem a agricultura familiar e os circuitos curtos de produção e consumo, inclusive por meio de mercados institucionais e compras

públicas. Se no governo Temer o intuito de alijar os setores vinculados a esta perspectiva no campo da PEB se torna evidente pela eliminação do MDA e da CGFome, é no governo Bolsonaro que o silenciamento da agricultura camponesa emerge com mais força no discurso dos principais responsáveis pela PEB: a Presidência e o Itamaraty. Estes dois governos retiram de cena a proposta dos governos petistas para lidarem com um problema geral do Sul Global – a marginalização camponesa –, proposta esta que contribuía não apenas para o combate à fome em âmbito nacional, mas também para uma inserção diferenciada do Brasil como promotor desta agenda em âmbito internacional. Neste sentido, a retração da postura propositiva e criativa da PEB no campo agroalimentar contribui para a diminuição do Brasil enquanto ator diplomático relevante, sobretudo em arenas internacionais ligadas ao desenvolvimento internacional e ajuda humanitária.

Entretanto, é importante ponderar a existência de resistência social e burocrática ao desmantelamento das políticas públicas de segurança alimentar e apoio ao pequeno produtor, expressa, entre outros, na continuidade de certas ações internacionais, sobretudo no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, ainda que de maneira comparativamente reduzida (Luiz; Milani, 2022; Waisbich *et al.*, 2022). Como mencionado, a totalidade das ações de cooperação internacional, sobretudo na sua vertente técnica Sul-Sul, coordenada pela ABC, não foi extinta. A cooperação internacional técnica para o desenvolvimento de projetos de agricultura familiar na América Latina e África tampouco foi completamente abandonada. Tanto sob o governo Temer quanto sob Bolsonaro, o governo brasileiro honrou com seus compromissos financeiros e renovou sua parceria de cooperação trilateral com organismos internacionais do Sistema ONU como a FAO e o PMA (por meio do Centro de Excelência Contra a Fome), e, portanto, manteve aberto seu canal de diálogo e difusão internacional de políticas de combate à fome, sobretudo de políticas de alimentação escolar, com base no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Na parceria com o PMA, cujo foco é sobretudo o intercâmbio com contrapartes no continente africano, o repasse brasileiro advém desde 2011 de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE), ligado ao Ministério da Educação, cujo papel na manutenção desta parceria não pode ser analiticamente menosprezado. A agência burocrática do FNDE, e sobretudo de alguns dos seus servidores que atuam com as chamadas “ações internacionais”, que incluem ações de cooperação técnica para o desenvolvimento na América Latina e África em parceria com organismos internacionais, são importantes elementos para compreender certas formas de “resiliência”, nas palavras de Moraes de Sá e Silva (2021), ao dismantelamento de políticas. Ajudam também a compreender a manutenção, ainda que de modo bastante discreto, de elementos da agricultura familiar nas ações de CID brasileiras.

Nesse sentido, pesquisas específicas, em nível da burocracia, são necessárias para que se conheçam os formatos de resistência ao silenciamento da agricultura camponesa na PEB e de resiliência burocrática e qual sua profundidade e impacto, em um conjunto maior de ações de dismantelamento da agenda, tanto em âmbito doméstico como na atuação internacional do país. Pesquisas específicas também são necessárias para que se conheça em mais detalhes o grau de autonomia da participação camponesa nas estruturas de PEB durante os governos petistas, bem como seus limites.

Para concluir, consideremos que outros governos progressistas da América Latina tiveram comportamento similar ao brasileiro sob os governos do PT no século XXI, no que tange à reprimarização da economia num contexto de condições externas favoráveis para a exportação de commodities (Sabourin *et al.*, 2020; Svampa, 2019). Isso nos lembra que o que se passou no Brasil tem raízes profundas na economia política da região, na formação econômica da América Latina, raízes estas que se manifestam também nos sistemas políticos e que impõem restrições à mudança. Trata-se, portanto, de estrutura. Tal consideração deve também balizar presentes e futuros esforços de análise crítica do alcance das políticas praticadas pelos governos petistas em relação à questão agrária, bem como o debate acerca da facilidade com a qual essas políticas foram revertidas pelos governos de Temer e Bolsonaro, inclusive no campo da Política Externa.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASIL. Futuro chanceler diz que política externa vai incentivar o agronegócio. *Agência Brasil*, 21 de dezembro de 2018. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/futuro-chanceler-diz-que-politica-externa-vai-incentivar-o-agronegocio>. Acesso em: 08 de fev. 2021.
- ALBUQUERQUE, F. L. *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- ALBUQUERQUE, F. L. O Brasil e a diplomacia do combate à fome e à pobreza. In: LIMA, T. (org). *Segurança Alimentar e Relações Internacionais*. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2019.
- ARAGÃO, F. M. B. F. *Vozes de Nacala: uma análise sobre as potencialidades e limites da articulação contra o ProSAVANA*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UFBA, Salvador, 2017.
- ARAÚJO, Ernesto. *Palestra proferida pelo ministro de estado das relações exteriores, embaixador Ernesto Araújo, na abertura do Seminário “diplomacia do agronegócio”*. 13 jun. 2019. Disponível em: <http://funag.gov.br/index.php/pt-br/component/content/article?id=2949>. Acesso em: 06 fev. 2021.
- BAIARDI, Amilcar; ALENCAR, Cristina Maria Macêdo de. Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, sup. 1, p. 45-62, 2017.
- BERNSTEIN, Henry. Once were/still are peasants? Farming in a globalising ‘south’, *New Political Economy*, v. 11, n. 3, p. 399-406, 2006.
- BERRÓN, G.; BRANT, M. Expertise, disputa política ou solidariedade? Variações sobre o engajamento da sociedade civil brasileira na cooperação Sul-Sul. In: RAMANZINI JR., H.; AYERBE, L. F. (ed.). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.
- BRASIL, P. F. *O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)*. 2013. Dissertação (Mestrado) - UnB, Brasília, 2013.
- CABRAL, L.; SAUER, S.; SHANKLAND, A. Introdução: lutando pelo Cerrado – um olhar territorial sobre uma fronteira disputada. *IDS Bulletin*, v. 54, n. 1, 28 fev. 2023.
- CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CAISAN). *Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN - primeira edição*. Brasília, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, 2011.

- CASARÓES, G.S.P.; FARIAS, D.B.L. Brazilian Foreign Policy under Jair Bolsonaro: Far-Right Populism and the Rejection of the Liberal International Order. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 35, n. 5, p. 741–61, Sep. 2022.
- CASON, J. W.; POWER, T. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review: Revue internationale de science politique*, v. 30, n. 2, p. 117–40, 2009.
- CASTILHO, A. 55% dos novos votos a favor de Temer saíram da Frente Parlamentar da Agropecuária. *De olho nos ruralistas*, 2017. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2017/10/26/55-dos-novos-votos-favor-de-temer-sairam-da-frente-parlamentar-da-agropecuaria/>. Acesso em: 23 ago. 2020.
- CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA - CEPEA. Índices exportação do agronegócio. 2017. ESALQ/USP. Disponível em: [https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_ExportAgro__2017_\(2\).pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_ExportAgro__2017_(2).pdf). Acesso em: 23 out. 2023.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UnB, 2002.
- CESARINO, L. Brazil as an Emerging Donor in Africa's Agricultural Sector: Comparing Two Projects. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 4, n. 3, p. 1-23, 2015.
- CONGRESSO EM FOCO. Bolsonaro: “Quilombola não serve nem para procriar”. *Congresso em Foco*, 05 abr. 2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/bolsonaro-quilombola-nao-serve-nem-para-procriar/>. Acesso em: 23 out. 2023.
- DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, L. (org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.
- DELGADO, G. *Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2012.
- DELLA PORTA, D. Comparative analysis: case-oriented versus variable-oriented research. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. (ed.). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: a pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- DEZEMONE, M. A questão agrária, o governo Goulart e o golpe de 1964 meio século depois. *Revista Brasileira de História*, v. 36, n. 71, p.131-154, 2016.
- DRI, C. F.; SILVA, A. C. M. da. Brazilian foreign policy for the global south: The creation of the Centre Of Excellence Against Hunger. *Development Policy Review*, 2020. <https://doi.org/10.1111/dpr.12511>.

ESCHER F. Class Dynamics of Rural Transformation in Brazil: A Critical Assessment of the Current Agrarian Debate. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 9, n. 2, p. 144-170, 2020. doi:10.1177/2277976020928832.

FARIA, C. A. P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, p. 311–355, 2012.

FARIAS, R. S.; RAMANZINI JR., H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 2, p. 5-22, 2015. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500201>.

FERNANDES, A. B. *A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA)*. 2013. Tese (Doutorado) - Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, LVIII Curso de Altos Estudos, Brasília, 2013.

FERNANDES, B. M. Reforma agrária no Brasil, para além de um projeto: uma luta permanente. In: MITIDIERO JR., M. A.; GARCIA, M. F.; VIANA, P. C. G. (org.). *A questão agrária no século XXI: dinâmicas e conflitos territoriais*. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

FERNANDES, I. F. A. L. *Burocracia e política: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2010.

FRANÇA, C. G.; MARQUES, V. P. M. A. O Brasil e a implementação das Diretrizes Voluntárias da Governança da Terra, da Pesca e dos Recursos Florestais: aspectos da experiência recente. *Texto GAC-Pesquisa*, n. 27, 2017. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/textos-fao-nead-gpac/Texto%20de%20conjuntura%2027%20-%20Caio%20FRAN%C3%87A%20--%20Vicente%20MARQUES.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2021.

GHIZELINI, A. A. M. Programa de Aquisição de Alimentos e diversificação: possibilidades para a recampesinização e suas limitações estruturais. In: PEREZ-CASSARINO, Julian (org.). *Abastecimento alimentar e mercados institucionais*. Chapecó: Ed. UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018.

GRISA, C. *et al.* Brazilian government action in the strengthening and dismantling of Mercosur's family farming institutionality. *Contexto Internacional*, v. 44, n. 3, E20210024, 2022. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.20224403e20210024>.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

INOUE, C. Y. A.; COELHO, N. B. R. When Hunger meets Diplomacy: Food Security in Brazilian Foreign Policy. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, v. 19, e19011, 2018.

LEITE, I.; POMEROY, M.; SUYAMA, B. Brazilian south-south development cooperation: the case of the Ministry of Social Development in Africa. *Journal of*

International Development, v. 27, p. 1446–1461, 2015. <https://doi.org/10.1002/jid.3191>.

LEITE, S. P. The role of policy makers in the formulation and implementation of public policy for Brazilian agriculture. *Latin American Perspectives*, v. 43, n. 2, p. 60–76, 2016.

LERRER, D. F. A visibilidade e o silenciamento do problema agrário brasileiro nos governos FHC e Lula. In: COELHO, F., CAMACHO, S.R. (ed.). *O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos Petistas*. Curitiba: Editora CRV, 2017.

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

LIMA, T. Brazil's Humanitarian Food Cooperation: From an Innovative Policy to the Politics of Traditional Aid. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, Dec. 2020. doi:10.1177/2277976020970771.

LIMA, T.; PEREIRA, I.; BARBANTI, O. O agrogolpe e a política externa: dismantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio. *Revista OKARA: Geografia em debate*, v. 12, n. 2, p. 396–421, 2018.

LOPES, D. B. De-Westernization, Democratization, Disconnection: The Emergence of Brazil's Post-Diplomatic Foreign Policy. *Global Affairs*, v. 6, n. 2, p. 167–84, 2020. <https://doi.org/10.1080/23340460.2020.1769494>.

LOPES, D. B. *Política externa e democracia no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

LOUREIRO, F. Insoluble Dispute: the U.S.-Brazilian Soluble Coffee Trade and Brazil's Third Worldism. *Diplomatic History*, v. 45, n. 1, p. 132–161, Jan. 2021. <https://doi.org/10.1093/dh/dhaa072>.

LUIZ, J. R.; MILANI, C. R. S. Brazilian Foreign Policy and Family Farming: Internationalisation Processes through the Analysis of 'Forums and Arenas'. *Contexto Internacional*, v. 44, n. 1, 2022.

MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. A dinâmica do crescimento das exportações do agronegócio brasileiro. *Texto para Discussão*, 2239, Brasília, IPEA, 2016.

MARTINS, J. S. *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo histórico*. Petrópolis: Vozes, 1981.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. Brazil's foreign policy and the graduation dilemma. *International Affairs*, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017. doi: <https://doi.org/10.1093/ia/iix07>.

MILHORANCE, C. Diffusion of Brazil's food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing. *Policy and Society*, v. 32, n. 1, p. 36-52, 2020. doi: <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1724362>.

- MILHORANCE, C. Policy Dismantling and Democratic Regression in Brazil under Bolsonaro: Coalition Politics, Ideas, and Underlying Discourses. *Review of Policy Research*, August, ropr.12502, 2022. <https://doi.org/10.1111/ropr.12502>.
- MILHORANCE, C.; SOULÉ-KOHNDU, F. South-South co-operation and change in international organisations. *Global Governance*, v. 23, n. 3, p. 461-481, 2017.
- MITIDIERO JUNIOR, M. A.; BARBOSA, H. J. N.; SÁ, T. H. Quem produz comida para os brasileiros? 10 anos do Censo Agropecuário 2006. *PEGADA - A Revista Da Geografia Do Trabalho*, v. 18, n. 3, 2018.
- MORAIS DE SÁ E SILVA, M. South-South Cooperation Resilience in Brazil: Presidential Leadership, Institutions and Bureaucracies. *Third World Quarterly*, v. 42, n. 10, p. 2353-71, 2021. <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1951199>.
- MOTA, R. S. *O combate à fome e à pobreza na política externa brasileira (2003-2010): do discurso à prática do discurso*. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.
- MOTTA, M.; ZARTH, P. (ed.). *Formas de resistência camponesa: visibilidade e diversidade de conflitos ao longo da história: Concepções de justiça e resistência nos Brasis*. São Paulo: UNESP; Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário, NEAD, 2018.
- MOYO, S.; YEROS, P. The Resurgence of Rural Movements under Neoliberalism. In: MOYO, S.; YEROS, P. *Reclaiming the land: the resurgence of rural social movements in Africa, Asia and Latin America*. Londres: Zed Books, 2005.
- MUÑOZ, E. E.; CARVALHO, T. C. de O. A Cooperação Sul-Sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento? *Caderno CRH*, v. 29, n. 76, p. 33-52, 2016.
- NIEDERLE, P.; WESZ Jr., V. J. *As novas ordens alimentares*. Porto Alegre: UFRGS, 2018.
- PINHEIRO, L.; MILANI, C. *Política externa brasileira a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.
- POMEROY, M. E.; WAISBICH, L. T. Formatos e determinantes da participação social em agendas da política externa brasileira. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*, v. 4, n. 1, p. 105-130, 2019. doi: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n1.45579>.
- RIBEIRO, D. *Os Índios e a Civilização: a integração das populações indígenas no Brasil Moderno*. Rio de Janeiro: Global, 2017.
- SABOURIN, E.; GRISA, C. (org.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre, RS: Escritos, 2018.

SABOURIN, E.; CRAVIOTTI, C.; MILHORANCE, C. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. *International Review of Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 45–67, 2020.

SAUER, S.; MESZÁROS, G. The political economy of land struggle in Brazil under Workers' Party governments. *Journal of Agrarian Change*, v. 17, p. 397–414, 2017.

SHANIN, Teodor. A definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista. *Revista Nera*, v. 8, n. 7, 2005.

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira. *Textos para Discussão IPEA*, n. 1489, 2010. http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5046. Acesso em: 23 out. 2023.

SILVA, L. R. *Participação de Organizações Sociais Brasileiras na produção das diretrizes de gênero na REAF-MERCOSUL*. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

SINGER, A. *O lulismo em crise - um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, A. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.

SØNDERGAARD, Niels.; SILVA, R. D. Reshaping the Policy Arena: How the Agro-Export Policy Network Propelled Brazil within Global Agricultural Governance. *World Trade Review*, v. 19, n. 4, p. 550-566, 2020.

SOUZA, J. de. *A elite do atraso: da escravidão à Lava-Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SUYAMA, B.; WAISBICH, L. T.; LEITE, I. C. Brazil as a Development Partner Under Lula and Rousseff: Shifts and Continuities. In: GU, J.; SHANKLAND, A.; CHENOY, A. (ed.). *The BRICS in International Development*. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 25–62.

SVAMPA, M. *Neo-extractivism in Latin America: socio-environmental conflicts, the territorial turn, and new political narratives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000200002>.

WAISBICH, L. T. Negotiating accountability in South-South Cooperation: the case of Brazil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n. 2, e010, 2020, Sep. 2020. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329202000210>.

WAISBICH, L. T.; LUIZ, J. R.; FARIA, C. A. P. The Rise and Fall of Brazil as a 'Policy Exporter': From Lula Da Silva to Jair Bolsonaro. In: OLIVEIRA, O. P.; ROMANO, G.

Knowledge and Policy Transfers from Brazil and China: agents, Objects, Time, Structures and Power. Cham, Switzerland: Palgrave MacMillan, 2022. p. 75–106.

WANDERLEY, M. N. B. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 52, sup. 1, p. 25-44, 2014. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600002>.

WELCH, C. A. Governamentalidade: agenda oculta do Agrogolpe de 2016. *In:* COELHO, F.; CAMACHO, S. R. (ed.). *O campo no Brasil contemporâneo: do governo FHC aos governos Petistas.* Curitiba: Editora CRV, 2017.

