

**Fátima Vianna Mello**

**Territórios de Resistência Frente ao Agronegócio: uma  
análise da política externa dos governos Lula (2003-2010)**

**Tese de doutorado**

**Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do  
título de Doutora pelo Programa de PósGraduação em  
Relações Internacionais da PUC-Rio**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> Marta Regina Fernández Y Garcia**

**Rio de Janeiro**

**Novembro de 2022**

**Fátima Vianna Mello**

**Territórios de Resistência Frente ao Agronegócio: uma  
análise da política externa dos governos Lula (2003-2010)**

**Tese de doutorado**

**Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de  
Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:**

**Profa. Marta Regina Fernández Y Garcia**

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Prof. Pedro Cláudio Cunha Brando Bocayuva Cunha**

UFRJ

**Profa. Ana Elisa Saggiore Garcia**

- Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

**Profa. Julianna Eluze Carrera Malerba**

FASE

**Profa. Ana Carolina Teixeira Delgado**

UNILA

**Rio de Janeiro, 25 de Novembro de 2022**

## Direitos autorais

**Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização do autor, do orientador e da universidade.**

## Perfil da aluna

Fátima Vianna Mello é graduada em História pela PUC/RJ, é mestre em Relações Internacionais pelo IRI-PUC/RJ com dissertação sobre ONGs no sistema internacionais (1997). Foi pesquisadora do IBASE nos anos 80, trabalhou na ONG FASE de 1993 a 2015 coordenando redes e iniciativas coletivas como a REBRIP, Fórum Social Mundial e a Cúpula dos Povos na Rio+20. Trabalhou como pesquisadora na Anistia Internacional e atualmente é diretora de programas da Fundação Ford no Brasil.

## Ficha Catalográfica

Mello, Fátima Vianna

Territórios de resistência frente ao agronegócio: uma análise da política externa dos governos Lula (2003-2010) / Fátima Vianna Mello; orientadora: Marta Regina Fernández Y Garcia. – 2022.

149 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2022.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Política externa. 3. Agronegócio. 4. Direito à terra e território. 5. Agricultura familiar e camponesa. 6. Comunidades tradicionais. I. Fernández Y Garcia, Marta Regina. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

*Para Bernardo e Janaína*

## Agradecimentos

Esta tese é um agradecimento e uma homenagem aos movimentos sociais que lutam por terra e território. Eles são os verdadeiros autores da história que aqui tento resgatar e traduzir para uma agenda de pesquisa na disciplina de Relações Internacionais.

Agradeço à FASE, a organização que durante mais de duas décadas me acolheu e me deu o presente de conhecer e conviver com os que lutam por terra e território pelo Brasil afora. Na FASE aprendi na prática os valores, conceitos e propostas que aqui tento transpor para o vocabulário acadêmico. Agradeço à FASE como instituição e aos Faseanos e Faseanas que tanto amo e admiro: Jean Pierre Leroy (*in memoriam*), Letícia Tura, Jorge Eduardo Durão, Maria Emília Lisboa Pacheco, Juliana Malerba, Cunca Bocayuva, Evanildo Barbosa, os coordenadores, coordenadoras e membros dos programas regionais do Pará, Mato Grosso, Bahia, Pernambuco, Espírito Santo, Rio de Janeiro.

A FASE foi o ambiente onde nasceu a Rede Brasileira pela Integração dos Povos, REBRIP, onde aconteceu muito do que é registrado no segundo capítulo desta tese. Agradeço pelo presente de ter sido secretária executiva da REBRIP durante os dois governos Lula. Agradeço em especial aos amigos desta jornada Rebrípiana: Adhemar Mineiro, Gonzalo Berron, Maureen Santos, Clarisse Castro, Mabel Faria, Renata Reis, Adriano Campolina, Felipe Carvalho, Carlos Passarelli, Nathalie Beghin, Iara Pietricovsky, Graciela Rodrigues, Jocélio Drummond, e todos e todas os membros dos GTs.

Às queridas amigas Maria Emília Lisboa Pacheco e Nathalie Beghin, muito obrigada pelas entrevistas e pela luta incansável da vida toda pelo direito à terra e por segurança e soberania alimentar e nutricional.

Aos meus queridos companheiros de jornada *in memoriam* Kjeld Jacobsen e Gustavo Cudas da CUT, com quem aprendi tanto que nem todas as teses do mundo poderiam explicar, com quem compartilhei momentos inesquecíveis na REBRIP, na Campanha Contra a ALCA e no Fórum Social Mundial. Vocês foram protagonistas de momentos centrais da história que aqui busco registrar. Vocês dois são gigantes. Onde quer que estejam, muito obrigada! Kjeld e Gustavo, presentes!

Aos amigos e companheiros do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais, GRRRI, por termos defendido bravamente a política externa ativa e ativa e por termos tido a sabedoria de tensiona-la de modo propositivo. Estamos juntos, sempre!

Ao nosso querido Ministro Celso Amorim, o melhor chanceler do Brasil de todos os tempos, o meu agradecimento especial. A história registrada nesta pesquisa não teria sido possível sem a sua visão e coragem. Sempre fui e sempre serei sua seguidora fiel, criticando e tensionando pela abertura de espaços para os que, antes dos seus anos à frente do MRE, nunca tiveram voz na política externa.

Muito obrigada ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/CPDA, em especial à Karina Kato e ao Sérgio Pereira Leite, por terem me acolhido como ouvinte na disciplina Financeirização da Agricultura e Formas de Apropriação de Terras por eles ministrada em 2019/2. As aulas e a bibliografia desta disciplina são um pilar fundamental desta tese.

Muito obrigada à minha querida orientadora Marta Fernandez por sua excelência e paciência com meus erros e limites. Esta tese não teria sido possível sem o seu apoio. Muito obrigada ao IRI-PUC/RJ que me acolheu de braços abertos quando minha idade avançada já não se enquadra nos critérios de seleção de alunos de doutorado. Muito obrigada a todos os professores do IRI pelo muito que aprendi nas disciplinas, leituras e debates em sala de aula durante o doutorado e aos meus queridos amigos da turma de 2018, com quem compartilhei angústias e de quem recebi forças fundamentais para não desistir.

Minha família, em especial meus filhos Bernardo e Janaína, muito obrigada por terem me dado força e coragem e terem tocado nossa vida doméstica e familiar em meio à minha ausência não somente para viver a história aqui contada mas também para escrever esta tese.

Meu Mestre Paramahansa Yogananda, muito obrigada por tudo, do início ao fim.

## Resumo

Mello, Fátima Vianna; Fernandez Y Garcia, Marta Regina (Orientadora). **Territórios de resistência frente ao agronegócio: uma análise da política externa dos governos Lula (2003-2010)**. Rio de Janeiro, 2022. 149p. Tese de Doutorado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta tese analisa a hegemonia do agronegócio e as disputas levadas a cabo pelos movimentos sociais do campo – aqui definidos como territórios de resistência - na formação da política externa brasileira no período dos dois governos Lula (2003-2010), com ênfase nas negociações agrícolas na OMC, ALCA e no acordo União Europeia-Mercosul. Para tal, investiga como o campo brasileiro, assentado na persistência da grande propriedade fundiária, passou por uma intensa modernização e internacionalização, forjando os interesses particulares do agronegócio como um suposto interesse nacional unitário, homogêneo e sem conflitos, tentando apagar as disputas, conflitos e lutas por terra e território que marcam a história do país desde o período colonial. Os territórios de resistência considerados atrasados, residuais e fora do sistema ocupam cerca de um terço do território nacional e exercem um papel fundamental na produção e no abastecimento alimentar doméstico. A partir de um olhar pelas lentes de Gramsci e do pensamento decolonial – onde os movimentos sociais do campo interpelam a colonialidade do agro a partir de suas resistências nos territórios e nas disputas por espaço na esfera do Estado – a tese investiga como estas resistências mobilizam questões e desafios a alguns pilares fundamentais das Relações Internacionais, em especial as noções de soberania nacional, de interesse nacional e de Estados Nacionais que se relacionam a partir de territórios nacionais homogêneos. A tese investiga como esses territórios de resistência - e de futuro - indicam possibilidades de se pensar novas abordagens sobre soberania e interesse nacional, sobre o papel do Estado como condutor da política externa e sobre novas perspectivas para o papel do Brasil no mundo.

Palavras-chave: política externa; agronegócio; direito à terra e território; agricultura familiar e camponesa, comunidades tradicionais

## Abstract

Mello, Fátima Vianna; Fernandez Y Garcia, Marta Regina (Advisor). **Territories of Resistance Against Agribusiness: an analysis of the Lula government foreign policy (2003-2010)**. Rio de Janeiro, 2022. 149p. Tese de Doutorado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis analyzes the hegemony of the agribusiness sector and the disputes carried out by rural social movements - here defined as territories of resistance - in the formation of the Brazilian foreign policy in the period of the two Lula administrations (2003-2010), with an emphasis on agricultural negotiations in WTO, FTAA and the European Union-Mercosur agreement. In order to do so, it investigates how the Brazilian countryside, based on the persistence of large land ownership, went through an intense modernization and internationalization, forging the particular interests of agribusiness as a supposed unitary, homogeneous and conflict-free national interest, in an attempt to make invisible disputes, conflicts and struggles for land and territory that are part of the country's history since the colonial period. Territories of resistance considered backward, residual and outside the system occupy about a third of the national territory and play a fundamental role in domestic food production and supply. Adopting the lens of Gramsci and of Decolonial authors - where rural social movements challenge the coloniality of the agro from their resistance in the territories and in the disputes for space in the sphere of the State - the thesis investigates how these resistances mobilize questions and challenges to some fundamental pillars of the International Relations discipline, especially the notions of national sovereignty, national interest and Nation States that relate with each other based on homogeneous national territories. The thesis investigates how these territories of resistance - and of future - indicate possibilities of thinking about new approaches regarding sovereignty and national interest, the role of the State as a driver of foreign policy and about new perspectives for the role of Brazil in the world.

**Keywords:** foreign policy; agribusiness; land and territorial rights; peasant and family farmers; traditional communities

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	16
<b>Capítulo 1 – Agronegócio: modernização arcaica da grande propriedade fundiária</b> .....	23
1.1. O período colonial .....	25
1.2. Grande propriedade fundiária: pilar fundamental do agro .....	28
1.3. Dos anos 60 aos dias de hoje .....	37
1.4. O lugar do Brasil no mundo como exportador de <i>commodities</i> agrícolas e minerais .....	39
<b>Capítulo 2 – Hegemonia do agro nas negociações de comércio</b> .....	48
2.1. O agro como concertação política nos governos Lula (2003-2010) .....	48
2.2. As negociações em “tabuleiros” .....	52
2.2.1. O “tabuleiro” da Organização Mundial do Comércio (OMC) .....	52
2.2.2. O “tabuleiro” da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).....	54
2.2.3. O “tabuleiro” do acordo Mercosul-União Europeia .....	56
2.3. O agro na formação das posições negociadoras do Brasil na OMC, ALCA e acordo Mercosul-União Europeia .....	59
<b>Capítulo 3 – Disputas levadas a cabo pelos movimentos sociais do campo nas negociações de comércio</b> .....	71
3.1. São múltiplas as formas de resistir e de disputar o Estado .....	72
3.2. Movimentos sociais do campo frente às negociações internacionais de comércio .....	80
3.3. Como os movimentos sociais do campo disputaram a formação das posições negociadoras do Brasil .....	82

<b>Capítulo 4 - Resistir nos Territórios e Disputar o Estado – um olhar pelas lentes de Gramsci e do pensamento decolonial .....</b>	<b>88</b>
4.1. O Estado em Gramsci .....	91
4.2. O Estado no pensamento decolonial .....	97
4.3. Tensões em torno do reconhecimento por parte do Estado .....	100
<b>Capítulo 5 – Território, soberania e interesse nacional: tensões e disputas .....</b>	<b>110</b>
5.1. Novas tecnologias e financeirização do campo .....	110
5.2. Homogeneização e fragmentação do território nacional .....	116
5.3. Territórios de Resistência, <i>Territórios do Futuro</i> .....	123
5.4. Outras soberanias .....	125
5.5. Considerações finais e futuras .....	130
<b>Anexos .....</b>	<b>137</b>
<b>Referências bibliográficas .....</b>	<b>144</b>

## **Siglas:**

ABAG - Associação Brasileira do Agronegócio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

ATL – Acampamento Terra Livre

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

CONAQ - Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos

CONEX - Conselho Consultivo do Setor Privado da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COP - Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GICI - Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços

ICONE - Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais

INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços

MRE - Ministério das Relações Exteriores

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NAFTA - Acordo de Livre Comércio da América do Norte

NAMA - Non-Agricultural Market Access

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG - organização não-governamental

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PGPM-Bio - Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária

REBRIP - Rede Brasileira pela Integração dos Povos

SENALCA - Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA

SENEUROPA - Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos ao Acordo Mercosul-União Europeia

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change

USTR - US Trade Representative

## Lista de figuras, gráficos, mapas e tabelas:

### Figuras:

Figura 1 – Agriculturas familiar e não familiar, proporção de áreas e dos números de estabelecimentos, 2017, IBGE .....	30
---	----

### Gráficos:

Gráfico 1 – Distribuição das áreas dos estabelecimentos agropecuários, segundo os grupos de área, Brasil, 1995-2017, IBGE .....	29
Gráfico 2 – Exportação brasileira por fator agregado em % (1808 a 2019) .....	40

### Mapas:

Mapa 1 - Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil, Trabalho Escravo .....	35
Mapa 2 – Brasil- Trabalhadores libertados de situação análoga à escravidão na Atividade sucroenergética (1996-2021) .....	36
Mapa 3 - Localização e extensão das Terras Indígenas no Brasil .....	117
Mapa 4 - Terras Quilombolas: Tituladas e em Processo no INCRA .....	118
Mapa 5 - Área plantada com soja por microrregião (anos selecionados) .....	118
Mapa 6 - Pecuária bovina (tamanho do rebanho, 2020) .....	119
Mapa 7 - Milho em grão (valor da produção, 2020) .....	120
Mapa 8 - Cana-de-açúcar (valor da produção, 2020) .....	120

### Tabelas:

Tabela 1 – Comparação dos conflitos no campo no Brasil, CPT, 2012-2021 .....	33
Tabela 2 – Conflitos segundo quem sofreu a ação, Brasil, CPT, 2021 .....	34

*“Somos trabalhadores e trabalhadoras do campo, das florestas, das águas e das cidades, portadores de diferentes identidades socioculturais: povos indígenas de 31 etnias, quilombolas, agricultores e agricultoras familiares, camponesas e camponeses, extrativistas, pescadores e pescadoras artesanais, faxinalenses, agricultoras e agricultores urbanos, geraizeiras e geraizeiros, sertanejos e sertanejas, vazanteiros e vazanteiras, quebradeiras de côco, caatingueiros e caatingueiras, criadores e criadoras em fundos e fechos de pasto, seringueiros, representantes de comunidades ribeirinhas, de povos tradicionais de matriz africana e povos de terreiro (...) as vozes dos territórios que aqui ecoaram denunciam a violência e o autoritarismo do latifúndio, dos monocultivos, da mineração, das obras de hidrelétricas e demais projetos do grande capital orientados a explorar a natureza de forma predatória para a produção de commodities, produtos ou bens primários comercializados nas bolsas internacionais de mercadorias e valores. Denunciam também o sistemático apoio político, econômico e ideológico dado pelo Estado brasileiro a esses projetos em benefício de uma minoria parasitária que se alimenta de um modelo de desenvolvimento e de abastecimento alimentar socialmente excludente e comprometedor da saúde coletiva. Um modelo ancorado no chamado “livre mercado”, que concebe a terra de trabalho e de vida como uma mercadoria como outra qualquer a ser transacionada nos circuitos do capital financeiro especulativo.”*

(Carta Política do IV Encontro Nacional de Agroecologia, Síntese, Belo Horizonte, Junho de 2018).

## Introdução

*"Agro é Tech, Agro é Pop, Agro é tudo"*

(Campanha publicitária do agro veiculada na TV Globo)

*"Esta cova em que estás com palmos  
medida*

*É a conta menor que tiraste em vida*

*É de bom tamanho nem largo nem fundo*

*É a parte que te cabe deste latifúndio*

*Não é cova grande, é cova medida*

*É a terra que querias ver dividida*

*É uma cova grande pra teu pouco defunto*

*Mas estarás mais ancho que estavas no  
mundo*

*É uma cova grande pra teu defunto parco*

*Porém mais que no mundo te sentirás  
largo*

*É uma cova grande pra tua carne pouca  
Mas a terra dada, não se abre a boca."*

*"Funeral de um lavrador", de "Morte e Vida Severina",  
poema de João Cabral de Melo Neto musicado por Chico  
Buarque*

A história do Brasil é uma história de violência, exclusão, lutas e resistências. Ela tem sido contada e interpretada por diversos ângulos e por diversas disciplinas. Este trabalho pretende contar e interpretar um pouco da história da violenta criação do Estado nacional brasileiro olhando com especial atenção para o campo brasileiro, não na tentativa de aprofundar a questão agrária em si, já que são riquíssimos os estudos nesta área, mas no que ele tem a nos dizer sobre exclusão e expropriação e o que a sua dinâmica nos ensina em relação à projeção deste Estado nacional no internacional.

Para isso, vamos olhar para a formação do campo brasileiro por meio da expansão, modernização e internacionalização da grande propriedade fundiária, sua influência na formação da política externa brasileira, e das resistências e disputas que emergem em conflito com o agronegócio. Trabalharemos com a definição do chamado *agro* nos termos propostos por Guilherme Delgado (2012, pg. 94): uma associação entre o grande capital agroindustrial e a grande propriedade fundiária sob o patrocínio de políticas de Estado.

O agro se organizou e se expandiu a partir de uma estrutura fundiária baseada no latifúndio, com altos níveis de concentração da propriedade da terra, grandes extensões de monocultivos, e de sólidas coalizões que asseguram às oligarquias rurais o poder político para influenciar o Estado e direcionar políticas em seu benefício. Esta estrutura fundiária oligárquica se modernizou e obteve uma ainda maior alavancagem por meio de sua associação com a indústria, novas tecnologias, financeirização e internacionalização e através da inserção do setor na cadeia alimentar transnacional. O Estado desempenha um papel central nesta dinâmica, fornecendo créditos subsidiados, incentivos fiscais e perdão de dívidas bilionárias.

O agro brasileiro integra uma dinâmica global de profundas inovações tecnológicas desencadeadas a partir dos anos 60 ligadas ao avanço do capitalismo no campo e à modernização conservadora, caracterizadas pela ênfase na elevação da produtividade em detrimento da diversidade por meio de um pacote tecnológico que inclui o emprego de insumos químicos, fertilizantes, herbicidas, maquinários, créditos e subsídios e, mais recentemente, sementes transgênicas, para apoiar um modelo de agricultura controlado por grandes corporações transnacionais e em monocultivos de larga escala voltados para exportação. No Brasil, a chamada Revolução Verde<sup>1</sup> tem em seu DNA uma combinação entre atraso e modernização, ou melhor, uma modernidade forjada na exploração, exclusão, violência e visceralmente dependente delas para a continuidade de sua expansão. O agro brasileiro tem uma narrativa moderna, *pop* e *tech*, que convive com violências como o trabalho escravo e a intensa exploração de trabalhadores rurais, com o assassinato de lideranças no campo e a expulsão de camponeses e populações tradicionais de seus territórios.

A formação do Estado nacional brasileiro é marcada por múltiplas resistências contra esta violenta expansão do modelo do agro. Heterogeneidade é uma característica fundamental destas lutas levadas a cabo em territórios de resistência espalhados por todas as regiões do Brasil e cada uma dessas resistências tem sua própria história, práticas, formas de organização de lutas, de ocupação e gestão de seus territórios. Os múltiplos modos de vida e sistemas de produção sendo praticados em Unidades de Conservação, por Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais, camponeses, agricultores familiares, quilombolas e diversas outras formas de resistência contra o agro se realizam ao longo de cerca de um terço do território nacional - de

---

<sup>1</sup> Vandana Shiva é autora de referência para a discussão da perda de diversidade resultante da Revolução Verde na Índia. Dentre diversos livros, artigos e palestras, destaca-se “The Violence of Green Revolution: Third World Agriculture, Ecology, and Politics” (2016).

acordo com dados oficiais e pesquisas de ONGs<sup>2</sup> - mas o Estado Nacional e as forças sociais e políticas hegemônicas tentam colocá-los à margem de um projeto de desenvolvimento para o país, dando a eles no máximo um lugar em políticas sociais, ambientais, culturais, mas nunca no centro da agenda econômica.

É frequente estes territórios de resistência e seus modos de vida serem considerados pela agenda hegemônica como subdesenvolvidos, pré-modernos, atrasados. São inúmeras as expressões culturais no ideário da modernidade que caracterizam, por exemplo, a imagem do camponês como caipira, roceiro, uma espécie de “Jeca Tatu” de Monteiro Lobato e que debocham de hábitos culturais do meio rural onde o progresso ainda não teria chegado. Povos Indígenas ainda são vistos por diversos setores da sociedade como comunidades primitivas e ignorantes cujos costumes e tradições pertencem a um passado que ainda não teria sido alcançado pela civilização. A agricultura familiar é mais aceita pelo ideário da modernidade, desde que esteja conectada às dinâmicas do mercado e do agro. Apesar disso, seus sistemas alimentares de produção são diversificados e praticados em todo o país, sendo responsáveis por quase metade do abastecimento doméstico de alimentos, embora tenham muito menos acesso à terra, crédito e apoio governamental do que o agro. Nesses territórios, uma ampla variedade de sistemas de produção é praticada em tensão com o modelo dominante.

A ideia do desenvolvimento como um processo linear e progressivo, e do agro como o símbolo de uma agricultura desenvolvida, leva os sistemas agrícolas diferentes do modelo dominante a serem considerados ‘subdesenvolvidos’ ou ‘em desenvolvimento’, ou seja, ‘ainda’ estariam atrasados ou em vias de chegar lá, no ponto futuro de chegada a uma agricultura desenvolvida. Sendo diferentes dos marcos estabelecidos pela modernização e pelo desenvolvimento, sua existência depende da capacidade de resistir e, na resistência, disputar

---

<sup>2</sup> Sobre a área ocupada pela agricultura familiar ver dados no capítulo 1.2 desta tese: segundo o Censo Agropecuário de 2017, 23% do total das terras é ocupado por estabelecimentos com menos de 100 hectares. De acordo com o Instituto Socioambiental, "O Estado brasileiro já alocou 2.732.198 km<sup>2</sup> ou quase 32% do seu território (continental) para Parques e Reservas (Unidades de Conservação-UCs), Terras Indígenas (TIs) e quilombos. A Secretaria do Patrimônio da União (SPU) também concedeu documentos de concessão de autorização de uso sustentável (TAUS) e direito de uso real (CDRU) em pelo menos 2.300 km<sup>2</sup> ou 0, 2% do Brasil para as comunidades tradicionais." [https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/eleicoes-2018-propostas-isa\\_final.pdf](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/eleicoes-2018-propostas-isa_final.pdf) .

Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados>.

outras formas de relação com a terra, com as florestas, com as águas, com os bens comuns, e assim fazer emergir novos projetos de sociedade, de país e de futuro.

É imensa a distância e oposição entre a vida nestes territórios - marcada pela luta por terra, trabalho e renda, por uma imensa diversidade de expressões culturais, de sistemas de produção e de modos de organização da vida – e a projeção da ideia de um Brasil do agro no mundo e nas instituições internacionais – homogêneo, sem conflitos, cuja identidade e desejo é ser a grande ‘fazenda do mundo’, o país de uma agricultura moderna, exportadora de *commodities*, como se esta modernização não tivesse ocorrido por meio de violência, expropriação, exploração, assassinatos e eliminação de seus povos.

Como a construção hegemônica da ideia de Brasil é capaz de tentar tornar invisíveis tantos povos e suas histórias? Como pode existir tamanha distância entre o Brasil dos que lutam e trabalham na terra e o Brasil oficial que se quer vender para o mundo? Como é possível tamanha tentativa de apagamento produzida pelas classes dominantes, pelo poder e pelas visões hegemônicas sobre o desenvolvimento?

Aqui pretendemos examinar duas hipóteses: uma, que a hegemonia do agro na política externa ocorre em meio a resistências e disputas que, embora não sejam capazes de alterar o núcleo da agenda, explicitam os conflitos acerca da definição das prioridades dessa política e do que seria o ‘interesse nacional’; e segundo, que a questão da terra pode trazer dimensões fundamentais para se repensar a inserção do Brasil no mundo e também para a disciplina de Relações Internacionais, que tem se dedicado mais a pensar movimentos, deslocamentos, deslocalização, enquanto os territórios de resistência falam o oposto: o lugar como possibilidade de construção de novas relações de produção, de novos modos de vida e de relação com os bens comuns, de novas formas de se fazer política, de se pensar o internacional, de se construir o futuro.

Estas hipóteses serão exploradas por meio da teoria de Antonio Gramsci sobre o Estado e hegemonia, e pelas contribuições e tensões produzidas pelo campo diverso reunido no pensamento decolonial. Contudo, o ponto de partida da pesquisa não é o marco teórico e sim casos concretos e experiências coletivas com os quais a autora conviveu ao longo de mais de três décadas. Trata-se de uma história construída coletivamente onde a autora estava inserida e é imensamente grata às organizações e movimentos sociais que são os seus verdadeiros autores. A tentativa, portanto, é de entender como se deram as disputas frente ao Estado e de construir uma abordagem analítica sobre uma área da política externa em um momento histórico – os

governos Lula (2003-2010). É também uma tentativa de fazer uma contribuição ao futuro a partir de uma pesquisa com forte intencionalidade política e compromisso da autora com as lutas por terra e território. A pesquisa procurou reunir e sistematizar essas experiências de modo a fazer uma leitura que aponte o seu significado político. Para tal, a autora reuniu casos, entrevistas, registros de encontros e momentos chave, material de imprensa, documentos de iniciativas e de análises dos atores envolvidos, buscando uma articulação entre estes documentos e a literatura de Relações Internacionais, de Política Externa, e um pouco do imenso saber acumulado nas pesquisas sobre questão agrária, fundiária e territorial. A decisão de não focar na análise de um estudo de caso está ancorada no objetivo de valorização da heterogeneidade que caracteriza os territórios de resistência; portanto, seria um equívoco tentar generalizar o que não é generalizável.

## Estrutura dos capítulos:

O capítulo 1 - Agronegócio: modernização arcaica da grande propriedade fundiária - faz uma breve reconstrução histórica da formação do campo brasileiro no período colonial e da persistência de dinâmicas instaladas durante a colonização como base fundamental para o avanço do capitalismo no campo e para a consolidação do “pacto da economia política do agronegócio” (Guilherme Delgado, 2012) nos dias de hoje. A colonialidade é, portanto, o pilar que estrutura a discussão: a centralidade de dinâmicas da colonização para a reprodução do modo de produção capitalista no campo na atualidade. O capítulo analisa também a reprimarização das exportações brasileiras ancoradas no modelo do agro como padrão persistente ao longo da história bem como na atualidade.

O capítulo 2 – Hegemonia do agro nas negociações de comércio - analisa a centralidade dos interesses do agro na formação da política externa brasileira por meio de casos concretos, artigos de intelectuais orgânicos, de *think tanks* e organizações representativas do setor, material de imprensa, documentos de Ministérios e outros relacionados às negociações de comércio no âmbito da OMC, ALCA e acordo UE-Mercosul durante os dois governos Lula (2003 a 2010). A estratégia negociadora do Brasil na OMC, na ALCA e em acordos bilaterais e birregionais como o acordo UE-Mercosul sempre teve como pilar central o objetivo de ampliar o acesso a mercados para as exportações do agro e, em troca, o Brasil ofereceu concessões de abertura para importações em bens industriais, serviços, compras governamentais, investimentos e propriedade intelectual; ou seja, os interesses do agronegócio sempre guiaram a formação do ‘interesse nacional’.

O capítulo 3 - Disputas levadas a cabo pelos movimentos sociais do campo nas negociações de comércio - analisa as disputas levadas a cabo pelos movimentos sociais do campo frente à hegemonia do agro nessas negociações comerciais durante os dois governos Lula (2003-2010) - este foi o período onde de fato se abriu espaço no Estado para as disputas entre o agro e os movimentos sociais do campo. Durante os governos Lula, o núcleo duro da estratégia negociadora centrada nos interesses do agro teve plena continuidade; contudo, a novidade do período foi a abertura de espaço para que os movimentos sociais do campo participassem de modo substantivo nos espaços de diálogo e consulta para a formação de posições negociadoras, acrescido da influência do MDA e de instâncias como o CONSEA. Nunca antes a disputa entre agro e a agricultura familiar e camponesa havia se expressado de modo tão nítido no interior do Estado e na formação da política externa. Esta dinâmica será analisada por meio de casos concretos e de publicações de redes e organizações representativas

destes movimentos, bem como de documentos de instâncias como o CONSEA relacionados a essas negociações de comércio.

O capítulo 4 - Resistir nos Territórios e Disputar o Estado: um olhar pelas lentes de Gramsci e do pensamento decolonial - constrói as pontes entre a dimensão da colonialidade e da perspectiva gramsciana sobre hegemonia, ao trazer a discussão sobre como o “pacto da economia política do agronegócio” se traduziu em hegemonia do agro em diversas esferas e políticas do Estado. Para tal, toma por referência Antonio Gramsci – em especial sua teoria sobre o Estado e sobre hegemonia - e alguns autores reunidos no campo do pensamento decolonial para discutir como os movimentos sociais do campo no Brasil disputam e se relacionam com o Estado e as tensões em torno do reconhecimento estatal sobre seus territórios.

O capítulo 5 - Território, soberania e interesse nacional: tensões e disputas – entra mais diretamente na agenda da disciplina de Relações Internacionais ao mobilizar, por meio de um ensaio exploratório, a discussão sobre um pilar central de sustentação do Estado nacional no plano internacional – a soberania estatal sobre o território nacional – por meio da análise das tensões oriundas do avanço do capital no campo com as novas tecnologias digitais e a financeirização das terras, trazendo em seu rastro fragmentação e erosão de soberania estatal sobre o território nacional. O capítulo busca também um olhar propositivo sobre as repercussões da discussão levantada por esta pesquisa para a disciplina de Relações Internacionais, em especial para a noção de soberania estatal tensionada pela diversidade das dinâmicas dos territórios de resistência. Mantendo a centralidade do Estado, este trabalho busca transitar da noção de territórios de resistência para a de territórios do futuro para explorar formas de absorção destas tensões na formação da política externa.

## Capítulo 1 – Agronegócio: modernização arcaica da grande propriedade fundiária

*“É inteiramente outro o tempo histórico do pistoleiro que mata índios e camponeses a mando do patrão e grande proprietário de terra: seu tempo é o do poder pessoal da ordem política patrimonial, e não o de uma sociedade moderna, igualitária e democrática que atribui à instituição neutra da justiça a decisão sobre os litígios entre seus membros. A bala de seu tiro não só atravessa o espaço entre ele e a vítima. Atravessa a distância histórica entre seus mundos, que é o que os separa. Estão juntos na complexidade de um tempo histórico composto pela mediação do capital, que junta sem destruir inteiramente essa diversidade de situações. (...) Práticas de violência nas relações de trabalho, como a escravidão por dívida, próprias da história da frente de expansão, são adotadas sem dificuldade por modernas empresas da frente pioneira. Pobres povoados camponeses da frente de expansão permanecem ao lado de fazendas de grandes grupos econômicos, equipadas com o que de mais moderno existe em termos de tecnologia.” (José de Souza Martins, *Fronteira*, 2009, pgs.139 e 149).*

Reconstruir a trajetória de constituição do agro como expressão da modernização conservadora no campo brasileiro requer investigar como sua expansão ocorre por meio de alguns fatores fundamentais: a persistência da intensa concentração da grande propriedade fundiária que se combinou com a industrialização, internacionalização e financeirização da agricultura; o papel do Estado na viabilização do que Guilherme Delgado chama de “pacto da economia política do agronegócio” (Delgado, 2012 e 2018), através de amplos sistemas de crédito, incentivos fiscais, perdão de dívidas e defesa dos interesses do setor em negociações internacionais, em especial de comércio; de um persistente padrão de conflitos por terra que marca a história do campo no Brasil e de tentativas de apagamento da diferença e das resistências frente ao pacto do agro.

Como foi possível a construção dessa modernização em meio a tantos rastros de atraso, violência e conflitos, expressos na persistência do latifúndio e do poder das oligarquias rurais, agora articuladas às grandes cadeias transnacionais? Na tentativa de discutir estas questões, este trabalho escolheu percorrer dois períodos históricos fundamentais para a compreensão do estado atual do agro: o período colonial e o período dos anos 60 aos dias de hoje. Esta escolha foi feita com base na premissa que sustenta esta pesquisa: a persistência de dinâmicas instaladas durante a colonização são a base fundamental para o avanço do capitalismo no campo e para a consolidação do “pacto da economia política do agronegócio” nos dias de hoje. Ademais, o marco teórico desta tese está ancorado na perspectiva gramsciana sobre hegemonia em diálogo

com o pensamento decolonial que enfatiza a persistência e centralidade de dinâmicas da colonização para a reprodução do modo de produção capitalista na atualidade.

Não há dúvida que a escolha pelo recorte de análise destes dois períodos históricos com as lentes da colonialidade deixa de lado importantes mediações. Julianna Malerba<sup>3</sup> enfatiza a necessidade de se examinar as tensões e avanços que resultaram da incorporação, pela Constituição de 1988, de novas modalidades de regularização fundiária e de destinação de terras públicas que asseguram a posse coletiva e inalienável da terra a povos e comunidades tradicionais, o que produziu um contraponto importante à visão que marcou a modernização conservadora do país, na qual esses modos de vida eram considerados atrasados, improdutivos e obstáculos a um projeto de desenvolvimento modernizador. A autora argumenta que o descompasso, a que se refere Guilherme Delgado (e que abordaremos neste capítulo), entre o regime fundiário constitucional e a política agrária que foi implementada durante a Nova República deve considerar que a conquista dessas garantias constitucionais produziu tensões e limites reais ao avanço da fronteira de acumulação da modernização conservadora no campo. A autora se refere às novas modalidades de regularização fundiária e de destinação de terras públicas que asseguram a posse coletiva da terra a povos e comunidades tradicionais por meio de políticas ambientais e de reforma agrária que visam garantir segurança fundiária e a continuidade de práticas espaciais de uso comum da terra, como é o caso das Terras Indígenas, quilombolas, Unidades de Conservação de uso sustentável destinada a Povos e Comunidades Tradicionais – como por exemplo as Reservas Extrativistas – e também os assentamentos de reforma agrária ambientalmente diferenciados – como os Projetos de Assentamento Agroextrativistas. Malerba assinala, portanto, que a política agrária de fato implementada não conseguiu neutralizar de todo o regime fundiário constitucional e que as tensões que emergiram deste processo não devem ser subdimensionadas.

---

<sup>3</sup> 3 Malerba, Julianna - *Diversidade fundiária em terras tradicionalmente ocupadas: reprodução social e(m) confronto com o regime de cidadania desigual*, Tese de Doutorado, IPPUR/UFRJ, 2022.

## 1.1. O período colonial

*“Segundo os estudos de Darcy Ribeiro, em especial os reunidos no livro ‘O Povo Brasileiro’, quando os colonizadores europeus invadiram nosso território, estima-se que havia mais de 300 grupos tribais ocupando a região, num total de aproximadamente 5 milhões de pessoas. Ou seja, uma população razoavelmente grande para aquela época. (...) A adoção do modelo agroexportador sob o império da plantation foi um verdadeiro genocídio para o povo brasileiro. Acrescente-se que foram trazidos milhões de trabalhadores escravizados da África e, depois de 350 anos de exploração, no fim do século 19, havia pouco mais de 5 milhões de habitantes. Ou seja, foi um grande massacre de nossa população, indígena e negra, pelo capitalista colonizador europeu, que, sem sua presença, teria se multiplicado aos milhões no mesmo período.”* (João Pedro Stedile, 2011, pgs. 19 e 26).

Desde os primeiros momentos da invasão dos colonizadores em 1500, o campo no Brasil colonial se constituiu para servir a metrópole. Desde o início, o modelo de produção adotado pelos colonizadores foi o agroexportador, sustentado pelo trabalho escravo em *plantations* de imensas áreas de monoculturas.

Entre os autores que se dedicam a pesquisar a questão agrária, há um debate rico e em aberto acerca do modo de produção que caracterizou o período colonial. Alberto Passos Guimarães em “Quatro Séculos de Latifúndio” (1968) defende a tese de que, embora Portugal nos idos de 1500 estivesse “*em pleno florescimento do mercantilismo*”, trouxe para a colônia os elementos regressivos e decadentes do poder feudal.<sup>4</sup> Para o autor, a feudalidade passa a estruturar o sistema de propriedade agrária no Brasil, combinado com o trabalho escravo. Também Josué de Castro, em “Sete Palmos de Terra e um Caixão” (1965), defende tese semelhante acerca da essência feudal do sistema latifundiário brasileiro, assentado na combinação entre “*o regime feudal da propriedade, o regime escravista do trabalho, o regime capitalista do comércio*” (Castro, 1965, pg. 121). Para o autor, a ordem feudal vigente em Portugal em 1500, assentada no monopólio territorial, foi reproduzida na colônia na forma de monopólio feudal e colonial, que assegurou o “*domínio absoluto de imensos latifúndios nas*

---

<sup>4</sup> “O processo evolutivo em curso na sociedade lusa não veio continuar-se no Brasil Colônia, onde o regime econômico instaurado significou um recuo de centenas de anos em relação ao seu ponto de partida na metrópole. Para que assim acontecesse, a classe senhorial, despojada ali de seus recursos materiais, empenhou-se a fundo na tarefa de fazer girar em sentido inverso a roda da História, embalada pelo sonho de ver reconstituído o seu passado. A grande ventura, para os fidalgos sem fortuna, seria reviver aqui os tempos áureos do feudalismo clássico, reintegrar-se no domínio absoluto de latifúndios intermináveis como nunca houvera, com vassalos e servos a produzirem, com suas mãos e seus próprios instrumentos de trabalho, tudo o que ao senhor proporcionasse riqueza e poderio.” (Guimarães, 1968, pg. 37).

*mãos dos ‘homens de qualidade’ da confiança do El-Rei”* (Castro, 1965, pg. 113), de modo que as instituições fundamentais na colônia viriam a ser as capitâneas hereditárias e sesmarias<sup>5</sup> – base do poder das forças da ordem feudal -, e o engenho de cana-de-açúcar que ligava as *plantations* aos interesses mercantis da burguesia nascente na metrópole.

Já Caio Prado Jr. em “A Formação do Brasil Contemporâneo” (1942) argumenta que a colonização constituiu o Brasil para exportar recursos naturais para o comércio europeu por meio da grande propriedade, da monocultura e do trabalho escravo, e que o latifúndio foi a ferramenta de alavancagem para a inserção do Brasil nos mercados globais capitalistas.<sup>6</sup> Em defesa do argumento sobre o capitalismo agrário, Caio Prado Jr. demonstra que o latifúndio deixa de ser um obstáculo ao desenvolvimento capitalista para se tornar o mecanismo que viabiliza a inserção do país nos mercados globais. Já em seu trabalho de 1979, “A Questão Agrária no Brasil”, Caio Prado Jr. enfatiza que o campo brasileiro não pode ser entendido a partir da referência no feudalismo europeu, pois nunca foi feudal ou pré-capitalista, tendo o país se criado a partir da grande exploração agrária: empresa moderna, baseada na escravidão, e que respondia aos estímulos do mercado externo.

Para Josué de Castro (1965) e Alberto Passos Guimarães (1968), as teses sobre um capitalismo colonial seriam equivocadas não apenas do ponto de vista histórico como também

---

<sup>5</sup> A partir da criação das capitâneas hereditárias em 1534, iniciou-se a doação de sesmarias (sistema que já existia no reino português) com o objetivo de se cultivar a terra e pagar tributos à Coroa. “*A sesmaria encontrara no açúcar o seu destino econômico. Coube a Martin Afonso de Sousa, a quem a Metrópole conferira amplos poderes pelas três cartas régias de 20 de novembro de 1530, lançar as bases, na colônia ainda desprezada, de uma nova política econômica que se apoiaria solidamente em duas instituições – a sesmaria e o engenho – as quais constituíram os pilares da antiga sociedade colonial. Desse modo, passaria a colônia de Vera Cruz a uma etapa mais adiantada de sua exploração. À fase puramente extrativa, em que não haviam medrado satisfatoriamente umas poucas feitorias esparsas, se sucederia uma fase de exploração melhor organizada, tendo por base a utilização extensiva da terra e o imediato aproveitamento de sua matéria-prima fundamental: a cana-de-açúcar. A substituição da riqueza extrativa desorganizada, sobre a qual não se poderia exercer um mínimo de controle fiscal e administrativo, pela produção organizada, tendo por centro a lavoura açucareira e seu aproveitamento industrial, caracterizou as origens do sistema agrário cujas marcas profundas até hoje permanecem nítidas em nossa história.*” (Guimarães, 1968, pg. 61).

<sup>6</sup> “*Completam-se assim os três elementos constitutivos da organização agrária do Brasil colonial: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo. (...) São estes, em suma, os característicos fundamentais da economia colonial brasileira: de um lado, esta organização da produção e do trabalho, e a concentração da riqueza que dela resulta; do outro, a sua orientação, voltada para o exterior e simples fornecedora do comércio internacional. Nestas bases se lançou a colonização brasileira, e nelas se conservará até o momento que ora nos interessa. Não há na realidade modificações substanciais do sistema colonial nos três primeiros séculos de nossa história. Mais não se fez neste período de tempo que prolongá-lo e o repetir em novas áreas ainda não colonizadas.*” (Prado, 1942, pgs. 122 e 125).

político, já que a suposição de que o capitalismo já estaria instalado no campo desde o período colonial levaria ao esvaziamento do debate sobre a necessidade de Reforma Agrária pois não haveria “restos feudais” a serem eliminados, restando apenas a introdução de novas tecnologias e insumos industriais no caminho para a modernização do capitalismo agrário. Esta discussão é de especial relevância quando se considera que, até uma certa altura do debate sobre o desenvolvimento, a Reforma Agrária e a necessidade de se enfrentar o latifúndio estavam no centro da agenda, e nas últimas décadas passou-se a considerar as estruturas agrárias da velha ordem como partes funcionais e centrais a um projeto nacional de desenvolvimento. Já para Alberto Passos Guimarães, era fundamental o enfrentamento das estruturas feudais no campo e as melhores possibilidades de se fazer este enfrentamento viriam da pequena produção camponesa.

Esta pesquisa não visa se posicionar neste debate sobre o modo de produção vigente no período colonial. Para o que aqui importa, o fundamental é enfatizar os aspectos presentes em todas as correntes dentro da tradição marxista e também no pensamento decolonial: a persistência da grande propriedade fundiária na estrutura agrária brasileira, o pacto pelo alto entre oligarquias agrárias e o Estado, a produção voltada para o mercado externo desde a colônia até os dias de hoje, a expansão da grande propriedade visando a homogeneização do campo e o apagamento da diferença, a articulação entre modernização e colonialidade, e as resistências emergindo dessas estruturas de dominação.

O modelo agroexportador sustentado pelo trabalho escravo nas *plantations* esteve ancorado no sistema de capitânicas hereditárias onde a Coroa instituiu, por concessão de uso, imensas extensões de terras com direito de herança. Ou seja, neste período não havia propriedade privada da terra. Já no século XIX, a Lei de Terras de 1850 instituiu uma mudança fundamental ao preparar a transição da escravidão para o trabalho assalariado e ao transformar a terra em propriedade privada e mercadoria passível de compra e venda em dinheiro.<sup>7</sup> Ou seja, a partir de 1850 somente quem tinha dinheiro poderia ter terras. E este não era o caso dos

---

<sup>7</sup> “A Lei de Terras foi concebida no bojo da crise da escravidão e preparou a transição da produção com trabalho escravo – nas unidades de produção tipo plantation, utilizadas nos quatro séculos do colonialismo – para a produção com trabalho assalariado. A Lei de Terras representou a introdução do sistema da propriedade privada das terras; foi a transformação das terras em mercadorias. A partir de 1850, as terras podiam ser compradas e vendidas. Até então, eram apenas objeto de concessão de uso – hereditária por parte da Coroa àqueles capitalistas com recursos para implantar, nas fazendas, monoculturas voltadas à exportação.” (Stedile, 2011, pg. 283).

escravos e povos nativos. Guilherme Delgado assim sintetiza o caráter excludente da Lei de Terras de 1850:

*“A ‘moderna’ Lei de Terras brasileiras de 1850 trabalha na contramão da concessão de direitos legais às inúmeras situações de posse precária de quilombos, aldeamentos indígenas, posses isoladas e mesmo pequenas propriedades não registradas formalmente nos registros paroquiais ou cartórios do interior. Tudo isso é ignorado, e o único direito reconhecido é aquele originado da compra e venda em dinheiro, das heranças, e evidentemente do acervo das sesmarias, devidamente registradas em cartórios ou paróquias.”* (Delgado, 2018, pg. 265-266).

## **1.2. Grande propriedade fundiária: pilar fundamental do agro**

Na atualidade, qual é o diagnóstico da estrutura agrária brasileira, dos regimes de posse e uso da terra, de seus ordenamentos legais, das condições de trabalho no campo? Analistas dedicados a pesquisar esses temas concordam em dizer que a persistência da grande propriedade fundiária e a dificuldade de registro das terras são parte do mesmo problema e do percurso da chamada questão agrária que remonta ao regime de sesmarias durante o período colonial, passa pela Lei de Terras de 1850, até chegar aos ordenamentos estabelecidos pelo Estatuto da Terra de 1964 e pela Constituição de 1988.

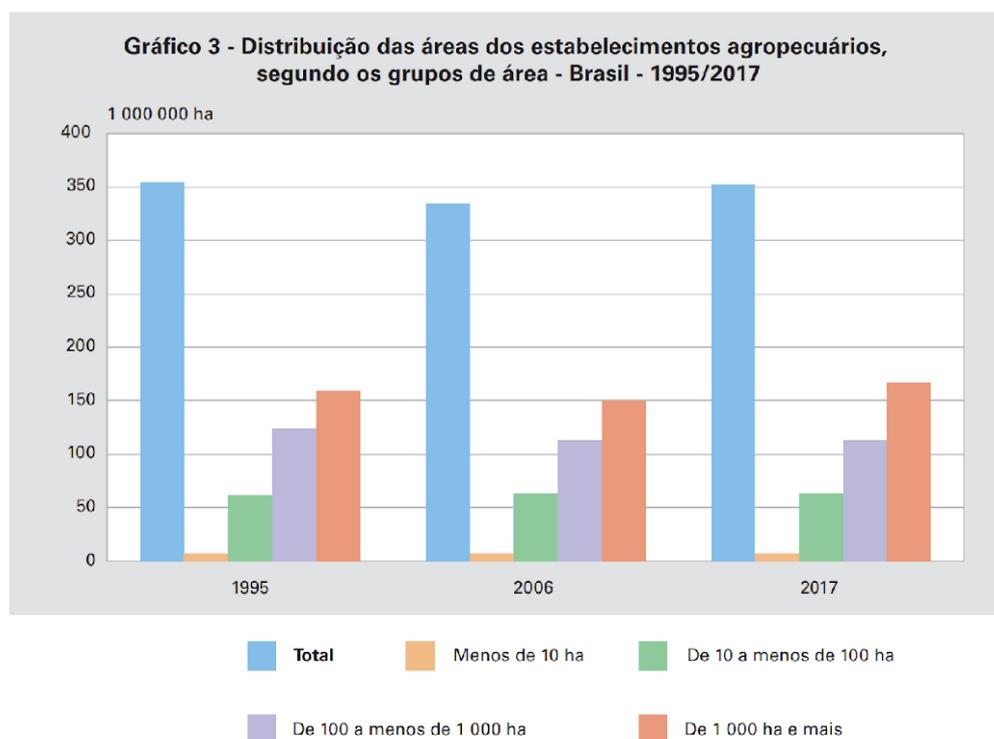
Segundo Guilherme Delgado (2018), os ordenamentos de 1964 e 1988 produziram uma mudança formal no princípio da terra definido como bem social e não de mercado, desfazendo o princípio da terra mercadoria estabelecida em 1850. Entretanto, o autor demonstra que não houve de fato mudança substantiva e sim um divórcio da política agrária que *“reflete uma estratégia privada dos grandes proprietários fundiários, associados aos grandes capitais e ao Estado, produzindo e reproduzindo no Brasil a ‘modernização conservadora’ da agricultura.”* (Delgado, 2018, pg. 273-274). No caso da Carta de 1988, o autor demonstra como a função social da propriedade estabelecida como princípio constitucional ia numa direção, enquanto a política agrária praticada de fato ia na direção oposta. Este ponto será retomado adiante.

Nos dias de hoje, a grande propriedade fundiária segue persistindo. O Censo Agropecuário de 2017 demonstra que a estrutura agrária do país permanece praticamente inalterada<sup>8</sup>, confirmando o que já era observado no Censo Agropecuário de 2006 e também em levantamentos anteriores, onde os grandes estabelecimentos representavam menos de 1% do

---

<sup>8</sup> [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro\\_2017\\_resultados\\_definitivos.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_resultados_definitivos.pdf)

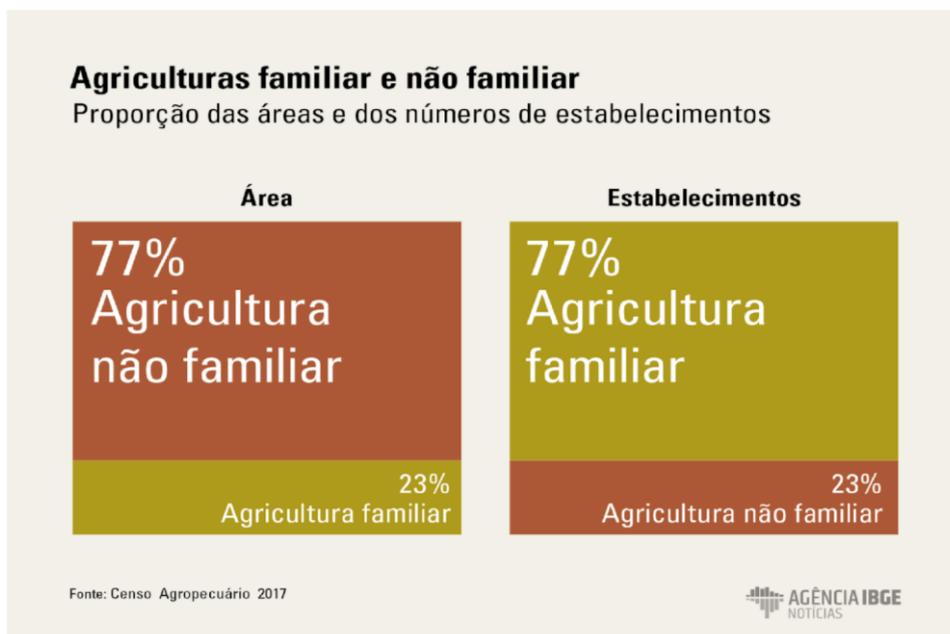
total e ocupavam 45% das terras, enquanto mais de 85% dos estabelecimentos possuíam menos de 100 hectares e ocupavam pouco mais de 20% das terras<sup>9</sup>; ou seja, a estrutura agrária segue marcada pela concentração da propriedade da terra e pela relação inversamente proporcional entre tamanho da área e número de estabelecimentos<sup>10</sup>:



Fonte: IBGE, Censos Agropecuários 1995/2017.

<sup>9</sup> “De acordo com os dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2006, os grandes estabelecimentos (áreas acima de mil hectares) representam apenas 0,91% do total, mas detêm quase 45% das terras, sendo que os pequenos (abaixo de 100 hectares) representam mais de 85% dos estabelecimentos e detêm um pouco mais de 20% das terras (IBGE, 2009, p. 107).” (Sérgio Sauer e Saturnino Borrás Jr., 2016, pg. 36, nota 33). Ao analisar as terras agricultáveis, a ONG Repórter Brasil apontou que cerca de 3% das propriedades rurais do país são latifúndios e ocupam 57% destas terras, enquanto as pequenas propriedades representam 85% dos estabelecimentos rurais e só ocupam 30% destas terras.

<sup>10</sup> <https://censoagro2017.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/25786-em-11-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho.html>.



O Censo Agropecuário do IBGE 2017 também revela que a agricultura familiar é responsável por empregar mais de 10 milhões de pessoas, ou seja, 67% das pessoas ocupadas no meio rural<sup>11</sup>. Revela também que os 3,9 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar (77% do total de estabelecimentos e 23% da área total) correspondem em valor da produção a R\$107 bilhões, ou seja, 23% do total da produção agropecuária do país.<sup>12</sup> Em algumas culturas fundamentais para a dieta alimentar dos brasileiros, a participação da agricultura familiar chega a quase metade no caso do café, banana e feijão, por exemplo, e a 80% no caso da mandioca.<sup>13</sup> Somados à concentração fundiária, diversos dados revelam a desigualdade também no acesso a crédito e outras modalidades de apoio direto e indireto à produção para ambos setores. Por exemplo, para financiar a produção do agronegócio, enquanto na safra 2002/2003 foram autorizados R\$ 20 bilhões em crédito, na safra 2015/2016 dos governos Lula e Dilma foram destinados R\$ 187,7 bilhões, ou seja, um aumento real de 302%. Já para a agricultura familiar, via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/PRONAF, os recursos passaram de R\$ 4,2 bilhões na safra de 2002/2003 para R\$ 30 bilhões na de 2016/2017. Ou

<sup>11</sup> [https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo\\_agro/resultadosagro/pdf/agricultura\\_familiar.pdf](https://censoagro2017.ibge.gov.br/templates/censo_agro/resultadosagro/pdf/agricultura_familiar.pdf)

<sup>12</sup> Boletim da Agricultura Familiar, CONAB, Volume 1, Número 1, Julho 2021.

<sup>13</sup> <https://censoagro2017.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/25786-em-11-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho.html>

seja, embora os recursos para a agricultura familiar tenham sido multiplicados por sete, o apoio ao agronegócio foi muito maior.<sup>14</sup>

É complexo o desafio de mapear e quantificar a distribuição da posse e uso da terra no Brasil. Reunindo os dados oficiais disponíveis, uma das iniciativas em curso<sup>15</sup> chegou ao diagnóstico de que 47% das terras são públicas (incluindo áreas militares, Terras Indígenas, Unidades de Conservação e terras não destinadas), concentradas na região Norte, e 53% são terras privadas. Outra iniciativa<sup>16</sup> chegou a um diagnóstico de que cerca de 36% de todas as terras são públicas, 44% privadas e 16.6% não são registradas ou são de posse desconhecida (entre ambas iniciativas parece haver pouca diferença no diagnóstico, com os percentuais variando devido à forma de agrupar as categorias). Em um trabalho sobre *land grabbing* - o fenômeno global de apropriação de terras em larga escala ligado à estrangeirização e financeirização do meio rural - no mundo e no Brasil, Sauer e Borrás (2016) fazem detalhada análise das dificuldades de se conhecer a confusa situação das terras no Brasil, demonstrando que não existem informações sobre cerca de 20% do território nacional.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> <https://lula.com.br/dia-do-agricultor-da-agricultura-familiar-ao-agronegocio-lula-valorizou-o-campo/>

<sup>15</sup> Ver <https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/04/07/P%C3%BAblicas-e-privadas-a-divis%C3%A3o-de-terras-no-territ%C3%B3rio-brasileiro> e <http://atlasagropecuario.imaflora.org/>

<sup>16</sup> “Of the total (8.5 million km<sup>2</sup>) 36.1% of all lands are public (with 6.4% officially undesignated), 44.2% are private, and 16.6% are unregistered or with unknown tenure. Public lands are comprised mainly of protected areas (24.2% combining conservation units with indigenous reserves) and undesignated lands (6.4%) while agrarian reform settlements occupy 4.9% of the national territory. Private lands are concentrated in large properties. By adding the properties found at CAR and SIGEF registries, 97 thousand large properties with an average size of 1876 ha cover 21.5% of the country. In comparison, indigenous reserves that provide the livelihood for 572 thousand people cover 13% of Brazil (IBGE, 2010). Strikingly, 16.6% of the entire Brazilian territory is not covered by any category and is unregistered in any official database. Protected areas are concentrated in the Northern region (95% in the Amazon biome) while private lands are concentrated in the South. One sixth (16.5%) of Brazil is not classified as having any official land tenure registration.” Pinto, Luís Fernando Guedes et al – *Who owns Brazilian lands?*, Land Use Policy 87 (2019) 104062.

<sup>17</sup> “As primeiras produções de relatórios e elaborações teóricas (GRAIN, 2008, ZOOMER, 2010, entre outros) usaram os termos ‘land grabbing’, ‘farmland grab’ e ‘land rush’ como expressão (e os mais críticos como denúncia!) de ‘apropriação de grandes áreas terras de lavoura por estrangeiros’. Na definição de Safransky e Wolford (2011, p. 2), ‘land grab’ se refere “[...] a aquisição de terra em larga escala – ou de direitos relacionados à terra e aos recursos – por uma empresa, ou comprador sem fins lucrativos ou público, para a extração de recursos voltados para consumidores externos [...]”, justificando o uso de ‘foreignization’ (MACKAY, 2011; GÓMEZ, 2012) e ‘extranjerización’ (SOTO BAQUERO e GÓMEZ, 2012).” (Sauer e Borrás, 2016, pg. 11).

“Primeiro, não há um banco de dados capaz de fornecer informações sobre a situação das terras, bastando lembrar que a equipe que elaborou o Plano Nacional de Reforma Agrária II, em 2003, afirmou que em torno de 20% do território nacional é desconhecido. Não há informações (registro sobre localização, titularidade, etc.) no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA sobre essas

A extrema concentração da propriedade das terras no Brasil, aliada às dificuldades relativas à organização de informações, é entendida por especialistas como proposital, pois tende a facilitar a grilagem de terras públicas. Por outro lado, frente ao avanço das compras de terras por estrangeiros (questão que será analisada mais adiante), crescem as demandas por segurança jurídica para estes investidores. As dinâmicas em curso de cadastramento de terras - tais como o Cadastro Ambiental Rural/CAR, Terra Legal, entre outros - suscitam debates em aberto sobre seus objetivos, quais os usos a serem feitos por estes cadastros (inclusive diante de irregularidades recorrentes encontradas) e se povos e comunidades tradicionais correm o risco potencial de ficarem ainda mais vulneráveis ao serem visibilizados nestes registros.

Documentar a violência que resulta da persistência do latifúndio associado à modernização capitalista no campo também é outro desafio complexo. Os relatórios publicados desde a década de 80 pela Comissão Pastoral da Terra/CPT sobre conflitos no campo destacam-se como uma iniciativa permanente, com metodologia testada e consolidada, realizada por uma organização com ampla capilaridade em todas as regiões do país. Sua mais recente edição confirma o padrão de violência constante e sempre crescente que faz do Brasil um dos países que mais ameaçam e assassinam trabalhadores e lideranças no campo:

*“Entre 2011 e 2015, foram registrados 6.737 conflitos no campo, envolvendo mais de 3,5 milhões de pessoas. No período seguinte, de 2016 a 2021, esses números subiram a 10.384 conflitos, que atingiram 5,5 milhões de pessoas. A comparação entre esses dois momentos mostra que os conflitos por terra cresceram 46%, o número de assassinatos, 34%, e os conflitos por água triplicaram.”<sup>18</sup> (CPT, 2021, pg. 25)*

Os relatórios da CPT sobre conflitos no campo são um indicador contundente de como os assassinatos, expulsões, ameaças e outras violências contra trabalhadores rurais, camponeses, lideranças ambientalistas e populações tradicionais ocorrem em uma ampla diversidade de situações, envolvendo tanto áreas de expansão do agronegócio como de empreendimentos de mineração e de infraestrutura, com destaque para o aumento vertiginoso

---

*terras, nem foram contabilizadas nos Censos Agropecuários do IBGE. Associada aos históricos níveis de concentração fundiária, essa lacuna nas informações (uma extensão de terras muito maior que qualquer estimativa de ‘apropriação por estrangeiros’ no País) é um exemplo claro da falta de controle das terras no Brasil. Segundo, a falta de registros confiáveis sobre as terras se estende para as transações de compra e venda por estrangeiros.” (Sauer e Borrás, 2016, pg. 23).*

<sup>18</sup> *Relatório Anual Conflitos no Campo Brasil 2021*, Comissão Pastoral da Terra/CPT, 2021 - <https://www.cptnacional.org.br/downloads/summary/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14271-conflitos-no-campo-brasil-2021>

de conflitos por água e em áreas de florestas no relatório mais recente. A tabela abaixo demonstra que entre 2012 e 2021 houve aumento de ocorrências, de número de pessoas envolvidas, de conflitos por água, da área de abrangência envolvida em conflitos, enquanto manteve-se no mesmo patamar o número de assassinatos e registros de trabalho escravo. A tabela seguinte demonstra a alta participação numérica e percentual de Indígenas e quilombolas, seguidos de posseiros e trabalhadores sem terra, em conflitos por terra:

**Tabela 1 – Comparação dos Conflitos no Campo Brasil (2012 – 2021)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Conflitos Por terra</b>										
Ocorrências (1)	828	802	820	828	1.112	1.033	1.000	1.260	1.576	1.242
Ocupações/ Retomadas	255	245	223	234	224	193	157	46	29	50
Acampamentos	15	15	22	30	25	13	20	5	3	3
Total (2)	1.098	1.062	1.065	1.092	1.361	1.239	1.177	1.311	1.608	1.295
Assassinatos	34	30	37	49	61	70	27	27	14	35
Pessoas Envolvidas	471.160	461.065	622.495	642.005	736.590	639.715	664.470	580.228	687.872	670.760
Hectares	13.181.570	6.228.667	8.134.241	21.387.160	23.697.019	37.019.114	39.425.494	53.313.244	77.442.957	71.277.426
<b>Conflitos Trabalhistas</b>										
Trabalho Escravo Rural	170	142	132	80	68	67	86	89	96	169
Assassinatos		1								
Pessoas Envolvidas	3.002	1.730	2.494	1.760	751	532	1.465	880	1.104	2.035
Superexploração	14	13	10	6	1		5	1		
Assassinatos		2		1	1		2	3		
Pessoas Envolvidas	73	142	294	125	2		14	3		
Total	184	155	142	86	69	67	91	90	96	169
<b>Conflitos pela Água</b>										
Conflitos	78	103	131	151	177	199	279	502	350	304
Assassinatos	2	2			2	1	1	2	6	
Pessoas Envolvidas	145.755	158.180	204.255	217.710	223.455	178.090	379.035	317.524	225.168	224.540
<b>Outros (3)</b>										
Conflitos	36	12								
Assassinatos										
Pessoas Envolvidas	26005	1350								
<b>Total dos Conflitos no Campo Brasil</b>										
Conflitos	1.396	1.332	1.338	1.329	1.607	1.505	1.547	1.903	2.054	1.768
Assassinatos	36	35	37	50	64	71	30	32	20	35
Pessoas Envolvidas	619.990	621.117	829.538	861.600	960.798	818.337	1.044.984	898.635	914.144	897.335
Hectares	13.181.570	6.228.667	8.134.241	21.387.160	23.697.019	37.019.114	39.425.494	53.313.244	77.442.957	71.277.426

Fonte: *Relatório Anual Conflitos no Campo Brasil 2021*, CPT, pg. 21.

Tabela 3 : Conflitos segundo quem sofreu ação, Brasil, 2021

Identidade Social	Nº	%
Indígenas	317	26%
Quilombola	210	17%
Posseiro	209	17%
Sem Terra	170	14%
Assentados	101	8%
Camponês de Fundo e Fecho de Pasto	61	5%
Pequeno Proprietário	50	4%
Seringueiro	28	2%
Ribeirinho	31	2%
Extrativista	20	2%
Pescador	24	2%
Outros *	21	2%
Total	1242	100%

Fonte: *Relatório Anual Conflitos no Campo Brasil 2021*, CPT, pg. 28.

Registrar e documentar o trabalho escravo nos dias de hoje também é um grande desafio. No Brasil, a legislação que define a escravidão contemporânea inclui quatro categorias: condições degradantes de trabalho (como alojamentos precários, péssima alimentação, falta de assistência médica, saneamento básico e água potável), trabalho forçado, servidão por dívida e jornada exaustiva. As informações levantadas pela CPT revelam que:

*“Desde o reconhecimento pelo governo brasileiro da existência dessa forma de exploração, em 1995, foram quase 58 mil pessoas encontradas, no campo e na cidade, em situação de trabalho escravo. Em 2021, a fiscalização resgatou cerca de 2 mil pessoas, o maior número desde 2013. Muitas delas foram expulsas, ou seus antepassados, de territórios camponeses onde a vida se regia pela fartura, e transformadas, assim, em mera força produtiva do capital”* (CPT, 2021, pg. 164).

Segundo a organização de jornalismo investigativo Repórter Brasil<sup>19</sup>, os dez municípios que lideram os casos de trabalho escravo estão localizados na Amazônia, quase todos no Pará e em atividades relacionadas à pecuária em áreas de latifúndios. No Portal da Inspeção do Trabalho<sup>20</sup> observa-se que os estados de Minas Gerais e do Pará lideram os casos de trabalho escravo rural:

<sup>19</sup> <https://reporterbrasil.org.br/guia/>

<sup>20</sup> <https://sit.trabalho.gov.br/radar/https://sit.trabalho.gov.br/radar/>

## Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil

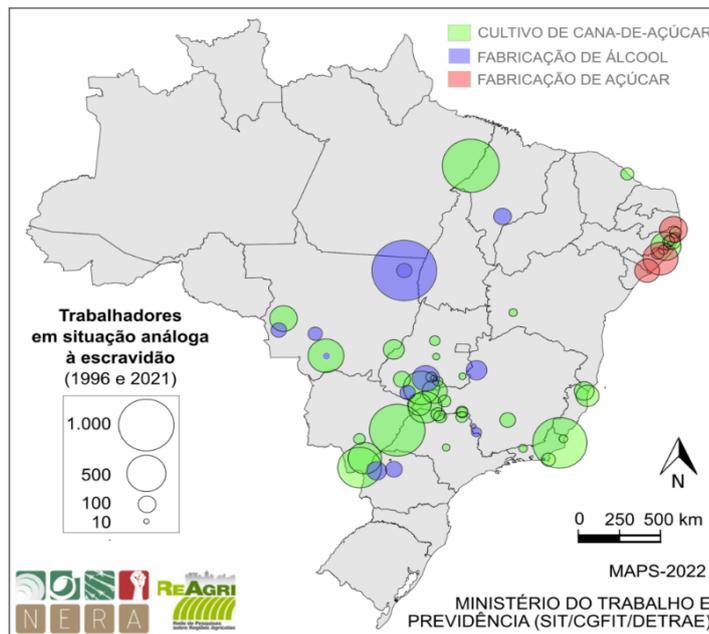
Statistics and Information Dashboard of Labor Inspection in Brazil



Fonte: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>

Embora o agro e seus dispositivos de legitimação tentem argumentar que a escravidão é residual e limitada a casos isolados, os sólidos esforços de documentação realizados por organizações de jornalismo investigativo como a Repórter Brasil, pelo Relatório da CPT e de seus 25 anos da Campanha “De Olho Aberto Para Não Virar Escravo”, revelam que a escravidão mantém hoje um padrão de persistência no país. Chama atenção o fato do trabalho escravo persistir não apenas em fazendas mais antigas mas também em grandes propriedades cuja produção é voltada para exportação e inserida nas cadeias globais. Conforme demonstra o mapa a seguir, este o caso do setor sucroalcooleiro:

Mapa 1: Brasil – Trabalhadores libertados de situação análoga à escravidão na atividade sucroenergética (1996-2021)



Fonte: Outras Palavras, <https://outraspalavras.net/trabalhoeprecariado/trabalhoescravo-a-barbarie-que-o-agro-esconde/>

Como aponta Caio Pompeia<sup>21</sup>, a grande produtora de algodão no Mato Grosso Maeda Agroindustrial, associada da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), foi autuada por manter 135 trabalhadores sob trabalho escravo. Durante a safra de 2021, auditores fiscais

<sup>21</sup> Caio Pompeia (2018) também demonstra em seu trabalho sobre a concertação política do agronegócio que “à primeira vista um tema que parece estar ligado somente às áreas mais antigas e conservadoras do rural brasileiro, o trabalho análogo ao de escravo tem sido encontrado em algumas grandes empresas ligadas diretamente à concertação política do agronegócio. Como aponta Regina Bruno (2015), no rural brasileiro, a modernidade está frequentemente articulada com o arcaico. Era grande o incômodo de líderes da concertação com essa questão por conta de a noção de agronegócio, que eles muito se esforçavam para associar definitivamente ao “moderno”, aparecer ligada a “atraso”. A Maeda Agroindustrial, por exemplo, grande produtora e beneficiadora de algodão, associada à Abag (e posteriormente, a partir de 2007, integrante do Cosag) (ABAG, 2003; FIESP, 2007a), foi autuada em 2004 pelo MTE por manter 135 trabalhadores em situação análoga à escravidão em uma de suas fazendas no estado do Mato Grosso. O relatório dos fiscais apontou que as pessoas libertadas estavam alojadas em um galpão destinado ao armazenamento de grãos, com péssimas condições de higiene e expostas a insetos, ratos e cobras (FSP, 02/05/2005; OG, 20/03/2005; REPÓRTER BRASIL, 27/07/2004). O caso da Maeda não era isolado. (...) A maior produtora de soja do país, a cidade de Sorriso (MT), reconhecida (...) como a “Capital Nacional do Agronegócio”, tinha tido três de seus maiores produtores, Darcy Ferrarin, Valdir Daroit e Nei Frâncio, autuados em 2003, informava a matéria, que apontava, ainda, haver multinacionais que tinham cometido infrações nesse âmbito, como a belga Sipef, em fazenda de pimenta em Dom Eliseu, estado do Pará, de onde o MTE havia retirado 153 trabalhadores (FSP, 18/07/2004). Anos depois, a trading Bunge, associada à Abag e ao Cosag, foi proibida pela Justiça do Trabalho de Minas Gerais de submeter os trabalhadores de uma usina de álcool a jornadas exaustivas e de reter carteiras de trabalho em períodos de inatividade (FSP, 14/05/2009).” (Pompeia, 2018, pgs. 251-252).

resgataram 310 vítimas de trabalho escravo em vinte fazendas de café, principalmente em Minas Gerais e na Bahia, em fazendas produtoras e fornecedoras para grandes empresas importadoras nos Estados Unidos e Europa.<sup>22</sup> Em 2021, a ONG Oxfam Brasil lançou o relatório “Mancha de Café”<sup>23</sup>, uma pesquisa em profundidade sobre esta cadeia produtiva com foco em Minas Gerais onde em uma ponta se encontra a super exploração de trabalhadores, com frequência em situação análoga à escravidão, e na outra ponta estão as grandes empresas e cadeias de supermercados como Pão de Açúcar, Big e Carrefour. Estas iniciativas que reúnem esforços do jornalismo independente investigativo e campanhas de ONGs têm levado denúncias sobre trabalho escravo a instâncias da ONU como a Organização Internacional do Trabalho/OIT e o Conselho de Direitos Humanos.

### 1.3. Dos anos 60 aos dias de hoje

*“Agronegócio na acepção brasileira do termo é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária. Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado.” (Guilherme Delgado, 2012, pg 94)*

No pós-IIa Guerra, e de forma mais intensa a partir dos anos 60, a dinâmica de industrialização e internacionalização do campo brasileiro se intensificou. A persistência do latifúndio passa a servir de base fundamental para um renovado papel do agro na modernização conservadora do campo por meio da Revolução Verde, da entrada do capital financeiro na agricultura e do capital estrangeiro na aquisição de terras. O Estado tornou-se central na formação dos grandes monopólios do agronegócio, assim como o agronegócio teve papel central em forjar um suposto “interesse nacional” para a inserção do Brasil no mundo. O Estado atuou de diversas formas em favor do agro, mantendo grandes extensões de terra em poder de oligarquias rurais, destinando volumosos créditos subsidiados, incentivos fiscais, perdão de dívidas e políticas públicas de apoio ao setor, inclusive de apoio às exportações. Neste período, avançam as dinâmicas que combinam concentração e centralização da grande propriedade

---

<sup>22</sup> <https://racismoambiental.net.br/2022/05/15/multinacionais-do-cafe-mantem-negocios-com-fazendas-acusadas-de-trabalho-escravo/>

<sup>23</sup> <https://www.oxfam.org.br/justica-rural-e-desenvolvimento/por-tras-do-preco/mancha-de-cafe/>

fundiária, métodos violentos de expropriação e exploração, e grandes transformações globais do capitalismo na agricultura.

O trabalho de Maria Luísa Mendonça (2013) faz uma genealogia da construção do agronegócio e de sua expansão, localizando nos Estados Unidos a origem deste modelo de agricultura associado à cadeia industrial empresarial, tendo sido exportado de lá para o mundo por meio de grandes empresas que monopolizaram a produção, comercialização, associação ao mercado financeiro e de produção de maquinário e insumos químicos, inclusive para o Brasil. A Revolução Verde no Brasil se realiza por meio da modernização conservadora e da industrialização da agricultura sem alterar a estrutura da propriedade fundiária; uma modernização que manteve a concentração da propriedade da terra e o poder das oligarquias rurais, introduzindo insumos químicos, industriais, mecanização, defensivos, pacote tecnológico, transformando a agricultura em agroindústria, com intensos créditos subsidiados.

O argumento central da autora supracitada é que o principal negócio do agro é o acesso a créditos públicos e seu principal produto é a dívida, por meio de uma estreita relação entre o agro, o Estado, o mercado financeiro e o mercado de terras, onde o agro acaba por conseguir operar na prática uma combinação das teses desenvolvimentistas de defesa de forte apoio estatal com o receituário do neoliberalismo de defesa da liberalização comercial e de investimentos. Mendonça (2013) demonstra que a retórica do agro sobre seu papel na geração de saldo positivo na balança comercial não sobrevive aos fatos, pois o perdão de dívidas bilionárias e os subsídios estatais ao agro superam o saldo gerado pelo setor na balança comercial. Sua conclusão é que o principal produto do agro é a dívida, expressa na valorização dos capitais financeiros e industriais a partir da renda da terra. O agro é a base ideológica para a continuidade do apoio estatal ao latifúndio e para o uso de insumos industriais na agricultura, e as fusões entre oligarquias latifundistas e grandes empresas nacionais e multinacionais fortalecem a reprodução e continuidade deste modelo.

O trabalho de Mendonça e de outros autores dedicados a pesquisar as dinâmicas do agro são fortemente ancorados na obra de Guilherme Delgado (2012 e 2018). Em seu trabalho de 2012, o autor retoma sua tese de 1985 - onde analisa a compra de terras para valorização financeira e também para acessar créditos públicos - e questiona as noções clássicas acerca do baixo dinamismo da agricultura, argumentando que o desenvolvimento do capitalismo no campo e sua financeirização comprovam o contrário. O autor estabelece uma periodização em três momentos desde os anos 60: 1) de 1965 a 1985: modernização conservadora, estruturação do modelo de capital financeiro na agricultura, com forte participação do Estado autoritário na

construção de complexos agroindustriais, mercado de terras e sistema de crédito rural; 2) de 1982 a 1994: desmonte, neoliberalismo, retração da industrialização; 3) a partir de 2000: reestruturação da economia do agronegócio, intensificação da inserção externa primário-exportadora com forte participação do Estado agora democrático. Segundo Guilherme Delgado:

*“A história econômica brasileira do período militar revelou um processo concreto de articulação do grande capital agroindustrial, do sistema de crédito público à agricultura e à agroindústria e da propriedade fundiária, para estruturar uma estratégia econômica e política de modernização conservadora da agricultura. Esse processo, do ponto de vista da acumulação de capital, tem o caráter de um pacto da economia política, em sua acepção clássica, e é fundamentado na organização dos interesses hegemônicos de classes sociais no interior do aparelho do Estado.”* (Guilherme Delgado, 2012, pg. 91).

Em seu trabalho mais recente (2018), Delgado analisa o período após a Constituição de 1988, cujo ordenamento erigiu formalmente *“três regimes fundiários: a) o das terras destinadas à produção agropecuária, que ficam subordinadas ao princípio da função social; b) cria o regime das terras étnicas (indígenas e quilombolas); c) estabelece o regime das unidades de conservação ambiental.”* (Delgado, 2018, pgs. 291-292). O autor demonstra o claro contraste entre o ordenamento fundiário incluído nas disposições constitucionais e a política agrária de fato praticada no período, contraste esse gerado pelos detentores de capital financeiro e do pacto da economia política do agronegócio. Ou seja, a função social da propriedade ficou em contradição com a “mercadorização” da terra e com a política agrária de expropriação, acumulação e valorização da propriedade fundiária no mercado financeiro.

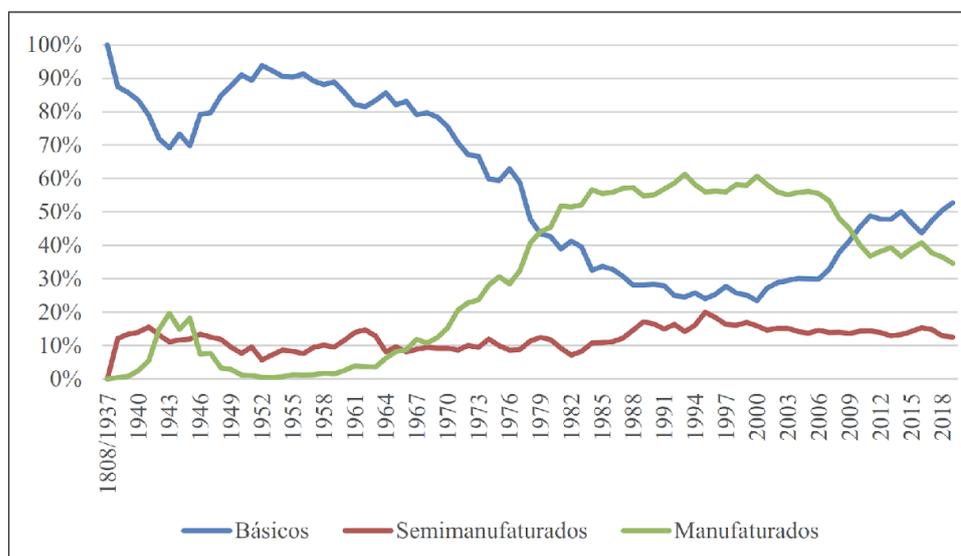
#### **1.4. O lugar do Brasil no mundo como exportador de *commodities* agrícolas e minerais**

*“O cerne da questão (agrária) é precisamente a implicação negativa da modernização conservadora” (mudança técnica sem mudança na estrutura agrária) para a ocupação dos trabalhadores, agricultores familiares, para o manejo ecologicamente sustentável do meio ambiente e para a distribuição da renda e da riqueza geradas no espaço rural (...) Continua em vigência o regime de primarização do comércio exterior, impelido pela liberalização financeira, calibrando a aliança do grande capital, da grande propriedade fundiária e do Estado para promover um projeto sem futuro para o Brasil.”* (Delgado, 2018, pgs. 274-275).

Na atualidade, os dez principais produtos que compõem a pauta de exportações do Brasil são soja (grão e farelo), minério de ferro, petróleo, derivados da cana-de-açúcar, carne bovina, celulose, milho, carnes de aves e alguns produtos da indústria de transformação<sup>24</sup>. Por mais que o agro tenha incorporado conteúdo industrial à sua cadeia produtiva – a “*modernização conservadora (mudança técnica sem mudança na estrutura agrária)*” a que se refere Delgado (2018) -, a composição da pauta de exportações não deixa dúvidas sobre o perfil primário-exportador do país, concentrado em *commodities* agrícolas e minerais.

A série histórica longa (1808 a 2019) a seguir demonstra que a composição da pauta manteve-se fortemente concentrada em produtos básicos até a segunda metade do século XX e no final da primeira década de 2000 o perfil primário voltou a predominar, puxado pelo chamado *boom das commodities*, a forte alta de preços de matérias-primas agrícolas e minerais no mercado internacional ocorrida naquele período.<sup>25</sup>

Gráfico 3. Exportação brasileira por fator agregado em % (1808 a 2019)



Fonte: Elaboração própria com base em Ministério da Economia (2020).

Delgado (2018) analisa em detalhe os riscos da opção pela inserção externa do país orientada pela priorização às exportações do agro, agravando a superexploração dos recursos naturais e a alienação do patrimônio natural, resultando em ameaças à soberania territorial do país, na medida em que o cerne da política agrária passou a ser a concepção da terra como

<sup>24</sup> <https://www.fazcomex.com.br/exportacao/exportacoes-no-brasil/>

<sup>25</sup> Fonte: Lopes, Victor Tarifa - *A reprimarização das exportações brasileiras em perspectiva histórica de longa duração*, Revista Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 15, n. 3, 2020, pg. 186.

mercadoria – em clara oposição ao fundamento constitucional da função social, étnica e ambiental das terras - a ser disponibilizada em um mercado de terras cada vez mais aberto ao capital estrangeiro e à grilagem de terras públicas.

Desde a década de 60, em especial no ambiente Cepalino, têm sido intensas as pesquisas e debates sobre o papel da agricultura no desenvolvimento e sobre a relação entre capital estrangeiro e o latifúndio com vistas a industrializar a agricultura. Estes debates seguem sendo de grande importância na atualidade. Algumas teses Cepalinas predominantes argumentavam a favor da participação do capital estrangeiro, desde que subordinado a um plano de desenvolvimento nacional que fosse assentado no fomento à industrialização. Segundo estas teses, o capital estrangeiro poderia ter um papel pois supriria a escassez de capital doméstico, o que poderia acelerar também a disseminação de novas tecnologias; enquanto isso, as críticas pela esquerda argumentavam que o investimento externo viria junto com o apoio ao latifúndio, enfraquecendo as possibilidades de realização da Reforma Agrária.

Uma das críticas mais fecundas às teses Cepalinas é a de André Gunder Frank (1966, 1976). Seu argumento enfatiza o fato de que a integração ao mercado mundial gera mais dependência e estagnação porque o excedente é tragado para o centro, produzindo uma dinâmica onde o subdesenvolvimento da periferia gera o desenvolvimento do centro. O autor desconstrói premissas comumente adotadas tais como as abordagens de Walt Rostow (1971) sobre estágios lineares do desenvolvimento<sup>26</sup>. Rostow é um autor de referência para as teses sobre a linearidade do desenvolvimento. Seu argumento ressalta que o desafio dos países é viabilizar o arranco modernizador e a grande tensão a ser enfrentada é a dualidade da sociedade - ao mesmo tempo há um embrião de sociedade moderna e a persistência de dimensões tradicionais - e que a modernização deveria acabar com a dualidade da convivência com setores atrasados. Para ele, o mundo tende à homogeneidade, e a padronização dos estágios de

---

<sup>26</sup> “No trabalho aqui citado e considerado exemplar para os estudos de modernização, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, de 1960, Rostow elabora os principais pressupostos explícitos e implícitos das teorias da Modernização. (...) O segundo estágio é particularmente relevante para o argumento aqui desenvolvido, pois o Estado-nação que emerge nesse momento é visto como o único arranjo político em que a modernização pode ter lugar. A construção de um Estado centralizado aparece como uma condição sine qua non para o processo de arranque das sociedades tradicionais.” Nas palavras de Rostow (1965,7), o Estado centralizado “was, almost universally, a necessary condition for take-off”. Esse Estado deveria ser conduzido por uma nova elite, incumbida de construir uma sociedade industrializada moderna, preparada para enfrentar os grupos sociais e políticos tradicionais regionalmente organizados, bem como as intervenções estrangeiras. (Marta Fernandez, 2012, pg. 44).

desenvolvimento beneficiaria a todos. Para Rostow, todos os países passam pelas mesmas etapas de desenvolvimento, em cinco estágios, os quais podem ser acelerados ou abreviados. Segundo ele, se há desigualdades internacionais, é porque os países estão em diferentes estágios, mas ao final todos alcançariam o estágio final da modernização representada pelos EUA. O argumento de Gunder Frank enfatiza as relações entre metrópole e satélites como essenciais à estrutura e ao desenvolvimento capitalista: quanto maior a integração dos satélites ao mercado mundial, maior será sua dependência e estagnação pois o excedente é dirigido à metrópole. As relações metrópole-satélites se reproduzem nos níveis internacional, doméstico e regional, formando uma cadeia de constelações de metrópoles e satélites que integram o sistema.

Gunder Frank cita o exemplo do Nordeste brasileiro, que sempre esteve integrado ao centro e sempre foi subdesenvolvido, para demonstrar como a integração gera estagnação. Critica também as visões que veem o latifúndio como resquício feudal e argumenta que o latifúndio integra o desenvolvimento capitalista, apesar de sua aparência feudal. Neste aspecto, há uma aproximação entre Gunder Frank e autores do campo do pensamento decolonial, como Aníbal Quijano:

*“Do ponto de vista eurocêntrico, reciprocidade, escravidão, servidão e produção mercantil independente são todas percebidas como uma sequência histórica prévia à mercantilização da força de trabalho. São pré-capital. E são consideradas não só como diferentes, mas como radicalmente incompatíveis com o capital. O fato é, contudo, que na América elas não emergiram numa sequência histórica unilinear; nenhuma delas foi uma mera extensão de antigas formas pré-capitalistas, nem foram tampouco incompatíveis com o capital.”* (Quijano, 2005, pg.126).

Assim como no período colonial, a estrutura econômica contemporânea articula relações de trabalho e de produção “atrasadas” com outras formas capitalistas, demonstrando que não existe linearidade entre formas feudais, servis, pré-capitalistas e puramente capitalistas. O capitalismo não apenas convive com outras formas aparentemente externas como precisa dessas formas para se reproduzir e acumular. Em sua discussão sobre a relação metrópole-satélites, Gunder Frank analisa a prevalência de interesses de classe existentes entre os exportadores de matérias primas nas colônias e sua identificação com a doutrina do ‘livre’ comércio, assinalando que as causas do subdesenvolvimento estão relacionadas às estreitas ligações com as metrópoles, e não a dinâmicas e instituições pré-capitalistas. Assim como Quijano enfatiza as

relações entre capitalistas senhoriais das sociedades coloniais com seus pares brancos europeus, Gunder Frank também ressalta as relações entre classes dominantes da periferia e do centro.

Gunder Frank dialoga tanto por dentro das perspectivas influenciadas pela teoria sobre sistema-mundo de Immanuel Wallerstein e pela Teoria da Dependência, como também dentro do campo de autores que discutem como o capitalismo se alimenta de formas consideradas pré-capitalistas e atrasadas. Em Immanuel Wallerstein (1974), o sistema-mundo é uma totalidade única composta por unidades organizadas segundo a divisão internacional do trabalho. Wallerstein faz um dos esforços mais significativos de transplantar o marco de análise de Marx para o plano internacional, ao construir uma perspectiva analítica sobre a periferia intensiva em trabalho e o centro intensivo em capital, sobre a relação entre o sistema de Estados e o sistema de classes, e sobre a estratificação de classes presente no sistema mundo, caracterizado pela exploração do trabalho e pela transferência de valor da periferia para o centro através do comércio desigual e da divisão internacional do trabalho. A transferência de valor da periferia para o centro ocorre porque a taxa de exploração é maior na periferia do que no centro, e se dá por meio do mecanismo de circulação de mercadorias e do comércio desigual. É a divisão internacional do trabalho que dá a liga a este sistema-mundo, com a taxa de acumulação concentrada no centro, e a produção que agrega menos valor, mais intensiva em trabalho, localizada na periferia. Para Wallerstein, não há como sair deste sistema, já que o mesmo opera como uma unidade sistêmica, que reproduz e acaba absorvendo os movimentos de todas as unidades que o compõem. É por isso que Wallerstein não defende o isolamento, ao contrário de outros autores situados no mesmo campo, como Samir Amin<sup>27</sup>, que fala da possibilidade de transformação pelo distanciamento do centro, através do *delinking*, assim como Gunder Frank, que analisa países em períodos específicos em que houve a possibilidade de afastamento do centro e assim foi possível alavancar o desenvolvimento.

Já Rosa Luxemburgo (1913), e mais recentemente David Harvey (2004), dedicam-se a investigar como o capitalismo se reproduz por meio de relações de exploração que alguns consideram externas a ele. Em *A Acumulação do Capital* (1913), o argumento central de Rosa Luxemburgo é que a acumulação de capital em um ambiente puramente capitalista é impossível. Para ela, o capitalismo coexiste com outros sistemas e é essa convivência que viabiliza a

---

<sup>27</sup> Amin, Samir - *Delinking: Towards a Polycentric World*, Bloomsbury Publishing PLC (1990).

acumulação. Rosa Luxemburgo identifica uma lacuna em Marx: se um trabalhador é submetido ao sistema de mais valia, quem compra toda a produção que o trabalhador produz com a mais valia? Ela conclui que as pessoas que vivem fora do sistema capitalista precisam comprar o excedente e por isso o capitalismo depende do que é considerado fora do sistema para continuar a se reproduzir. Ao contrário de Immanuel Wallerstein, para ela o capitalismo não é um sistema fechado; está sempre em contato com outras formas, e estas outras formas geram acumulação para dentro do capitalismo. Em Rosa Luxemburgo, o imperialismo e a expansão colonial são uma tentativa de ampliação da acumulação por meio da conquista de áreas, “zonas de acumulação” ainda não capitalistas remanescentes no planeta. A forma de expansão colonial é sempre e intrinsecamente violenta. A acumulação por despossessão ocorre nestas zonas, por meios violentos contra Povos Indígenas, camponeses, populações tradicionais - por isso ela é considerada a maior referência no campo marxista para o pensamento ecológico de esquerda - mas também entre capitalistas, onde eles competem entre si já que alguns estão perdendo e outros estão ficando cada vez maiores e formando oligopólios.

David Harvey (2004), em *O Novo Imperialismo*, parte do pensamento de Rosa Luxemburgo e o atualiza. O autor investiga os deslocamentos do capital, a espacialização dos investimentos capitalistas e seus “ajustes espaço-temporais” que combinam destruição e reconstrução de espaços em busca de novos territórios para acumulação. Na acumulação originária analisada por Marx, os cercamentos que deram origem à acumulação ampliada tinham a exploração da força de trabalho como fator fundamental de geração de mais valia. Para Harvey, esses processos seguem vigentes e se renovam não somente na Inglaterra; ele demonstra que a incorporação de novas áreas na atualidade não é mais originária e sim um processo permanente de acumulação por espoliação ou despossessão, e também que os novos cercamentos dos comuns não são necessariamente somente físicos, mas também financeiros e por meio de privatização de bens públicos.

Wendell Ficher Assis (2014) em seu trabalho denominado *O Moderno Arcaísmo*, toma David Harvey como marco de referência para analisar como os investimentos estrangeiros no etanol para a produção de agrocombustíveis no Brasil foram uma maneira de lidar com a crise de excedente e de sobreacumulação de capital no centro, resultando em especulação e elevação do preço das terras, intensa expansão de monocultivos, expropriações de populações tradicionais, expulsão e deslocamento de camponeses para áreas distantes. Assis assim mobiliza o argumento de Harvey para o caso dos agrocombustíveis:

*“A produção brasileira de agrocombustíveis vem atraindo expressivos montantes de capital abruptamente territorializados em lugares antes ocupados por populações tradicionais e pequenos agricultores, que têm seus espaços de reprodução econômica e cultural transformados pela homogeneidade do agronegócio monocultor. Para Harvey, a criação de espaços, a organização e divisões territoriais de trabalho totalmente novas, a abertura de novas e mais baratas fontes de recursos, de novos espaços dinâmicos para acumulação de capitais e de penetração em estruturas sociais preexistentes às relações capitalistas são formas de absorver excedentes de capital e de mão de obra. Entretanto, esse avanço das formas de produção capitalistas não se processa num vácuo de resistências, contestações e de conflitos territoriais”.* (Assis, 2014, pg. 291).

A cana-de-açúcar é, assim, emblemática da dinâmica de uma produção que foi estruturada no período colonial pelo sistema de *plantation*, e hoje foi modernizada com a criação de um mercado internacional de agrocombustíveis, vendido como energia limpa e ecológica, com intensa articulação com capitais financeiros e apoio do Estado brasileiro - incluindo um grande esforço da chamada “Diplomacia do Etanol”. Hoje, esse sistema de produção de cana modernizado e internacionalizado coexiste com frequentes denúncias de trabalho escravo e intensa exploração da força de trabalho como, por exemplo, pagamentos de menos de US\$ 2 por tonelada (R\$ 6,70) cortados por trabalhadores em algumas áreas da região Nordeste. Wendell Ficher Assis assim articula a combinação entre atraso e modernidade capitalista no setor sucroalcooleiro:

*“O capital, como relação complexa que é, segue desenvolvendo novas modalidades de emprego do trabalho social e da natureza, como parte indissociável de seu processo de valorização, que no interior do agronegócio articula tecnologias agrônomicas de alta precisão, com níveis extremos de degradação socioambiental e trabalhista. Nesse contexto, a persistência de uma estrutura agrária “arcaica” e altamente concentrada tem facilitado o avanço da monocultura de cana e se apresenta como funcional a esse novo ciclo de acumulação capitalista no campo.”* (Assis, 2014, pg 299).

...

Até aqui examinamos como nas últimas décadas a grande propriedade latifundiária passou por intensa integração às cadeias globais de produção de *commodities* agrícolas e se associou ao capital financeiro, mantendo a velha estrutura fundiária e um alto padrão de violência tanto no que diz respeito à exploração da força de trabalho quanto de ameaças e assassinatos de camponeses e trabalhadores rurais. Vimos como o latifúndio segue sendo o pilar

central da modernização capitalista no campo brasileiro, a fonte que abastece as alianças das oligarquias agrárias com o Estado e o peso destas elites agrárias na conformação dos arranjos de classes sintetizados no “pacto da economia política do agronegócio” (Delgado, 2012 e 2018). A modernização conservadora expressa neste pacto se consolida por meio do papel do Brasil como exportador de *commodities*, e se cristaliza como representação de desenvolvimento e modernização, como ideário de homogeneização do Estado nacional e de sua projeção no internacional.

No próximo capítulo, veremos como a hegemonia do agro na formação das posições do Brasil nas negociações de comércio em três tabuleiros (Organização Mundial de Comércio/OMC, Área de Livre Comércio das Américas/ALCA e acordo Mercosul-União Europeia) reforça o papel do Brasil como país exportador de *commodities* agrícolas de baixo valor agregado e que exigem exploração intensiva de recursos naturais para sua produção. Em troca disso, consolida seu papel de país em acelerado processo de desindustrialização, importando cada vez mais produtos industrializados de alto valor agregado. Somada à lógica observada nesses três tabuleiros, o caminho da intensificação das relações comerciais Sul-Sul – embora fundamental do ponto de vista geopolítico e de democratização do sistema internacional – acaba por reproduzir o mesmo padrão: a reprimarização da pauta de exportações em resposta à demanda da China por recursos naturais, importando dos países membros dos BRICS e de seus vizinhos minérios, combustíveis fósseis, soja e outros produtos agrícolas produzidos em amplas extensões de monocultivos intensivos com uso de pesticidas e agrotóxicos e de baixo emprego de força de trabalho, ao mesmo tempo em que a importação de manufaturas chinesas empurra o país para a desindustrialização<sup>28</sup>.

A contrapartida da intensificação de um modelo baseado na extração de recursos naturais são os frequentes conflitos por terra e violações de direitos territoriais por parte de empresas do agronegócio e da extração mineral contra camponeses, indígenas, pescadores, quilombolas e outras comunidades tradicionais. No Brasil, como vimos, a especialização primário-exportadora se viabiliza contando com a elevada concentração da propriedade da terra e com a fragilização e flexibilização dos marcos de defesa dos direitos humanos e trabalhistas.

---

<sup>28</sup> Mello, Fátima – *Um BRICS para os Povos*, FASE, 2014 - <https://fase.org.br/pt/artigos/um-brics-para-os-povos-2/>

Este capítulo buscou mobilizar a discussão sobre como a modernização do campo brasileiro expressa pelo agro é ancorada no pilar central do atraso manifestado na persistência da grande propriedade latifundiária, no modelo primário-exportador e na violência de expulsões e expropriações. O capítulo a seguir investigará como este “pacto da economia política do agronegócio” (Guilherme Delgado, 2012) traduz-se em uma “concertação política” (Caio Pompeia, 2018) construída para ocupar espaços e controlar recursos do Estado. O foco da análise será em como a concertação política do agro hegemoniza a formação dos interesses do Brasil nas negociações internacionais de comércio.

## Capítulo 2 – Hegemonia do agro nas negociações de comércio

Este capítulo analisa a centralidade dos interesses do agro nas três principais frentes de negociações comerciais onde a agricultura tinha forte peso para a política externa brasileira durante dos dois governos Lula (2003-2010). Pretende investigar como o agro se organizou para exercer pressão sobre o Estado no processo de formação das posições negociadoras do Brasil no que ficou conhecido como os três ‘tabuleiros’ de negociação – Organização Mundial de Comércio/OMC, Área de Livre Comércio das Américas/ALCA e o acordo Mercosul-União Europeia. Para tal, o capítulo fará uma breve descrição da dinâmica de negociações agrícolas nessas três frentes, examinará como o agro operou a disputa dentro do Estado e também na sociedade, e como estas pressões foram traduzidas em posições negociadoras.

### 2.1. O agro como concertação política nos governos Lula (2003-2010)

Em diálogo com a tese de Guilherme Delgado sobre o pacto de economia política do agronegócio, o trabalho de Caio Pompeia (2018) faz uma análise em profundidade sobre a formação do agronegócio como ator político, sua história, lideranças, organizações representativas dos diversos setores que o compõem, arranjos e articulações entre eles e formas de atuação. A ênfase de seu trabalho é na dimensão de concertação política do setor, cujo objetivo principal é identificar consensos para influenciar setores do Estado e lograr políticas públicas; ou seja, uma concertação entre atores da esfera privada e da esfera pública. Caio Pompeia assim define a concertação política do agronegócio:

*“A concertação consiste em uma composição intersetorial de caráter político entre representações da agricultura e de segmentos conectados a ela que, alicerçada na categoria agribusiness/agronegócio, atua de forma multilateral, coordenada, institucionalizada e sistemática. Sua finalidade principal é a ação voltada a convencer a opinião pública a valorizá-la e pressionar o Estado a inseri-la como elemento estratégico no planejamento governamental. (...) Em 2018, a concertação política do agronegócio engloba entidades patronais da agropecuária, das indústrias de máquinas e insumos agrícolas, e daquelas das principais commodities de exportação, além de atores dos três Poderes do Estado, da academia, do mercado financeiro, de empresas de comunicação e consultoria. Essa é a conformação dada pelo conjunto de seus três principais núcleos, a FPA (Frente Parlamentar Mista da Agropecuária), o Cosag (Conselho Superior do Agronegócio da FIESP) e a Abag (Associação Brasileira do Agronegócio).” (Pompeia, 2018, pgs. 44-45).*

O caráter privado-estatal desta concertação combina uma retórica liberal, porém com forte dependência do Estado para viabilizar seus interesses. Pompeia analisa a trajetória de construção do conceito de agronegócio, que nasce nos Estados Unidos e impregna o Estado, a academia, a mídia, demarcando alguns momentos e documentos cruciais que pontuam a consolidação da hegemonia do setor. Dando seguimento à abordagem de Guilherme Delgado sobre os anos 90 como o período em que se fortalecem as parcerias público-privadas, Pompeia analisa como em 2010 ocorre o marco crucial da articulação entre a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG) e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) para fortalecer uma concertação política entre o agro e os setores industriais visando atuar não apenas no Executivo mas também no Parlamento. É neste período que se altera o sentido tradicional da bancada ruralista, que se transforma em Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e amplia sua agenda para além dos interesses patrimoniais, passando a incluir estratégias empresariais mais sofisticadas.

Pompeia analisa como a concertação atuou para promover alterações no Código Florestal visando o seu enfraquecimento (Pompeia, 2018, pg. 265) e também para atacar os direitos territoriais indígenas (Pompeia, 2018, pg. 279). As controvérsias e críticas ao setor vindas do âmbito doméstico e internacional relacionadas ao seu caráter anti-ambiental, de violação de direitos humanos e de adoção de trabalho escravo resultaram em novas estratégias e em intensa ampliação dos dispositivos da concertação junto ao Parlamento, ao Executivo, à academia, à imprensa, com forte reforço nas frentes de comunicação, produção de informações, análises e estatísticas.

Pompeia demonstra como a concertação criou *think tanks* privados que produzem dados e estatísticas, que por sua vez fortalecem o aparato de justificação e legitimação do agro como o grande responsável pelo PIB e pelos saldos da balança comercial. Seu trabalho demonstra que a partir dos anos 2000 diversas firmas de consultoria e núcleos de estudos passam a aderir à concertação política do agro e a prestar assessoria com produção de estatísticas, estudos e apoio em negociações internacionais de comércio, como é o caso do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE), do Centro de Estudos do Agronegócio da Fundação Getúlio Vargas (GV Agro), do Departamento do Agronegócio da Fiesp (Deagro), entre outros (Pompeia, 2018, pgs. 297, 300-301). Quanto aos *think tanks*, Pompeia destaca dois em especial, devido ao peso e à capacidade de orientação das estratégias da concertação nos anos recentes: o Instituto Pensar Agropecuária/IPA - segundo o autor, o IPA tornou-se um dos núcleos centrais

da concertação - e o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo/Cepea/Esalq/USP.<sup>29</sup>

A ideia totalizante do *agro é tudo* se desdobrou também na produção de estatísticas que passaram a ser amplamente difundidas. Ao longo de seu trabalho, Pompeia demonstra como as estatísticas sobre o peso do agro no PIB, na balança comercial e na criação de empregos têm sido adotadas por todos os governos nas últimas décadas, assegurando um permanente e robusto aparato de legitimação ideológica e cultural do setor no Estado e na sociedade.<sup>30</sup>

...

Seguindo a trilha do trabalho de Pompeia, a seguir esta pesquisa investigará como a concertação política do agro exerce pressão especificamente sobre a formação da política externa brasileira. Este capítulo pretende, portanto, investigar como a hegemonia do agro se

---

<sup>29</sup> Sobre o IPA, sua criação atendeu ao objetivo de criação de “um órgão de intermediação entre entidades da concertação do agronegócio e a FPA (Frente Parlamentar da Agropecuária). Fundado em 2011, durante o auge das disputas envolvendo mudanças no Código Florestal, o Instituto Pensar Agropecuária é uma associação de direito privado atuante no âmbito da FPA e financiada por entidades do agronegócio (IPA, 2017). Atribuindo, além de maior institucionalidade e sistematicidade, crescente caráter estratégico à interação de representações do patronato rural e das indústrias com o Legislativo, o IPA agrega, além de organizações ruralistas, entidades representantes das indústrias situadas a montante e a jusante da agropecuária.” (Pompeia, 2018, pg. 285-286). Já o “Cepea, da Esalq, é especializado em preços agrícolas. Conforme o agronegócio começou a interessar mais ao mercado financeiro, em virtude da derrocada da política de crédito rural subsidiado, a Bolsa de Mercadorias e Futuros passou a demandar desse centro da USP indicadores das principais commodities agropecuárias (CEPEA, 2018). Com o salto nas exportações de commodities agrícolas no começo da década de 2000, a CNA fechou acordo com o Cepea para que esse centro passasse a calcular, periodicamente, o PIB do agronegócio (BARROS, 2017). Atualmente, o Cepea realiza quatro tipos principais de trabalho: (1) cálculos de preços agropecuários, (2) pesquisas sobre custos e lucros na agropecuária, (3) índices sobre as exportações do agronegócio e (4) PIB do agronegócio (BARROS, 2017). O Ministério da Agricultura, por seu turno, agrega informações da agropecuária e de outras pastas para consolidar a balança comercial do agronegócio no Brasil. São esses dois últimos dispositivos – o Cepea e o MAPA – os responsáveis por gerar as principais estatísticas macroeconômicas que subsidiam a ação política da concertação.” (Pompeia, 2018, pg. 301).

<sup>30</sup> “Em suas várias formas, o agenciamento de estatísticas desempenha papel fundamental para legitimar e dotar de eficácia os planos desenvolvidos no âmbito da concertação. Expressando características do agronegócio como noção com destaque para o triplo pilar justificatório, balança comercial, PIB e empregos, elas ajudam a garantir, por reiteração sistemática na esfera pública, um poder de convencimento bastante relevante sobre setores da sociedade civil e o governo.” (Pompeia, 2018, pg. 49). (...) Esse espírito tem sido agenciado pelo presidente Michel Temer para fundamentar o atendimento, pelo Estado, de pautas da concertação (nessa estratégia, ele foi precedido por Lula e Dilma Rousseff). Em agosto de 2016, ele afirmou que “O agronegócio aqui no Brasil responde por mais de 40% das exportações, por 25% dos empregos e por cerca de 20% do PIB” (Portal do Planalto, 04/07/2016). Em outubro de 2017, Temer ressaltou que “O agronegócio tem sustentado o PIB brasileiro” (UOL, 20/10/2017).” (Pompeia, 2018, pg. 302).

projeta na política externa brasileira, assim como se projeta em outras prioridades de políticas públicas e destinação de recursos no âmbito doméstico.

Não se pretende aqui fazer nem uma análise na linha da pluralização do processo decisório na formação e tomada de decisão em política externa nem uma investigação sobre como as burocracias, percepções subjetivas ou cognitivas de diversos atores se movem na conformação da agenda dessa política ou ainda sobre a perda do monopólio, autonomia e insulamento do Ministério das Relações Exteriores/MRE. Esta pesquisa parte do pressuposto que nunca houve insulamento, mas sim a interpretação dos interesses das classes dominantes como sendo um suposto ‘interesse nacional’ – esta discussão será feita no capítulo 4 à luz de Gramsci.

O ano de 2003 inaugurou uma nova diretriz para a inserção do Brasil no mundo. A ‘política externa ativa e altiva’ da era Lula era assentada em uma leitura sobre uma ordem internacional em transição, onde alguns países do Sul, em especial a China, emergiam como nos polos dinâmicos da economia e da geopolítica global. O Brasil, para ter peso como ator global, deveria estar primeiro fortemente ancorado na América do Sul, para então estruturar alianças no eixo Sul-Sul por meio de novas bases de cooperação, investimentos e instrumentos de financiamento. O sistema multilateral era percebido como arena onde o país poderia encontrar um equilíbrio de forças mais favorável; portanto, a continuidade das relações com as grandes potências, embora seguisse sendo prioridade, ocorreria em um cenário de uma distribuição mais equilibrada de esforços, tendo sempre a ancoragem regional e Sul-Sul como base de sustentação.

Em meio a este cenário, a ‘política externa ativa e altiva’ foi marcada por dois atos inaugurais da – (i) a criação do G20<sup>31</sup> na reunião ministerial da OMC em Cancún, México, e (ii) a reunião ministerial da ALCA em Miami, EUA. Em ambos momentos o Brasil exerceu forte protagonismo e foi capaz de alterar a correlação de forças nesses dois tabuleiros. Mas é

---

<sup>31</sup> A criação do G20 na OMC foi liderada pelo Brasil e Índia. O grupo é formado por 21 países em desenvolvimento com interesses convergentes na agenda de agricultura na Rodada de Doha. Seus membros são: África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue. O G20 visava se diferenciar do Grupo de Cairns que, embora composto por grandes exportadores agrícolas, era muito heterogêneo em termos de interesses comuns e de posição na geopolítica. Na época, o Grupo de Cairns era composto por: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai e Vietnã.

importante ressaltar que, seja nas negociações da OMC, da ALCA ou do acordo Mercosul-UE, a estratégia negociadora do Brasil manteve o mesmo padrão: ao priorizar a tentativa de ampliar o acesso a mercados para as exportações do agro, os negociadores do Brasil ofereciam em troca concessões em áreas de interesse dos países desenvolvidos, o que resultava em impactos negativos para amplos setores da sociedade brasileira e limitava o chamado *policy space* do país. O então chanceler Celso Amorim tentou de muitas maneiras, nos três tabuleiros de negociação, evitar que essas barganhas em prol do agro resultassem em prejuízos ainda maiores para os demais setores. Examinaremos estas questões em detalhe mais adiante, enfatizando como os movimentos sociais do campo disputaram a agenda e a formação das posições negociadoras do Brasil.

## **2.2. As negociações em “tabuleiros”**

### **2.2.1. O “tabuleiro” da Organização Mundial do Comércio (OMC)**

O objetivo principal da OMC é a liberalização do comércio mundial. Por se tratar de um tema essencial para a sobrevivência da humanidade, a agricultura ficou fora das negociações sobre liberalização por um longo período (Jakobsen e Martins, 2002). A agenda agrícola só voltou a ser objeto de uma discussão substancial na chamada Rodada Uruguai do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) que teve início em 1986 e culminou na criação da OMC em 1995. O Acordo Agrícola da OMC respondia a uma pressão de grandes exportadores de produtos agrícolas reunidos no Grupo de Cairns, que o Brasil integrava, e que demandava o fim dos volumosos subsídios à agricultura, tanto à exportação quanto a apoios domésticos e outros apoios considerados ‘distorcivos ao livre comércio’, praticados pelos países do Norte. A agenda agrícola sempre esteve no centro das grandes disputas nas negociações da OMC, sendo considerada a “locomotiva” (Amorim, 2015) de todo o processo negociador - e foi a causa direta do fracasso tanto da anunciada Rodada do Milênio da OMC, que iniciaria na reunião ministerial de Seattle/EUA em 1999, quanto da Rodada de Doha, no Catar, iniciada em 2001, que priorizava a liberalização do comércio agrícola e o enfrentamento do tema dos subsídios à exportação e apoios domésticos.

Até então, o Grupo de Cairns pouco conseguira alcançar. A reunião ministerial da OMC em Cancún, no México, realizada em 2003, foi o palco de uma alteração fundamental no

cenário, quando uma nova articulação liderada pelo Brasil e Índia – o G20 – passou a configurar uma nova correlação de forças na OMC e acabou por se tornar o “centro de gravidade do processo negociador” (Amorim, 2015). Tratava-se de uma articulação política com identidade do Sul e que incluía propostas de limitar a agenda neoliberal. O G20 combinava os interesses ofensivos de grandes exportadores agrícolas de países em desenvolvimento, como o Brasil, com interesses defensivos de proteção da segurança alimentar doméstica, como a Índia, por meio de salvaguardas e direito à defesa da agricultura local e familiar. O chanceler brasileiro à época, Celso Amorim, foi o grande articulador do protagonismo que o Brasil passou a exercer no G20, coordenando posições nem sempre convergentes entre seus membros<sup>32</sup>, tendo posicionado o Brasil no núcleo do processo decisório e da dinâmica geral das negociações na OMC.

A criação do G20 acabou por favorecer a agricultura familiar e camponesa do Brasil devido a uma confluência entre a necessidade de se articular com a agenda defensiva da Índia e, ao mesmo tempo, o fato de que a partir de 2003 o Brasil ter começado a incluir a agricultura familiar e camponesa nas disputas domésticas, ainda que de forma muito desigual em relação ao agro, o que resultou em uma ampliação da capacidade de incidência tanto do MDA quanto dos movimentos sociais do campo, que encontraram no chanceler Celso Amorim um interlocutor que dialogava e tentava absorver suas propostas. Em seu livro *Teerã, Ramalá e Doha - Memórias da Política Externa Ativa e Altiiva* (2015), Celso Amorim valoriza o diálogo mantido com organizações sociais ao longo daquele período:

*“Era meu hábito dar atenção às ONGs brasileiras ou estrangeiras, sempre que percebia interesse autêntico em dialogar. No Brasil, por exemplo, estive várias vezes com líderes sindicais e representantes de ONGs, para não falar de dirigentes de associações empresariais, que já eram interlocutores frequentes do governo.”* (Amorim, 2015, pgs. 314-315).

Os representantes do agro apoiaram a liderança do Brasil na criação do G20, por entenderem que naquele momento - quando EUA e União Europeia apresentaram propostas que não seriam facilmente aceitáveis pelo Grupo de Cairns - poderiam obter mais vitórias por meio de uma articulação entre países do Sul do que entre os grandes agroexportadores reunidos

---

<sup>32</sup> “Apesar do interesse comum que movia seus integrantes desde Cancún (...), o G20 estava longe de ser um bloco monolítico. Não eram de todo infrequentes tensões entre países altamente competitivos nessa área (como Argentina, Uruguai e Chile) e outros, mais voltados para a proteção dos próprios mercados (como a Índia, alguns asiáticos e até certos países da América Latina, como Venezuela e Cuba).” (Amorim, 2015, pg.311).

no Grupo de Cairns.<sup>33</sup> Assim, em Cancun o G20 ergueu-se a partir dos temas que interessavam tanto ao Brasil quanto à Índia. Havia três pilares igualmente importantes: (i) o de acesso a mercados, (ii) o de redução de subsídios domésticos nos Estados Unidos e Europa e (iii) o do interesse da Índia no desenvolvimento rural. Esses três pilares organizaram o G20.

No entanto, o G20 foi paulatinamente abandonando – e nisso o Brasil teve uma responsabilidade – o tema que mais interessava à Índia (salvaguardar e promover sua agricultura interna), passando a se concentrar na agenda de acesso a mercados. Isso estremeceu o G20 porque a agenda se restringiu aos interesses de apenas alguns países, o que acabou por ser determinante para o colapso, não apenas da reunião ministerial de Cancún, como também da Rodada de Doha da OMC em seu conjunto.

### 2.2.2. O “tabuleiro” da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)

Em 1994, no auge do chamado Consenso de Washington<sup>34</sup>, os EUA anunciaram a criação do NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte, abrangendo os EUA, México e Canadá). A ALCA seria uma extensão da agenda do NAFTA ‘do Alaska à Terra do Fogo’, derrubando as fronteiras do continente para a livre circulação e expansão do capital e das corporações norte-americanas, ao mesmo tempo em que fechava as fronteiras para a circulação de pessoas por meio de restrições à imigração. A primeira Cúpula das Américas, realizada no final de 1994 em Miami, definiu a estrutura das negociações e um Plano de Ação. A ambição era imensa e se expressava em uma agenda que ia muito além da OMC em relação à livre circulação de bens, capital e serviços e à perda de capacidade do Estado – havia, por

---

<sup>33</sup> “A proposta conjunta EUA-UE abalou a aposta dos líderes do agronegócio brasileiro na pauta exclusivamente liberalizante do Grupo de Cairns. Pelo menos parte do setor privado começou a compreender que a ambição em acesso a mercados deveria ser flexibilizada, nem que fosse conjunturalmente, para viabilizar as alianças necessárias para enfrentar o retrocesso representado pela proposta estadunidense e europeia. Com isso, as lideranças do agronegócio passaram a apoiar as proposições do G-20, sendo representadas nas negociações em Cancun pelo ministro da Agricultura. Essa decisão do Brasil representou, aparentemente, uma reorientação de suas alianças, que passaram a priorizar os países em desenvolvimento mais do que os agroexportadores do Grupo de Cairns. Dessa forma, a posição brasileira, até então centrada na abertura de mercado, foi flexibilizada, e isso permitiu a ampliação da agenda de negociações internacionais e a incorporação, ainda que com pouquíssimo peso político, de outros e novos interesses na posição brasileira, tais como os relacionados ao desenvolvimento rural e ao fortalecimento da agricultura familiar (Soares e Delgado, 2004).”

<sup>34</sup> O Consenso de Washington foi o termo cunhado no final dos anos 80 para definir o pacote de reformas econômicas neoliberais a serem implementadas em especial na América Latina em sintonia com os programas de ajuste estrutural com vistas à liberalização, privatização, desregulamentação e redução do papel do Estado.

exemplo, assim como no NAFTA, a proposta da Cláusula Investidor *versus* Estado, onde um investidor poderia processar um governo nacional ou subnacional por potenciais prejuízos futuros oriundos de leis e regulações domésticas.

Agricultura era um entre os nove Grupos de Negociação<sup>35</sup> por meio dos quais evoluíam (ou não) as negociações. Como o Brasil tinha uma pauta de exportações com os Estados Unidos um pouco mais diversificada, com um peso maior de setores não diretamente ligados à cadeia do agro (como, por exemplo, aço e calçados), era possível observar uma disputa mais aberta entre os representantes do agro e da indústria. O presidente da FIESP à época, Horácio Lafer Piva, afirmou que *“uma nova abertura precipitada da economia brasileira pode levar boa parte das empresas nacionais à falência (...) A indústria brasileira desaparecerá se o país entrar bruscamente na ALCA.”*<sup>36</sup>

O esvaziamento das negociações – ou a derrota da ALCA, como expressam os movimentos sociais do continente – foi fruto de uma confluência de fatores: uma ampla campanha continental “Não à ALCA” que reuniu todas as resistências sociais do Alaska à Terra do Fogo<sup>37</sup>; uma mudança política substancial na América Latina com o início dos governos do chamado ciclo progressista que desejavam defender a região de um avanço ainda maior do imperialismo; e, no Brasil, percepções cautelosas de alguns setores da indústria sobre os riscos de uma total abertura aos Estados Unidos, somada à percepção do setor exportador ligado ao agro de que não haveria obtenção de ganhos substanciais de acesso ao mercado agrícola dos Estados Unidos através da ALCA.

A reunião ministerial realizada em 2003 em Miami, EUA, resultou no esvaziamento da ALCA com a apresentação da proposta do Brasil de uma ‘ALCA em três trilhos’ - que desmembrava o escopo da agenda em três áreas separadas de negociação dificultando assim os *trade-offs* entre temas - o que de fato encerrava o jogo. Embora muitos atribuam o fim da ALCA

---

<sup>35</sup> Os Grupos de Negociação era: Acesso a Mercados, Agricultura, Investimentos, Serviços, Compras Governamentais, Solução de Controvérsias, Direitos de Propriedade Intelectual, Subsídios, Anti-dumping e Medidas Compensatórias, e Políticas de Concorrência.

<sup>36</sup> Jornal Valor Econômico, 14/12/2000.

<sup>37</sup> A Campanha Continental contra a ALCA e a Aliança Social Continental reuniram o movimento sindical, de camponeses e trabalhadores rurais, Igrejas, ambientalistas, movimentos indígenas, negros, de mulheres, entre muitos outros, tendo sido inclusive objeto de um plebiscito no Brasil que reuniu 10 milhões de assinaturas contra a ALCA e a dívida externa.

à Cúpula das Américas, realizada em 2005 em Mar del Plata, Argentina, seu fim de fato ocorreu em 2003 sob a liderança do Brasil.

Se em 1994 Miami havia sediado o lançamento da ALCA, em 2003 esta mesma cidade foi palco de grandes mobilizações da Campanha “Não à ALCA”, que reverberavam e se somavam, nos salões das negociações oficiais, às resistências dos governos do chamado ciclo progressista na América Latina, e que culminaram em 2005 em Mar del Plata, onde também houve a confluência entre massivas manifestações de rua com aguerridas batalhas entre os negociadores das delegações oficiais.

### **2.2.3. O “tabuleiro” do acordo Mercosul-União Europeia**

Com negociações dificultadas por inúmeras idas e vindas desde 2004, a agenda substantiva do núcleo desse acordo era bastante similar à da ALCA. Porém, a relação comercial entre os blocos guardava e, ainda guarda, algumas diferenças. De um lado, os interesses ofensivos da União Europeia (UE) em acessar o mercado do Mercosul com seus produtos industriais, serviços e grandes corporações, inclusive no setor de compras governamentais, e uma postura defensiva em agricultura, oferecendo concessões muito aquém dos interesses dos exportadores do agro. Do lado do Mercosul, em especial do Brasil, os interesses expressos em uma pauta de exportações para a UE concentrada em um padrão primário exportador de *commodities* agrícolas, intensivo em exploração de recursos naturais, mais especificamente, terra. Uma relação muito assimétrica, que aprofunda ainda mais a desindustrialização e o papel do Brasil de exportador de recursos naturais.

Este cenário abriu tensões entre setores do agro e da indústria; enquanto o agro pressionava pelo aumento das barganhas oferecidas pelo Brasil em outros setores para tentar ampliar o acesso de suas exportações aos mercados europeus (cujas ofertas de acesso ao agro sempre ficaram muito aquém do esperado), setores da indústria apresentavam restrições. Segundo o então chanceler Celso Amorim:

*“Em um momento crítico das negociações entre o Mercosul e a União Europeia, em 2004, mantive reunião na sede da FIESP, na qual pude observar, além da insatisfação com a oferta agrícola, fortes temores de boa parte do setor industrial em relação às demandas da UE em manufaturas. Ao contrário da versão corrente de que as negociações teriam ‘empacado’ em função da má vontade do Itamaraty ou da rigidez argentina, a causa principal do impasse foi a total insuficiência da oferta agrícola por parte da UE.”* (Amorim, 2015, pg. 309).

Em períodos recentes, a estes contenciosos somaram-se as declarações de alguns governos europeus condicionando a continuidade das negociações ao cumprimento, por parte do Brasil, de normas e compromissos ambientais de redução de desmatamentos e queimadas visando atender aos compromissos firmados no Acordo do Clima da ONU.

.....

A liderança brasileira na condução do esvaziamento da ALCA e as restrições à forma como evoluíam as negociações do acordo Mercosul-UE levaram setores dos movimentos sociais e da opinião pública doméstica e internacional a terem percepções um tanto equivocadas sobre as diretrizes da política externa brasileira do período. Alguns movimentos sociais na região e no mundo passaram a esperar que o Brasil estivesse disposto a liderar resistência similar no âmbito multilateral, e por isso foi na OMC que a política externa do governo Lula foi mais difícil de ser decodificada.<sup>38</sup> Por um lado, o Brasil foi protagonista na criação de uma coalizão de países do Sul, o G20, capaz de alterar a correlação de forças no sistema multilateral de comércio, desmontando o formato negociador antes concentrado nos países centrais. As expectativas dos movimentos sociais se baseavam no “empate” criado pelo G20 em Cancún para depositar esperanças no Brasil de que os termos tão injustos de negociação da rodada não iriam avançar. Porém, após Cancún, o compromisso visceral do Brasil não somente com o sucesso da rodada, mas também com a sobrevivência institucional da OMC, foi deixando claro que as inovações da política externa de Lula não alteravam o cerne da questão: o agronegócio, e o setor exportador a ele ligado, integra o núcleo essencial das classes dominantes e, portanto, tem enorme peso na formação das posições negociadoras do país. Na OMC, o país tentou avançar e destravar a Rodada Doha a qualquer custo na tentativa de abrir mercados para as exportações agrícolas. Para tal, se dispunha a oferecer, em troca do acesso a mercados agrícolas, setores chave para o desenvolvimento e a sustentabilidade no país, como é o caso das ofertas de redução drástica de tarifas em produtos industriais sob as negociações de NAMA (*Non-Agricultural Market Access*), e de setores cruciais de serviços que, caso as negociações tivessem avançado nesses termos, teriam um impacto muito negativo sobre os direitos da população a serviços públicos e sociais.

---

<sup>38</sup> Amorim criticises carve-outs for rich countries, text imbalances, Third World Network, 22 de julho de 2008 - <https://www.twn.my/title2/wto.info/twninfo20080724.htm>

Portanto, a partir de 2003, não há dúvida que o Brasil exerceu forte protagonismo nos três tabuleiros, justamente em um período em que as negociações se encontravam em momentos cruciais e decisivos. No caso da OMC, a reunião ministerial de Cancún, com a criação do G20, desenhou uma nova correlação de forças, uma nova agenda e uma nova dinâmica das negociações. No caso da ALCA, a liderança do Brasil fazendo o contraponto aos EUA também alterou a correlação de forças e a agenda. No caso do acordo Mercosul-UE, também a estratégia negociadora do Brasil, fortemente ancorada nos interesses do agro, definiu (e ainda define) o ritmo das negociações.

Este protagonismo do Brasil e do agro pode ser constatado pela presença de Supachai Panitchpakdi, Diretor-Geral da OMC à época (2002-2005), acompanhado de Stuart Harbinson, Diretor do Comitê de Agricultura da OMC, em reunião da Câmara de Comércio Exterior/CAMEX realizada em julho de 2003 com a presença de diversos ministros e de um representante da Confederação Nacional da Agricultura/CNA. Na ocasião, o Presidente do Conselho de Ministros da CAMEX afirmou que *“a agricultura é o tema principal da próxima rodada de negociações na OMC. O MRE destacou o papel da agricultura em todas as negociações a serem realizadas: Doha, ALCA e Mercosul-União Europeia.”*<sup>39</sup> Até 2010, foram intensas as visitas, consultas e diálogos mantidos pelo chanceler brasileiro Celso Amorim tanto com os líderes do USTR (*US Trade Representative*) quanto com o Comissário de Comércio europeu Peter Mandelson, assim como com Pascal Lamy, que sucedeu Supachai Panitchpakdi como Diretor Geral da OMC entre 2005 e 2013, quando então foi sucedido pelo brasileiro Roberto Azevedo.

---

<sup>39</sup> Ata da XXV Reunião da Câmara de Comércio Exterior, 31/07/2003 - <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos>

### **2.3. O agro na formação das posições negociadoras do Brasil na OMC, ALCA e acordo Mercosul-UE.**

A política externa é uma das principais áreas de atuação do Estado onde a concertação política do agronegócio exerce influência visando definir diretrizes em prol de seus interesses, em especial na agenda de comércio exterior. Aqui analisaremos como a projeção do Brasil no mundo protagonizada pelos interesses do agro expressa a hegemonia do setor, e como o agro tenta fazer valer a noção de que os interesses do setor na formação da política externa seriam sinônimo do interesse geral, ou seja, seriam a expressão de um suposto interesse nacional unitário, homogêneo e sem conflitos.

A noção de interesse nacional é abordada em estudos tradicionais de política externa dentro de um amplo espectro de perspectivas, desde o realismo clássico até o campo liberal, com diversas nuances no meio do caminho. No paradigma realista clássico, grosso modo, o interesse nacional estaria centrado no Estado, ator unitário, homogêneo, soberano sobre o seu território, sem conflitos nem fragmentações, pouco importando o ambiente doméstico, atuando na relação com outros Estados mantendo uma nítida separação entre política doméstica e internacional, sendo a política externa uma esfera autônoma de ação. O interesse nacional seria orientado pela busca de maximização do poder - como no realismo político expresso por Hans Morgenthau em “Politics Among Nations” (1948) - ou de segurança - expresso no realismo sistêmico de Kenneth Waltz em “Theory of International Politics” (1979) - onde há forte acentuação da fronteira e da autonomia da política internacional em relação à política doméstica.

A aceleração da globalização - e com ela as agendas de comércio, cooperação, de atores não-estatais no sistema internacional e de interesses mútuos entre Estados nacionais - resulta em uma intensificação de críticas ao realismo, fazendo emergir uma diversificação de perspectivas mais próximas ao campo liberal que, em diálogo com os fundamentos do realismo, enfatizam a interação entre dinâmicas domésticas e política internacional com autores como Robert Putnam e seu modelo de jogos de dois níveis (mantendo-se contudo a unidade

negociadora centrada no Estado), como Thomas Risse-Kappen<sup>40</sup> e Andrew Moravcsik<sup>41</sup> frisando a importância de uma perspectiva de integração e não de mera adição da dimensão doméstica como uma simples variável entre as dimensões interna e internacional. O trabalho de Maíra Siman Gomes (2014) percorre a literatura do campo de análise de política externa em sua interação com os estudos de política internacional, dando uma contribuição decisiva à compreensão das abordagens liberais em política externa.<sup>42</sup>

No amplo espectro de nuances entre as perspectivas realistas e liberais estão incluídas também visões sobre as possibilidades das instituições internacionais alterarem os cálculos dos

---

<sup>40</sup> Risse-Kappen, Thomas (Ed.) - "Introduction" e "Structures of Governance And Transnational Relations: What Have We Learned?", in *Bringing Transnational Relations Back In - Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press, 1995.

<sup>41</sup> Moravcsik, Andrew - "Introduction: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", in Evans, Peter. Jacobson, Harold, Putnam. Robert (Ed.) - *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, 1993).

<sup>42</sup> "Agrupados de forma indefinida dentro de uma "abordagem liberal da política externa" (Carlsnaes, 2002), diversos estudos tem contribuído desde o fim da década de 1970 para engrossar o diálogo cada vez maior entre o campo da APE e os estudos de política internacional, especialmente aqueles que enfatizam a multiplicidade de atores e fatores - domésticos, internacionais e transnacionais - na determinação da política externa dos estados. É bem sabido como diferentes perspectivas pautadas por uma visão liberal da política internacional buscam em fatores internos a explicação para a definição da posição externa dos estados. Vários são as teorias e os modelos, a exemplo da chamada "Tese da Paz Democrática" (Doyle, 1986) que problematizam, entre outros aspectos, como as características das instituições políticas estatais e das sociedades nacionais - considerando desde os quadros constitucionais; os canais de comunicação do estado com a sociedade civil; a força da opinião pública; até o tipo de regime político, entre outros elementos - podem impactar sobre a forma e o conteúdo das barganhas e das decisões de política externa (ver Hudson & Vore, 1995; RisseKappen, 1991). O trabalho de Andrew Moravcsik (1997; 2008) tanto atualiza quanto sintetiza o esforço de aproximação entre a APE e a PI ao agrupar em uma versão plural e sofisticada do liberalismo as principais variáveis com as quais as diferentes correntes liberais tentaram tradicionalmente compreender a política externa e internacional. Reavivando o anseio por uma "grande teoria" das Relações Internacionais, Moravcsik propõe, sem desconsiderar a influência dos fatores sistêmicos sobre o comportamento dos estados, uma abordagem que privilegia a análise de um conjunto de variáveis internas, sejam estas "(...) ideacionais (efeitos das ideologias ou identidades culturais na política externa); institucionais (efeitos dos tipos de instituições de representação); e econômico comerciais (efeitos dos tipos de políticas econômicas)" (Pinheiro & Salómon, 42 2013, pp. 45-6). A partir de um olhar mais específico da prática diplomática dos estados, deve-se ressaltar também o trabalho de Robert Putnam (1988) "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two level games" onde se propõe uma forma de pensar a interação entre as influências domésticas e internacionais na determinação da posição dos estados no âmbito de negociações internacionais. Para Putnam, negociadores internacionais atuam conciliando os interesses de atores domésticos com as limitações e possibilidades postas pelo sistema internacional. Diferentemente das abordagens centradas apenas em demandas internas ou na lógica sistêmica onde há um interesse nacional pré-definido (como ocorre nas abordagens realistas), Putnam defende que o negociador precisa não apenas barganhar com outros Estados (nível I), como negociar com as diversas forças domésticas (nível II)." Gomes, Maíra Siman - A "pacificação" como prática de "política externa" de (re)produção do self estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), Tese de Doutorado, IRI/PUC-Rio, pgs. 41-42 (2014).

Estados, onde situam-se diversas perspectivas sobre o papel dos regimes, normas e cooperação em interação com o poder, como as abordagens mais próximas ao institucionalismo liberal e sobre a interdependência (Robert Keohane), ao neorealismo (Stephen Krasner) e as perspectivas que emergem da Escola Inglesa que expressam uma mediação entre as tradições realista e liberal, em um equilíbrio entre poder, anarquia, regras e interesses compartilhados, cujo trabalho de referência é “A Sociedade Anárquica” de Hedley Bull (1977).<sup>43</sup> Já as perspectivas liberais grosso modo partem de uma noção de Estado baseada em um “contrato social” que pairaria acima das disputas entre classes e forças sociais, onde a autoridade seria cedida a um Estado imune aos conflitos; segundo estas visões, a política externa seria formada a partir de um leque ampliado de atores e de temas, articulando agendas da *baixa* e da *alta* política; as relações entre os Estados seriam marcadas por uma interdependência complexa, onde operam múltiplos atores, e as disputas em torno da formação da política externa seriam fruto de conflitos inter-burocráticos entre setores de burocracias insuladas no Estado.

Esta pesquisa não se dedica a fazer uma análise de processo decisório em política externa a partir dos agentes e burocracias envolvidos, mas sim dos conflitos e disputas que nela se expressam. Esta pesquisa adota sim a premissa da centralidade do Estado na formação da política externa, no sentido de que é o Estado que absorve, traduz e expressa os interesses de atores não-estatais - no caso aqui examinado as classes dominantes agrárias reunidas na concertação política do agro. Seguindo a abordagem da Teoria Crítica de Robert Cox (1981), esta pesquisa entende que a política externa é formada a partir de capacidades e interesses materiais concretos que interagem com ideias e instituições. A política externa resulta de processos na esfera da produção que engendram forças sociais e estas, por sua vez, geram mudanças na ação e na estrutura do Estado (Cox, 1981, pg. 136-138). Esta dinâmica – ativada pelas possibilidades de incidência e politização abertas pela democratização – é movida por intensos conflitos e disputas histórico-estruturais (como é o caso dos conflitos por terra no Brasil), poder, hegemonia, contra hegemonia, e não por uma mera pluralização de atores, interesses e agendas (Cason e Power, 2009). Ademais, como esta pesquisa parte da premissa de que o capitalismo sempre operou acima das fronteiras nacionais, aqui não tem centralidade o debate sobre a impermeabilidade ou não do âmbito doméstico, ou sobre a influência exercida

---

<sup>43</sup> Já a obra de David Campbell *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity* (1992) exerceu influência entre as perspectivas críticas ao propor uma abordagem pós-estruturalista no debate sobre política externa. O autor construiu um argumento sobre política externa como criação de identidades, discursos, narrativas e subjetividades que criam fronteiras e exclusões entre o ‘eu’ e o ‘outro’. (Gomes, 2014, pg. 97).

pelo internacional sobre os Estados Nacionais, ou sobre a separação entre Estado e sociedade civil.

Para investigar como o agro – representando os interesses das classes dominantes agrárias – busca transformar seus interesses de classe em interesse universal, nossa análise trabalha, portanto, com os conceitos de Gramsci sobre o Estado ampliado e sua projeção no internacional por meio da política externa. As relações entre o agro no Brasil e as cadeias transnacionais de produção de grãos e alimentos, que encontram nas instituições do sistema internacional o ambiente de expansão dos seus interesses, são uma demonstração da hegemonia no sentido gramsciano – uma articulação entre poder material, ideologia e instituições (Cox, 1981, pgs. 139-141). A abordagem de Cox pode ser demonstrada pelas regras vigentes nas negociações agrícolas da OMC, pautada por princípios tais como o de Nação Mais Favorecida, Trato Nacional, liberalização progressiva<sup>44</sup> - ao se tornar membro da OMC, um país precisa se comprometer a dar passos de abertura comercial e desregulamentação progressivos, a não ‘discriminar’ nenhum parceiro comercial, a não dar preferência a seus produtos e serviços nacionais e produzidos localmente, ou seja, se compromete a dar “tratamento nacional” e igual a produtos, patentes, marcas e serviços nacionais e estrangeiros. A abordagem de Cox também pode ser comprovada pela ênfase dada ao tema do acesso aos mercados nas posições negociadoras do Brasil em resposta aos interesses exportadores do agro -, refletindo os interesses das grandes corporações transnacionais<sup>45</sup>. O poder e a estrutura material da cadeia do agro são projetados nas normas e regras das instituições do sistema internacional, enquanto as ideias totalizantes sobre o *agro é tudo* e símbolo da modernização se articulam com a

---

<sup>44</sup> “A country should not discriminate between its trading partners (giving them equally “most-favoured-nation” or MFN status); and it should not discriminate between its own and foreign products, services or nationals (giving them “national treatment”);

*Treating foreigners and locals equally: Imported and locally-produced goods should be treated equally — at least after the foreign goods have entered the market. The same should apply to foreign and domestic services, and to foreign and local trademarks, copyrights and patents. This principle of “national treatment” (giving others the same treatment as one’s own nationals).”*  
[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact2\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm)

<sup>45</sup> Boletins da Rede Brasileira Pela Integração dos Povos/REBRIP -

<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/1f556c5bb0faf4e58426bcd17e293473/file/boletim-20rebrip-20-202006-01.pdf>,

<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/e7ffaa7046874edfbb71bb78b4bb2658/file/boletim-20setembro-20final.pdf>,

<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/8e9490988658c51a65174027ecc299b8/file/boletim-20agosto-20e-20setembro-20final.pdf>,

<http://www.rebrip.org.br/system/uploads/publication/749e1a0cd346443ca24d4c66352f9c78/file/boletim-20agosto-20final.pdf>, <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/15647-rodada-doha-o-brasil-e-o-agronegocio-entrevista-especial-com-fatima-mello>

hegemonia do ideário do 'livre comércio'. Esta discussão será explorada com mais detalhe no capítulo 4.

Alguns exemplos não deixam dúvidas sobre o protagonismo do agro, que se expressou no período de 2003 a 2010, mas que já era vigente antes<sup>46</sup> e permanece com forte vigência nos dias de hoje. Uma das demonstrações disso foi o lançamento em 2019 de uma iniciativa do MRE com a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) denominada ‘Diplomacia do Agro’<sup>47</sup>, onde o Ministério das Relações Exteriores (MRE) assumiu explicitamente seu papel de instrumento de defesa dos interesses econômicos e comerciais do setor. Tal iniciativa corroborou os esforços permanentes de reforço da centralidade do agro na formação da política externa do país, que também se expressam na criação, no mesmo ano, do Departamento de Promoção do Agronegócio no Itamaraty.<sup>48</sup>

Sonia Regina de Mendonça (2014) adota a noção gramsciana de Estado ampliado para analisar as relações entre as organizações das classes dominantes no meio rural e suas relações com o Estado, em especial o peso que exercem nas agendas da política agrária e agrícola. Para tal, a autora examina especificamente como lideranças de organizações que representam os

---

<sup>46</sup> Embora o recorte temporal adotado por esta pesquisa para analisar as posições do Brasil em comércio seja os governos Lula (2003-2010), vale ressaltar que as posições negociadoras pró-agro da diplomacia brasileira na OMC foram gestadas muito antes, e em especial nos anos 90, durante o governo Fernando Henrique Cardoso: “*Em preparação ao encontro de Seattle da OMC, que ocorreria no final de 1999, a Abag, a CNA e a OCB, criaram, ainda em fevereiro daquele ano, o Fórum Permanente de Negociações Agrícolas Internacionais. Esse fórum foi responsável por fazer estudos (...) e contribuir para unificar os pleitos e o discurso dos líderes que participaram dessa conferência ministerial. O governo brasileiro foi receptivo ao Fórum Permanente, como se pode notar pela delegação brasileira que esteve em Seattle: três ministros, nove deputados, quinze diplomatas e onze representantes de segmentos do agronegócio (RODRIGUES, 2008: 223).*” (Pompeia, 2018, pg. 184-185).

<sup>47</sup> “*Agronegócio invade diplomacia e faz Brasil formar time de adidos agrícolas - O cargo de adido agrícola foi criado pelo Ministério da Agricultura em 2009, durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, e mostra a importância que o agronegócio vem ganhando na diplomacia brasileira. O setor responde por cerca de um quarto do PIB do Brasil e está encarregado de manter a balança comercial superavitária. Hoje, o setor agropecuário brasileiro fornece alimentos para cerca de um bilhão de pessoas em todo o mundo. Em 2019, o setor exportou US\$ 96,8 bilhões – o equivalente a 43,2% do total produzido. A Ásia foi o principal destino, com 49%.*” - <https://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-participa-de-seminario-sobre-agronegocio-no-itamaraty>. Em junho de 2019, o Ministério das Relações Exteriores e a Fundação Alexandre de Gusmão realizaram o seminário ‘Diplomacia do Agronegócio’, na sala San Tiago Dantas, do Palácio Itamaraty, com palestras de abertura do ministro das Relações Exteriores e do presidente da Frente Parlamentar da Agropecuária visando a promoção comercial e imagem internacional do agronegócio brasileiro.” - <http://www.funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/2925-inscricoes-abertas-para-o-seminario-diplomacia-do-agronegocio>.

<sup>48</sup> O Estado de São Paulo, 19/janeiro/2020 - <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,agronegocio-invade-diplomacia-e-faz-brasil-formar-time-de-adidos-agricola,70003164448>

interesses das classes dominantes agrárias ocuparam postos chave no Ministério da Agricultura (MAPA) e quais políticas foram formuladas para atender aos interesses dessa classe.

De modo semelhante, também é forte o peso do agro na formação dos interesses expressos na política externa e na definição das diretrizes principais de atuação do MRE. Tomando por referência os espaços de formação da agenda de comércio exterior nos governos nacionais desde o final dos anos 90, e que se fortaleceram ao longo dos governos Lula, observa-se o peso da participação do setor nas principais áreas de negociações e nos espaços de consulta entre sociedade civil e órgãos de governo. Este é o caso da participação do setor nas delegações oficiais do governo brasileiro para as reuniões de negociação nos três tabuleiros (OMC, ALCA e acordo Mercosul-UE), na Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à ALCA/SENALCA, na Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos ao Acordo Mercosul-União Europeia/SENEUROPA, no Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços/GICI – com ênfase na OMC -, nos Grupos de Trabalho Temáticos Interministeriais que mantinham canais de interlocução com a sociedade civil e se organizavam conforme a coordenação ministerial no tema, bem como nos eventos que representaram marcos na agenda de consulta à sociedade civil sobre a política externa, como foi o caso dos “Diálogos sobre Política Externa”, evento realizado pelo MRE em 2014 visando a elaboração do “Livro Branco da Política Externa Brasileira”, que sintetizou e concluiu as dinâmicas desencadeadas ao longo dos governos Lula.

Alguns personagens tinham centralidade nesses espaços, expressando com nitidez a categoria de intelectuais orgânicos - no sentido gramsciano, o intelectual que desempenha sua função em compromisso com sua classe social<sup>49</sup> - do agro, como foi o caso de Roberto Rodrigues, cuja trajetória foi analisada no trabalho de Caio Pompeia (2018). Este também foi o caso de Rubens Barbosa - ex-embaixador do Brasil em Washington, EUA (1999-2004) e presidente do Conselho de Comércio Exterior da FIESP -, e de Marcos Jank - presidente do Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) de 2003 a 2007. A

---

<sup>49</sup> “Segundo Gramsci “todo grupo social, ao mesmo tempo em que se constitui sobre a base original da função essencial que ele assume no campo da produção econômica, cria organicamente uma ou mais camadas intelectuais que lhe asseguram homogeneidade e consciência de sua própria função, não somente no setor econômico, mas também nos setores social e político (...) essas camadas intelectuais não surgem de forma abstrata, democrática, liberal etc., mas sim de relações concretas dentro do processo histórico de produção social. E será, na sua forma de se articular com a classe revolucionária (ou não), que poderá cumprir a sua “função de agentes da hegemonia”. (Laudicéa de Souza Pinto, Gramsci e os Intelectuais, IFCS/UFRJ, s/d, [http://www.achegas.net/numero/onze/laudicea\\_pinto\\_11.htm](http://www.achegas.net/numero/onze/laudicea_pinto_11.htm)).

trajetória e atuação desses personagens são reveladoras de como as lideranças das classes dominantes agrárias ocupavam espaços estratégicos dentro da estrutura do Estado e, assim, exerciam influência decisiva nas diretrizes da política externa da era Lula.

Rubens Barbosa, defensor das alianças entre empresariado e agronegócio, argumentava em diversos momentos que as classes dominantes necessitavam de um espaço no interior do Estado com poder mais concentrado para a definição da agenda de comércio exterior. Em 2005, ele enfatizava a necessidade de se criar um órgão no aparelho de Estado onde as classes dominantes pudessem exercer influência direta sobre a formação da política externa na agenda de comércio exterior:

*“No âmbito do governo, para facilitar a tomada de decisões de forma coordenada, creio que será inevitável uma discussão franca e objetiva sobre se deve ser mantido o atual sistema burocrático que envolve cerca de 23 ministérios e dez departamentos e agências e mais de 3.600 leis, decretos e regulamentos. Será necessário discutir fórmulas para unificar o comando e aperfeiçoar o mecanismo já criado com a Camex, a fim de melhorar a coordenação, através da criação de uma Secretaria de Comércio Exterior, vinculada à Presidência da República, a exemplo do que ocorre com o USTR, a Representação Comercial, nos EUA.”* (Barbosa, O Globo, 28/06/2005)<sup>50</sup>.

O caso do Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX), núcleo de assessoramento privado da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) é especialmente relevante, já que sua composição de até 20 representantes do setor privado, em diferentes governos<sup>51 52</sup>, tem mantido o padrão de sempre expressar a reunião do núcleo duro das classes dominantes que de fato definem a agenda de comércio exterior do país: majoritariamente representantes do agronegócio, da indústria e do setor financeiro<sup>53</sup>. Em 2010, Rubens Barbosa defendia a centralidade da CAMEX como núcleo que deveria concentrar o poder decisório sobre comércio exterior.<sup>54</sup>

---

<sup>50</sup> Barbosa, Rubens – “Mudança Rápida” - O Globo, 28/06/2005, Opinião, p. 7.

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/391330/noticia.htm?sequence=1>

<sup>51</sup> <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/887-resolucao-n-69-de-14-de-setembro-de-2010>

<sup>52</sup> <http://www.camex.gov.br/noticias-da-camex/238-conex-tem-nova-configuracao>

<sup>53</sup> Como exceção à regra, o DIEESE tem se mantido como membro. Durante o primeiro governo Lula, além do DIEESE, por pressão do Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA, a Rede Brasileira Pela Integração dos Povos/ REBRIP (rede de movimentos sociais e ONGs que atuam sobre a agenda de comércio) foi incluída como membro.

<sup>54</sup> *“Falta ao setor de comércio exterior um grupo de pressão a seu favor, como ocorre com a Febraban no setor financeiro e com o Ministério da Agricultura e diversas associações e instituições na área agrícola, que defendem os interesses das organizações financeiras e dos produtores no campo perante o governo e o Congresso Nacional. Dispersos e tendo de tratar com muitos interlocutores, os*

A história registrada nas atas da CAMEX<sup>55</sup> confirma que esta instância se tornou de fato o que Rubens Barbosa preconizava. Com um conselho (o CONEX) cuja composição era controlada por representantes das classes dominantes dos setores industrial, financeiro e agrário, as decisões dos ministros membros da CAMEX referendavam os interesses desses setores. No período aqui analisado, a composição do CONEX incluía integrantes como a CNI, Abimaq, Única, Vale, Odebrecht, Anfavea, Bunge, entre outros, indicando o grau de privatização a que o grande empresariado sempre esteve habituado no que diz respeito à inclusão de seus interesses comerciais na formação das posições negociadoras do país. Veremos adiante que o ingresso do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) na CAMEX passou a tensionar a agenda e incluir disputas a favor da agricultura familiar e camponesa.

Logo no início do primeiro governo Lula, em fevereiro de 2003, foi realizada uma reunião da CAMEX com a participação dos Ministros Luiz Furlan do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Celso Amorim do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Antônio Palocci da Fazenda, Roberto Rodrigues do Ministério da Agricultura (MAPA), Guido Mantega do Ministério do Planejamento e José Dirceu da Casa Civil. A ata da reunião registra que o MRE havia criado um grupo para debater bens agrícolas nas negociações da ALCA que, além do MAPA, MDIC e CNA, incluía o MDA e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG),<sup>56</sup> revelando os esforços do MRE à época no sentido

---

*empresários do setor de comércio exterior têm dificuldades para, com eficiência, defender os seus legítimos interesses. A Camex, colegiado com a atribuição de coordenar os diferentes órgãos da administração federal responsáveis pela política de comércio exterior, não tem peso político para exercer esse papel em sua plenitude. O Brasil necessita de uma nova estrutura institucional para o comércio exterior e para suas negociações externas. Sem criar novas burocracias, o objetivo seria reforçar um comando único, favorecendo a coordenação no âmbito do governo, e criar um mecanismo de apoio em tempo integral ao comércio exterior para atuar como ponto focal na defesa dos interesses do setor privado. O Conselho de Comércio Exterior da Fiesp e a Confederação Nacional da Indústria estão propondo o fortalecimento da Camex, vinculada diretamente ao presidente da República”* Barbosa, Rubens – “Comércio exterior e o futuro governo”, O Estado de São Paulo, 24/08/10 - <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral/comercio-exterior-e-o-futuro-governo-imp-,599463>

<sup>55</sup> <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos>

<sup>56</sup> “A oferta brasileira leva em consideração as diretrizes acordadas no âmbito da ALCA e resulta de um processo de discussões internas, com a participação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), responsável pela consulta as entidades privadas representativas dos setores de produção de bens não agrícolas, e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), para bens agrícolas. No âmbito governamental, a análise e consolidação das propostas apresentadas para os bens não agrícolas ficou a cargo do MDIC; para os bens agrícolas, o MRE criou grupo técnico integrado pelos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário, MDIC, CNA e CONTAG.” ATA DA XXII REUNIAO DA CAMARA DE COMERCIO EXTERIOR

06/02/2003. <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos>

de incluir representantes da agricultura familiar (MDA e CONTAG) em seu processo decisório interno.

Eram frequentes as reuniões da CAMEX entre ministros e setores do agro para debater e definir as posições do Brasil nas negociações de comércio. Em março de 2004<sup>57</sup>, por exemplo, ocorreu outra importante reunião da CAMEX, onde o chanceler Celso Amorim atualizou e debateu as estratégias negociadoras na OMC, ALCA e acordo Mercosul-UE, reiterando a prioridade para acesso a mercados para as exportações do agro, somado aos demais temas de interesse do setor (regras sobre subsídios à exportação e apoio interno) e as tentativas do chanceler quanto ao Brasil não ter que, em troca, ceder demais nos temas de serviços, investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais.

Além de ocupar espaços estratégicos dentro da estrutura do Estado, o agro também criou centros de pesquisa, *think tanks*, e outras ferramentas na sociedade com vistas a exercer influência e subordinar as prioridades da política externa aos seus interesses. O Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (ICONE) foi a principal ferramenta de influência do agro sobre a política externa entre 2003 e 2010<sup>58</sup>. Fundado em março de 2003 sob a liderança de Marcos Jank e com o aporte de recursos de sete grandes associações privadas do agro, o objetivo do instituto era subsidiar os negociadores do MRE com dados, pesquisas, análises e informações estratégicas para municiar as posições do governo nas negociações agrícolas levadas a cabo na OMC, ALCA e no acordo Mercosul-UE: “*O ICONE será lançado hoje, em Brasília, na abertura do congresso anual da Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG), no auditório do Itamaraty (grifo meu).*”<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> ATA DA XXX REUNIAO DA CAMARA DE COMERCIO EXTERIOR  
11/03/2004. <http://www.camex.gov.br/resolucoes-camex-e-outros-normativos>

<sup>58</sup> “*O Icone tinha sido criado pela Abag e outras instituições em 2003 como órgão voltado a subsidiar os líderes políticos do agronegócio em sua atuação internacional, e passara a compor blocos intersetoriais como o Cosag e o Ares (ABAG, 2003).*” (Pompeia, 2018, pg 257).

<sup>59</sup> “*O Icone é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos patrocinada por sete entidades: Abag, Associação Brasileira da Indústria Produtora e Exportadora de Carne Suína (Abipecs), Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (Abiove), Associação Brasileira de Empresas Trading (Abece), Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (Abef), Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp) e União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo (Única).*” <http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/491>

Em maio de 2003 a Gazeta Mercantil publicou a seguinte matéria de capa:

*“Negociadores brasileiros terão apoio privado. O primeiro cliente do ICONE, uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, são os negociadores brasileiros, que receberão subsídios para melhorar a atuação do Brasil no processo de liberalização comercial negociada (grifo meu).”<sup>60</sup>*

A partir de 2003, o presidente do ICONE, Marcos Jank, passou a exercer forte influência sobre a estratégia do Brasil na OMC. Jank era muito favorável à criação do G20 em Cancún e sua assessoria ao MRE naquela reunião ministerial foi central na definição das posições do Brasil.<sup>61</sup>

Observa-se pelas matérias de imprensa que toda a estratégia do agro se mantinha focada em obter ganhos de ampliação de acesso aos mercados para suas exportações, tanto para os Estados Unidos por meio da ALCA, como para a Europa por meio do acordo Mercosul-UE, como também por meio de regras na OMC relacionadas à redução de subsídios, barreiras e apoios domésticos. Em sua assessoria ao MRE, a lógica do agro era guiada exclusivamente pelos interesses do setor, desprezando e criticando os argumentos dos que apontavam que concessões em acesso a mercados para exportações agrícolas brasileiras seriam feitas em troca da abertura do país às importações de bens industriais, investimentos, serviços, propriedade intelectual e ao setor de compras do setor público. Embora para alguns a abertura em investimentos fosse positiva<sup>62</sup>, para muitos a aplicação de princípios como Trato Nacional, Cláusula Investidor *versus* Estado e Nação Mais Favorecida traria grandes riscos a diversos setores.

---

<sup>60</sup> “Instituto de pesquisa acompanha as rodadas comerciais. Pela primeira vez, o Brasil irá às mesas de negociação da OMC, da ALCA e da discussão sobre acesso a mercados entre o Mercosul e a União Europeia, tendo o suporte de uma nova entidade - o Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais (Icône) -, financiado pelo setor privado e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O primeiro cliente do Icône, uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, são os negociadores brasileiros, que receberão subsídios para melhorar a atuação do Brasil no processo de liberalização comercial negociada. O segundo cliente são as entidades que financiam o instituto.” <http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/512>

<sup>61</sup> “Jank assessorou o ministro da Agricultura, Roberto Rodrigues, e o principal negociador do Brasil na OMC, embaixador Clodoaldo Hugueney, na fase preparatória da reunião ministerial da OMC em Cancún, e participou do encontro como conselheiro da delegação brasileira.”- <http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/467>

<sup>62</sup> Para o ex-embaixador do Brasil em Washington, Rubens Barbosa, a grande vantagem da Alca para o país é mais em relação à entrada de investimentos no Brasil do que ao acesso ao mercado dos EUA. - <http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/359>

Algumas declarações de Marcos Jank expressam como o agro se movia para influenciar a formação das posições negociadoras e a estratégia geral da política externa na área comercial em seus três tabuleiros à época. Na véspera do início da reunião ministerial de Cancún, as propostas de Jank já se encontravam consolidadas na estratégia brasileira que orientou a criação do G20. Também no tabuleiro da ALCA era ampla a influência de Jank na construção da estratégia de negociação do MRE.<sup>63</sup>

Em 2004, quando as negociações da ALCA começaram a se complicar, o agro passou a criticar abertamente o MRE:

*“O agronegócio critica a insistência do Itamaraty em negociar subsídios no âmbito da ALCA. Representantes do setor argumentam que deixaram claro, em carta ao ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, que seus interesses estavam no acesso ao mercado americano e que os subsídios poderiam ser discutidos na OMC.”<sup>64</sup>*

Marcos Jank não deixa dúvidas acerca a posição do agro de que o Brasil deveria fazer concessões em investimentos e serviços em troca de acesso ao mercado dos EUA para as exportações do agro:

*“Marcos Jank acredita que a inflexibilidade da posição brasileira de insistir em restringir a negociação à questão de acesso a mercados (enquanto os EUA querem incluir temas como regras para investimentos e serviços) torna inviável a negociação com Washington. “Absolutamente todos os acordos que envolvem os países ricos vão*

---

<sup>63</sup> “O documento de Del Castilho legitima a reforma recente na política agrícola européia e a 'farm bill' americana”, acusa o especialista Marcos Jank, que assessora a delegação brasileira e coordenou um manifesto de mais de 15 associação agropecuárias brasileiras em apoio às iniciativas do G-20. Ele comenta que a proposta em discussão para orientar as negociações sobre agricultura permite deixar intocados subsídios que estimulam a superprodução, como “pagamentos contracíclicos” dos Estados Unidos, que chegam a US\$ 10 bilhões por ano. A delegação brasileira insistirá nas propostas elaboradas pelo G-20, que prevêm menos abertura por parte de países em desenvolvimento e exige compromissos dos países ricos com a eliminação de subsídios à exportação de produtos agrícolas (que permitem a venda de produtos de países como Estados Unidos a preços até 57% abaixo do custo de produção), redução severa dos subsídios à produção interna, queda nas barreiras tarifárias e aumento das cotas para produtos importados.” - <http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/453>

*“Acredito que há espaço para o Brasil liderar boa parte da América Latina na construção de uma Alca mais equilibrada. Liderar significa assumir a dianteira na vocalização das demandas do grupo e não tentar forçar goela abaixo as nossas idiossincrasias político-ideológicas. Corremos o risco de ficar isolados na Alca porque não estamos conseguindo traduzir, em nossas propostas, os reais interesses dos demais países latinos. E os EUA estão se aproveitando disso. Mas ainda há tempo para inverter o jogo. Ainda estamos muito distantes de uma Alca minimamente aceitável. Por isso, é preciso negociar com muita persistência e pragmatismo até o último minuto, buscando um acordo justo, equilibrado, que efetivamente corresponda aos nossos interesses, e que seja assim reconhecido por empresários, por trabalhadores e pela população.”* - <http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/467>

<sup>64</sup> Valor Econômico - <http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/337>

*além da questão do acesso a mercados. É a regra do jogo." Se quiser de fato avançar nas negociações o país terá de necessariamente incluir esses outros temas, acredita."*<sup>65</sup>

A mesma posição pelo *trade off* a favor das exportações do agro era defendida no tabuleiro das negociações do acordo Mercosul-UE:

*"Desde o início os europeus demonstraram capacidade limitada em oferecer muito em agricultura. Mas os europeus também reclamam que o bloco do Cone Sul faz oferta insuficiente para bens industriais, serviços e compras governamentais. Na avaliação do ICONE, o Brasil pode oferecer mais. Em compras governamentais, por exemplo, o Mercosul poderia estabelecer limites para proteger empresas de pequeno e médio portes e alguns setores. Em serviços, a legislação brasileira está aquém do oferecido na OMC, diz Jank."*<sup>66</sup>

Assim, as posições negociadoras do Brasil, construídas com forte assessoramento do agro, apostavam todas as fichas em uma estratégia que consolida o papel do país como exportador de *commodities* agrícolas de baixo valor agregado e intensivos na exploração de recursos naturais e, em troca, se torna importador de serviços, investimentos, tecnologia e produtos industrializados de alto valor agregado dos EUA e Europa.

O protagonismo do agro na formação das posições negociadoras do Brasil ocorreu em meio a fortes resistências que expressaram na agenda da política externa os conflitos históricos por terra e território que atravessam o país desde o período colonial.

No capítulo a seguir, analisaremos como ocorreram as disputas levadas a cabo pelos movimentos sociais do campo na agenda de negociações de comércio com foco em agricultura durante os governos Lula (2003-2010). O capítulo a seguir pretende, portanto, investigar como a hegemonia do agro na política externa aqui analisada ocorreu em um terreno de resistências e disputas que, embora não tenham sido capazes de alterar o núcleo da agenda e dos interesses ali representados, explicitam os conflitos acerca da definição das prioridades dessa política e do que seria o 'interesse nacional'.

---

<sup>65</sup> <http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/396>

<sup>66</sup> <http://www.iconebrasil.com.br/clipping/visualizar/576>

### Capítulo 3 - Disputas levadas a cabo pelos movimentos sociais do campo nas negociações de comércio

Neste capítulo serão analisadas as disputas levadas a cabo pelos movimentos sociais do campo, aqui reunidos na categoria de agricultura familiar e camponesa, na formação das posições negociadoras do Brasil nos três tabuleiros de negociações comerciais no período dos dois governos Lula (2003-2010), como se organizaram para tensionar espaços dentro das estruturas do Estado relacionadas a estas negociações e como estas pressões foram traduzidas - ou não - em posições negociadoras. Aqui também as noções gramscianas de Estado ampliado, de hegemonia e de luta por hegemonia serão referências fundamentais para analisar os conflitos na sociedade civil e na sociedade política visando disputar e construir as bases de novas perspectivas baseadas da segurança e soberania alimentar<sup>67</sup> que se contrapõem à concertação política do agronegócio.

Ao fazer esta análise, é preciso reconhecer que estas disputas ocorreram porque a partir de 2003 uma nova dinâmica passou a vigorar no processo decisório de formação da política externa brasileira. Ainda que marcada por muitas contradições e incertezas – e com uma capacidade de influência infinitamente maior por parte das classes dominantes - uma importante alteração foi introduzida já no início do primeiro governo Lula: a inclusão de novos atores sociais na disputa pelas diretrizes da política externa. Refletindo a dinâmica doméstica que passou a incluir, timidamente, as maiorias historicamente excluídas na alocação de recursos e na elaboração de políticas públicas, a política externa passou também a absorver em algum nível, ainda que insuficiente, os interesses dos pequenos agricultores, embora a pauta do agronegócio nunca tenha deixado de ser a locomotiva da formação das posições negociadoras do país.

Como vimos, a política externa dos governos Lula deu continuidade à estratégia negociadora que já vigorava anteriormente: tentar ampliar o acesso a mercados para as

---

<sup>67</sup> Segundo o CONSEA, “a Segurança Alimentar e Nutricional, enquanto estratégia ou conjunto de ações, requer intersetorialidade e participação. A SAN consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. - [http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias-internas/conheca-o-consea#:~:text=O%20Consea%20%C3%A9%20composto%20por,a\)%20pela%20Presid%C3%Aancia%20da%20Rep%C3%ABlica.](http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias-internas/conheca-o-consea#:~:text=O%20Consea%20%C3%A9%20composto%20por,a)%20pela%20Presid%C3%Aancia%20da%20Rep%C3%ABlica.)

exportações do agro e, em troca, oferecer abertura para importações em bens industriais, serviços, investimentos, propriedade intelectual e compras governamentais. A diferença ocorrida no período entre 2003 e 2010 é que a agricultura familiar e camponesa entrou na disputa por meio da sua inclusão em espaços do Estado, de diálogos e consultas do MRE com a agricultura familiar e camponesa e da influência do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Nunca antes a disputa entre o agro e a agricultura familiar e camponesa havia se expressado de modo tão nítido no interior do Estado e na formação da política externa.

### 3.1. São múltiplas as formas de resistir e de disputar o Estado

Em meio à ampla diversidade nas formas de resistência, é preciso ressaltar que a menção adotada ao longo desta pesquisa, e em especial neste capítulo, à categoria ‘agricultura familiar e camponesa’ é uma referência ao termo comumente adotado para identificar, nas agendas oficiais e não-estatais relacionadas à política externa e às negociações internacionais de comércio, o amplo conjunto de movimentos sociais do campo integrado por camponeses, pequenos agricultores familiares, trabalhadores rurais assalariados e informais, pequenos produtores do campo agroecológico, comunidades tradicionais (quilombolas, agroextrativistas, Povos Indígenas, pescadores, quebradeiras de coco, ribeirinhos), entre outros. Trata-se de uma categoria de identificação do campo de atores que se opõem ao agronegócio nas disputas por espaço nas políticas e recursos do Estado, em especial na formação da política externa.

É importante salientar que a diversidade que caracteriza este campo é objeto de detalhadas e fecundas pesquisas nas disciplinas voltadas ao estudo sobre os modelos agrário, agrícola e sobre sistema alimentares no Brasil e no mundo. O trabalho de Renato Maluf (2022) faz uma distinção entre os sistemas alimentares hegemônicos cuja produção é feita em larga escala, global, com grandes distâncias entre produção e consumo, sistemas logísticos complexos de circulação e conservação, uso intensivo de insumos químicos, resultando em *“degradação das terras, das águas e dos ecossistemas; forte emissão de gases de efeito estufa; perda da biodiversidade; desnutrição e má-nutrição e doenças relacionadas à alimentação”* (Maluf, 2022, pg 17). O autor enfatiza a complexidade existente no campo dos sistemas alimentares alternativos ao hegemônico, identificados como sistemas alimentares localizados, territorializados, tradicionais, sustentáveis, cuja lógica está fundada em dimensões econômicas,

sociais e ambientais relacionadas à segurança e soberania alimentar. Ainda que tenham esta base comum, estes sistemas podem incluir tanto práticas convencionais como agroecológicas.

Segundo Maluf (2002), nos territórios o embate entre o agronegócio e a agricultura familiar

*“dá lugar a formas diversas de relacionamento com a terra, com a natureza e entre si, seja de coexistência, interdependência e conflitos acirrados. (...) a agricultura familiar reúne práticas agrícolas associadas à produção convencional e ao uso intensivo de insumos; práticas agroecológicas que ganham força a partir das críticas aos modelos convencionais de produção; práticas tradicionais articuladas a modos de vida específicos de comunidades quilombolas, ribeiras, caiçaras, de fundo de pasto, pantaneiras, indígenas etc.; e práticas extrativistas de manejo sustentável”* (Maluf 2022, pgs. 22 e 23).

Esta pesquisa define este campo como ‘territórios de resistência’ para se referir ao amplo conjunto de movimentos sociais que resistem na luta pela terra e território e que disputam o Estado. Estas resistências têm a marca da heterogeneidade em suas diversas dinâmicas de ocupação de territórios, múltiplas formas de luta, de organização, de mobilização, de sistemas alimentares de produção e modos de vida e também de relacionamento com o Estado.

Em meio à *“dualidade política e institucional manifesta na presença de dois Ministérios para o rural”* (Maluf, 2022, pg 24) expressa no MAPA e no MDA, Maria Emília Lisboa Pacheco (2022) recupera a trajetória dos programas e políticas públicas conquistadas pelos movimentos sociais do campo durante a era Lula – como a Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio), várias modalidades do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) - ressaltando a multiplicidade e diversidade dessas políticas e programas tanto pelo lado da agricultura familiar e camponesa quanto pelo lado da sociobiodiversidade, inclusive ressaltando o fato de que diversos movimentos sociais do campo dirigiram sua interlocução mais ao Ministério do Meio Ambiente do que ao MDA (que neste capítulo terá ênfase) já que a definição de suas lutas não se enquadra exatamente na categoria de agricultura familiar mas sim na relação com a biodiversidade e os recursos naturais.

Em entrevista, Maria Emília Lisboa Pacheco assim elabora a discussão sobre a diversidade de formas de apropriação e uso da terra e dos territórios e suas implicações para as

disputas na esfera do Estado, e como esta diversidade se expressou em normativas criadas durante os governos Lula:

*"A Constituição de 1988 (e muito antes também o Estatuto da Terra de 1964) não se deu conta da diversidade das formas de apropriação e uso da terra que existe no Brasil. Esta é uma percepção muito tardia, por isso ainda hoje há uma separação entre a luta por terra e território e o entendimento desta diversidade. Costuma-se olhar com pouca atenção a normativa que nasceu no governo Lula. Falo do significado do decreto 6040 de 2007 com uma proposta de Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Essa normativa define povos e comunidades tradicionais e territórios tradicionais, dialogando com o que dispõe o art. 231 da Constituição sobre terras tradicionalmente ocupadas dos povos indígenas e o 68 das Disposições Transitórias que fala do domínio das terras pelas comunidades quilombolas. Posteriormente, o decreto nº 8.750/2016, nomeia as dezenas de identidades do campesinato. Não são só os ribeirinhos na Amazônia; são as comunidades de fundo de pasto no Nordeste, faxinalenses no Paraná e por aí afora, que combinam a posse com o uso coletivo da terra. Mostram a diversidade de formas de luta e de resistência e também o caráter das reivindicações dirigidas aos governos. As quebradeiras de coco de babaçu, por exemplo, representam em sua luta uma contestação da propriedade privada da terra; elas lutam pelo produto livre que está na terra, elas defendem os babaçuais e seus múltiplos usos. Há implicação disso na luta por políticas públicas; por exemplo, a participação da agricultura familiar e camponesa nos Planos Safra que agregava segmentos da agricultura familiar e do campesinato, organizados na CONTAG, na FETRAF e Via Campesina que era dirigida mais a determinadas culturas, safras de certos produtos e regiões do país. No entanto, não se dirigia a sistemas agroecológicos do agroextrativismo vegetal que têm outra dinâmica. Então, só alguns movimentos participavam desses debates sobre o Plano Safra no Consea Nacional e a diversidade das comunidades tradicionais ficava de fora." (Entrevista com Maria Emília Lisboa Pacheco, 16 de maio de 2022).<sup>68</sup>*

Embora nunca fora da cadeia de produção capitalista, alguns destes territórios mantêm sistemas alimentares de produção com uma relativa maior autonomia em relação à cadeia dominante do que outros. Em relação às negociações internacionais de comércio, algumas resistências visam defender seus territórios da chegada das cadeias transnacionais e da expansão do agro voltada para os mercados externos, e para isso disputam recursos e programas do Estado que possam fortalecer seus sistemas de produção e garantir mercado e comercialização local e regional (como o PAA e PNAE). Já outras resistências buscam defender seus sistemas de produção da subordinação à cadeia do agro por meio da participação ("integração") nesta cadeia mantendo uma relativa autonomia em seus ciclos de produção por meio de cooperativas, associações e outras formas de organização frente à agricultura patronal; para tal, demandam do Estado programas e políticas específicas (como modalidades do PRONAF) e propõem que

---

<sup>68</sup> Entrevista com Maria Emília Lisboa Pacheco, FASE, 16 de maio de 2022.

o Brasil incluía cláusulas defensivas inclusive por produtos (para a cadeia do leite, por exemplo) nas negociações de comércio. Outros territórios tentam resistir por meio da criação de sistemas alimentares e mercados próprios (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra/MST, por exemplo), por fora das grandes cadeias, mas ainda assim demandam do Estado políticas e programas de apoio.

Em diversos territórios que praticam sistemas alimentares de produção agroecológica observa-se uma grande força de resistência, mas também uma ampla heterogeneidade de formas como constroem a conexão mais abrangente destas resistências com o âmbito da política, da disputa na esfera do Estado. Este é o caso de diversas experiências e resistências agroecológicas que, embora portadoras do projeto de um modelo alternativo ao do agro, estão restritas a experimentações locais sem se perceberem como atores políticos. Como analisa Paulo Petersen (2019)<sup>69</sup>, para se tornar uma alternativa ao atual regime alimentar hegemônico e mudar as estruturas econômicas que o sustentam, o movimento agroecológico enfrenta o desafio de se pensar e atuar politicamente, indo além de suas experiências locais rumo a uma escala territorial mais ampla e generalizada.

As resistências indígenas, camponesas, da agricultura familiar e de comunidades tradicionais no Brasil enfatizam a centralidade do Estado como responsável por atender suas demandas, reconhecer seus direitos territoriais e de inclusão em diversas políticas públicas. As disputas e resistências da agricultura familiar e camponesa e seus conceitos, ainda que tenham sido construídos nos marcos da decolonialidade, se dirigem ao Estado, querem transformar o Estado, demandam políticas e recursos do Estado, embora tenham sido gestados nos territórios e em contraposição à dinâmica hegemônica. Conceitos tais como segurança e soberania alimentar, lutas por demarcação e homologação de Terras Indígenas, programas e políticas públicas de apoio aos sistemas de produção agroecológicos, inclusão de cláusulas e salvaguardas em defesa da agricultura familiar e camponesa nas negociações internacionais de comércio são alguns exemplos, entre outros, do quanto os movimentos sociais do campo no

---

<sup>69</sup> “*Such a change, in a world still organized around nation states, is only possible through political mediation. In democratic systems, for example, it implies collective actions through social movements, electoral political participation, alliances games between different political forces to build majority of change etc. In other words, it calls for the creation of strategies that are essentially political.*” (Paulo Petersen, 2019). Paulo Petersen, *Political Agroecology*, capítulo 1, 2019 - <https://www.routledge.com/Political-Agroecology-Advancing-the-Transition-to-Sustainable-Food-Systems/Molina-Petersen-Pena-Caporal/p/book/9781138369221>.

Brasil e suas resistências decoloniais se dirigem ao Estado. Maria Emília Lisboa Pacheco reforça esta percepção sobre a centralidade do Estado para os movimentos sociais do campo:

*“No Brasil há uma centralidade de demandas ao Estado. Não vejo no Brasil um movimento de autonomização; há uma ou outra tendência, algo de autogestão, mas não é o principal. A luta por políticas públicas no Brasil é organizadora de vários tipos de mobilização.”* (Entrevista com Maria Emília Lisboa Pacheco, 16 de maio de 2022).

.....

A partir de 2003, quando movimentos sociais do campo passaram a disputar de forma mais intensa as diretrizes da política externa brasileira, alguns princípios passaram a balizar sua atuação. Em primeiro lugar, a noção de que a política externa deve contribuir para reduzir as assimetrias e desigualdades existentes dentro da sociedade brasileira, entre países da região e no sistema internacional. Em segundo lugar, a política externa pode e deve contribuir para a democratização substantiva do Estado, da sociedade brasileira e da ordem internacional. Em terceiro lugar, a ideia de tornar a política externa uma política pública, debatida pela opinião pública, não visa de forma alguma a redução da capacidade do Estado e sim a redução de seu isolamento em relação à sociedade, o que na prática tem significado sua abertura às pressões das classes dominantes. Por fim, a ideia de que, ao democratizar seu processo decisório, a política externa ganha maior legitimidade.<sup>70</sup> Ou seja, trata-se de demanda por democratização do Estado, para que o Estado se fortaleça como mediador entre o interno e o externo. Da mesma forma, o agro também articula seus interesses dando absoluta centralidade ao Estado como o plano por excelência de operacionalização de seus interesses, seja em termos de políticas domésticas como também na política externa. Embora o agro brasileiro seja um dos elos de uma cadeia transnacional de mega empresas, a viabilização dos negócios desta cadeia global de produção e distribuição é garantida pelo Estado.

Um caso emblemático desta dinâmica pode ser observado justamente durante os governos Lula, quando a trajetória de organização e capacidade de pressão dos movimentos sociais do campo passou a se expressar com mais intensidade na disputa por políticas públicas no plano doméstico, obtendo conquistas como uma maior participação no Orçamento da União - cuja destinação, embora tenha sido sempre majoritariamente voltada ao agro, passou a incluir algumas fatias para os sistemas de produção da agricultura familiar e camponesa -, bem como

---

<sup>70</sup> <https://fase.org.br/pt/artigos/artigo-analisa-inclusao-na-politica-externa/>

alguns programas e políticas domésticas de apoio à agricultura familiar e camponesa, em especial o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/PRONAF (embora criado nos anos 90, ampliou muito seu peso e orçamento durante os governos Lula), o Programa de Aquisição de Alimentos/PAA instituído em 2003, o Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE). O Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA também foi fortalecido, abrindo oportunidades de diálogo e participação para os movimentos sociais do campo, o que se traduziu em abertura de espaço para esses atores sociais na disputa do processo decisório de políticas públicas.

O trabalho de Fábio Santos (2011) analisa os ‘campos de batalha’ entre o agro e a agricultura familiar, com ênfase no PRONAF, que antes era alocado no MAPA e depois foi transferido para o MDA, resultando em substancial aumento do peso político e orçamentário tanto do MDA quanto da legitimidade e do poder de negociação e pressão dos movimentos sociais do campo. Fábio Santos aponta que *“a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), transferida do MAPA para o MDA em 2003, passou de um gasto de cerca de 30 milhões de reais em 2003 para cerca de 246 milhões de reais em 2009”*<sup>71</sup>. Embora o PRONAF tenha sido criado nos anos 90, a partir de 2003 esse programa conquistou um novo patamar político e orçamentário. Sem entrar aqui nas críticas de diversos setores dos movimentos sociais do campo em relação ao mérito e objetivos do PRONAF, o importante a salientar aqui é a conquista de espaços dentro do Estado para políticas e programas destinados aos atores e sistemas de produção que disputam com o agro.

---

<sup>71</sup> *“As políticas de apoio à agricultura familiar tiveram impacto sobre a estrutura e capacidade do Estado (com) a difusão, para outras áreas de governo, de políticas e programas complementares ou diretamente relacionadas àquelas sob gestão do MDA. Podem ser citados como exemplos representativos desse processo de espalhamento da agricultura familiar como alvo de políticas públicas desenvolvidas por outros ministérios: a) Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), inicialmente no âmbito do MDS, mais tarde contando com recursos também do MDA, e operado pela Conab; b) obrigatoriedade de uso de 30% dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para aquisição de merenda escolar diretamente de estabelecimentos de agricultores familiares (individuais ou cooperativas) e do Programa de Educação do Campo, no âmbito do MEC; c) programa interministerial Territórios da Cidadania, que busca coordenar e fazer convergir para os territórios rurais o conjunto das políticas públicas federais; d) participação dos agricultores familiares no Programa Nacional de Biodiesel, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, com a criação de mecanismos específicos de Ater, participação das organizações dos agricultores na negociação dos contratos de produção de matérias-primas e do selo combustível social, que reduz as alíquotas do PIS e Cofins para empresas que adquirirem matérias-primas da agricultura familiar.”* (Fábio Santos, 2011, pgs. 154-155).

Alguns autores (Fábio Santos, 2011, Ricardo S. Dias, 2016) argumentam que estas políticas e programas, bem como a atuação do MDA, tiveram o *efeito* de fortalecer as organizações da agricultura familiar e de acirrar a disputa entre o agro e os movimentos sociais do campo. Nesta pesquisa, ao contrário, considera-se que estas disputas têm sido acirradas desde o período colonial e que foi a capacidade de organização, mobilização e pressão dos movimentos sociais do campo, ‘do lado de dentro e do lado de fora’ - em uma conjuntura dada pelos governos Lula onde se abriu espaço para a realização dessa disputa dentro do Estado - que produziu o efeito de criação e/ou ampliação desses programas e políticas, bem como do peso do MDA que, por sua vez, também aumentou a capacidade de incidência destes movimentos dentro da estrutura do Estado. Os movimentos sociais do campo ativos nesse processo se constituíram muito antes dos anos 2000<sup>72</sup>, têm uma intensa trajetória de resistências e aprendizados acumulados ao longo da história, bem como incontáveis iniciativas de incidência e pressão sobre o Estado. Portanto, não é apropriado afirmar que o MDA teria sido o responsável pelo fortalecimento dessas organizações e pelo acirramento dos conflitos com o agro – isso já existia muito antes da criação do MDA. A conjuntura aberta pelo governo Lula e o respectivo fortalecimento do papel do MDA gerou maior visibilidade e espaço dentro do Estado a esses movimentos e às suas lutas históricas.

Esta dinâmica se refletiu também nas disputas em torno da política externa. Enquanto o agronegócio – e o grande peso que o setor sempre deteve sobre a pauta de exportações do país - em larga medida mantinha sua primazia na definição das posições negociadoras do país, os movimentos sociais do campo foram capazes de paulatinamente inserir a pauta de segurança e soberania alimentar em diversas frentes de negociações e ações externas. São exemplos não somente as negociações agrícolas na OMC, ALCA e acordo Mercosul-UE, mas também a Cooperação Sul-Sul e a Cooperação Humanitária, fóruns do sistema multilateral como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), bem como diversas outras instâncias internacionais onde o Brasil acabou por ter peso decisivo na legitimação da

---

<sup>72</sup> Por exemplo, a CONTAG foi criada em 1964 e o MST em 1984.

agenda do combate à fome por meio da segurança e soberania alimentar e do papel exercido pela agricultura familiar e camponesa para a sua viabilização.<sup>73 74</sup>

Essas iniciativas repercutiram sobre os tabuleiros de negociações comerciais, aumentando o peso da incidência da agricultura familiar e camponesa nas posições do Brasil nas negociações na OMC, na ALCA e no acordo Mercosul-UE. Porém, é preciso ressaltar que, embora tenha havido iniciativas significativas a favor da agenda da agricultura familiar e camponesa, elas são de pouco peso quando comparadas ao papel do agro na definição de posições negociadoras no conjunto da política externa e no volume de recursos destinados a esse setor. “Com o governo Lula houve uma agregação de novos interesses como a agricultura familiar, S&DT (tratamento especial e diferenciado) e desenvolvimento rural, sem alterar, todavia, o núcleo duro do posicionamento brasileiro.” (Campolina, 2004, pg. 130).

Como veremos a seguir, o fato de os movimentos sociais do campo terem participado não significou, na maioria dos casos, a incorporação das propostas da agricultura familiar e camponesa na agenda oficial, enquanto o agro manteve-se como bloco hegemônico consolidado em sua presença no Estado ampliado em todos os governos. Então, é importante perguntar quando as posições da agricultura familiar e camponesa se fizeram valer nas posições

---

<sup>73</sup> Este foi o caso do PAA África (*Purchase from Africans for Africa*), uma iniciativa do governo brasileiro, do Programa Mundial de Alimentos/PMA e da FAO lançada em 2012, articulando produtores familiares para a criação de mercados institucionais que assegurem a SAN. O PAA África tem por referência a experiência bem sucedida do PAA brasileiro – Programa de Aquisição de Alimentos – e previa se realizar em Moçambique, Malawi, Etiópia, Níger e Senegal.

<sup>74</sup> Milton Rondó e Marcos Lopes assim definem o protagonismo do governo Lula na agenda global de combate à fome e segurança alimentar e nutricional: “Nota-se ativa participação do Brasil em 16 foros multilaterais, entre eles o Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA); a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do MERCOSUL (RMADS); a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF); a Reunião de Altos Funcionários sobre Agricultura Familiar da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social da UNASUL; o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONsegurança e soberania alimentar-CPLP); o Grupo de Trabalho sobre Integração Social e Produtiva Associação Latino Americana de Integração (ALADI); entre outros. Ao lado dos aspectos conceituais, o “modelo brasileiro” também foi emulado internacionalmente, do ponto de vista da arquitetura institucional. De fato, não se pode conceber a reforma do Conselho Mundial de Segurança Alimentar sem levar em consideração a experiência brasileira do CONSEA, que claramente inspirou aquela reforma e habilitou a diplomacia brasileira a propô-la. Com efeito, a participação da sociedade civil no CSA se tornou muito semelhante àquela no CONSEA, em que governo e sociedade civil manifestam-se em igualdade de condições. Isso fez do CSA a instância mais democrática do sistema das Nações Unidas, segundo o próprio Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon.” In *Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em segurança alimentar e nutricional*, Milton Rondó e Marcos Lopes, FES, Análise no 18, Dezembro de 2016. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/12997.pdf>

negociadoras da política externa, o que fez valer, e por que fez valer nesses casos. Por que certas brechas se transformaram em conquistas, ainda que pequenas? E, sobretudo, por que as poucas conquistas ficaram circunscritas a um período e depois foram desmontadas ou esvaziadas?

### **3.2. Movimentos sociais do campo frente às negociações internacionais de comércio.**

A premissa geral que orientou a atuação dos movimentos sociais do campo nesta agenda era que as negociações e regras do chamado livre comércio, vigentes nos três tabuleiros de negociação, são incompatíveis com a necessidade de se enfrentar a crise alimentar e ambiental por meio do direito à terra e território, da segurança e soberania alimentar, da agroecologia e agrofloresta, e da redução das distâncias entre produção, distribuição e consumo. Ao contrário da pressão da OMC e dos acordos de livre comércio por liberalização progressiva e crescente expansão do comércio global, para esses movimentos sociais é necessária a criação de regimes, normas e instituições que estimulem a realocação das economias, com direito à terra e território, mercados locais abastecidos por sistemas de produção agroecológicos, aproximando produtores e consumidores, a partir da noção de bens comuns, segurança e soberania alimentar.

Assim, o engajamento dos movimentos sociais do campo na agenda de negociações internacionais de comércio faz parte de um conjunto de transformações mais abrangentes ocorridas com a crescente aproximação entre as dinâmicas locais/nacionais e globais, tão estudadas pela disciplina de Relações Internacionais. Mais especificamente, foi nos anos 90 que estes movimentos mergulharam mais a fundo na agenda do comércio internacional por terem compreendido os potenciais riscos à sobrevivência de seus sistemas de produção. O dia 1º de janeiro de 1994 foi um marco importante, já que nessa data ocorreu o lançamento do NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) e também, exatamente ao mesmo tempo, o Levante Zapatista de Chiapas, no México, onde camponeses e indígenas ergueram suas vozes contra o que percebiam como uma grande ameaça contra seus modos de vida e sistemas de produção. À criação do NAFTA seguiu-se o lançamento da ALCA em dezembro de 1994 e, logo a seguir, na virada de 1994 para 1995, foi criada a OMC, baseada nas premissas da agenda neoliberal hegemônica nos anos 90.

A segunda metade da década de 90 foi palco do início da resistência, que culminou em 1999 na reunião ministerial da OMC em Seattle, EUA. A ‘Batalha de Seattle’ - como ficou conhecida a massiva mobilização social paralela à reunião ministerial - não apenas bloqueou o

avanço das negociações na OMC como também colocou em xeque a agenda de liberalização em seu conjunto, tendo sido considerada o ato inaugural e simbólico de criação do Fórum Social Mundial, cuja primeira edição se realizou em 2001 em Porto Alegre como contraponto ao Fórum Econômico Mundial de Davos. Em Porto Alegre nasceram importantes coalizões contra o ‘livre’ comércio, tanto gerais (como a campanha *Our World Is Not for Sale*/OWINFS) como também outras mais focadas em agricultura. A Via Campesina passou a ser uma das principais vozes globais contra o ‘livre’ comércio agrícola, tendo grande influência na opinião pública sobre os riscos da liberalização do comércio para a segurança e soberania alimentar no mundo.

Dois anos antes de Seattle, em 1997, por ocasião de uma conferência ministerial da ALCA realizada em Belo Horizonte, Brasil, movimentos sociais, sindicais e ONGs promoveram *Ia Cumbre de los Pueblos* e ali criaram a Aliança Social Continental, que depois veio a se somar a uma ampla Campanha Continental contra a ALCA que reunia praticamente todas as forças sociais de resistência das Américas, com forte liderança camponesa. No Brasil, a Campanha contra a ALCA somou-se às campanhas das igrejas e do Jubileu Sul sobre a dívida externa, e chegou a realizar um plebiscito em 2002 onde 10 milhões de pessoas votaram contra a ALCA.<sup>75</sup>

No final de 1998, um conjunto de organizações sociais e sindicais nacionais criou o capítulo brasileiro da Aliança Social Continental, a Rede Brasileira Pela Integração dos Povos/REBRIP, com vistas a se integrar e se somar à Campanha Nacional contra a ALCA. A REBRIP contribuía com a Campanha realizando análises técnicas, atividades de formação e capacitação sobre as negociações de comércio. Estas coalizões, campanhas e redes nacionais, regionais e globais compreenderam que seria necessário atuar em duas frentes: ‘do lado de fora’, em grandes mobilizações de rua, em atividades pedagógicas e campanhas na sociedade e, ao mesmo tempo, atuar ‘do lado de dentro’ dos processos de negociação, aproveitando os espaços abertos por alguns governos para a participação destes atores sociais. O fato de, em algumas ocasiões, terem sido bem-sucedidos se deve em grande parte ao fato de terem sabido equilibrar a incidência nas esferas institucionais com a ampla pressão realizada nas ruas.

A REBRIP, organizada em Grupos de Trabalho - sobre Agricultura, Propriedade Intelectual, Serviços, Gênero - compostos por membros de ONGs, movimentos sociais e pesquisadores, realizava análises minuciosas sobre as negociações que serviam de subsídio para

---

<sup>75</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1809200202.htm>

as mobilizações de rua e para a incidência junto aos negociadores oficiais. Publicava boletins<sup>76</sup> que subsidiavam as campanhas com informações detalhadas sobre as negociações - inclusive com um glossário dos termos técnicos usados pelos negociadores - com um caráter ao mesmo tempo pedagógico de formação e capacitação e também de proposta de agenda de incidência nos planos doméstico, regional e internacional.

O GT Agricultura da REBRIP era composto pelos três maiores movimentos sociais do campo à época: Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF), e também por ONGs com longa trajetória de atuação em agroecologia, segurança e soberania alimentar, direito à terra e território, como a FASE - Solidariedade e Educação, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Oxfam e Actionaid. Entre seus membros havia distintas estratégias de atuação. O MST, membro da Via Campesina (que é a principal voz a nível global em defesa da agricultura fora da OMC), não enfatizava tanto a atuação ‘do lado de dentro’ e lutava para que as negociações agrícolas ficassem fora da agenda da OMC. Já outros movimentos, como a CONTAG e FETRAF, tentavam conquistar salvaguardas de defesa para a agricultura familiar dentro da agenda oficial de negociações. O que unificava o GT era o objetivo de se capacitarem e entenderem o processo negociador para, então, organizarem suas iniciativas, unificadas ou de cada organização, de incidência frente às negociações oficiais e/ou de mobilização nas ruas (Anexo 1).

### **3.3. Como os movimentos sociais do campo disputaram a formação das posições negociadoras do Brasil.**

*"Precisamos criar uma área específica de interesse da agricultura familiar nos acordos internacionais já consolidados e também nos que estão em discussão"*  
(Miguel Rossetto, Ministro do MDA, 2003).<sup>77</sup>

Aqui examinaremos como a agricultura familiar e camponesa traduziu sua compreensão sobre os riscos da hegemonia do agro nas posições do Brasil nas negociações internacionais de comércio em iniciativas de disputa no interior do Estado, tensionando e questionando as

---

<sup>76</sup> <http://rebrip.org.br/publicacoes/>

<sup>77</sup> “Brasil leva ministro da Reforma Agrária para reunião da OMC”, BBC, 2003 - [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/09/printable/030904\\_rossetocb](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/story/2003/09/printable/030904_rossetocb)

narrativas hegemônicas, se apropriando do vocabulário técnico das negociações para disputar na agenda oficial mecanismos, salvaguardas e defesas para seus sistemas de produção.

Durante os governos Lula (2003-2010) os movimentos sociais do campo chegaram a participar de algumas pequenas fatias do orçamento e de alguns programas e políticas domésticas de apoio à agricultura familiar (conforme mencionado, são exemplos marcantes o PRONAF, o PAA, o PNAE), quando o MDA foi fortalecido, criando espaços para estes movimentos sociais, assim como em outras políticas públicas, disputarem o processo decisório da política externa. Os exemplos mais emblemáticos são o aumento do peso do *advocacy* da agricultura familiar e camponesa nas posições do Brasil nas negociações do Acordo Agrícola da OMC, na ALCA, no acordo UE-Mercosul, bem como em projetos de intercâmbio da agricultura familiar na Cooperação Sul-Sul.

Assim, a partir de 2003 passaram a ocorrer diversas iniciativas visando ampliar a consulta a setores historicamente excluídos da formação das posições negociadoras do Brasil na agenda de comércio exterior. Quase todas, porém, foram marcadas pelo caráter *ad hoc* e não-institucionalizado dos mecanismos de participação e diálogo. Ao longo do período, ainda que respondendo a uma diretriz do presidente Lula de abertura ao diálogo com amplos setores da sociedade, a operacionalização de tal diretriz ocorreu de acordo com a vontade e empenho do agente governamental envolvido e da agenda em questão.

Houve exceções. As mais relevantes e que alcançaram algum grau de institucionalização foram a criação do Programa Mercosul Social e Participativo e a inclusão de representações dos movimentos e organizações sociais como a REBRIP e CONTAG, ainda que em posição muito minoritária, no CONEX (Conselho Consultivo do Setor Privado da CAMEX) por iniciativa e empenho do MDA. O MRE criou instâncias de divulgação genérica sobre negociações internacionais, como foi o caso da SENALCA e SENEUROPA – espaços de compartilhamento de informações e de consulta sobre as negociações da ALCA e do acordo Mercosul-UE, reunindo setores empresariais, representantes de ministérios, parlamentares e alguns sindicatos e ONGs. Algumas reuniões de consultas amplas e também setoriais aos movimentos sociais e sindicais e ONGs foram realizadas ao longo dos governos Lula por iniciativa do MRE e da Secretaria Geral da Presidência da República, porém sempre com a marca da falta de permanência e de clareza sobre desdobramentos concretos e acolhimento das propostas. A proposta de criação de um Conselho Nacional de Política Externa que reunisse

amplios setores da sociedade – empresários, trabalhadores, camponeses – e que institucionalizasse um espaço de disputa de modo permanente dentro da estrutura do Estado, após diversos diálogos a respeito, não foi aceita pelo MRE.

À mobilização dos movimentos sociais do campo do ‘lado de fora’ e seu empenho visando incidir nas negociações do ‘lado de dentro’ somou-se a capacidade do MDA de atuar ocupando espaços decisivos dentro da estrutura do Estado. Neste sentido, o ingresso do MDA na CAMEX em 2005 tornou-se um marco, inclusive porque abriu espaço para a inclusão de representantes dos movimentos sociais do campo no seu Conselho. A partir de então, a agenda da agricultura familiar e camponesa passou a ser incluída, e a incomodar, o núcleo duro do processo decisório das classes dominantes sobre comércio exterior.

Aqui observa-se uma dinâmica de confluência e de reforço mútuo entre os movimentos sociais e um ministério: de um lado, o MDA ampliava os espaços de incidência desses atores não-estatais em instâncias oficiais e, por outro lado, estes atores sociais fortaleciam a legitimidade e peso do MDA no processo decisório e dentro da estrutura do Estado. O MDA colhia junto aos movimentos sociais do campo suas propostas e as colocava no centro das arenas em disputa. Ou seja, o peso do MDA sob a liderança do então Ministro Miguel Rosseto correspondeu a uma força que existia na sociedade e que passou a realizar a disputa dentro da estrutura do Estado. Algo semelhante se aplica às interações entre esses movimentos e setores do MRE: as propostas da agricultura familiar e camponesa relacionadas à segurança e soberania alimentar eram usadas por negociadores do MRE para dar peso às tentativas de alguns de reduzir a hegemonia do agro na agenda dos três tabuleiros.

O GT Agricultura da REBRIP tornou-se um interlocutor permanente do MRE. Seus negociadores, nos mais diversos níveis, desde os representantes de grupos técnicos de negociação na ALCA, OMC e no acordo Mercosul-UE, quanto o próprio chanceler Celso Amorim mantinham diálogos e consultas permanentes com essa rede, que também passou a integrar a delegação oficial brasileira nas reuniões de negociação dos três tabuleiros. Assim, os membros da REBRIP se distribuía: enquanto alguns atuavam nos salões de negociação oficial, outros ficavam nas mobilizações de rua. O GT Agricultura da REBRIP aprendeu a atuar do lado de dentro, explorando as disputas entre o agro e a agricultura familiar e camponesa

instaladas dentro da estrutura do Estado, e subsidiando os aliados no governo com suas propostas.<sup>78</sup> O GT realizava reuniões frequentes de consulta e diálogo com o MDA.<sup>79</sup>

Os boletins periódicos da REBRIP continham informações pormenorizadas sobre cada tabuleiro de negociação e cada detalhe das negociações agrícolas, com ênfase nas posições do governo brasileiro que, naquele período, exercia forte protagonismo nos processos negociadores tanto na OMC como na ALCA e no acordo Mercosul-UE. Em consequência, crescia proporcionalmente a importância da sociedade civil brasileira em sua incidência nesses processos - influenciar as posições negociadoras do Brasil poderia resultar em mudança de rumos das negociações nos três tabuleiros. A rede, assim, se tornou referência para a construção de agendas de audiências públicas no Parlamento, para a mídia no Brasil e no mundo e para a elaboração de recomendações do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que por sua vez tornou-se um espaço estratégico para os movimentos sociais do campo exercerem influência sobre as negociações internacionais de comércio.<sup>80</sup>

Os Conselheiros do CONSEA, em especial os do seu GT sobre Negociações Internacionais – cuja atribuição era preparar recomendações de incorporação da agenda de segurança e soberania alimentar nas negociações internacionais a serem submetidas à Presidência da República - sistematizavam e reverberavam junto ao presidente Lula, aos ministros Celso Amorim e outros, aos negociadores, os diversos acúmulos construídos pelos

---

<sup>78</sup> “No Brasil, há um forte debate interno no governo sobre qual linha deve preponderar. Enquanto o Ministério da Agricultura e da Fazenda se posicionam pela liberalização total (redução de tarifas, não reivindicar produtos especiais, etc), o Ministério do Desenvolvimento Agrário busca a defesa da agricultura familiar através de flexibilidades em produtos especiais e criação de uma salvaguarda especial para a agricultura familiar.”, Boletim REBRIP, No. 4, agosto 2005.

<sup>79</sup> “No dia 17 de agosto o GT teve uma reunião com o MDA. A pauta versou sobre a percepção do MDA de que no processo negociador a agricultura familiar estava sendo colocada de lado. Esse tema foi pauta também da reunião realizada com o Assessor Especial da Presidência da República Marco Aurélio Garcia, onde o GT colocou tal preocupação. O GT Agricultura da REBRIP realizará um seminário em Brasília entre os dias 5 e 7 de outubro, promovendo um debate entre governo e sociedade civil sobre o direito de proteger a agricultura familiar nas rodadas de negociações comerciais agrícolas internacionais. O objetivo do seminário é trazer para o centro do debate governamental a agricultura familiar, alertando para os riscos do fortalecimento do agronegócio e do empobrecimento no campo.” Boletim REBRIP, No. 4, agosto 2005.

<sup>80</sup> “O CONSEA é um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República. É composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais. A presidência é exercida por um(uma) representante da sociedade civil, indicado(a) entre os seus membros e designado(a) pela Presidência da República.” [http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias-internas/conheca-o-consea#:~:text=O%20Consea%20%C3%A9%20composto%20por,a\)%20pela%20Presid%C3%Aancia%20da%20Rep%C3%BAblica.](http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias-internas/conheca-o-consea#:~:text=O%20Consea%20%C3%A9%20composto%20por,a)%20pela%20Presid%C3%Aancia%20da%20Rep%C3%BAblica.)

movimentos sociais do campo em suas redes e campanhas, expressando os conceitos e propostas da agricultura familiar e camponesa, das comunidades tradicionais e das resistências agroecológicas em formato de recomendações aprovadas em plenárias e conferências nacionais com a participação de inúmeros movimentos sociais do campo, camponeses, agricultores familiares, quilombolas, indígenas, ribeirinhos, pescadores, extrativistas e outras comunidades tradicionais (no Anexo 2 são apresentados alguns exemplos de iniciativas do CONSEA nos três tabuleiros de negociação que traduziram as propostas da agricultura familiar e camponesa em disputa com o agro).

.....

Ao longo dos dois governos Lula, a atuação dos movimentos sociais do campo na sociedade (‘do lado de fora’) e dentro da estrutura do Estado (‘do lado de dentro’), por meio do CONSEA, do MDA e de outros espaços abertos naquela conjuntura, resultou na incorporação de algumas propostas da agricultura familiar e camponesa às posições negociadoras do Brasil. Em alguns casos, fragmentos dessas propostas foram incorporados à agenda do Acordo Agrícola da OMC e às negociações do acordo Mercosul-UE<sup>81</sup>; no caso da ALCA, pode-se considerar que houve vitória já que as negociações foram encerradas.

Contudo, para o objetivo desta pesquisa, mais importante do que localizar eventuais conquistas parciais da agricultura familiar e camponesa nos acordos dos três tabuleiros de negociação é constatar que não houve continuidade e permanência dessas conquistas na agenda da política externa brasileira. Algumas evidências não deixam dúvidas: o MAPA continua sendo um dos ministérios de maior peso, a ‘diplomacia do agro’ avança dentro do MRE, e os aparatos de legitimação do agro são cada vez mais fortes na sociedade (*‘agro é tudo’*).

Já o MDA foi extinto por Michel Temer em 2016 e, após fusão com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), suas atribuições foram transferidas para uma Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário na Casa Civil da Presidência da República, até que em 2 de janeiro de 2019 o governo Bolsonaro incorporou ao MAPA o

---

<sup>81</sup> Os movimentos sociais seguem até hoje atuando contra o avanço do acordo Mercosul-EU, como demonstra o manifesto da ampla frente criada com este objetivo - <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc-z86TdGc3011S47wIe1E5Yi0KJOKeuFC0nF0-fceWt48xag/viewform>.

que restava dessa agenda. O CONSEA também foi extinto<sup>82</sup>. Nathalie Beghin, Conselheira do CONSEA até 2016 e coordenadora da Assessoria Política do INESC, assim descreve o cenário atual:

*“O CONSEA foi extinto no primeiro dia do governo Bolsonaro, em 2019. Muitas organizações associadas ao CONSEA criaram um espaço para discutir a criação de uma Conferência Popular de Segurança Alimentar e Nutricional e este grupo continua mobilizado. Mas não existe nenhuma interlocução com o governo. Toda a área de segurança alimentar tanto do que era MDA quanto do que era MDS acabou. Não existe mais nada. As forças que tentaram tensionar o agronegócio desapareceram da estrutura do Estado.”* (Entrevista com Nathalie Beghin, 10 de fevereiro de 2021)<sup>83</sup>

O fato das poucas conquistas terem ficado circunscritas ao período delimitado da era Lula - com algumas continuidades, mas também recuos e descontinuidades no período Dilma - e depois terem sido desmontadas, revela a ausência de hegemonia dos movimentos sociais do campo na sociedade civil e na sociedade política, ao passo que o agro se manteve como bloco hegemônico consolidado em sua presença dentro da estrutura do Estado, tanto durante como antes e depois da era Lula.

Este capítulo procurou investigar os conflitos e disputas ao longo da era Lula que, longe de terem produzido um “empate” no processo decisório sobre as diretrizes da política externa, resultou em uma indiscutível vitória do agro sobre os movimentos sociais do campo. Enquanto a política externa da era Lula tentou transitar por este conflito adotando uma premissa de convivência e complementariedade entre ambos setores, o mundo real das negociações nos três tabuleiros revelou que a viabilidade da segurança e soberania alimentar depende de políticas públicas de apoio, estímulo e defesa da agricultura familiar e camponesa, enquanto as posições do Brasil nessas negociações visavam a liberalização progressiva do comércio agrícola, favorecendo a grande agricultura patronal voltada para exportação, articulada às grandes empresas transnacionais, baseada em monoculturas e na concentração fundiária. Longe de serem complementares, os dois modelos de agricultura são opostos, e nesta batalha o bloco hegemônico foi e continua sendo vitorioso.

---

<sup>82</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.346%2C%20DE%2015%20DE%20SETEMBRO%20DE%202006.&text=Cria%20o%20Sistema%20Nacional%20de,adequada%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.346%2C%20DE%2015%20DE%20SETEMBRO%20DE%202006.&text=Cria%20o%20Sistema%20Nacional%20de,adequada%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs)

<sup>83</sup> Entrevista com Nathalie Beghin realizada em 10/02/2021.

## Capítulo 4 – Resistir nos Territórios e Disputar o Estado – um olhar pelas lentes de Gramsci e do Pensamento Decolonial

Enquanto começo a dar forma escrita a este capítulo, meu coração e mente estão ao mesmo tempo atraídos pelas imagens e notícias vindas do Acampamento Terra Livre (ATL), mobilização indígena realizada todo mês de abril anualmente em Brasília. Organizada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e tendo a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e o MST compondo o seu núcleo político, o ATL é o momento de culminância da convergência da ampla diversidade (cultural, social, espiritual, política) de etnias vindas de todas as regiões do Brasil para em Brasília demandar de várias instâncias do Estado que o direito constitucional aos seus territórios seja garantido. A cada ano, as demandas do ATL ao Estado se expressam em grandes mobilizações nas ruas de Brasília, por uma programação cultural riquíssima e por uma intensa agenda de reuniões e audiências nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A questão que salta aos olhos é: o movimento indígena é visceralmente decolonial na afirmação da sua identidade que questiona os códigos da colonialidade do poder – segundo Anibal Quijano<sup>84</sup>, um sistema mundial capitalista e de poder erguido em bases coloniais eurocentradas e cujo pilar central de dominação é o racismo -, no seu combate e autonomia frente à modernidade capitalista e é, ao mesmo tempo, essencialmente gramsciano na sua batalha cultural na sociedade civil e na disputa que faz por espaço nas políticas do Estado. O movimento indígena brasileiro não abre mão de reivindicar suas tradições, seus modos de vida e também não abre mão de disputar o Estado. Eles não querem ser modernos; eles apresentam ao Brasil e ao mundo uma visão e uma promessa expressas no *banner* principal das manifestações: "*O Futuro é Indígena*". Não existe aceitação de um lugar de atraso, de passado, de isolamento, nem tampouco de alternativa romantizada de escape. Em uma inversão total de valores no debate sobre tradição como sinônimo de atraso, o ATL afirma que a promessa de futuro está nos Povos Indígenas. Podemos afirmar que, assim como os Povos Indígenas, outras resistências nos territórios aqui analisadas adotam estratégias numa direção parecida.

---

<sup>84</sup> Quijano, Anibal - *Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina*, CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, (2005).

Este é o ponto de partida para a discussão central deste capítulo: a centralidade do Estado tanto para o agro quanto para as resistências nos territórios e a noção de hegemonia, cuja análise será feita à luz das elaborações de Gramsci e do pensamento decolonial sobre o Estado. A discussão desta pesquisa adota a premissa que a construção da hegemonia do agro se dá por meio de bases materiais e ideológicas (Cox, 1981) e assume que as resistências também são compostas por ambas dimensões: a resistência produtiva nos territórios é disputa material, por recursos do Estado, e é disputa cultural de afirmação de outros sistemas de produção e de modos de vida em contraposição ao modelo do agro.

A análise empírica feita por esta pesquisa sobre as disputas entre o agro e as múltiplas resistências resultou em perguntas e questões que são centrais tanto em Gramsci quanto no pensamento decolonial. A disputa se dá no terreno da luta de classes (que aqui assumimos serem marcadas pela heterogeneidade e diversidade) contra as classes dominantes com vistas à superação da exploração econômica. Mas a disputa não se esgota nem tampouco se resolve aí. Assim como o agro construiu sua hegemonia a partir de uma sólida base material de dominação combinada com um projeto de dominação cultural – “agro é tudo” - também as resistências sabem que sua luta e seu projeto de superação da dominação precisa combinar as dimensões material e cultural e as disputas no Estado e na sociedade.

Não há novidade na aproximação de Gramsci com o pensamento pós e decolonial, em especial com os autores que priorizam a articulação entre condições materiais e cultura, entre luta de classes e ideologia. Diversos autores têm analisado a centralidade de Gramsci como fundacional ao pensamento pós e decolonial. Contribuições decisivas para a constituição deste campo são diretamente referidas a Gramsci, como é o caso de Ranajit Guha do *Subaltern Studies Group* na Índia, onde o pensamento gramsciano é referência central e é explícita a identificação com o caráter de compromisso orgânico ao invés de uma pesquisa acadêmica descolada de um projeto político. O próprio conceito de subalterno, central para Gayatri Spivak e outros autores pós-coloniais, é uma elaboração de Gramsci que combina base material e ideológica.<sup>85</sup> Também no *Orientalismo* de Edward Said (1978), tendo Gramsci como referência,

---

<sup>85</sup> “*The subaltern classes refer fundamentally in Gramsci’s words to any “low rank” person or group of people in a particular society suffering under hegemonic domination of a ruling elite class that denies them the basic rights of participation in the making of local history and culture as active individuals of the same nation. (...) Gramsci became interested in the study of the subaltern classes of consciousness and culture as one possible way to make their voice heard instead of relying on the historical narrative*

a teoria não está dissociada do contexto concreto e tem uma finalidade normativa, bem como é central em Said a ideia da cultura na sociedade civil como dinâmica crucial na construção bem sucedida dos discursos Orientalistas.<sup>86</sup> Sempre presente neste campo de elaboração é sua identificação com um projeto político, algo visceral em Gramsci, como podemos observar na forma como ele escolheu abrir seu Caderno 13 do Volume 3 de *Cadernos do Cárcere - Breves Notas sobre a Política de Maquiavel*:

*“1. O caráter fundamental do Príncipe é o de não ser um tratado sistemático, mas um livro "vivo", no qual a ideologia política e a ciência política fundem-se na forma dramática do "mito". Entre a utopia e o tratado escolástico, formas nas quais se configurava a ciência política até Maquiavel, este deu à sua concepção a forma da fantasia e da arte, pela qual o elemento doutrinário e racional personifica-se em um condottiero, que representa plástica e "antropomorficamente" o símbolo da "vontade coletiva". O processo de formação de uma determinada vontade coletiva, para um determinado fim político, é representado não através de investigações e classificações pedantes de princípios e critérios de um método de ação, mas como qualidades, traços característicos, deveres, necessidades de uma pessoa concreta, o que põe em movimento a fantasia artística de quem se quer convencer e dá uma forma mais concreta às paixões políticas.”<sup>87</sup>*

Junto com a escolha por uma elaboração teórica comprometida com um projeto político, Gramsci propõe uma inovação fundamental ao trazer a cultura para o centro do pensamento marxista; por isso ele é uma referência primordial para o pensamento decolonial, cuja principal crítica ao marxismo está relacionada ao seu eurocentrismo com exclusividade no econômico, na linearidade entre atraso e modernidade e no apagamento do projeto racista que considera atrasados os povos colonizados e que permanece atual por meio da colonialidade do poder.<sup>88</sup>

Gramsci, portanto, é o pilar analítico central desta pesquisa, ao articular a centralidade das disputas cultural e material em torno do Estado. Por que, então, se faz necessária para esta pesquisa uma aproximação com o pensamento decolonial? Talvez porque a trajetória e a

---

*of the state which is by the end, the history of the ruling and dominant classes.”* (El Habib Louai, 2012, pg. 2).

<sup>86</sup> Neelam Srivastava and Baidik Bhattacharya – *Introduction – The Postcolonial Gramsci*, Routledge, 2012, pg 8.

<sup>87</sup> Gramsci, Antonio - *Cadernos do Cárcere – Breves Notas sobre a Política de Maquiavel*, Volume 3, Caderno 13, ed. Carlos Nelson Coutinho, 3a edição, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2007.

<sup>88</sup> *“Al invisibilizar la multiplicidad de relaciones de poder caes en la lógica del socialismo del siglo XX que postulaba que el problema era solamente económico y de clase y que resolviendo esa cuestión se resolvería todo lo demás.”* (Entrevista com Mignolo, *Metapolítica*, núm. 83, octubre - diciembre de 2013, pg 42).

atualidade das resistências nos territórios contra o agro no Brasil precisem ser analisadas a partir de sua própria e singular história – o que vem a ser também um pilar do pensamento gramsciano –, que por si só é atravessada por uma ampla heterogeneidade e por perspectivas que, junto com a elaboração gramsciana, tragam para o centro da análise a colonialidade como fundacional a esta história e a suas resistências. Ainda que o pensamento decolonial possa estar atravessado por lacunas importantes no debate sobre o Estado, esta pesquisa busca uma possibilidade de articulação entre as dimensões de poder materializadas no Estado a partir das elaborações gramscianas sobre hegemonia, cultura, bases materiais, e das contribuições decoloniais sobre colonialidade, racismo, escravidão, a marca colonial tão atual da colonização na periferia do sistema-mundo que tem dinâmicas próprias ainda que dentro do amplo campo da discussão sobre a subalternidade.<sup>89</sup> Para tal, percorremos os aspectos essenciais das elaborações de Gramsci e do pensamento decolonial sobre o Estado, de modo a situar as questões a serem enfrentadas adiante.

#### 4.1. O Estado em Gramsci

Dentro do campo marxista, a obra de Gramsci se destaca pela contribuição ímpar dada à discussão sobre a política, o poder e o Estado, bem como por sua elaboração fortemente ancorada em contextos históricos concretos e na intencionalidade de um projeto político. Enquanto autores clássicos como Hobbes, Locke e Rousseau trabalham com a ideia de um Estado universal, representante do bem comum e da vontade geral, em Gramsci o Estado traz a marca de instrumento da classe dominante, ainda que se apresente como universal. Gramsci elabora a ideia do Estado com a função de manutenção do poder e da ordem em sociedades marcadas pela divisão capital-trabalho e por classes sociais antagônicas, sendo, portanto, necessário para a burguesia expressar seus interesses particulares como interesses gerais da nação. Os aparelhos privados de hegemonia e o intelectual exercem o papel de construção do consenso na sociedade civil para a conquista da hegemonia que, como expressão da articulação

---

<sup>89</sup> Ao fazer uma analogia das relações Norte-Sul a partir do contexto da Itália – onde o norte moderno do país se apresentava com uma missão civilizatória frente ao sul atrasado – Gramsci é fundamental para se pensar as relações entre tradição e modernidade e entre colonizado e colonizador. “*Gramsci was instrumental in helping scholars rethink the understanding of historical, political, and cultural struggle by substituting the relationship between tradition and modernity with that of subaltern versus hegemonic parts of the world.*” (Srivastava and Bhattacharya, pg. 2).

entre poder material, ideologia e instituições (Cox, 1981, pgs. 140-141), se manifesta também por meio de aparelhos privados:

*“Gramsci pensava nessas bases em termos históricos concretos - a Igreja, o sistema educacional, a imprensa, todas as instituições que ajudavam a criar nas pessoas certos tipos de comportamento e expectativas coerentes com a ordem social hegemônica.”* (Cox, 1983, pg. 104).

O Estado não abre mão de seus instrumentos de coerção, mas também opera a adesão das massas às ideias da burguesia. Gramsci diz que é preciso que as massas percebam sua dominação não como dominação, mas sim como apoio por meio do consenso. Ao colocar-se a questão da hegemonia, a dominação por meio do Estado precisa combinar os aparelhos de coerção com a construção de consenso. Gramsci trabalha com esta combinação da coerção estatal e consenso na sociedade civil, onde quanto maior é o consenso sem necessidade de uso da força, ou quando consenso e coerção estão em equilíbrio, mais perto estará a classe dominante de conquistar a hegemonia.<sup>90</sup>

Gramsci faz uma elaboração fundamental sobre o caráter do Estado em suas Notas 16 e 17 do Caderno 13, Volume 3, de *Cadernos do Cárcere*, que tratam especificamente das relações de força atravessadas pelos movimentos orgânicos/estruturais e pelos fenômenos da conjuntura, bem como pelas relações entre estrutura e superestrutura. Em Gramsci, as análises das relações de força *“não podem e não devem ser fins em si mesmas”*, mas sim servir para orientar uma iniciativa prática. Em sua Nota 16 Gramsci define:

*“Maquiavel não (como) um mero cientista; ele é um homem de partido, de paixões poderosas, um político em ato, que pretende criar novas relações de força e, por isso, não pode deixar de se ocupar com o “dever ser”, não entendido evidentemente em sentido moralista.(...) O político em ato é um criador, um suscitador, mas não cria a partir do nada nem se move na vazia agitação de seus desejos e sonhos. Toma como base a realidade efetiva: mas o que é esta realidade efetiva? Será algo estático e imóvel ou, ao contrário, uma relação de forças em contínuo movimento e mudança de equilíbrio?”*(Gramsci, pg.35).

---

<sup>90</sup> Curso Gramsci e o Estado - <https://www.youtube.com/watch?v=wzzG43MTg-s>

Ou seja, em Gramsci, embora o Estado seja instrumento da classe dominante, trata-se de uma esfera dinâmica, em permanente movimento e disputa, movendo-se em ondas ocasionais e por camadas estruturais. No caso desta pesquisa, o capítulo anterior demonstrou que o agro ocupa estruturalmente o Estado e passa a “*irradiar por toda a área social, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano “universal”, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados*” (Gramsci, pg. 41), ao passo que os ganhos dos territórios de resistência foram conjunturais/ocasionais, circunscritos ao período de um governo mais receptivo às demandas dos movimentos sociais.

Em Gramsci, embora o Estado seja instrumento da classe dominante, não deve ser percebido como tal e sim como expressão universal da sociedade, sendo esta é a base fundamental de sua noção de hegemonia:

*“O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo.”* (Gramsci, pgs. 41-42).

A noção gramsciana de Estado ampliado – onde os aparelhos de hegemonia na sociedade civil operam a construção do consenso e a sociedade política atua com os mecanismos de coerção do Estado restrito - tem na cultura um alicerce fundamental para a conquista da hegemonia<sup>91</sup> e pode ser solidamente aplicada ao caso do agro. Os intelectuais do setor são referência permanente nas análises sobre negociações internacionais na grande mídia. Seus *think tanks* são fonte de informação e análises para a grande imprensa e para a academia. A principal propaganda do maior canal de TV aberta, conforme mencionado no início deste trabalho, traz peças diárias com o mote ‘*Agro: A indústria-riqueza do Brasil - agro é pop, agro é tech, agro é tudo*’. Pompeia (2018) realizou um exame detalhado desta campanha – e de outras

---

<sup>91</sup> “*The theoretical presupposition behind Gramsci’s argument is a distinction between civil and political societies: while the consent-generating function is part of the civil society—and here the importance of cultural production is paramount—the other domain is reserved for the coercive apparatuses of the political society or the state to “enforce discipline on those groups who do not consent.”* (Srivastava and Bhattacharya, pg. 8).

que a antecederam, a *Sou Agro* (2011) e a *Time Agro Brasil* (2012) - veiculadas pela TV e por outros dispositivos acionados pela concertação política do agro, revelando a capacidade financeira da concertação em manter por longo período sua propaganda em horário nobre, e da noção totalizante envolvida no *agro é tudo*. No caso da campanha *Sou Agro*, Pompeia relembra que Lima Duarte e Giovanna Antonelli, atores da TV Globo, afirmavam slogans tais como “*Sou Agro. Agrobrasileira*” e “*Bendita terra, que alimenta todo um país, que alimenta o mundo. Bendita terra, que é uma das maiores agronações do planeta. Bendita terra, que me dá orgulho de dizer: sou agro. Sou agrocidade. Sou agroator. Sou agrobrasileiro*”. (Pompeia, 2018, pgs. 273-274). Já a campanha *Time Agro Brasil* tinha como principal destaque o jogador Pelé (Pompeia, 2018, pg. 276).<sup>92</sup>

O setor financeiro corrobora com a legitimação do setor por meio de iniciativas como a do Bradesco:

*“Com o Bradesco, o Agro é mais negócio! O Brasil se destaca cada vez mais como referência global de eficiência no agronegócio, setor responsável por grande parte da economia do nosso País por criar empregos e contribuir para o crescimento do PIB. Mais que isso, somos destaque na produção e exportação mundial de café, açúcar, suco de laranja, carne bovina e avícola, soja e milho. Por saber da importância do setor, o Bradesco participa e apoia o agronegócio de diversas maneiras:*

- Líder entre os bancos privados na comercialização de crédito rural
- Maior repassador de recursos do BNDES ao setor agropecuário
- Membro da Rede ILPF - uma estratégia que integra diferentes culturas para aumentar a produtividade do agronegócio de maneira sustentável.

*Há, portanto, muitos motivos que nos levaram a ser o banco privado nº 1 do agronegócio.”*<sup>93</sup>

Além do seu principal financiador – o Estado, com seus créditos, incentivos fiscais e perdões de dívidas - o setor conta também com um amplo leque de financiadores privados,

---

<sup>92</sup> “Os dispositivos da concertação estão distribuídos em variadas direções, destacando-se os congressos e eventos, os centros de inteligência e suas estratégias de comunicação e legitimação. No que diz respeito aos dispositivos de inteligência, citam-se o papel das universidades e o dos centros técnicos, como o Departamento de Agronegócio da Fiesp, o Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada, da Universidade de São Paulo, e o Ministério da Agricultura. São eles que fornecem elementos fundamentais para a atuação política dos líderes da concertação, como, por exemplo, as estatísticas macroeconômicas ligadas à noção de agronegócio. Quanto à comunicação e à legitimação, chama-se atenção para as mobilizações de estatísticas macroeconômicas, de ideias-força – que associam a atuação da concertação a “tecnologia” ou a “produtividade”, dentre outras, e de imagens. Essas narrativas encontram espaço nos principais órgãos de comunicação do Brasil.” (Pompeia, 2018, pgs. 303,306-307).

<sup>93</sup> <https://www.bradescoagronegocio.com.br/html/rural/sobre-rural/index.shtm>

como pode ser observado pelos patrocinadores do Congresso Brasileiro do Agronegócio de 2019, que incluem, entre outros, a Bayer, Syngenta, Corteva, Bradesco, Agrocere, Rabobank, Cargill, e inúmeros órgãos da grande mídia, entre eles Globo, Estadão, Valor e CBN.<sup>94</sup> O forte peso do agro na estrutura dominante de produção por meio do apoio material do Estado e do setor privado, combinado com sua ampla legitimação na mídia e da presença de intelectuais do setor e de suas organizações representativas nas instâncias estatais de formulação da política externa (em especial no MRE e no MAPA) é uma nítida demonstração da noção gramsciana de hegemonia e de Estado ampliado<sup>95</sup> e da dinâmica de influência mútua entre as ideias e as condições materiais, que andam sempre de mãos dadas, presentes em Gramsci e analisadas por Cox.<sup>96</sup>

Na noção gramsciana, o suposto interesse nacional veiculado pela política externa é expressão da hegemonia, que transforma o interesse das classes dominantes em interesse universal por meio do Estado ampliado, projetando um interesse particular como interesse geral por meio dos planos superestruturais da sociedade política e da sociedade civil. A elaboração gramsciana sobre o Estado desmonta, portanto, as abordagens dominantes sobre a política externa como expressão de um suposto interesse nacional formulado por um Estado homogêneo, sem conflitos, que representaria a totalidade.

Esta noção também está presente no pensamento decolonial. Para Anibal Quijano (2005), a falácia da ideia de um suposto interesse nacional unitário remonta à formação dos

---

<sup>94</sup> <https://cbaabagb3.com.br/>

<sup>95</sup> “Pensar o Estado gramscianamente é sempre pensá-lo a partir de um duplo registro: o das formas dominantes na produção (classes e frações) que se constituem e se consolidam por intermédio de organizações da sociedade civil, ao mesmo tempo em que, junto a cada aparelho ou órgão do Estado restrito, estão sempre presentes projetos e intelectuais vinculados às agência(s) da sociedade civil. Uma delas, por certo, deterá a hegemonia junto a certo organismo estatal, conquanto outras igualmente lá far-se-ão presentes, em permanente disputa.” (Mendonça, 2014, pg. 38).

<sup>96</sup> “No materialismo histórico de Gramsci (que ele tinha o cuidado de distinguir do que chamava de “economicismo histórico”, ou uma interpretação estreitamente econômica da história), as ideias e as condições materiais andam sempre de mãos dadas, influenciando-se mutuamente, e não podem ser reduzidas umas às outras. As ideias têm de ser compreendidas em relação às circunstâncias materiais, as quais incluem tanto as relações sociais quanto os meios físicos de produção. Superestruturas de ideologia e de organização política moldam o desenvolvimento de ambos os aspectos da produção e são por eles moldadas. Um bloco histórico não pode existir sem uma classe social hegemônica. Em um país ou em uma formação social em que a classe hegemônica é a classe dominante, o Estado (no conceito ampliado de Gramsci) mantém a coesão e a identidade no interior do bloco por meio da propagação de uma cultura comum. (...) O movimento rumo à hegemonia, diz Gramsci, é uma “passagem da estrutura para a esfera das superestruturas complexas”; com isso ele queria dizer passar dos interesses específicos de um grupo ou classe para a construção de instituições e a elaboração de ideologias.” (Cox, 1983, pgs. 111-113).

Estados nacionais na América; mas, diferente de Gramsci<sup>97</sup>, sua abordagem posiciona a questão racial no centro da discussão sobre a ausência de interesses comuns:

*“A pequena minoria branca no controle dos Estados independentes e das sociedades coloniais não podia ter tido nem sentido nenhum interesse social comum com os índios, negros e mestiços. Ao contrário, seus interesses sociais eram explicitamente antagônicos com relação aos dos servos índios e os escravos negros, dado que seus privilégios compunham-se precisamente do domínio/exploração dessas gentes. De modo que não havia nenhum terreno de interesses comuns entre brancos e não brancos, e, conseqüentemente, nenhum interesse nacional comum a todos eles.(...) A colonialidade do poder estabelecida sobre a ideia de raça deve ser admitida como um fator básico na questão nacional e do Estado-nação.”* (Quijano, 2005, pgs 134 e 136).

---

<sup>97</sup> “Colonial legacies in America (and the US as well as in Africa) present problems and issues alien to those the Russian Lenin confronted and the Italian Gramsci was dealing with. I am suggesting that in spite of the conceptual differences between Lenin and Gramsci, there were more commonalities between Russia and Southern Italy at the margin of Europe than with the Andes of South America: the land, territory, history, memory and living experience Indians have endured through five hundred years of European colonialism, including, of course, Marxism. (...) The Europe of the Industrial Revolution and of Marxism is basically “white” Europe. The South, where mixing bloods and religions could be found, was first “purified” with the expulsion of Jews and Moors since the end of the fifteenth century. Furthermore, by the end of the eighteenth century, Enlightenment philosophers were effective in downgrading the South/Latin region of Europe. In such a way that when the question of class began to be formulated, it was formulated in the heart of Europe (England, Germany and France) where ethno-racial conflicts were invisible since the majority of the population was white and Christian. (Mignolo, Walter - Mariátegui and Gramsci in “Latin” America: Between Revolution and Decoloniality in *The Postcolonial Gramsci*, Ed. Neelam Srivastava and Baidik Bhattacharya, Routledge, pgs. 224 e 226)

## 4.2. O Estado no Pensamento Decolonial

Enquanto Gramsci elaborou uma sólida, coesa e decisiva teoria sobre o Estado, o mesmo não pode ser dito sobre o pensamento decolonial, um campo marcado por uma ampla variedade de visões sobre o Estado. Walter Mignolo assim sintetizou a diversidade de perspectivas sobre o Estado entre os autores decoloniais:

*"Hay tendencias dentro de la noción de modernidad/colonialidad como la posición de Aníbal Quijano que son anarquizantes, pues piensan que hay que eliminar el Estado y que es posible eliminarlo hoy. Esta es una tendencia anarquizante que parte de no asumir el problema del Estado sino de eliminarlo. Esto suena muy bonito pero no tiene viabilidad política actual.(...) hay otras posiciones diferentes a la de Quijano que son de tendencia más estatista. Es decir, que todo se soluciona tomando el Estado, que es la posición cercana al marxismo clásico. Por otro lado, hay posiciones que se encuentran entre el estatismo y el anarquismo que me parecen mas interesantes, por ejemplo, la posición de Boaventura de Sousa Santos y Enrique Dussel. Boaventura plantea que los movimientos sociales tienen que instrumentalizar el Estado y, en ciertos momentos, hay que entrar allí, incluso participar en las elecciones para que se pueda interrumpir las políticas neoliberales y también para tener peso en las políticas de Estado. La posición de Enrique Dussel me parece más realista que la de Quijano pues reformula el asunto del "poder" y entiende que si bien a largo plazo el horizonte de lucha es hacia disminuir el rol del Estado en su aspecto de dominación, hay que plantearse una estrategia frente al Estado hoy cuando el mismo está ahí y no va a desaparecer (...) Yo no estoy con el estatismo rampante de una izquierda que piensa que el Estado resolverá todo y que es la posición de la vieja izquierda marxista, ni tampoco comulgo con la visión anarquizante de eliminar el Estado hoy. Creo que hay que reconocer que el Estado está allí y hay que asumir una política frente a él. Descolonizar al Estado —como se ha planteado en Bolivia— tiene una función que puede ser importante para descolonizarlo de su eje racial-colonial sin fetichizarlo; esto es, sin pensar que el Estado es el único lugar donde se puede hacer política. Entonces, hay que romper con estos extremos (el estatismo y el anarquismo)." (Entrevista com Mignolo, Metapolítica, núm. 83, octubre - diciembre de 201, pgs. 42 e 43)*

Já o pensamento pós-colonial, embora também seja marcado pela heterogeneidade, tem como pilar comum e central a definição do Estado como construção externa. Este é o caso do *Subaltern Studies Group* que interpela a história da Índia contada pelas elites nacionalistas: em nome da luta anti-colonial, o nacionalismo mobilizou categorias e narrativas que invisibilizaram, ou até mesmo suprimiram de forma violenta, a heterogeneidade e a voz dos subalternos, e por isso este grupo de historiadores propõe uma contra-narrativa a partir de outra historiografia para os sujeitos invisibilizados pela narrativa do Estado-nação. Entre os autores deste campo, abre-se um amplo leque de diferenciações que vão desde visões consideradas essencialistas ao proporem a resistência e resgate das experiências e saberes locais e ancestrais,

essências que foram destruídas pela colonização - como por exemplo Frantz Fanon em sua obra *The Wretched of the World*, 2004 - outros que propõem colocar o essencialismo a serviço da luta política - como Gayatri Spivak em *Can the Subaltern Speak?*, 1988 -, e ainda outros que criticam o essencialismo como romantização do passado como faz Paul Gilroy em *O Atlântico Negro - Modernidade e Dupla Consciência*, 2001. Gilroy, assim como questiona a romantização de uma volta à África do passado, também articula a ideia de cultura como algo dinâmico, em movimento, onde a partir dos deslocamentos e rotas se produzem novas formações culturais e políticas, e que isso é mais importante do que a busca por raízes e origens. Para ele é preciso prestar atenção às misturas. O autor trabalha com uma noção de hibridização entre África, Europa e América onde não se distinguem os continentes, trazendo uma ideia de circulação e movimento produzidos pelo navio e pelo mar que une os pontos do Atlântico Negro e onde as múltiplas nações e identidades se misturam.

O denominador comum em meio à heterogeneidade do pensamento pós e decolonial é a ideia do Estado nacional como construção externa em benefício do colonizador, como o dispositivo da modernização para transformar o colonizado - visto como atrasado e subdesenvolvido - em moderno e desenvolvido. O Estado torna-se assim o motor que produz exclusões ao tentar homogeneizar e invisibilizar experiências e formações diversas, consideradas disfuncionais e condenadas a ficar fora do sistema, como é o caso dos saberes e modos de vida de comunidades e sistemas alimentares tradicionais.

Para este campo, a solução de criação do Estado nacional é em si fonte de violência ao considerar como disfuncional e em “estado de natureza” o que não se enquadra em seus termos. Esta crítica constitui também as bases da crítica pós e decolonial à disciplina de Relações Internacionais por seu compromisso com o protagonismo do Estado nacional e a conseqüente invisibilização e silenciamento de Povos Indígenas e comunidades tradicionais, considerando, portanto, a disciplina uma cúmplice do projeto colonial. No pensamento decolonial, é central a crítica à visão linear da história, de colonizados vivendo em “estado de natureza” que precisam caminhar rumo à modernidade expressa pelo contrato social do Estado, onde antes do europeu só haveria povos sem história e uma história que só teria início com a constituição do Estado.

No pensamento decolonial não há uma linearidade entre um passado colonial distante e o presente capitalista, e por isso para autores como Quijano (2005) a escravidão não é prévia ao capitalismo e ao trabalho assalariado; estas são formas de trabalho que operam

simultaneamente e são parte da acumulação capitalista voltada ao mercado mundial. No caso do Brasil, esta coexistência é comprovada, como foi visto no primeiro capítulo desta pesquisa, pela persistência do trabalho escravo no meio rural, inclusive em empresas do setor agropecuário conectadas às cadeias produtivas consideradas modernas e voltadas para exportação. Esta convivência entre atraso e modernização é uma característica fundamental do meio rural brasileiro. José de Souza Martins, em sua obra “Fronteira” (2009), dedica-se a revelar como nas frentes pioneiras e de expansão na Amazônia a modernização produz encontros, conflitos, absorção, deslocamentos forçados de populações tradicionais, e a coexistência entre economias de subsistência, de venda de excedentes e de dinâmicas mercantis. O autor se dissocia do debate conceitual sobre se a expansão da fronteira seria capitalista, pré-capitalista ou em transição, e propõe o mergulho em contextos concretos onde tempos históricos distintos se encontram na fronteira, e coexistem em contradição e complementaridade – por exemplo, a expansão da fronteira capitalista fazendo emergir dinâmicas não capitalistas como a grilagem. O trabalho de Martins propõe um olhar que reconhece as dinâmicas não-capitalistas, pois para ele o capitalismo não homogeneiza tudo e sempre existe fricção, conflito e contradição.

Para Quijano, não é possível entender o capitalismo sem entender a centralidade da escravidão e do racismo, sem articular relações de classe e relações raciais no modo de produção capitalista, na divisão internacional do trabalho e no novo padrão de poder surgido das relações coloniais que está assentado numa dimensão racial que estrutura a colonialidade. Em Quijano, portanto, a hegemonia europeia tem uma base material clara, ancorada na expropriação de recursos do mundo colonial, e esta base material está associada ao racismo, à colonialidade do poder e do saber.

Assim como Quijano, a obra de Achille Mbembe *Necropolitics* (2003) também é fecunda e decisiva ao situar a escravidão colonial como a mais contundente expressão da falácia do universalismo europeu: é na *plantation* do latifúndio que a escravidão explicita o desmoronamento e a ficção deste universalismo, constituindo-se como o primeiro laboratório de biopolítica e de Estado de exceção da modernidade, onde inclusive foram experimentadas tecnologias de esterilizações forçadas e proibições de casamentos mistos. A obra de Mbembe retira o centro da Europa e constrói outra genealogia da modernidade a partir da *plantation*, do corpo negro como mercadoria onde se explora a força de trabalho para a extração do excedente na fase inicial do capitalismo, revelando assim o caráter estruturante do racismo na criação do Estado moderno e o falso universalismo do humanismo ocidental. Seu pensamento é uma

contribuição decisiva sobre a escravidão na *plantation* que até hoje é produtora de violência, exploração e tentativas de invisibilização das resistências no campo brasileiro. O racismo se instaura como elemento central desta sociedade e economia, definindo quais vidas devem ser cuidadas e multiplicadas e quais não importam, quem deve viver e os que são os condenados da Terra, como aponta Franz Fanon. A morte em vida nas *plantations*, a perda do direito ao corpo, dos direitos políticos, a morte social e a expulsão da humanidade transformam o negro em uma sombra:

*“Indeed, the slave condition results from a triple loss: loss of a “home,” loss of rights over his or her body, and loss of political status. This triple loss is identical with absolute domination, natal alienation, and social death (expulsion from humanity altogether).(...) The slave condition produces a contradiction between freedom of property and freedom of person. An unequal relationship is established along with the inequality of the power over life. This power over the life of another takes the form of commerce: a person’s humanity is dissolved to the point where it becomes possible to say that the slave’s life is possessed by the master. Because the slave’s life is like a “thing,” possessed by another person, the slave existence appears as a perfect figure of a shadow”* (Mbembe, 2003, pgs. 21 e 22).

#### 4.3. Tensões em torno do reconhecimento por parte do Estado

Partindo-se da premissa de que o Estado é construção externa, violenta e excludente, quais seriam as consequências concretas de tal constatação? Se o contrato social define que só é possível “estar dentro” por meio desta forma moderna do Estado, então a única saída seria “estar fora”? Talvez uma primeira pista para abordar esta questão seja assumir que não pode nem deve existir uma resposta única e universal, é constatar que as formas de resistência à colonialidade expressa no Estado são múltiplas, heterogêneas, contingentes, podendo mudar de acordo com as condições cambiantes das relações de poder da conjuntura. Inclusão, assimilação, exclusão, extermínio, “let die”, políticas de reconhecimento, integração do que é visto como formas não-capitalistas de produção dentro da cadeia de produção capitalista são algumas das formas como a modernidade capitalista e o Estado tratam “a diferença”.<sup>98</sup> No caso

---

<sup>98</sup> Para Inayatullah & Blaney (2004), o problema central do sistema internacional é dar uma conotação negativa à diferença, resultando em práticas coloniais ou de negação, ou de controle, erradicação, assimilação, absorção - estabelecendo uma ruptura entre o eu e o outro, uma separação entre o “dentro” e o “fora”. A modernidade estabeleceu padrões lineares, indo do “tradicional” ao “moderno”, onde a diferença é vista como conflito em oposição à uniformidade como ordem, resultando em distintas respostas dos dominados: ou resistir, ou ser absorvido, ou ser erradicado.

brasileiro, estas formas múltiplas e heterogêneas marcam a formação do Estado nacional, conforme aponta Paul Little em sua análise antropológica sobre as dinâmicas dos territórios:

*“Quinhentos anos de guerras, confrontos, extinções, migrações forçadas e reagrupamento étnico envolvendo centenas de povos indígenas e múltiplas forças invasoras de portugueses, espanhóis, franceses, holandeses e, nos últimos dois séculos, brasileiros, dão testemunho da resistência ativa dos povos indígenas para a manutenção do controle sobre suas áreas. No caso dos escravos africanos, a história da colônia e do império está repleta de casos de rebeliões, fugas, luta armada e alianças entre quilombos e povos indígenas. Mas se, por um lado, existem múltiplas formas de resistência, por outro, todas as respostas desses grupos não necessariamente devem ser classificadas como de resistência. Existem também processos de acomodação, apropriação, consentimento, influência mútua e mistura entre todas as partes envolvidas.”* (Paul Little, 2002, pg 5).

Por isso, em determinados contextos algumas resistências ao redor do mundo tomam o caminho do “estar fora”; por não reconhecerem o Estado, decidem por exemplo não aceitar normas de demarcação de suas terras já que isso seria um reconhecimento por parte de um Estado que eles não reconhecem, e que o território lhes pertence independente do reconhecimento do Estado<sup>99</sup>. Já os Povos Indígenas e comunidades tradicionais do Brasil, ainda que identifiquem o Estado como expressão de violência, exclusão e dos interesses da classe dominante, lutam por reconhecimento do Estado por meio da demarcação e homologação de seus territórios, por políticas públicas, recursos e demais direitos pelos quais lutaram e conseguiram inserir na Constituição de 1988. A Constituição do Brasil reconhece direitos de Povos Indígenas, e em suas disposições transitórias também de povos e comunidades tradicionais; ou seja, na Constituição está firmado o conceito de que não há um único povo brasileiro e sim povos que, dadas as suas especificidades, têm direito aos seus territórios.

As lutas por reconhecimento também estão presentes na maioria dos contextos latino americanos, ainda que as relações dos povos originários com o Estado sejam sempre marcadas por fortes tensões. Este é o caso, por exemplo, da rica trajetória de lutas na Bolívia que culminou na definição constitucional de um Estado plurinacional. É o caso também do Equador, onde ao longo da história há grande centralidade dos Povos Indígenas nas disputas no interior do Estado e sobre os rumos do país.

---

<sup>99</sup> Em *The Transit of Empire: Indigenous critiques of colonialism* Jodi Byrd (2011) faz uma discussão (em especial no capítulo 6 *Killing States: Removals, Other Americans and the 'Pale Promise of Democracy'*) sobre a resistência de algumas nações nativas indígenas a serem reconhecidas pela autoridade federal dos Estados Unidos.

Glen Coulthard (2014) traz uma contribuição fundamental à discussão sobre as possibilidades, contradições e armadilhas dos caminhos abertos pelas políticas de reconhecimento pelo Estado das identidades e territórios de Povos Indígenas. Ele analisa como as demandas indígenas por reconhecimento são cooptadas pelo capitalismo, que só aceita essas reivindicações se não ameaçarem o desenvolvimento dominante e o chamado interesse nacional. Para ele, as demandas indígenas são impossíveis de serem ouvidas e atendidas dentro do marco liberal. O trabalho de Mark Rifkin (2017) também traz uma importante problematização acerca das abordagens sobre reconhecimento, questionando por que os Povos Indígenas só podem ser reconhecidos se forem vistos como aborígenes do passado, essencializados, e não em sua complexidade e constante mudança. Ele argumenta que essa noção é formada por um tempo definido pelo colonizador e que os Povos Indígenas deveriam reivindicar o que o autor chama de sua própria *'Native temporal sovereignty'*.

De modo similar, as resistências dos territórios no Brasil também não estão congeladas no tempo, não são e não querem ser expressões 'puras' de um passado. Ao contextualizar as resistências, é possível apreender sua complexidade e estratégias múltiplas. Os quilombolas em luta por seus direitos territoriais são um caso emblemático. A Constituição de 1988 reconhece os seus direitos territoriais; desde então, cerca de 3,200 comunidades quilombolas foram identificadas e reconhecidas pela Fundação Palmares, e mais da metade delas abriram processos de demanda por titulação por meio do INCRA (agência atualmente ligada ao Ministério da Agricultura controlado pelo agro), de modo que apenas algumas delas foram capazes de concluir o reconhecimento oficial que permite a essas comunidades acessarem políticas públicas em áreas como saúde, educação e crédito. A este respeito, o autor e líder quilombola Antônio Bispo (2015) enfatiza a centralidade da Constituição de 1988 na disputa e construção de uma nova leitura sobre as conquistas naquele momento. Segundo o autor a Constituição Federal trouxe

*“uma ressignificação dos termos quilombo e povos indígenas. O termo quilombo que antes era imposto como uma denominação de uma organização criminosa reaparece agora como uma organização de direito, reivindicada pelos próprios sujeitos quilombolas. O mesmo ocorre com o termo povos indígenas, que também foi ressignificado por esses povos como uma categoria de reivindicação dos seus direitos.” (Bispo, 2015, pg 50).*

Comunidades quilombolas são exemplos de territórios reunindo múltiplas identidades, lutas misturadas e formas diversificadas de resistência. Não podem caber em categorias tais como pré-modernos ou apenas remetidos a um passado colonial. Partindo de uma identidade cultural histórica – pessoas afrodescendentes que resistiram à escravidão colonial fugindo e se reunindo em territórios autogovernados – hoje em dia os quilombolas são um movimento social articulando lutas por direitos territoriais (em coalizão com a Via Campesina, movimentos indígenas e outras comunidades tradicionais) com a espiritualidade africana, lutas antirracistas e fortes referências culturais. Remetem a referências temporais do período colonial e a referências espaciais dos territórios de quilombos. Muitos deles têm lutado por direitos territoriais há décadas no trilha das lutas por uma Reforma Agrária nacional abrangente que costumava ser um item central na pauta das forças progressistas. Com o fracasso de qualquer perspectiva viável para a Reforma Agrária, muitos quilombolas perceberam suas assim chamadas lutas identitárias como um caminho mais promissor para garantir seu direito à terra e território. Nos últimos anos, eles têm conseguido obter algumas conquistas, tais como a aprovação de políticas públicas específicas, crédito, um marco institucional e jurídico de reconhecimento e outros aspectos da cidadania, embora suas demandas e conquistas estejam sendo banidas pelo atual governo.

A este respeito, assim como Antônio Bispo, Maria Emília Lisboa Pacheco também ressalta a importância da Constituição de 1988 no que diz respeito ao reconhecimento da diversidade e multiplicidade dos povos tradicionais e das terras tradicionalmente por eles ocupadas:

*“A Constituição de 1988 foi muito importante; nela o Estado reconhece pela primeira vez, em séculos direitos dos Povos Indígenas e das comunidades quilombolas. A expressão Povos Indígenas é fruto da luta destes povos e do apoio de setores da sociedade. Os militares no Brasil sempre temeram esta palavra ‘povos’ por significar uma ruptura da geopolítica dos contornos do Estado Nação, o que é diferente de alguns povos da América Latina que conquistaram o reconhecimento de que os Estados são plurinacionais. Isso é diferente do reconhecimento da diversidade étnica e cultural que a Constituição brasileira afirma ao reconhecer povos originários, a ideia de território e de terras tradicionalmente ocupadas. Este reconhecimento é muito importante, mas não significa que abrangeu os vários tipos de terras tradicionalmente ocupadas; este reconhecimento foi mais focalizado nas Terras Indígenas, mas as lutas que se sucedem no Brasil depois de 1988 crescem e buscam sinalizar para outras formas de ocupação. Também em relação aos ex-escravos, foi fundamental o reconhecimento das comunidades quilombolas, do domínio da terra pelos ex-escravos. No entanto, este reconhecimento ficou nas disposições transitórias da Constituição e há quem interprete que isso ocorreu porque não havia o mínimo conhecimento no Brasil sobre o que representava para a geopolítica a localização e a reivindicação do direito à terra de*

*milhares de comunidades quilombolas.*” (Maria Emília Lisboa Pacheco, 16 de maio de 2022)

Como se poderia, então, classificar os sistemas alimentares de produção agroecológica, praticados por quilombolas, assim como por camponeses, pequenos agricultores, Povos Indígenas e comunidades tradicionais em todo o Brasil? Esses sistemas são baseados em conhecimento ancestral, tais como o de líderes espirituais indígenas e de mulheres que transmitem através de gerações seus saberes sobre propriedades medicinais de plantas e sobre os ciclos de renovação dos solos. Por décadas eles foram vistos como expressões de resistência cultural localizada, de micro lutas contra a expansão do agro. Mas depois de um longo processo de organização e amadurecimento, eles se tornaram mais do que apenas grupos identitários culturais ou locais. Muitos se transformaram em atores econômicos e políticos, desempenhando um papel nos debates nacionais sobre políticas e modelos agrícolas e agrários, tornando-se um verdadeiro problema para o agro, levantando suas vozes nas COPs do Acordo do Clima da ONU, na FAO e na OMC, construindo alianças com movimentos agroecológicos na África, Índia, América do Norte e Europa. Povos Indígenas e comunidades tradicionais, camponeses, quilombolas em suas práticas e sistemas de produção considerados por muitos como primitivos parecem ser - no mesmo espaço e ao mesmo tempo - locais, nacionais e globais, ao invés de atrasados, estritamente localizados ou casos isolados de diversidade identitária.

As diferenças nas práticas desses territórios em relação ao modelo dominante de agricultura precisam ser percebidas não somente como uma valorização da diferença no campo do multiculturalismo ou da diversidade de identidades, mas sim como uma diferença entre modelos opostos de desenvolvimento na esfera material combinada com sua dimensão cultural. Eles não são nem puramente culturais nem puramente resistências materiais. Na maioria dos casos, são ambos.

Estas resistências também criam muitos tipos diferentes de respostas à violência do agro: algumas são mais oposicionais, enquanto outras são mais claramente no campo das estratégias de hibridização, tais como as tentativas de explorar as tensões dentro das instituições e das agências do governo responsáveis pelas políticas agrícolas, a fim de abrir espaços para gerar fundos e créditos para camponeses e para a agricultura familiar. Outros exemplos também demonstram que a resistência não é necessariamente externa, como é o caso das chamadas resistências produtivas, onde os camponeses sem terra ocupam terras para produzir alimentos, e ao mesmo tempo desafiam as narrativas dominantes (que os acusam de serem "invasores" de

propriedade privada) com o argumento de que eles ocupam para entregar alimentos saudáveis aos consumidores e para proteger o meio ambiente. Camponeses sem terra procuram ganhar espaço nos mercados urbanos, subvertendo as narrativas dominantes que tentam criminalizar o movimento, e ao fazer isso eles não estão resistindo apenas por fora, mas também por dentro do sistema, tentando conquistar mercados e fazer a disputa cultural por meio do diálogo com consumidores nas cidades. É claro que as desigualdades e as condições materiais de baixo poder econômico impõem limites ao poder de agência do movimento agroecológico, mas estes movimentos estão sendo capazes de mobilizar dimensões e práticas culturais, juntamente com estratégias políticas, trabalhando dentro e fora da esfera hegemônica. Este é o caso dos territórios de resistência que, embora em uma posição socioeconômica claramente subalterna, estão sendo capazes de mobilizar argumentos ecológicos e de saúde para obter legitimidade para a agroecologia. Portanto, essas resistências apontam para a necessidade de uma combinação entre disputas culturais e a análise de condições econômicas e políticas estruturais, pois se concebem como projetos políticos e econômicos, como modelo de desenvolvimento em disputa, e também fortemente ancorados em seus marcos culturais e identitários.

Ao combinarem as dimensões cultural e material, as lutas identitárias e estruturais, os territórios de resistência contra o agro demonstram que não veem solução em estarem fora: eles tentam trazer o que é visto como singular para a agenda universal; querem construir um projeto onde sua diferença deixe de ser vista como sinal de inferioridade e conquiste centralidade na destinação de recursos e políticas do Estado, inclusive na política externa.

Isso não significa de forma alguma que eles deixem de adotar estratégias de oposição e enfrentamento aberto. Este é o caso de ocupações de terras realizadas pelo MST que se convertem em resistências produtivas. É também o caso de ocupações de empresas da cadeia do agro como fez o Movimento de Mulheres Camponesas, membro da Via Campesina, ao ocupar a empresa Aracruz no Rio Grande do Sul para protestar contra os monocultivos de eucalipto<sup>100</sup>. É também o caso dos ‘empates’ realizados pelo movimento de seringueiros do Acre quando Chico Mendes ainda não havia sido assassinado: os ‘empates’ eram ações diretas com vistas a parar o avanço dos desmatamentos levados a cabo por grandes fazendeiros da região; lado a lado, caminham as ações de resistência ao avanço do agro e a tentativa de criação de Reservas Extrativistas onde seus sistemas agroflorestais possam ser praticados. Em muitos casos as estratégias de enfrentamento direto se transformam em estratégias de negociação para

---

<sup>100</sup> <https://mst.org.br/2021/03/08/15-anos-do-protesto-das-mulheres-na-aracruz-uma-historia-de-luta-e-resistencia/>

a conquista de políticas públicas e de direitos territoriais. É distinto, por exemplo, de contextos como Franz Fanon (2004) discute em *The Wretched of the World* acerca de estratégias de resistência cuja ênfase é colocada na oposição e ruptura, sem espaço para a interação ou negociação - um mundo colonial dividido em dois, sendo raça o principal divisor. O colonizador *'nunca deixa de ser o inimigo, o antagonista, em palavras diretas o inimigo público número um'*, sendo necessária portanto a violência como método exclusivo de ação do colonizado.

A este respeito, Homi Bhabha (2004) por meio da sua abordagem sobre um 'terceiro espaço' e formas de hibridização propõe que não é necessário ser *either-or*, ou singular ou universal, ou assimilação ou ruptura; é preciso examinar as possibilidades de convivência em meio ao conflito. As noções de hibridismo, contradições e mútuas influências no encontro colonial presentes nos trabalhos de Bhabha também ancoram os trabalhos de outros autores pós-coloniais, como é o caso da pergunta de Gayatri Spivak (1988) sobre se e como o subalterno pode falar e sobre a impossibilidade dele ser ouvido nos marcos violentos dos discursos dominantes ocidentais de representação sobre os subalternos do Terceiro Mundo, discursos esses que constituem o sujeito colonial como o 'outro', interditando a possibilidade do subalterno se auto representar e se subjetivar plenamente. Também o indiano Ashis Nandy, em sua obra "O Inimigo Íntimo" (1983), investiga como o colonialismo está profundamente enraizado nas mentes do colonizado e do colonizador e como a teia cultural e psicológica da colonização também afeta o colonizador. Em comum, estas perspectivas analíticas propõem olhar as múltiplas identidades como dimensões interconectadas, fragmentadas, instáveis, e também a ideia de que a resistência implica em uma convivência e confronto entre identidades.

No caso dos territórios de resistência desta pesquisa, o que Bhabha se refere como um agente criativo que subverte a autoridade em formas emancipatórias pode ser percebido dentro do campo da resistência, porque é justamente na resistência que as respostas criativas emergem (Kapoor, 2008). No caso desses territórios, o subalterno de Spivak tenta ser ouvido tanto por manter seu campo próprio de narrativas como por decodificar as narrativas dominantes e correr o risco de gerenciá-las em seu benefício em meio a uma correlação de forças desfavorável. Além disso, esses territórios não parecem ativar a agroecologia e suas reivindicações por direitos territoriais como um essencialismo estratégico, mas sim como uma tentativa de disputar valores, visões, interesses materiais e mudar o modelo de desenvolvimento disputando suas propostas com a agenda dominante.

Um exemplo emblemático disso é como os Povos Indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais da Amazônia brasileira vêm lidando com a agenda global das mudanças

climáticas. Esses territórios de resistência ocupam atualmente um papel importante no debate global sobre florestas e mudanças climáticas já que o Brasil é um ator central nessa agenda devido às suas altas taxas de emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal diretamente relacionadas às monoculturas em larga escala, pecuária e uso intensivo de agroquímicos. Comunidades tradicionais, Povos Indígenas e camponeses da Amazônia há décadas tentam resistir à expansão da pecuária extensiva e ao modelo agrícola hegemônico por meio de estratégias diversificadas que combinam lutas por direitos fundiários e territoriais com tentativas de conquista de fundos e políticas públicas que viabilizem seus modos de vida e sistemas de produção agrofloretais. Esses movimentos e seus territórios há muito constataam que a disputa com o agro precisa focar na viabilidade econômica de seus sistemas de produção alternativos ao hegemônico. Desde a década de 1990, várias iniciativas e propostas desses territórios de resistência na Amazônia tentaram combinar suas lutas pelo direito à terra, geração de renda e pagamento por seus sistemas de produção que visam manter a floresta em pé. A partir de então, esses territórios passaram a trabalhar com o conceito de serviços ambientais, mas de uma forma totalmente diferente da noção que agora circula na agenda global de mudanças climáticas que muitas vezes se concentra em mecanismos como mercados de carbono, economia verde e precificação de ativos florestais.

Maria Emília Lisboa Pacheco assim ressalta o papel econômico e não apenas sócio-cultural das comunidades tradicionais:

*“As comunidades tradicionais não podem ser pensadas apenas do ponto de vista sócio-cultural. É preciso pensar o papel econômico desses sujeitos e sua realidade econômica. O agroextrativismo é subalternizado no Brasil. A resposta inovadora a isso foi o nascimento da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade/PGPM-Bio - uma política que atribui um plus ao manejo dos produtos da sociobiodiversidade, protegendo a natureza e quem a protege. Esse programa precisa ser incentivado. É o Estado assumindo que deve pagar um plus como programa público que zela por nossa biodiversidade e pela diversidade dos alimentos.”* (Maria Emília Lisboa Pacheco, 16 de maio de 2022).

Para esses movimentos e territórios amazônicos, o manejo sustentável e os serviços ambientais sempre foram concebidos como caminhos de viabilização econômica de sistemas de produção de seus territórios, geração de renda e transição para a agroecologia e agrofloresta, e não para estoques e mercados de carbono. Populações tradicionais amazônicas como ribeirinhos, pescadores, extrativistas, quilombolas, povos indígenas, camponeses, trabalhadores

agroflorestais, junto a ONGs locais começaram a perceber a oportunidade de fortalecer suas reivindicações por meio da disputa de narrativas e conteúdos das negociações globais sobre mudanças climáticas sob as negociações do Acordo do Clima da ONU. Muitos territórios de resistência da região passaram a realizar diversas iniciativas de capacitação, oficinas e debates com o objetivo de compreender os vínculos entre a agenda global de mudanças climáticas - especialmente as negociações sobre florestas - e suas lutas por direitos territoriais e fundos e políticas públicas relacionadas. E acabaram conseguindo algumas mudanças importantes no regime global de florestas sob a Convenção do Clima da ONU, evitando (pelo menos por algum tempo) algumas das piores propostas dos setores corporativos em transformar as florestas em fonte de lucros por meio de mecanismos de mercado de carbono.

Neste caso, como em muitos outros, essas resistências ativam suas identidades territoriais e modos de vida para promover tensões dentro do Estado e da política internacional. Seria o caso de, ao invés disso, reivindicarem suas identidades territoriais por fora dos marcos impostos pela modernidade capitalista? Ou, ao invés de resistir desde fora, buscar alargar as fronteiras da modernidade, como propõe o *Subaltern Studies Group*, e aprofundar uma perspectiva democrática que tensione o “problema da diferença”, recusando a aceitação do tradicional como algo localizado no passado, disputando assim a legitimidade da temporalidade e territorialidade do tradicional no tempo presente e como uma perspectiva futura. Ou seja, lutar pelo direito de participar da modernidade capitalista e de acessar políticas e recursos do Estado com suas próprias identidades reconhecidas, embora em permanente conflito com a ideia de reconhecimento da diferença nos termos coloniais. Em suma, como avançar na prática a noção de descolonizar o Estado, transcendendo as abordagens sobre o "problema da diferença", tanto teoricamente quanto no mundo real desses territórios?

Estes e muitos outros exemplos de problemas enfrentados por territórios de resistência frente ao Estado não parecem ser facilmente solucionados no mundo real por fórmulas universais e receitas únicas, seja no caminho do estatismo ou o anarquismo. Os caminhos de disputa gramsciana e de descolonização do Estado, se pensados na ótica da pluralidade de formas a serem adotadas, parecem ser os mais adequados para responder às questões concretas vividas pelos que resistem e buscam colocar em prática projetos políticos e econômicos de emancipação.

No próximo capítulo, as tensões em torno do Estado serão discutidas mais diretamente dentro do campo da disciplina de Relações Internacionais por meio da mobilização, em forma de ensaio exploratório, da discussão sobre um pilar central de sustentação do Estado nacional no plano internacional – a soberania estatal sobre o território nacional. Para tal, serão examinados alguns aspectos atuais da integração do agro às dinâmicas globais de avanço do capital no campo, suas repercussões para o debate sobre soberania estatal e as implicações em termos de fragmentação do território nacional.

À luz das questões empíricas levantadas por esta pesquisa, também serão explorados horizontes futuros e possíveis novas abordagens em relação a alguns pilares fundacionais da disciplina de Relações Internacionais, em especial sobre a noção de soberania baseada no interesse nacional e em fronteiras delimitadas nacionalmente por territórios homogêneos, tomando por base a pergunta se existe uma alternativa no horizonte capaz de promover fraturas no ordenamento de Westphalia.

*“A humanidade apenas se coloca problemas que pode resolver”, pois “o próprio problema não surge a não ser que já existam as condições materiais para a sua resolução, ou pelo menos estejam a caminho de aparecer” (Marx, Karl - Prefácio à Crítica da Economia Política, 1859).*

## Capítulo 5 – Território, soberania e interesse nacional: tensões e disputas

Em sua definição clássica, a noção de soberania está assentada na existência de Estados nacionais como entidades políticas com direito reconhecido pelo sistema internacional para exercerem autoridade sobre o que se passa dentro de seus territórios e de suas fronteiras. Esta noção clássica de soberania estatal tem como princípio central a ideia de não-intervenção em assuntos internos e de autodeterminação, o que do ponto de vista formal seria o marco fundamental de um sistema internacional moderno.

Há muito esta definição clássica e formal tem sido esvaziada pela realidade de um sistema internacional controlado pelas dinâmicas do avanço do capital e organizado segundo a divisão internacional do trabalho que define o lugar a ser ocupado pelos Estados nacionais no sistema-mundo. A ausência de autonomia decisória frente ao controle do capital, em especial para os Estados localizados na periferia deste sistema, torna a erosão das soberanias um fato irrefutável. Neste capítulo, buscamos examinar algumas dinâmicas mais recentes em curso no campo brasileiro que agudizam ainda mais o chamado dilema da soberania, conforme definido por Naeem Inayatullah (1996, pgs. 1-11).

### 5.1. Novas tecnologias e financeirização do campo

Em maio de 2022 o empresário Elon Musk, dono das empresas Tesla e Starlink, visitou o Brasil. Junto com o presidente Bolsonaro – que sempre reitera a defesa da soberania estatal sobre a Amazônia como prioridade de seu governo - e vários de seus ministros de Estado, Elon Musk anunciou que sua empresa de satélites de baixa órbita Starlink fornecerá acesso e conectividade à internet para milhares de escolas rurais e para algumas aldeias indígenas e comunidades tradicionais na Amazônia e fará o monitoramento do desmatamento na região, apesar do Brasil já possuir seu próprio sistema de monitoramento – o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais/INPE – reconhecido no mundo todo por sua excelência, rigor e confiabilidade. Ao mesmo tempo, foi noticiado que a empresa mineradora Vale fornecerá níquel para a Tesla, empresa de Elon Musk voltada para a produção de carros elétricos<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup> <https://veja.abril.com.br/economia/o-acordo-secreto-da-vale-com-a-tesla-de-elon-musk/>

As iniciativas anunciadas durante a visita de Musk têm amplas implicações legais, sobre o direito à terra e sobre os direitos digitais no plano nacional. Do ponto de vista legal, desde a Constituição de 1988 o Brasil implementou marcos regulatórios e instituições para regular as telecomunicações e a internet que foram deixados de lado pelo presidente Bolsonaro visando abrir as portas para Musk. Em relação ao monitoramento do desmatamento, como o Brasil já possui sistema próprio de monitoramento, o sistema Musk não é necessário; em vez disso, é Musk que precisa de recursos minerais para seus negócios da Tesla. Do ponto de vista do direito à terra e da justiça ambiental, esta visita representa riscos advindos da exploração de recursos minerais e também porque os acordos do governo federal com a Starlink permitirão que Musk acesse a localização de recursos naturais e comunidades tradicionais. Do ponto de vista dos direitos digitais, os anúncios sobre ofertas de acesso e conectividade foram genéricos, sem nenhuma avaliação de riscos, sem informações detalhadas sobre cobertura, localização do armazenamento de dados, segurança, custos e quem vai pagar a conta – até o momento, tudo indica que Povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais terão que captar recursos junto à filantropia privada para pagar pelo acesso aos serviços de internet da Starlink. Estes povos e comunidades tradicionais desejam muito ter acesso à internet, sobretudo como ferramenta fundamental de organização e articulação de suas lutas, mas também querem saber sobre riscos e potenciais implicações. É importante lembrar que, na contramão das tendências anunciadas nesta visita de Musk, desde o Marco Civil da Internet o movimento de direitos digitais no Brasil tem atuado a favor de políticas públicas universais de acesso e conectividade a partir da noção de internet como bem público.

Quais são as implicações do avanço de iniciativas como a de Elon Musk na Amazônia e de diversas outras novas tecnologias digitais que se expandem no meio rural brasileiro, em especial a chamada agricultura digital ou agricultura de precisão, sobre a soberania estatal sobre o território nacional diante destes novos instrumentos acionados pelo capital no campo? Um estudo do GRAIN<sup>102</sup> repercutido no Brasil através de artigo de Sergio Amadeu<sup>103</sup> analisa a implantação da chamada plataformização da agricultura por meio da articulação entre empresas que há muito integram a cadeia do agro - como Basf, Syngenta e Bayer - com as chamadas *Big Techs* de plataformas digitais - como Google, Microsoft, Amazon e Facebook – formando as

---

<sup>102</sup> *Controle digital: a entrada das Big Techs na produção de alimentos e na agricultura (e o que isso significa)*, GRAIN, 29/01/2021 - <https://grain.org/en/article/6604-controle-digital-a-entrada-das-big-techs-na-producao-de-alimentos-e-na-agricultura-e-o-que-isso-significa>

<sup>103</sup> Amadeu, Sergio - *A face ruralista das plataformas digitais*, Outras Palavras, 14/04/2022 - <https://outraspalavras.net/tecnologiaemdisputa/a-face-ruralista-das-plataformas-digitais/>

chamadas novas *AgTechs*. Por meio da captura, extração e armazenamento de dados sobre o solo, sub-solo, sementes, biodiversidade, minérios, localização de comunidades, sistemas alimentares tradicionais, a integração entre estas grandes empresas concentra dados que podem controlar toda a cadeia produtiva alimentar e de *commodities* no Brasil e no mundo, além de otimizar lucros de setores como o de agrotóxicos por meio do uso de inteligência artificial. Outro estudo do GRAIN sobre digitalização de cadastros e registros de terras no mundo visando melhorar a chamada ‘governança da terra’<sup>104</sup> revela o risco potencial de se fomentar a grilagem digital à distância.

O uso de tecnologias digitais é hoje um campo vasto de debates sobre riscos e benefícios, não sendo possível aqui abranger todas as dimensões envolvidas. Para o que está aqui em discussão cabe apontar a tendência à forte erosão da soberania estatal sobre o território nacional diante do evidente acesso e controle de dados sobre solo, água, clima, biodiversidade, arranjos territoriais e sobre todo o processo de produção, distribuição e consumo exercido por essas empresas.

É relevante mencionar também a intensificação do uso de novas tecnologias digitais no campo para fins de vigilância e segurança patrimonial do agro. Nos dias atuais o uso destas tecnologias compõe o pacote de modernização adotado pela grande propriedade fundiária. Uma proliferação de empresas de segurança privada e patrimonial - que alguns definem como os novos jagunços que se somam aos antigos que adotavam ferramentas mais rudimentares – utilizam drones para realizar o patrulhamento aéreo e “rondas preventivas”<sup>105</sup> junto com o seu uso para detecção de queimadas, além de sistemas de monitoramento com câmeras de vigilância, radares, sensores e sistemas de áudio<sup>106</sup>. A estas empresas de novas tecnologias digitais, somam-se ao cenário de crescente violência armada no campo grupos milicianos e organizações do crime organizado que expandiram a abrangência de seu controle sobre

---

<sup>104</sup> “A extração e disponibilização de dados sobre as terras permite melhor “governança”, mas principalmente por aqueles que estão fora dos territórios. Para corporações e investidores, o acesso a informações atualizadas de um “perfil digital de terras” permite localizar, quantificar oferta e demanda e formar preços sobre as terras, a produção e recursos naturais, como os créditos de carbono. Trata-se de uma substituição tecnológica e de infraestrutura que possibilita uma troca de mãos do controle sobre as terras e de sua estrutura de governança, facilitando sua introdução nos fluxos financeiros, principalmente em favor de elites transnacionais.” *Digitalização da terra: mais dados, menos terras*, GRAIN, 13/04/2022 - <https://grain.org/en/article/6830-digitalizacao-da-terra-mais-dados-menos-terras>

<sup>105</sup> <https://www.sousecurity.com.br/blog/seguranca-patrimonial-como-a-tecnologia-impacta-a-vigilancia-no-agronegocio>

<sup>106</sup> <https://www.ausec.com.br/noticias-eventos/sistema-integrado-de-seguranca-no-agronegocio-sera-tema-de-webinar/203>

territórios das periferias urbanas em direção ao meio rural e em especial à Amazônia e áreas de fronteira. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública tem realizado importante monitoramento sobre a intensificação da violência na Amazônia. Sua recente pesquisa - “Cartografias das Violências na Região Amazônica”<sup>107</sup> - destaca

*“a importância de conflitos agrários e crimes ambientais, que coexistem e se imbricam no território com as dinâmicas das facções criminosas (...) Para garantir soberania e desenvolvimento, a lógica que permitirá redução de crimes e violência deve ser a de construção de capacidades institucionais e não de ocupação militarizada e temporária do território.”*

As medidas de flexibilização das condições para comercialização, porte e obtenção de licenças para armamento adotadas durante o governo Bolsonaro agravaram ainda mais este cenário. Uma pesquisa realizada pela organização De Olho nos Ruralistas - "Oligarquias Armadas"<sup>108</sup> - revela:

*“Das 1.051 empresas autorizadas a executar segurança orgânica (empresas fora do ramo da segurança que contratam seus próprios vigilantes e que, com a nova legislação vigente no governo Bolsonaro, passam a poder requisitar à Polícia Federal e ao Exército Brasileiro permissão para compra e venda de armas de fogo, inclusive as de grosso calibre), 178 atuam diretamente no agronegócio ou na mineração. Das 100 maiores empresas do agronegócio, 14 obtiveram licenças para segurança orgânica armada durante o governo Bolsonaro. São elas: os frigoríficos JBS, Marfrig e Minerva; as sucroenergéticas Cosan, Raízen e Usina São Martinho; a fabricante de agrotóxicos Bayer, as indústrias de celulose Klabin e Eldorado, as de alimentos M. Dias Branco e São Salvador; e as cooperativas Coamo, Copacol e Cotrijal. A relação inclui ainda empresas com histórico de violações graves de direitos humanos - da formação de milícias privadas no Pará para expulsar comunidades ribeirinhas a casos de trabalho análogo à escravidão em Pernambuco, passando pela participação indireta de funcionários da Coamo no Massacre de Caarapó, no Mato Grosso do Sul.”*

Outro exemplo de tensões à soberania estatal resultantes do avanço de dinâmicas globais do capital no campo é a forte tendência de financeirização de terras. O tema tem sido objeto de investigação de autores que buscam entender por que o capital estrangeiro está investindo tanto na compra de terras, um ativo que não tem liquidez imediata<sup>109</sup>. Para eles, talvez uma pista seja

<sup>107</sup> [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/cartografias-das-violencias-na-regiao-amazonica/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/cartografias-das-violencias-na-regiao-amazonica/)

<sup>108</sup> <https://deolhonosruralistas.com.br/2022/10/28/liberacao-de-armas-beneficiou-178-empresas-do-agronegocio-aponta-dossie/>

<sup>109</sup> Esta discussão toma por referência debates realizados em sala de aula na disciplina *Financeirização da Agricultura e Formas de Apropriação de Terras*, ministrada pelos professores Karina Kato e Sergio Pereira Leite, no CPDA/UFRRJ, 2019.2.

a disputa pela apropriação da renda da terra e as expectativas de ganhos financeiros com a valorização e especulação com terras, independentemente de seu uso produtivo. Uma sinalização nesta direção é o crescimento recente de imobiliárias rurais no Brasil, em especial em zonas de fronteira agrícola, que oferecem serviços para capitais estrangeiros, tais como legalização de áreas, tornando os títulos “limpos” por meio de contratação de grileiros e expulsão de populações locais. Muitos conflitos, expulsões, expropriações de populações camponesas e tradicionais estão relacionadas a este tipo de *land grabbing*, de especulação com terras, de produção de *commodities* para valorização futura, onde não está em jogo a produção física de *commodities* e sim a variação do preço no mercado internacional e a financeirização das terras.

A crise financeira global de 2008 intensificou esta tendência de financeirização das terras. Preocupados com riscos envolvidos nas ações convencionais de bolsas de valores, investidores do setor financeiro passaram a se interessar por terras, as quais prometiam ser uma nova frente de expansão de lucros com a elevação dos preços dos alimentos e sua crescente demanda, somada à corrida por empreendimentos agrícolas em larga escala para a produção de agrocombustíveis (Oane Visser, 2015). Esta intensificação do *land grabbing* e dos investimentos do setor financeiro em terras é uma tendência massiva observada em diversos países (Edelman e Borras, 2013; Sauer e Borras, 2016; Visser, 2015; Sassen, 2016), envolvendo milhões de hectares e bilhões de dólares.

O levantamento de dados precisos sobre *land grabbing* no mundo é uma tarefa complexa, pois é amplo o leque de modalidades e de atores diretos e indiretos envolvidos<sup>110</sup>. Saskia Sassen (2016)<sup>111</sup> investiga como a financeirização da terra tem resultado em um drástico aumento de expulsões em vários países. Lorenzo Cotula (2012) ressalta a decisiva participação do Estado na facilitação de interesses de investidores privados, por meio de mudanças na legislação e aumento de incentivos visando atrair investidores estrangeiros, demonstrando como acabam por ser fluidas as fronteiras entre investimentos nacionais e internacionais.

---

<sup>110</sup> *Land Matrix*, *GRAIN*, *Journal of Peasant Studies*, Banco Mundial, FAO são as principais referências a nível global. No Brasil, são o CPDA/UFRRJ, pesquisadores brasileiros que integram o *Journal of Peasant Studies*, e a Via Campesina.

<sup>111</sup> Sassen (2016) demonstra uma forte concentração de aquisições de terras na África, e a origem dos investimentos sobretudo na China, Coreia do Sul, Japão, Índia, países árabes, EUA, Europa e empresas privadas. Visser (2015) enfatiza a necessidade de se investigar melhor o peso de fundos e bancos de investimentos e de *traders* da cadeia alimentar, que estão mais voltados para os chamados países emergentes, onde encontram uma agricultura de larga escala e mais infraestrutura rural disponível.

A corrida por aquisições de terras aciona a formação de um mercado de terras e de serviços para a compra e venda desses ativos, além de requerer a criação de novos arranjos legais e institucionais que permitam a aquisição por estrangeiros. Às compras diretas somam-se mecanismos indiretos de aquisição e de transferência patrimonial, por exemplo, por meio de fundos de investimentos estrangeiros que resgatam dívidas de proprietários nacionais, ou que adquirem ações de empresas locais. Frente à existência de algumas objeções legais para a transferência patrimonial para o capital estrangeiro, este está encontrando formas de aquisição de terras por vias indiretas.

Para a discussão que aqui em questão, é importante apontar que diante do peso que as operações financeiras com capital estrangeiro estão tomando em relação à esfera produtiva, cabe ressaltar que os Estados nacionais têm, ao mesmo tempo, um papel crucial e ativo na viabilização da expansão destes investimentos mas têm também uma perda de capacidade regulatória a favor de uma esfera pública e de controle sobre operações realizadas dentro das fronteiras de seus territórios nacionais.

A complexidade destas dinâmicas de financeirização da agricultura tem implicações também para as resistências. Como identificar quem é o opressor diante de uma ampla gama de atores envolvidos, atores estes cada vez mais sem rosto? Assim como ontem, hoje também os camponeses seguem tendo suas casas incendiadas e suas vidas ameaçadas pelo avanço das grandes plantações. Porém, quem é o dono da terra nos dias de hoje?

*“Hoje os oprimidos, em sua maioria, foram expulsos e sobrevivem a uma grande distância de seus opressores. Além do mais, o ‘opressor’ é cada vez mais um sistema complexo que combina pessoas, redes e máquinas, sem ter um centro visível.”* (Sassen, 2016, pg. 19-20).

Sassen propõe uma importante discussão sobre o fato da distância e invisibilidade funcionarem como proteção ao opressor; ao mesmo tempo, as dinâmicas de internacionalização e financeirização demandam registros e ‘regularização’ de terras visando a proteção dos investimentos estrangeiros. Enquanto as expulsões e expropriações operam no sentido de tentar apagar os modos de vida e sistemas de produção de comunidades tradicionais, a visibilização

de territórios de resistência por meio de registros e ‘regularizações’ pode resultar no aumento do controle do capital sobre estas terras.

## **5.2. Homogeneização e fragmentação do território nacional**

Embora seja preciso ressaltar que o agro apresenta variações nas suas formas de avançar no campo, a depender da região, da cadeia produtiva envolvida, do grau de articulação à cadeia alimentar transnacional, do patamar de modernização tecnológica de seu aparato, de seu papel como ator político, do acesso a crédito, entre diversos outros fatores, é possível afirmar que o modelo do agro produz um padrão com um duplo movimento: por um lado, promove a homogeneização do campo e a tentativa de eliminação da diversidade de formas de ocupação da terra e, por outro, seu modelo resulta em fragmentação do território nacional por estar subordinado à dinâmica das cadeias transnacionais.

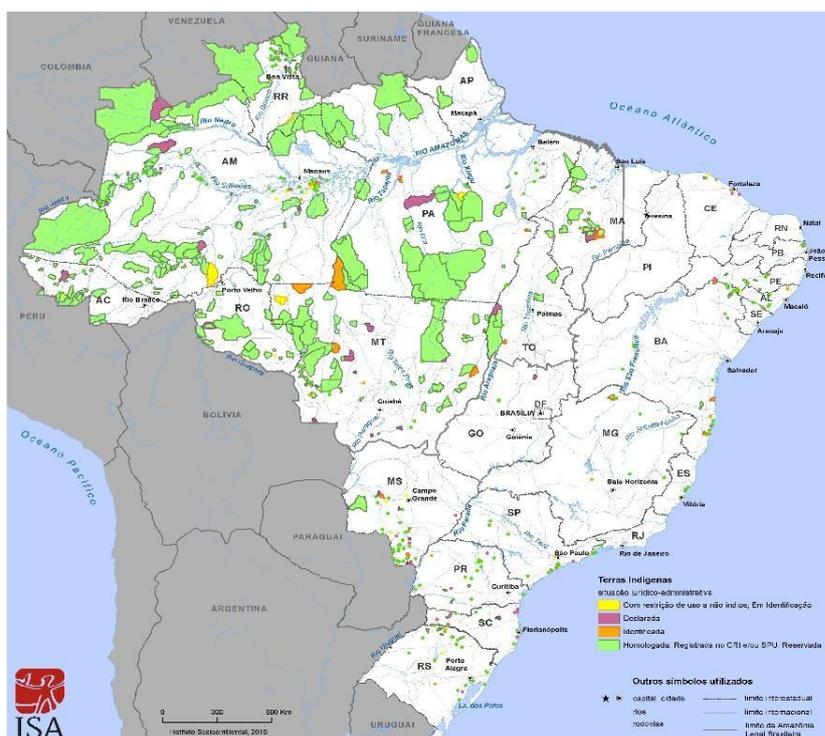
Como foi visto, no colonialismo a dinâmica violenta desencadeada a partir de 1500 pela chegada dos portugueses estabeleceu as bases da grande propriedade fundiária onde o controle sobre o território se dava pela dominação política da metrópole. Hoje, na colonialidade, esta dinâmica continua central para a acumulação capitalista sendo que este controle agora é exercido pelas corporações e pelo capital financeiro (Assis, 2014). Assim, na atualidade, a articulação do modelo hegemônico de agricultura aos fluxos financeiros globais produz este duplo movimento onde o agro homogeneiza o território com seus imensos monocultivos em grandes propriedades fundiárias e, ao mesmo tempo, sua internacionalização produz uma dinâmica de fragmentação, ao desconectar os territórios de suas dinâmicas locais e regionais.

A este respeito, a geografia crítica traz contribuições fundamentais acerca da fragmentação espacial do Estado. O geógrafo brasileiro Milton Santos (2010) analisa como o território nacional brasileiro foi inicialmente unificado, e depois foi novamente fragmentado para atender às demandas dos mercados globais. Ele discute como a globalização tem resultado em processos de “desterritorialização”: o território nacional tornou-se um espaço da economia internacional, através de processos de privatização de territórios que se transformam em “territórios corporativos” e “oligopólios territoriais”, estabelecendo uma dinâmica de “exportação dos territórios”. O trabalho de Santos sobre territórios é uma contribuição fundamental, pois elabora a noção de uma “divisão territorial do trabalho”, estabelecida por safras agrícolas orientadas para exportação, fortemente apoiadas pelo Estado, créditos públicos

e propaganda, expandindo sua área de produção em uma velocidade cada vez mais rápida em detrimento das áreas anteriormente destinadas à produção doméstica, enfraquecendo assim os hábitos alimentares tradicionais locais, regionais e nacionais.

A elaboração de mapas como instrumentos de identificação de territórios é um vasto e complexo campo de pesquisa relacionado à discussão proposta por Milton Santos. Aqui não se trata de entrar na profundidade deste debate mas apenas de tocar de forma breve na forma como a construção de mapas expressa visões em conflito sobre os territórios - o mapa do Brasil a partir das perspectivas das Terras Indígenas, dos Quilombolas, e o olhar dos grandes produtores de soja, pecuária, milho e cana-de-açúcar:

Localização e extensão das Terras Indígenas no Brasil<sup>112</sup>:

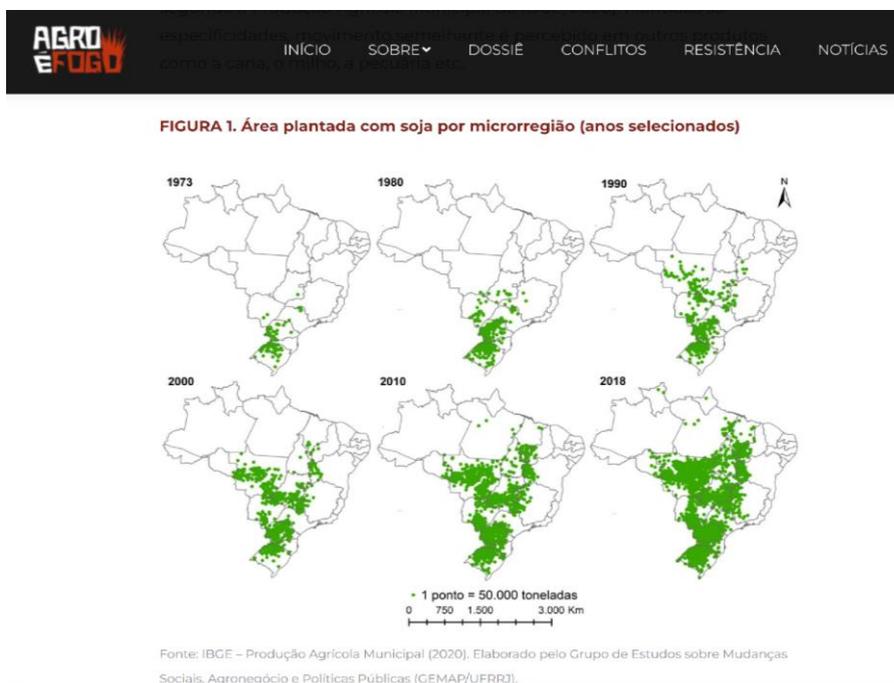


<sup>112</sup> Fonte: Instituto Socioambiental/ISA -

## Terras Quilombolas: Tituladas e em Processo no INCRA<sup>113</sup>:



## Área plantada com soja por microrregião (anos selecionados):



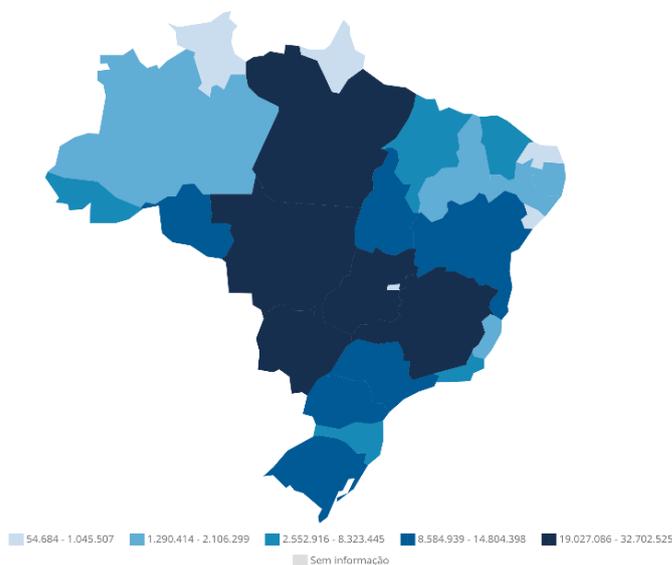
<sup>113</sup> Fonte: Comissão Pro-Índio de São Paulo - <https://cpisp.org.br/comissao-pro-indio-de-sao-paulo2/>

Karina Kato assim analisa a dinâmica de expansão dos monocultivos de soja na direção de novas fronteiras agrícolas ao longo das últimas décadas:

*"O fortalecimento recente do agronegócio no Brasil tem se dado num território mais extenso do que aquele conformado por áreas mais "capitalizadas" e modernizadas no Sul e no Centro Sul, espraiando--se e incorporando as chamadas novas fronteiras agrícolas, em particular, no Matopiba e em partes da Amazônia brasileira. O processo de espacialização da soja, típico produto do setor e o principal de sua pauta exportadora, nos dá uma boa indicação de suas dinâmicas recentes (...) Ficam evidentes dois processos correlatos: a expansão do cultivo para novas regiões (novas "fronteiras"); e a consolidação em áreas mais "tradicionalistas" no Sul do país, onde sua produção até pouco tempo encontrava-se estagnada. O agronegócio, assim, se expande por meio da intensificação da produção nas áreas mais capitalizadas, elevando a produtividade, as escalas e os custos produtivos (incluindo o preço das terras), ao mesmo tempo em que coloca em movimento novas fronteiras agrícolas avançando sobre novas áreas. O crescimento mais acelerado da quantidade de produção de soja tem sido observado justamente na região Norte do país (2.830%, de 2000 a 2018, segundo a Produção Agrícola Municipal do IBGE, 2020). Mantidas as especificidades, movimento semelhante é percebido em outros produtos como a cana, o milho, a pecuária etc."*(Kato, Karina, 2021)<sup>114</sup>

Pecuária bovina (tamanho do rebanho, 2020)<sup>115</sup>:

Mapa (BR) - Bovinos (Bois e Vacas) - Tamanho do rebanho (Cabeças)



#### Fontes

PPM: Tamanho do rebanho, Maior produtor  
 Censo Agropecuário: Estabelecimentos

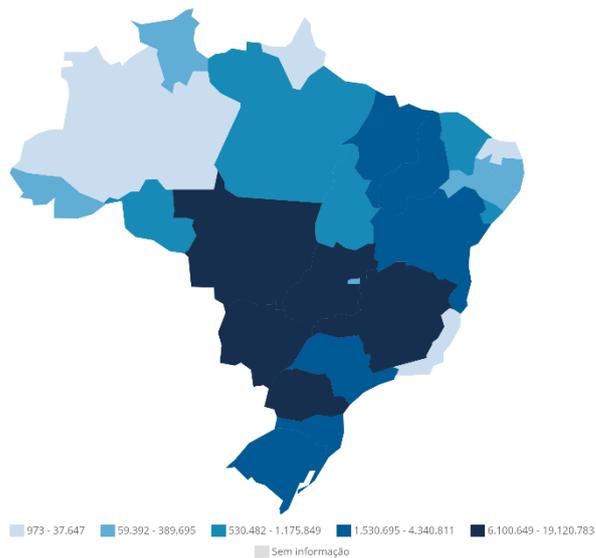
<sup>114</sup> Kato, Karina - *O agronegócio e o estado brasileiro: quem lucra quando a boiada passa?* in Dossiê Agro é Fogo: Grilagem, Desmatamento e Incêndios na Amazônia, Cerrado e Pantanal, 2021 -

<https://agroefogo.org.br/o-agronegocio-e-o-estado-brasileiro-quem-lucra-quando-a-boiada-passa/> . Fonte: <https://agroefogo.org.br/o-agronegocio-e-o-estado-brasileiro-quem-lucra-quando-a-boiada-passa/>

<sup>115</sup> Fonte: IBGE - <https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/bovinos/br>

## Milho em grão (valor da produção, 2020)<sup>116</sup>:

Mapa (BR) - Milho em grão - Valor da produção (Mil Reais)

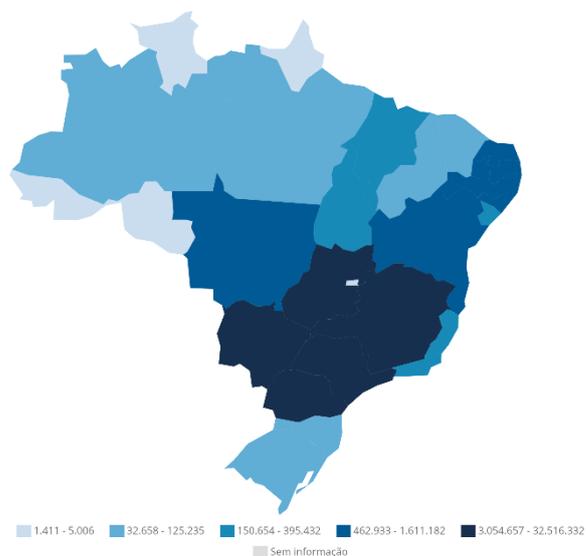


### Fontes

[PAM](#): Valor da produção, Quantidade produzida, Área colhida, Rendimento médio, Maior produtor  
[Censo Agropecuário](#): Estabelecimentos, Número de pés

## Cana-de-açúcar (valor da produção, 2020)<sup>117</sup>:

Mapa (BR) - Cana-de-açúcar - Valor da produção (Mil Reais)



### Fontes

[PAM](#): Valor da produção, Quantidade produzida, Área colhida, Rendimento médio, Maior produtor  
[Censo Agropecuário](#): Estabelecimentos, Número de pés

<sup>116</sup> Fonte: IBGE - <https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/milho-em-grao/br>

<sup>117</sup> Fonte: IBGE - <https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/cana-de-acucar/br>

Há iniciativas de movimentos sociais e organizações da sociedade civil de monitoramento dos conflitos entre o modelo hegemônico – com empreendimentos não apenas do agro mas também de mineração, grandes projetos de infraestrutura, exploração de madeira, caça e pesca – e os povos e comunidades tradicionais. Dois exemplos de destaque são o Mapa de Conflitos envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (uma iniciativa conjunta com a FIOCRUZ)<sup>118</sup> e o Observatório dos Conflitos da Mineração no Brasil<sup>119</sup>.

Entre as diversas iniciativas de movimentos sociais e organizações da sociedade de auto-definição de territórios pelas próprias comunidades tradicionais tem destaque o Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia/PNCSA<sup>120</sup>: muito mais do que uma elaboração de mapas alternativos, trata-se de uma iniciativa onde as comunidades tradicionais realizam uma autocartografia como ferramenta de luta por seus territórios, revelando a força dos processos de territorialização construídos socialmente, elaborando suas perspectivas e visões sobre a organização, distribuição e uso coletivo da terra, construindo assim uma distribuição territorial da Amazônia a partir do olhar das comunidades tradicionais que é completamente diferente de outros mapas da região, como os desenhados por militares ou pelas grandes empresas de infraestrutura.

Os distintos desenhos e interpretações sobre os territórios expressos nos mapas são manifestações dos conflitos existentes nesses territórios. O ideário de homogeneização do campo por parte da modernidade capitalista produz na verdade intensa fragmentação, tanto pela dinâmica de um novo cercamento de territórios que são internacionalizados pelo capital quanto pelas resistências que daí emergem. O ideário de homogeneização do Estado nacional e do território nacional contrasta com a realidade de fragmentação das imensas áreas de monocultivos voltadas para os circuitos das cadeias transnacionais, onde os deslocamentos espaciais das frentes de expansão do agronegócio avançam deixando em seu rastro a desestruturação de sistemas alimentares e circuitos de comercialização locais, desmatamentos e a expropriação de comunidades de seus territórios.<sup>121</sup> Por outro lado, enquanto o Estado

---

<sup>118</sup> <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>

<sup>119</sup> <http://www.conflitosdamineracao.org/>

<sup>120</sup> <http://novacartografiasocial.com.br/>

<sup>121</sup> “No Brasil, a ocupação de terras na região Centro-Sul, mais caras e com acesso às melhores condições logísticas, tem favorecido o agronegócio da cana em virtude de sua melhor rentabilidade econômica. Isso tem contribuído para impulsionar a migração da soja e da pecuária em direção às

nacional e o capital se expandem tentando homogeneizar e fragmentar o espaço, as resistências expressas por estes territórios produzem uma dinâmica de diversidade articulada às dinâmicas do seu entorno e aos mercados locais.

Sassen (2016) também analisa, em seus trabalhos sobre *land grabbing*, esta dinâmica onde os Estados nacionais soberanos de hoje fragmentam seus territórios para cedê-los ao controle do capital, demonstrando como as terras estão saindo dos marcos do Estado nacional e, portanto, das possibilidades de controle democrático, e estão sendo controladas por forças transnacionais e globais. A autora argumenta que a aquisição de terras no período recente (pós 2006) é muito mais intensa e é diferente de períodos anteriores imperiais porque agora ocorre com a presença de Estados soberanos. Sua abordagem, entretanto, deixa de lado a problematização sobre os interesses e conflitos de classes que movem esta dinâmica e acaba por trazer uma visão de erosão de soberanias como se os Estados nacionais fossem atores unitários e sem conflitos.

*“Em conjunto, essas aquisições de terras em grande escala produziram um espaço operacional global que está parcialmente incorporado aos territórios nacionais. Elas produzem uma desnacionalização parcial e profunda dentro dos Estados nacionais, um buraco estrutural no tecido do território nacional soberano. Vejo a aquisição de terras por estrangeiros como um dos vários processos que desagregam o território nacional. (...) esta é uma história de expulsões de pessoas, de economias locais e de destruição da biosfera”* (Sassen, 2016, pg. 139).

Aqui reside um debate central. Ao apontar que a fragmentação produzida pelo capital erode a capacidade e soberania estatal sobre o território, do ponto de vista do direito à terra e território é preciso dar continuidade ao argumento ressaltando que a manutenção do controle

---

*fronteiras agrícolas da região Amazônica, onde a fragilidade da fiscalização dos desmatamentos aliada às atividades ilegais de grilagem tem facilitado o aumento das áreas dedicadas à sojicultura e à pastagem. Na região Amazônica, a porção de terras ocupada com a produção de soja cresceu 378% entre 2001-2008 (IBGE, 2009), período que coincide com a expansão da lavoura de cana na região Centro-Sul. As frentes de expansão do agronegócio de cana e soja se entrelaçam e se deslocam mutuamente, pressionando o alargamento da fronteira agrícola e o desmatamento em zonas situadas nos estados da região Amazônica. Essas dinâmicas da economia geográfica possibilitam a inserção de novas terras nos circuitos de acumulação do capital, ao mesmo tempo em que promovem a expropriação de camponeses e populações tradicionais, tais como ribeirinhos, quilombolas e indígenas que secularmente habitam a Amazônia. Os monocultivos de cana e soja, aliados à produção pecuária, atividades que no Brasil são extensivas no uso da terra, reordenam a ocupação territorial, bem como impactam negativamente modos distintos e contra-hegemônicos de uso e apropriação dos recursos naturais.”* (Assis, 2014, pg. 288).

estatal sobre o território é a condição para que a disputa por seu uso e ocupação possam ocorrer em uma esfera pública, onde o Estado possa manter seu papel de mediador de conflitos. Embora esta mediação ocorra sempre a favor da classe dominante, o Estado é a arena onde ocorre a disputa.<sup>122</sup> Ou seja, o debate precisa ir além de uma crítica ao avanço do capital no campo que leve inevitavelmente à adesão a um projeto de fortalecimento de uma soberania estatal sem a dimensão do conflito. A discussão a seguir tentará trilhar caminhos a este respeito.

### 5.3. Territórios de Resistência, *Territórios do Futuro*

*“Se o território do capital deve ser apreendido em sua dimensão mundial, o território dos povos deve disputar a hegemonia no plano mundial e os conflitos no território amazônico devem ser analisados e travados como parte de um conflito global sobre os rumos do desenvolvimento, da democracia e do que seria um novo socialismo no mundo, no qual se busca prevalecer a justiça, a solidariedade e um relacionamento harmônico entre a sociedade e o planeta.”(Jean Pierre Leroy, 2010, pg. 239)*

Em seu belo livro *Territórios do Futuro*, de onde a citação acima foi extraída, Jean Pierre Leroy (2010) percorre as tensões entre os territórios construídos pelas comunidades tradicionais e as dinâmicas territoriais desencadeadas pelo capital. Seguindo a trilha de algumas destas tensões, em especial entre as resistências territoriais e o papel do Estado, a seguir examinaremos algumas de suas implicações para a disciplina de Relações Internacionais.

---

<sup>122</sup> A teoria crítica traz problematizações fundamentais a estas perspectivas no campo realista que tratam os Estados nacionais como entidades soberanas e homogêneas, ao introduzir a dimensão da luta de classes, da internacionalização da produção e as consequências para as estruturas de Estado. *“International production is mobilising social forces, and it is through these forces that its major political consequences vis-a-vis the nature of states and future world orders may be anticipated. Hitherto, social classes have been found to exist within nationally-defined social formations, despite rhetorical appeals to the international solidarity of workers. Now, as a consequence of international production, it becomes increasingly pertinent to think in terms of a global class structure alongside or superimposed upon national class structures. At the apex of an emerging global class structure is the transnational managerial class. Having its own ideology, strategy and institutions of collective action, it is both a class in itself and for itself. Its focal points of organization, the Trilateral Commission, World bank, IMF and OECD, develop both a framework of thought and guidelines for policies. From these points, class action penetrates countries through the process of internationalization of the state.”* (Cox, 1981, pg. 147).

Aqui serão retomadas algumas das tensões que permearam esta pesquisa: a ampla heterogeneidade que marca as resistências e suas distintas formas de se relacionar com o Estado, a tensão entre o que é visto como atraso e como modernidade, a tensa convivência entre as dinâmicas construídas pelos territórios e como o Estado os reconhece, como estas dinâmicas disputam suas próprias noções de soberania territorial que tensiona o conceito clássico (e tão central para a disciplina de Relações Internacionais) de fronteira, de soberania e de interesse nacional. Ao final, este trabalho faz uma tentativa de apontar elementos para uma agenda de futuro a partir das questões discutidas ao longo desta pesquisa.

Após percorrer experiências históricas e casos concretos, esta pesquisa apontou para a constatação de que estas tensões são sempre mediadas, processadas e ganham a forma de políticas e programas pelas mãos do Estado. O argumento central desta pesquisa, portanto, é que em meio a estas tensões o Estado continua sendo o ator fundamental que media os conflitos. O Estado não é o representante homogêneo e unitário da nação, mas sim a esfera onde se realizam as disputas por projetos de nação em conflito. O Estado continua sendo central para definir o lugar de um país no mundo, pois é o *locus* onde estes conflitos se expressam e tomam a forma de políticas, inclusive a política externa.

Como foi discutido acima, o território do Estado nacional está erodido pelos avanços e fragmentações produzidos pelo capital. A seguir será discutido como as disputas e resistências territoriais das comunidades tradicionais também tensionam e erodem a autonomia estatal sobre o território nacional. No entanto, ao contrário do capital, para estes territórios de resistência não interessa a fragilização do Estado: para ser a esfera onde o conflito se processa, o Estado precisa reduzir sua autonomia e não sua capacidade (Risse-Kappen, 1995)<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> Adotando as perspectivas institucionalistas, Risse-Kappen oferece uma proposta de análise que combina os níveis das instituições internacionais com o das estruturas domésticas para compreender os impactos de ambos sobre a formulação de políticas por parte dos Estados Nacionais. O autor explora como, e sob quais circunstâncias domésticas e internacionais, as relações transnacionais levadas a cabo por atores não-Estatais interage com o sistema inter-Estatal. Em geral, as relações transnacionais não somente incidem sobre os Estados, como também dependem das capacidades Estatais para serem efetivas. Embora Risse-Kappen argumente que em áreas como a de direitos humanos, por exemplo, as ações transnacionais parecem enfraquecer o controle do Estado sobre a sociedade, não raro alianças transnacionais podem agir no sentido de pressionarem pela criação de políticas públicas e pelo aumento da capacidade do Estado para implementá-las. “*State capacity defined as the ability to extract resources from society and to regulate societal interactions in a given issue-area needs to be distinguished from state autonomy vis-a-vis society. Expanded state capacities with regard to environmental policies, for example, do not necessarily imply decreased societal control over state policies. (...) Transnational*

## 5.4. Outras soberanias

*“O resultado geral do processo de expansão de fronteiras foi a instalação da hegemonia do Estado-nação e suas formas de territorialidade. A nova entidade territorial do Estado-nação se impôs sobre uma imensa parcela da área que hoje é o Brasil, de tal forma que todas as demais territorialidades são obrigadas a confrontá-la.” (Paul Little, 2002, pgs. 4 e 6)*

Nos quatro cantos do país, observa-se uma tensão fundamental para a discussão desta pesquisa: ao mesmo tempo em que os territórios de resistência dirigem-se ao Estado como a esfera de mediação e que tem o dever de assegurar seus direitos territoriais, este mesmo Estado não é a referência de suas identidades e formas de se relacionar com o mundo. Os movimentos sociais do campo cada vez mais dialogam e constroem redes e dinâmicas transnacionais a partir de seus próprios territórios, de suas próprias perspectivas de mundo e interesses, sem se dirigirem ao Estado para fazer esta mediação. Diversas comunidades tradicionais no Brasil inclusive adotam o termo *soberania territorial* para definir o direito a proteger seus territórios do avanço do agro e de outros empreendimentos de mineração, exploração madeireira, caça e pesca ilegal;<sup>124</sup> e frente à ausência do Estado estabelecem suas próprias formas de defesa contra invasores que violam suas fronteiras.

Muitos desses territórios ergueram suas soberanias ao longo de séculos de intensas resistências a frentes de expansão que expropriaram comunidades e forçaram incontáveis desterritorializações, de pertencimento a um lugar, de fortes laços com a terra que até a Constituição de 1988 eram ignorados pelo Estado. Após um conflituoso processo histórico, uma ampla diversidade de territórios tradicionalmente ocupados foi enquadrada como territórios existentes dentro de um único território nacional formado pelo Estado - e hoje as soberanias afirmadas nesses territórios tradicionalmente ocupados colocam em xeque a noção

---

*relations reduce state autonomy vis-a-vis society (...). Other things being equal, transnational relations appear to strengthen society in its relations to the state.” (Risse-Kappen, 1995).*

<sup>124</sup> <https://coletivomargaridaalves.org/soberania-territorial-povos-e-comunidades-tradicionais/#:~:text=O%20eixo%20'Soberania%20territorial%2C%20povos,em%20defesa%20de%20sua%20ancestralidade>  
<https://coletivomargaridaalves.org/mulheres-geraizeiras-lutam-pela-preservacao-do-cerrado-mineiro/>

clássica de exclusividade e monopólio estatal do controle sobre o território que se localiza dentro das fronteiras nacionais (Paul Little, 2002, pg 6).

Aqui reside uma distinção fundamental. Como foi visto no primeiro capítulo desta pesquisa, existem no Brasil duas categorias de terras - privadas e públicas. Os territórios aqui analisados estão localizados em terras públicas que, de formas diversificadas, costumam ser tratadas pelas comunidades tradicionais como bens públicos, ou em regime de propriedade comum, ou em regime de uso familiar e coletivo e, em muitos casos, adotam o regime de uso comunitário da terra.<sup>125</sup> É frequente que a definição do regime de uso por esses territórios adote também critérios de memória de pertencimento, vínculos simbólicos, lugares sagrados, antigos laços de parentesco, distâncias em horas de caminhada mata adentro (Paul Little, 2002, pgs. 8-11). Ou seja, aqui trata-se de uma oportunidade singular, ao contrário da propriedade privada, onde o Estado que exerce o controle sobre as terras públicas (se não estivesse a serviço das classes dominantes) pode e deve destiná-las ao uso a favor do bem comum e tratá-las de fato como bem público por meio de políticas públicas, fundos públicos, regulação pública, na contramão da lógica do avanço do capital e da grilagem. Da parte das comunidades tradicionais, as demandas ao Estado têm como foco o reconhecimento de suas distintas formas de expressão territorial e de seus regimes de uso e ocupação, para que assim possam disputar recursos do Estado para fazerem uso e ocupação dessas terras como bem público.

A noção de soberania alimentar que orienta muitas das resistências territoriais discutidas nesta pesquisa e seus sistemas alimentares agroecológicos tensiona a ideia de soberania estatal tal como definida desde o ordenamento de Westphalia. Para estes territórios, soberania alimentar é definida pela autonomia e controle, por parte dos povos camponeses e comunidades tradicionais, sobre seus territórios (incluindo o resgate e preservação de sementes como bens comuns) e sobre todo o circuito de produção, distribuição e consumo<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> No caso dos Povos Indígenas, a “*Constituição reconhece aos índios “direitos originários” sobre seus territórios, na condição de primeiros habitantes do Brasil, ou seja, tais direitos precedem à criação do Estado Nacional. As Terras Indígenas (TIs) destinam-se à sua “posse permanente” e, por isso, são “inalienáveis”. Os direitos sobre elas são “imprescritíveis” e compete à União demarcá-las e protegê-las. O regime jurídico aplicado às TIs é especialíssimo: propriedade da União associada à posse permanente e ao usufruto exclusivo pelos índios.*” <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/terras-indigenas-bens-da-uniao>

<sup>126</sup> <http://www.cloc-viacampesina.net/portugues/brasil-soberania-alimentar-deve-ser-debatida-pelo-conjunto-da-sociedade>

Segundo o CONSEA, “o princípio da soberania alimentar significa que cada país tem o direito de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, respeitando as múltiplas

Nesta definição convivem em permanente tensão as noções de autonomia dos territórios e demandas ao Estado: os sistemas alimentares de produção agroecológica demandam políticas e programas do Estado que viabilizem sua produção e distribuição, o que inclui como condição fundamental o direito à terra e território combinado com políticas e programas de compras públicas para escoamento e distribuição por meio de mercados regulados pelo Estado que façam chegar às escolas, hospitais e mercados uma alimentação saudável, livre de agrotóxicos e transgênicos e adequada às culturas e hábitos regionais. Foi esta lógica que se expressou em políticas e programas fundamentais para a segurança e soberania alimentar discutidos no segundo capítulo desta pesquisa, em especial o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e diversas modalidades do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

A soberania alimentar tem em seu núcleo a noção do direito dos povos a decidir suas políticas alimentares e agrícolas, e por isso os movimentos sociais do campo que lutam por soberania alimentar no Brasil e no mundo, em especial os reunidos na Via Campesina, enfatizam a luta contra a concentração do poder das empresas transnacionais da cadeia alimentar e contra as regras e normas vigentes no sistema multilateral (como na OMC) e nos acordos de ‘livre’ comércio que visam liberalizar e desregular os fluxos globais de comércio de alimentos. Ou seja, uma luta por desglobalizar e relocalizar a produção alimentar, retomando o lugar e os territórios como espaços de decisão sobre sistemas alimentares e, para tal, democratizar e descolonizar o Estado.<sup>127</sup>

---

*características culturais dos povos. Ao considerar a dimensão internacional é inevitável que se incorpore questões de soberania à noção de segurança alimentar e nutricional, implicando a consideração dos seguintes elementos: a) valorizar as dimensões social, ambiental e cultural da produção própria de alimentos; b) ampliar o acesso pela população a alimentos de qualidade, de modo coordenado com o apoio às formas equitativas e sustentáveis de produção agroalimentar; c) estimular a diversidade de hábitos alimentares, paralelamente à promoção de práticas alimentares saudáveis. O exercício da soberania alimentar não pode comprometer ou colocar em risco a segurança alimentar de outros países, razão pela qual as estratégias adotadas em seu nome devem estar contempladas nas regras multilaterais de comércio definidas no Acordo sobre Agricultura da OMC.” - <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2005/consideracoes-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-nas-negociacoes-internacionais-integradas-pelo-brasil-05.2005>*

<sup>127</sup> Seibert, Iridiani, Calaça, Michela, Krefta, Noemi / Movimento de Mulheres Camponesas/MMC/Via Campesina – *Soberania Alimentar: um projeto político a partir da experiência das mulheres camponesas*, Revista Proposta, FASE, Número 130, Ano 44, 2021.

A ideia, portanto, tão cara às teorias de desenvolvimento, inclusive no campo marxista, de um território nacional unificado como pilar fundamental da soberania, é tensionada pela realidade de uma ampla heterogeneidade de territórios que defendem soberanias territoriais e concebem o Estado nacional não como o soberano dos seus territórios, mas sim como o ator que deve assegurar as suas soberanias.

A vida nos territórios de resistência aqui discutidos é marcada pela luta por terra, território, pelo lugar. Ao mesmo tempo, cada vez mais esses territórios estão articulando suas lutas para além de fronteiras nacionais por meio de redes transnacionais que se recusam a tomar as delimitações e fronteiras dos Estados nacionais como referência para suas relações. Cada vez mais estes territórios estão se tornando não apenas espaços físicos localizados, mas também redes de lugares conectados globalmente.

Seriam as fronteiras entre o nacional e o internacional, tal como definidas pela modernidade capitalista, adequadas para se compreender o papel destas resistências que questionam a soberania estatal tanto ‘por baixo’ – em seus territórios localizados de resistência – como ‘por cima’ – por meio de redes transnacionais de articulação e mobilização de resistências globalmente? Estas resistências permitem disputar uma outra configuração do Estado brasileiro e de sua inserção no sistema interestatal para além da noção de uma soberania estatal homogênea? Permitem imaginar novas visões de desenvolvimento e, portanto, de um novo lugar do Brasil no mundo? Ou a imaginação política moderna as condena a estarem fora da política e do sistema internacional? O quão real é um sistema internacional fundado na mutualidade de Estados nacionais que se relacionam entre si com base na exclusão da tensa diversidade de seus territórios? Em grande parte das esferas do sistema interestatal (OMC, Convenção do Clima da ONU, Cooperação Sul-Sul, Banco dos BRICS, e tantos outros) é cada vez mais explícito que os Estados nacionais não representam uma grande parcela dos territórios e comunidades que habitam dentro de suas fronteiras - e na verdade trabalham contra a maioria dos povos que neles vivem.

Quando se adota a perspectiva do controle homogeneizante do contrato social da coesão estatal, estes territórios e suas resistências são considerados marginais, residuais ou até mesmo invisíveis. O sistema internacional, assim constituído, torna-se intrinsecamente um sistema de exclusão. Tal configuração do mundo tende a distorcer a compreensão de como o mundo realmente é, sobre sua heterogeneidade, e assim reitera as estruturas de poder existentes.

Muito tem sido dito sobre como o capital, as corporações transnacionais e as ONGs globais erodem as fronteiras dos Estados nacionais; agora talvez seja o momento de olhar com mais atenção para a forma como os territórios de resistência e as comunidades tradicionais erodem as fronteiras dos Estados nacionais.

Milton Santos (1994) ajuda a vislumbrar novas perspectivas: sua noção de território transcende a categoria de espaço nacional ou de espaço controlado por corporações. Santos define território pela dinâmica do lugar e da solidariedade, e fala dos usos múltiplos do espaço. Para ele, o lugar se torna a possibilidade de resistência porque é no lugar que ocorrem as trocas e os encontros em um território pleno de sentido, de convivência e, portanto, de construção política. O autor é crucial para relacionar o global e o local a partir desse ponto de vista e ao argumentar que os territórios são lugares contíguos e também lugares em rede. Em sua resistência local e em rede, os territórios são, portanto, lugares de transformação do poder.

O fato da disciplina de Relações Internacionais não dispor de ferramentas adequadas para analisar uma ampla gama de processos sociais, políticos e culturais em curso ao redor de todo o mundo que não se enquadram nos marcos de Westphalia acaba por tornar-se um bloqueio adicional para estas resistências em suas lutas por terra e direitos territoriais, assim como outras lutas emancipatórias levadas a cabo pelos "de fora" da modernidade capitalista, que estão produzindo rupturas concretas no esquema linear desta modernidade.

Tanto no plano de suas lutas por direitos territoriais e por viabilidade econômica de seus sistemas alimentares não hegemônicos, como também no âmbito da disciplina de Relações Internacionais, as resistências desses territórios podem apontar a possibilidade de disputas por múltiplos e novos significados, interesses e identidades frente ao marco homogeneizador do Estado nacional. Estes territórios, ao afirmarem sua existência e o desejo de serem atores nos planos doméstico e internacional, desafiam pilares fundamentais do sistema internacional fundado em unidades homogêneas que interagem entre si. Ao se recusarem a serem colocados em um passado "tradicional" que os exclui do tempo presente onde é formado o interesse nacional, os territórios de resistência, ao invés de serem expressão do passado, podem ajudar a vislumbrar novas perspectivas de futuro para as Relações Internacionais.

## 5.5. Considerações finais e futuras

Qual é o objetivo da política externa? Para que e para quem deve servir? Diferente da definição realista clássica de que a política externa deve servir ao interesse nacional, esta pesquisa buscou reunir argumentos a favor de uma noção de política externa como política pública que deve se abrir ao conflito sobre os projetos de país em disputa, deve servir como espaço de luta diante do monopólio das classes dominantes sobre a definição do interesse nacional e da projeção do Brasil no mundo, constituindo-se na esfera onde este conflito se processa e se decide a favor das maiorias. Somado ao objetivo de reduzir assimetrias e democratizar o sistema internacional, a política externa deve visar a redução das desigualdades dentro das fronteiras nacionais e a democratização substantiva da sociedade brasileira.

Embora tenha se dedicado a analisar uma área da política externa dos dois governos Lula - as negociações de comércio internacional na OMC, ALCA e acordo Mercosul-UE com foco em agricultura - esta tese não se situa no campo tradicionalmente definido como análise de política externa, o qual se dedica a investigar os processos decisórios no plano doméstico e a pluralização de atores envolvidos (tanto a multiplicidade de órgãos, ministérios e burocracias no interior do Estado como os atores não estatais) como variáveis para explicar a postura dos Estados nacionais na política internacional.

Esta pesquisa procurou interpretar a política externa dos governos Lula a partir de uma leitura sobre as bases de formação da hegemonia no plano doméstico, sobre as disputas e conflitos que se processam nas dinâmicas decisórias, e sobre o lugar ocupado pelo país na estrutura do sistema internacional. Esta pesquisa buscou também demonstrar que a separação entre o doméstico e o internacional nos marcos realistas não tem nenhuma correspondência com a realidade. Procurou apontar também que algumas distinções no debate sobre política externa se mostram obsoletas. Por exemplo, como manter a agenda ambiental na categoria de *low politics* quando as mudanças climáticas se tornaram um tema prioritário de segurança e, portanto, de *high politics*? O mesmo sobre a saúde, onde a pandemia da covid 19 revelou a sua centralidade para a segurança global?

Contudo, ao mesmo tempo que sustenta isso, a pesquisa procurou demonstrar a centralidade mantida pelo Estado como árbitro - sempre a favor das classes dominantes - dos conflitos em torno da formação da política externa. Por este motivo, esta tese sobre política

externa, ao invés de se concentrar nos autores deste campo, foi buscar sua ancoragem central em Gramsci e em sua teoria sobre o Estado e hegemonia. É dentro da concepção Gramsciana de Estado ampliado que se torna possível aos subalternos dos territórios de resistência tentarem disputar espaço e se fazer ouvir. O Estado é o lugar de condensação destas relações de força no plano institucional, é o espaço onde os grupos hegemônicos concedem e trazem os subalternos para dentro. Conforme aponta Sonia Regina de Mendonça (2014):

*“O Estado em Gramsci não deve e nem pode ser pensado como organismo próprio de um grupo ou fração de classe, como no caso de outras vertentes marxistas. Ele deve representar uma expressão universal de toda a sociedade, incorporando até mesmo as demandas e interesses dos grupos subalternos, mesmo que deles extirpando sua lógica própria.(...) Para o pensador italiano, que tanto inovou o campo do marxismo com sua singular definição de Estado ampliado ou Integral, a marca peculiar ao Estado capitalista, desde sua época, reside no fato dele guardar, simultaneamente, um espaço de consenso e não apenas de violência, sendo o consenso – consentimento – obtido, segundo ele, através da ação dos aparelhos de hegemonia da sociedade civil, assim como através da ação do próprio Estado restrito, que promove e generaliza o projeto da fração de classe hegemônica em certo contexto historicamente dado. Logo, política e Estado são inseparáveis da cultura.” (Mendonça, 2014, pgs 34 e 37).*

A noção de política externa como política pública em permanente disputa e conflito emergiu no contexto da vida real onde estas disputas estavam ocorrendo. Na academia, o debate ganhou corpo e densidade com a proposição de um marco analítico de política externa como uma política pública autorizada pelo Estado e que é estruturada com coordenação e convergência (Pinheiro e Milani, 2013). Esta política se difere de ações externas conduzidas por inúmeros atores estatais e não estatais onde a pluralidade poderia resultar em fragmentação, ambiguidade ou inconsistência. Algumas políticas públicas domésticas incidem sobre a política externa ou se conectam com ela; este é o caso, por exemplo, de políticas nacionais sobre mudanças climáticas que se relacionam diretamente com compromissos de combate aos desmatamentos e de redução de emissões de gases do efeito estufa assumidos pelo Brasil na Convenção do Clima das Nações Unidas. Outro exemplo são as políticas nacionais de combate à fome e de fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (que incluem um conjunto de programas tais como o PAA e o PNAE) que serviram de referência para programas internacionais similares na África e na FAO e, portanto, tornam-se componentes da política externa brasileira.

O condutor da política externa como política pública segue sendo Ministério das Relações Exteriores (MRE), muito embora esta pesquisa tenha buscado demonstrar que as

classes dominantes agrárias exerceram forte pressão para esvaziar a centralidade do Itamaraty na condução das negociações aqui analisadas, tensionando em prol de um maior protagonismo do Ministério da Agricultura (MAPA), o ministério que representa os interesses do agro, enquanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tensionou a favor dos movimentos sociais do campo.

Conceber a política externa como política pública requer um passo seguinte, que é a criação de um espaço institucional que expresse esta concepção. A partir de 2003 e ao longo de todo o período dos dois governos Lula foram mantidos diálogos com o MRE com vistas a propor o acolhimento de propostas da sociedade civil pela criação de mecanismos institucionais de consulta e diálogo com a sociedade por meio da criação de um Conselho Nacional de Política Externa.

A proposta se ancorava no caminho aberto pelas políticas de participação social vigentes que desencadearam ricas dinâmicas nas agendas de saúde, direito à cidade, segurança alimentar e nutricional, entre outras, com a realização de amplas conferências estaduais e nacionais que construía a agenda dos respectivos Conselhos compostos por representantes da sociedade civil e do governo. Este caminho produziu resultados diversos, a depender da área em questão. Na área de segurança alimentar e nutricional a experiência do CONSEA, embora tenha sido desmontada após o governo Dilma, produziu resultados muito positivos que perduram até hoje: a agenda da segurança alimentar e nutricional ganhou legitimidade na sociedade e na opinião pública, os programas e políticas públicas embora tenham sido enfraquecidos podem voltar a se fortalecer a qualquer momento a partir dos marcos institucionais já consolidados, e o Brasil se tornou referência internacional nesta agenda.

Assim, a proposta de criação de um Conselho Nacional de Política Externa previa a participação de amplos setores da sociedade – empresas, ONGs, academia, ministérios, parlamentares – e visava equacionar lacunas históricas no debate sobre a formação da política externa como política pública, tais como: primeiro, o acesso à informação e transparência, guardadas as necessidades de sigilo e confidencialidade próprias da natureza da política externa. Ainda que desde o primeiro governo Lula mecanismos de acesso a informações e de ampliação da transparência tenham sido acionados, as informações sobre as negociações internacionais mantinham um padrão de insulamento, concentrado no poder Executivo, contando com o Parlamento apenas marginalmente para ratificar o processo ao final do mesmo. Sendo uma

condição prévia para a participação e consulta, propunha-se a adoção de políticas de transparência e de disponibilização de informações no âmbito doméstico e que o governo Lula atuasse a seu favor também nas coalizões, regimes e espaços regionais e multilaterais que integrava, como o Mercosul, União de Nações Sul-Americanas (Unasul), G20, OMC e nas negociações bilaterais e bi-regionais. Segundo, a criação de um mecanismo institucional de consulta, participação e diálogo, composto por um amplo leque de atores sociais, onde as distintas visões, interesses e propostas em disputa seriam apresentados e processados. Terceiro, mecanismos de acolhimento e absorção das propostas apresentadas que pudessem dar um passo além da escuta e participação que não têm nenhuma implicação concreta. Experiências de instâncias como a Senalca, Seneuropa, Programa Mercosul Social e Participativo, entre outras, tinham deixado lições importantes sobre estes limites. O objetivo principal era favorecer a inclusão dos setores historicamente excluídos do processo decisório sobre política externa como parte dos esforços de democratização do Estado e da sociedade já que, quando se trata das classes dominantes, elas sempre encontraram as portas do Estado abertas para acolherem seus interesses.<sup>128</sup>

A proposta de criação do Conselho Nacional de Política Externa não foi aprovada durante os governos Lula, apesar dos esforços da Secretaria Geral da Presidência à época liderada por Gilberto Carvalho. Em 2013, já no governo Dilma Rousseff, atores da sociedade civil lograram realizar uma Conferência Nacional sobre Política Externa na Universidade Federal do ABC, contando com a participação de diversos ministros e representantes do MRE tanto do governo Lula quanto de Dilma, que visava acumular forças para aprovar a criação do Conselho Nacional de Política Externa mas, embora as negociações tenham sido mantidas ao longo do governo Dilma, o Conselho nunca foi criado.

Agora, ao final do ano de 2022, quando se abre no país um novo ciclo de democratização do Estado e da sociedade, uma avaliação sobre a lacuna deixada naquele período pela decisão de não criação de um espaço institucional de consulta à sociedade sobre a política externa como política pública talvez possa servir para orientar caminhos futuros. Talvez outros mecanismos e formatos sejam necessários e mais adequados ao cenário atual, talvez a correlação de forças novamente não seja suficiente para tal, mas só pode ser positiva a realização de uma avaliação

---

<sup>128</sup> Mello, Fátima - *Democratização do Processo Decisório na Formação da Política Externa Brasileira*, FASE, (2012).

sobre a potencial contribuição de um espaço institucional desta natureza à democratização do Estado.

Este trabalho buscou sobretudo demonstrar a centralidade da luta por terra e território como questão que atravessa a história do país desde a colonização, se atualiza com a colonialidade, e se expressou como tema central na agenda da política externa durante os dois governos Lula. Nos dias de hoje, a questão da terra permanece no centro dos desafios históricos de um país marcado por desigualdades abissais, e se atualiza em duas agendas com forte repercussão na agenda de política externa – a fome e as mudanças climáticas – cujo enfrentamento só pode ser efetivo se for tratado por meio da centralidade do direito à terra e território a favor dos que aqui chamamos de territórios de resistência e de seus sistemas de produção.

No caso das mudanças climáticas, hoje o modelo de produção hegemônico representado pelo agro já processou e incorporou às narrativas do pacote *agro é pop*, e em alguns casos às suas técnicas de produção, instrumentos de adequação frente às pressões da comunidade internacional por redução das emissões de gases do efeito estufa por desmatamentos. Além das narrativas e técnicas, encontrou também novas formas de acumulação e lucro por meio de investimentos ‘verdes’ no sistema financeiro, mercados de carbono e uma ‘nova’ economia que transforma a natureza – terra, água, biodiversidade e até o ar – em mercadoria. Estas falsas soluções têm sido combatidas por territórios de resistência (enquanto outros se adaptam e se integram) que demandam do Estado o reconhecimento de seus sistemas de produção como a verdadeira solução para as mudanças climáticas; para tal o pilar fundamental é o direito à terra e território combinado com apoio de políticas públicas e fundos públicos do Estado, e também da centralidade das soluções que emergem desses territórios de resistência na agenda de política externa.

No caso da insegurança alimentar, as iniciativas aqui analisadas e a trajetória do CONSEA confirmam que o Brasil, por meio de sua política externa, pode voltar a ter protagonismo no mundo na agenda de soberania e segurança alimentar com centralidade no direito à terra e território. Já é sabido tecnicamente por pesquisas nacionais e internacionais que o modelo hegemônico do agro está levando ao esgotamento dos solos, água, biodiversidade e ameaça a segurança alimentar e a estabilidade do clima. Já se sabe também que a solução para estes problemas está nos sistemas alimentares de produção agroecológica realizados por

comunidades tradicionais, agricultores familiares e camponeses no Brasil e no mundo. No entanto, sabemos que não basta a constatação técnica; é preciso ter correlação de forças favorável na esfera política para a sua viabilização.

Voltamos, portanto, a Gramsci e à sua concepção de hegemonia. A percepção sobre os sistemas alimentares agroecológicos e agrofloretais como solução está crescendo na opinião pública. Mas isso não basta. Hoje está em curso, assim como ocorre na agenda de mudanças climáticas, uma intensa apropriação por parte do agro dos anseios da população por alimentos sem agrotóxicos e sua tradução na forma de alimentos orgânicos produzidos em grandes monocultivos e não em sistemas alimentares voltados ao bem comum cultivados pelo campesinato, agricultores familiares e comunidades tradicionais. Para os territórios de resistência terem viabilidade como alternativa ao modelo do agro, para terem mais espaço na política externa, eles precisam ter a garantia do direito à terra e território combinados com mais espaço no Estado nacional, mais recursos, mais políticas voltadas para eles.

Em um cenário marcado pela reprimarização da economia brasileira, como disputar um projeto de país que seja capaz de reverter a ‘maldição dos recursos naturais’, a condição primário-exportadora que o Brasil exerce nas cadeias produtivas globais? Para o Brasil atuar no mundo a partir de uma perspectiva agroecológica e agroflorestral, isso requer um esvaziamento da matriz produtiva do modelo do agro. A solução não reside nem em debates tecnocráticos, nem na agenda desenvolvimentista clássica, nem tampouco nas fórmulas que o capital encontrou para lucrar com a crise climática e alimentar, mas sim no saber técnico, na experiência produtiva e no acúmulo organizativo desses povos em seus territórios. Isso requer dar centralidade ao enfrentamento da questão fundiária a favor desses povos e comunidades. Reconstruir um projeto de país e um novo lugar no mundo condizente com a sua rica sociobiodiversidade requer o protagonismo destes povos e comunidades.

Para o capital, o centro é onde está localizado o epicentro da acumulação e a periferia é o lugar de dependência e de fornecimento de matéria prima para o centro. Assim é o sistema-mundo nos dias atuais e assim o agro brasileiro desempenha seu papel na periferia deste sistema. Quando os Povos Indígenas anunciam que ‘O Futuro é Indígena’ trata-se de um chamado urgente não apenas de inversão de sinais entre atraso e modernidade mas também de uma convocação à luta por uma inversão da relação entre centro e periferia. A luta por terra e território é a luta que está sendo travada hoje, agora, com assassinatos e perdas diárias de

combatentes, por um projeto de futuro onde o centro do mundo não será onde está a acumulação capitalista, mas sim onde estão os guardiões dos bens comuns.

José de Souza Martins (2009) termina seu trabalho propondo uma profunda interpelação sobre a noção de fronteira, ao descrever as travessias e as migrações de povos tradicionais e de camponeses peregrinos do Nordeste em direção à Amazônia em busca da Terra Prometida.

*“Pude observar diretamente que as migrações espontâneas do Nordeste para a Amazônia, para um número muito grande de pessoas, estão motivadas por concepções milenaristas. Em diferentes pontos de uma extensão de cerca de oitocentos quilômetros ao longo do rio Araguaia, encontrei diversos grupos de camponeses que chegaram à região inspirados pelas profecias do padre Cícero sobre a existência de um lugar mítico depois da travessia do grande rio. E tive notícia de um grupo desgarrado, empenhado na mesma busca, que se estabeleceu à beira do rio Tocantins. Esse lugar mítico é reconhecido como o lugar das Bandeiras Verdes, que ninguém sabe dizer exatamente o que é nem onde é. Mas seria reconhecido quando fosse encontrado, por ser um lugar de refrigério, de águas abundantes, de terras livres, em contraste com o Nordeste árido e latifundiário. (...) Eles estão, sim, buscando a terra prometida, que é muito mais do que o instrumento material da produção que domina o interesse dos pesquisadores e suas análises da frente de expansão. Nesse sonho se manifesta a grande transfiguração produzida pela fronteira, de certo modo definidora da sua singularidade temporária e histórica: tempo e espaço se fundem no espaço-limite concebido ao mesmo tempo como tempo-limite. É no fim que está propriamente o começo.”* (Martins, 2009, pg. 164 e 167).

A terra prometida deste ‘fim onde está o começo’ a que se refere esta bela citação remete aos territórios do futuro das rezas, utopias e lutas históricas por terra e território. Enquanto a disciplina de Relações Internacionais insiste em olhar os territórios de resistência do Sul Global como periferia do sistema-mundo, eles estão indo à luta e construindo um outro centro do mundo para as próximas gerações.

Esta pesquisa foi movida pela esperança de que o chamado interesse nacional se identifique com os que constroem este futuro com justiça social, econômica, ambiental e climática. Esta pesquisa foi sobretudo uma tentativa de ser uma contribuição para esta luta e para a construção deste futuro.

## **ANEXOS:**

### **Anexo 1:**

Outubro de 2005: “A Rebrip (com o apoio do MDA, da CONAB e da Fundação Böell) promoveu o seminário “Direito a Promover o Desenvolvimento Sustentável, a Soberania e Segurança Alimentar e Proteger e Fortalecer a Agricultura Familiar e Camponesa”. O seminário contou com integrantes de movimentos, ONGs e de diversas áreas do governo, como os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário e das Relações Exteriores. O seminário também rendeu uma Declaração que foi entregue pelos participantes ao Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. A Rebrip promoveu ainda uma mobilização em Brasília, com o intuito de pressionar o governo a proteger, dentro da OMC, a segurança e soberania alimentar, os produtos da agricultura familiar e camponesa e recursos destinados ao apoio e desenvolvimento deste setor. A mobilização contou com cerca de 400 agricultores familiares e camponeses vindos de diversos movimentos sociais integrantes da Rebrip, como MST, CONTAG e FETRAF, além de ONGs também participantes da Rebrip. A mobilização contou com uma marcha da Catedral de Brasília até o prédio do Itamaraty, onde foi feita uma manifestação simbólica com parte dos participantes enquanto outros participavam de uma audiência com o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do MRE. Na saída da audiência, o grupo que estava dentro do Itamaraty fez uma avaliação da mobilização. Considerou a manifestação muito boa para demonstrar ao governo que a sociedade civil está engajada na discussão do comércio internacional e que continuará acompanhando as atuais negociações comerciais internacionais envolvendo a OMC, o acordo Mercosul - UE e a ALCA, podendo voltar a se mobilizar em número ainda maior, para garantir que os acordos não sejam desfavoráveis à agricultura familiar e camponesa.”<sup>129</sup>

---

<sup>129</sup> Boletim REBRIP, No. 6, outubro/novembro 2005 - <http://rebrip.org.br/system/uploads/publication/3fe3b43e82246fe636f1dc1f8ac1b6b2/file/boletim-20outubro-20novembro-20final.pdf>

## Anexo 2:

Em uma das reuniões plenárias do CONSEA, realizada em outubro de 2004, participaram, além de representantes de inúmeros movimentos sociais do campo, diversos ministros (MDS, MDA, Cidades, Meio Ambiente, Secretaria Geral da Presidência), e também o Ministro Celso Amorim do MRE:

“A Conselheira Maria Emília registrou o reconhecimento da incorporação, de forma inédita, do tema da agricultura familiar no debate das negociações internacionais, com consultas aos setores sociais envolvidos. Registrou que a centralidade da política de exportação baseada no modelo da grande produção, o chamado agronegócio, tem impactos negativos na formulação de uma política de segurança alimentar, destacando-se os impactos socioambientais. Sugere, diante disso, o fortalecimento da agricultura familiar, do agroextrativismo, da reforma agrária, e das políticas de geração de emprego e renda. Registrou a preocupação quanto à demanda de parceiros comerciais do Brasil de que seja facilitado o acesso à terra e à água em nosso país, recomendando que as várias negociações internacionais em curso, de natureza multilateral ou regional, relativas aos diversos temas - comércio, serviços, investimento, propriedade intelectual - expressem a proteção às políticas sociais e ambientais.

Referindo-se às preocupações expressas pela Conselheira Maria Emília, o Ministro Celso Amorim informou compartilhar destas, ressaltando que esse governo foi o primeiro que se dedicou a ouvir intensamente os sindicatos, sociedade civil, além dos políticos, outros Ministros ou a classe empresarial, tendo como exemplo a inclusão, pela primeira vez, de um membro de uma ONG na delegação brasileira a Cancun e outras. O Ministro acrescentou que, por instrução do Presidente Lula, nas negociações da ALCA e da União Europeia, não seriam atendidos interesses de um setor específico, mas do conjunto da sociedade brasileira, incluindo-se, com destaque, a agricultura familiar, a reforma agrária e as questões relativas à segurança alimentar. Em função disso, relatou o Ministro Celso Amorim recentemente ouviu-se com maior atenção o Ministro Rossetto e uma delegação de representantes desses setores. (...) o Ministro registrou sua satisfação em integrar a equipe do Presidente Lula, em função dessa possibilidade de ter interlocução com toda a sociedade, em especial com aqueles onde esse

diálogo não era comum, o que permite que, nas relações externas, sejam efetivamente refletidos os interesses do povo brasileiro como um todo.”<sup>130</sup>

Em 2008, já sob os impactos da crise financeira global, o CONSEA emitiu um documento com novas Recomendações<sup>131</sup>, reiterando suas posições no tocante às negociações internacionais de comércio:

“Consolidar uma Lista Nacional de Produtos de Segurança Alimentar, os quais deverão receber tratamento especial e diferenciado frente às demandas de abertura comercial no âmbito dos acordos comerciais internacionais negociados pelo Brasil, sendo estes produtos efetivamente excluídos da negociação comercial. Estabelecer, no âmbito da OMC, um mecanismo de salvaguarda especial para os produtos produzidos pela agricultura familiar e importantes para a segurança alimentar do país. (...)

Isentar, completamente, as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento rural do Brasil de compromissos de limitação e/ou redução, no âmbito dos acordos econômico-comerciais internacionais. Destacando-se, especialmente, a necessidade de preservação plena, frente aos tratados:

a) da efetiva capacidade do Estado brasileiro de implementação das ações relativas à reforma agrária, aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar - PAA, seguro agrícola e crédito diferenciado aos(às) pequenos(as) agricultores(as) do PRONAF; b) da prerrogativa soberana do Estado de estabelecer regulamentações à aquisição de terras rurais por estrangeiros, em conformidade com os seus objetivos nacionais, assim como de poder definir a forma de indenização pela desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária.”

---

<sup>130</sup> <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/atas/2004/ata-5a-plenaria-26-10.04>

<sup>131</sup> “A segurança alimentar e nutricional com base no respeito à soberania alimentar e na promoção do direito humano à alimentação no âmbito internacional: proposta de agenda de atuação para o CONSEA e o Governo brasileiro” - <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2008/a-seguranca-alimentar-e-nutricional-com-base-no-respeito-a-soberania-alimentar-e-na-promocao-do-direito-humano-a-alimentacao-no-ambito-internacional-12.2008>

## OMC

Em maio de 2005, o CONSEA tomou uma iniciativa de peso com o documento “Considerações de Segurança Alimentar e Nutricional nas Negociações Internacionais integradas pelo Brasil”<sup>132</sup>. Debatido em plenária com a presença do presidente Lula, o documento se concentra em Recomendações acerca da Rodada Doha da OMC, detalhando recomendações de redação para todos os itens da agenda de negociações agrícolas e também de serviços, investimentos, compras governamentais e demais temas que impactam a segurança e soberania alimentar.

“O Acordo sobre Agricultura da OMC deve ser avaliado com a preocupação, primeiramente, de preservar espaço suficiente para a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção da segurança alimentar e do desenvolvimento rural, com especial atenção para aquelas voltadas para os agricultores familiares e para os sistemas de produção agroecológicos. Aqui se enquadram políticas brasileiras de grande importância social, econômica e política como os programas ‘Fome Zero’, o PRONAF, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, o Programa Nacional de Reforma Agrária e o PROAMBIENTE, entre outros. Um segundo esforço a ser feito, em linha com o estabelecido no ‘acordo-quadro’ já referido, diz respeito à identificação dos chamados ‘produtos especiais’ que estariam sujeitos a tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento. Sugere-se adotar como principal referência a condição de serem produtos de segurança alimentar. Enquadrar-se-iam nessa condição aqueles produtos fundamentais no consumo alimentar da maioria da população brasileira e que, ao mesmo tempo, são relevantes enquanto fonte de renda para a agricultura familiar e têm relação com programas de desenvolvimento rural. Sugere-se, ainda, ao Governo Brasileiro que trabalhe no sentido de estabelecer disciplinas para o que foi estabelecido no acordo-quadro de Julho de 2004 em relação à categoria dos ‘produtos especiais’. (...) O G-20 - presidido por Brasil e Índia - enfatizou ser a salvaguarda especial, ao lado de ‘produtos especiais’, parte integral do tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento.”<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2005/consideracoes-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-nas-negociacoes-internacionais-integradas-pelo-brasil-05.2005>

<sup>133</sup> <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2005/consideracoes-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-nas-negociacoes-internacionais-integradas-pelo-brasil-05.2005>

O mesmo documento ressalta as divergências do MAPA, ministério que representa os interesses do agro, em relação às recomendações do CONSEA.

### Acordo Mercosul-UE

Em novembro de 2004, o então Presidente do CONSEA Francisco Menezes enviou a seguinte carta ao presidente Lula:

“Tendo em vista a realização da Reunião em Nível de Coordenadores da Negociação Mercosul – União Europeia, nos próximos dias 02 e 03 de dezembro, ocasião em que serão definidos os parâmetros para as negociações econômico-comerciais entre esses blocos, reiteramos nossa preocupação em ver contempladas as questões tratadas por ocasião da última Reunião Plenária do CONSEA, realizada em 26 de outubro do corrente ano.

Esperamos que as definições dessa etapa apoiem-se no diálogo com as organizações da sociedade civil, diálogo esse que, conforme manifestações dos Excelentíssimos Senhores Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência da República e Ministro das Relações Exteriores, deverá acompanhar todo o processo das negociações.

Destacamos, entre as questões a serem contempladas, a necessidade de preservar componentes centrais de uma estratégia nacional de segurança alimentar e nutricional, com destaque à promoção da agricultura familiar, à preservação da agrobiodiversidade e à proteção das nossas políticas sociais e ambientais.

Consideramos fundamental que os parâmetros a serem definidos contemplem, por exemplo, garantias de defesa do mercado interno em relação a produtos que se beneficiem de subsídios à exportação, medidas de efeito equivalente e/ou outras medidas de apoio interno distorcivas ao mercado.”<sup>134</sup>

Em reunião plenária realizada em outubro de 2004, a ata registra:

“A conselheira Maria Emília considera ainda que as negociações em curso relativas ao Mercosul e à União Europeia demonstraram a importância de que o CONSEA avalie as perspectivas destas, em especial no que se refere a preservar componentes centrais de uma estratégia de segurança alimentar e nutricional, com destaque para a agricultura familiar e o agroextrativismo. A conselheira consignou ainda registro de que, no aspecto da produção e

---

<sup>134</sup> E.M. no 024-2004/CONSEA, 30/11/2004.

comércio agroalimentar, é uma atribuição do CONSEA pronunciar-se sobre os produtos considerados de importância fundamental para a segurança alimentar nacional, e por extensão para o futuro da agricultura familiar no país. Em função disso, recomenda que o Governo avalie os critérios que fazem com que, por exemplo, nas negociações Mercosul e União Europeia, entre os produtos caracterizados como sensíveis, estejam bens supérfluos, cosméticos e desinfetantes, enquanto que cabem ofertas de redução de tarifas para o leite e derivados, chegando à desgravação total em alguns tipos de lácteos. A conselheira Maria Emília ressaltou ainda a preocupação com relação a ofertas do Governo brasileiro em negociações com a União Europeia, relativas a compras governamentais, serviços, propriedade intelectual e investimentos, incluindo-se dentre estes o acesso à terra e à água, uma vez que o Brasil é consignatário da convenção da biodiversidade.”<sup>135</sup>

Importante destacar a criação, no âmbito do Mercosul, da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), espaço institucional que reúne governos e movimentos sociais do campo. “Criada em 2004, por Resolução do Grupo Mercado Comum - GMC do Mercosul, a REAF é o espaço de diálogo político, entre governos e organizações da sociedade civil, com o objetivo de fortalecer a integração regional por meio da promoção de políticas públicas para o setor e facilitação do comércio dos produtos da agricultura familiar. Desde sua criação, a REAF destaca-se pela participação da sociedade civil em todas as discussões, tanto nas sessões nacionais quanto nas plenárias regionais, o que confere a este espaço institucional do Mercosul uma estrutura participativa que o diferencia.”<sup>136</sup>

## ALCA

A IIa Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em março de 2004, aprovou a seguinte resolução:

“Considerando os efeitos nefastos aos povos, meio ambiente, à economia sustentável e à soberania alimentar causados pelos acordos de livre comércio que beneficiam apenas as multinacionais, como o Nafta, por exemplo. Reconhecendo que o atual governo brasileiro, por intermédio do MRE, tem, nos fóruns internacionais, demonstrado uma grande capacidade

---

<sup>135</sup> <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/atas/2004/ata-5a-plenaria-26-10.04>

<sup>136</sup>

file:///C:/Users/fatim/Downloads/CONSEA%20SAN%20na%20Agenda%20ITN%20do%20Brasil%20dezembro%202008.pdf

política no sentido de defender nossa soberania e os legítimos interesses políticos e econômicos do Brasil: a) A II CNsegurança e soberania alimentar compreende que a Alca é extremamente nociva à soberania e segurança alimentar e recomenda a não assinatura da proposta de Alca ora em discussão; b) A II CNsegurança e soberania alimentar entende que este debate deve ser ampliado e aprofundado no seio da sociedade brasileira para que seja por meio de plebiscito ou referendo, posicione-se sobre o tema, antes da assinatura do acordo.”<sup>137</sup>

---

<sup>137</sup> <http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/conferencias/arquivos-de-conferencias/2a-conferencia-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/relatorio-final.pdf>

## Referências bibliográficas:

### Capítulo 1:

Assis, Wendell Ficher - *O Moderno Arcaísmo Nacional: investimento estrangeiro direto e expropriação territorial no agronegócio canavieiro*, Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 52, n. 02 (abril de 2014).

Castro, Josué de – *Sete Palmos de Terra e um Caixão – Ensaio sobre o Nordeste, uma área explosiva*, Editora Brasiliense (1965).

Comissão Pastoral da Terra – *Conflitos no Campo Brasil 2021*, CPT Nacional, GO (2022).

Delgado, Guilherme - *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio - mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*, Porto Alegre, Ed. UFRGS (2012).

Delgado, Guilherme - *Terra, Trabalho e Dinheiro*, Fundação Perseu Abramo/ Edições Loyola (2018).

Guimarães, Alberto Passos - *Quatro Séculos de Latifúndio (1968) in Stedile, João Pedro (org.) – A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960*, 2ª edição, Ed. Expressão Popular, São Paulo (2011).

Gunder Frank, Andre - *The Development of Underdevelopment* (1966).

Gunder Frank, Andre - *That the Extent of Internal Market is Limited by International Division of Labour and Relations of Production*, Economic and Political Weekly, Vol. 11, No 5/7 (1976).

Harvey, David – *O ‘Novo’ Imperialismo: acumulação por espoliação*, Socialist Register (2004).

Luxemburgo, Rosa – *A Acumulação do Capital* (1913).

Martins, José de Souza – *Fronteira: A Degradação do Outro nos Confins do Humano*, 2ª edição, Ed. Contexto, SP (2009).

Mendonça, Maria Luisa – *Modo de Produção Capitalista e Agricultura: a construção do conceito de Agronegócio*, Tese de Doutorado, Departamento de Geografia, USP (2013).

Prado Jr, Caio – *Formação do Brasil Contemporâneo*, Brasiliense, SP (1942 - 1ª ed.).

Prado Jr, Caio – *A Questão Agrária no Brasil* (1979).

Rostow, Walt W. - *Etapas do Desenvolvimento Econômico*, Ed. Zahar (1971).

Sauer, Sergio e Borrás Jr, S – ‘*Land grabbing*’ e ‘*green grabbing*’: *uma leitura da corrida na produção acadêmica sobre a apropriação global de terras*, Campo – Território, vol.11, n.23 (julho de 2016).

Stedile, João Pedro (org.) – *A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960*, 2ª edição, Ed. Expressão Popular, São Paulo (2011).

Wallerstein, Immanuel – *The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis*, Comparative Studies in Society and History, Vol. 16, No. 4. (Sep. 1974).

## Capítulo 2:

Amorim, Celso – *Teerã, Ramalá e Doha - Memórias da Política Externa Ativa e Altiiva*, SP, Benvirá (2015).

Cason, Jeffrey; Power, Timothy - *Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy in the Cardoso- Lula era*, International Political Science Review, v. 30, n. 2 (2009).

Gomes, Maíra Siman - *A “pacificação” como prática de “política externa” de (re)produção do self estatal: rescrevendo o engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH)*, Tese de Doutorado, IRI/PUC-Rio (2014).

Pompeia, Caio – *Formação Política do Agronegócio*. Tese de Doutorado, Antropologia Social, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP (2018).

Soares, Adriano Campolina – *G20: Origem, Significados e Implicações para a Política Comercial Brasileira*, Dissertação, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, UFRRJ (2004).

Soares, Adriano Campolina; Delgado, Nelson G. - *Conferência Ministerial da OMC em Cancun: conflitos e impasses nas negociações comerciais sobre agricultura*. In: Actionaid Brasil (Org.). *Negociações comerciais internacionais na era Lula: criação do G-20 e embates entre o agronegócio e a agricultura familiar*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil (2004).

### Capítulo3:

Delgado, Nelson. G. - *Negociações comerciais internacionais e agricultura familiar no primeiro governo Lula: avanços e impasses*, in: LIMA, E. N.; DELGADO, N. G.; MOREIRA, J. R. (Orgs.), *Mundo rural IV: configurações rural-urbanas – poderes e políticas* (2007).

Jakobsen, Kjeld e Martins, Renato – *ALCA – quem ganha e quem perde com o livre comércio nas Américas*, SP, Ed. Fundação Perseu Abramo (2002).

Luzzi, Nilza - *Agricultura Familiar e Negociações Internacionais*, IBASE, Democracia Viva, No. 29, (Out-Dez 2005).

Maluf, Renato, Grisa, Catia, Sabourin, Eric e Eloy, Ludivine (organizadores) - *Sistemas alimentares e territórios no Brasil*, Porto Alegre, Editora da UFRGS (2022).

Petersen, Paulo - *Political Agroecology - Advancing the Transition to Sustainable Food Systems*, CRC Press, New York (2019).

Santos, Fábio P. - *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*, Tese (Doutorado). EAESP/FGV, 2011.

Silva, Ricardo D. - *O papel das coalizões de defesa da agricultura nas agendas da política comercial externa brasileira* – Encontro Latinoamericano, Vol. 3 No.1 (July 2016).

### Capítulo 4:

Bhabha, Homi - *The Location of Culture*, Routledge (2004).

Coulthard, Glen - *Red Skin, White Masks: rejecting the colonial politics of recognition* (2014).

Cox, Robert W. – *Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*, Millennium: Journal of International Studies, Vol. 10, No. 2 (1981).

Cox, Robert W. – *Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: Um Ensaio Sobre o Método*, Millenium, v. 12, n. 2, p. 162-175 (1983).

Delgado, Ana Carolina Teixeira - *Suma Qamaña as a strategy of power: politicizing the Pluriverse*, Carta Internacional, Belo Horizonte (2018).

Fanon, Frantz - *The Wretched of the Earth*. Nova York: Grove Press (2004).

Gilroy, Paul - *O Atlântico Negro-Modernidade e dupla consciência*, São Paulo: Editora 34 (2001).

Gramsci, Antonio – *Cadernos do Cárcere - Introdução ao Estudo da Filosofia. A Filosofia de Benedetto Croce*, Volume 1, Ed. Civilização Brasileira (2015).

Gramsci, Antonio - *Cadernos do Cárcere – Breves Notas sobre a Política de Maquiavel*, Volume 3, Caderno 13, ed. Carlos Nelson Coutinho, 3ª edição, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, (2007).

Inayatullah, Naeem and Blaney, David - *International Relations and the Problem of Difference*. Routledge (2004).

Inayatullah, Naeem and Blaney, David - *IR and the Inner Life of Modernization Theory*, European Journal of International Relations (2002).

Kapoor, Ilan – *The Postcolonial Politics of Development*, Routledge (2008).

Krishna, Sankaran - *Race, Amnesia and the Education of International Relations*, in: Decolonizing International Relations. Lanham: Rowman & Littlefields Publishers (2006).

Krishna, Sankaran - *Globalization & Postcolonialism. Hegemony and Resistance in the Twenty-first Century*, Rowman & Littlefiel (2009).

Mbembe, Achille - *Necropolitics*, Duke University Press, Public Culture, Volume 15, Number 1, Winter 2003 (2003).

Mendonça, Sonia Regina de - *O Estado Ampliado como Ferramenta Metodológica*, Marx e o Marxismo v.2, n.2, jan/jul 2014.

Nandy, Ashis - *The Intimate Enemy: Loss and Recovery of Self under colonialism* (1983).

Quijano, Anibal - *Colonialidade do Poder, Eurocentrismo e América Latina*, CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, (2005).

Rifkin, Mark – *Beyond Settler Time: temporal sovereignty and indigenous self-determination* (2017).

Santos, Antônio Bispo dos - *Colonização, Quilombos - modos e significados*, UNB e outros, Brasília (2015).

Spivak, G. C. - *Can the Subaltern Speak?*, in Cary Nelson and Lawrence Grossberg (eds) – *Marxism and the Interpretation of Culture*, London: Macmillan (1988).

Walker, R. B. J. - *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge: Cambridge University Press (1993).

#### Capítulo 5:

Cotula, Lorenzo - The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers, *Journal of Peasant Studies*, v.39, n. 3-4 (2012).

Edelman e Borras - Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological, *Third World Quarterly* (2013)

Elden, Stuart - *Why the world divided territorial?*, in *Global Politics* (edited by Jenny Edkins and Maja Zehfuss)

Escobar, Arturo – *Territories of Difference – place, movements, life, redes*, Duke University Press (2008).

Fernandez, Marta – *(Des)encontro de Saberes: teorias da Modernização e teoria das Relações Internacionais*, Carta Internacional, ABRI (2012).

Inayatullah, Naeem - *Beyond the Sovereignty Dilemma: Quasi-State as Social Construct*, in: Thomas J. Biersteker; Cynthia Weber (eds): *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge University Press, Cambridge (1996).

Jakobsen, Kjeld (org.) – *A Nova Política Externa 2003-2010 - O Brasil em Transformação*, Volume 4, Fundação Perseu Abramo, São Paulo (2010).

Leroy, Jean Pierre – *Territórios do Futuro - educação, meio ambiente e ação coletiva*, Heinrich Boll Stiftung, Lamparina (2010).

Little, Paul E. - *Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: Por uma Antropologia da territorialidade*, Universidade de Brasília (2002).

Milani, Carlos R.S. e Pinheiro, Letícia - *Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública*, Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, pgs. 11-41 (janeiro/junho de 2013).

Risse-Kappen, Thomas (Ed.) - *Bringing Transnational Relations Back In - Non-state Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press (1995).

Santos, Milton, Souza, Maria Adélia A., Silveira, Maria Laura – *Território, Globalização e Fragmentação*, Ed. Hucitec, SP (1994).

Santos, Milton – *Da Totalidade ao Lugar*, Editora da Universidade de São Paulo (2005).

Santos, Milton e Silveira, Maria Laura – *Brasil: território e sociedade no início de século XXI*, Ed. Record, 13ª. ed (2010).

Sassen, Saskia – *Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*, Paz e Terra (2016).

Visser, Oane - *Finance and the global land rush: Understanding the growing role of investment funds in land deals and large-scale farming*, Journal of Canadian Studies, v. 2., n.2., p. 278-286 (set. 2015).