



Kaio Tavares Rodrigues

Política Externa e Participação Social

A construção de uma agenda contra-hegemônica de Segurança Alimentar e Nutricional da Política Externa Brasileira (2003-2010)

Dissertação de mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Ana Elisa Saggiaro Garcia

Rio de Janeiro,
maio de 2022



Kaio Tavares Rodrigues

Política Externa e Participação Social

A construção de uma agenda contra-hegemônica de Segurança Alimentar e Nutricional da Política Externa Brasileira (2003-2010)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

Prof. Ana Elisa Saggiaro Garcia

Orientadora

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Isabel Rocha de Siqueira

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Renato Sergio Jamil Maluf

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade - UFRRJ

Rio de Janeiro, 13 de maio de 2022

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

Kaio Tavares Rodrigues

Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense em 2019. Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em 2022 como bolsista Faperj Nota 10. Atua em ONGs e redes do campo socioambiental desde 2017, principalmente na área de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, tema que também pesquisa. Atualmente, é Secretário Executivo do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) e da Conferência Nacional Popular por Direitos, Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CPSSAN).

Ficha Catalográfica

Rodrigues, Kaio Tavares

Política externa e participação social : a construção de uma agenda contra-hegemônica de segurança alimentar e nutricional da política externa brasileira (2003-2010) / Kaio Tavares Rodrigues ; orientadora: Ana Elisa Saggioro Garcia. – 2022.

180 f. ; 30 cm

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

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Contra-hegemonia. 3. Política externa. 4. Segurança alimentar e nutricional. 5. Sociedade civil. I. Garcia, Ana Elisa Saggioro. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Para meus pais, Beto e Graça, e minha irmã, madrinha, amiga e mãe, Vanessa

Pelo apoio e carinho incondicional

Agradecimentos

A redação desse trabalho resulta de dois anos de mestrado durante a pandemia do Covid-19, num cenário extremamente complicado de isolamento social, crise civilizatória e perdas de vidas. Tratou-se de um período difícil tanto do ponto de vista estrutural, como pessoal. Sem a rede de apoio com que pude contar em todos os momentos nessa trajetória, este trabalho não teria existido. Portanto, agradecer é um imperativo, porque este trabalho não é só de minha autoria, mas dessas várias pessoas queridas que estiveram comigo na caminhada.

Agradeço aos meus pais, bases de todos os meus sonhos. Meus maiores incentivadores, que estão e sempre estiveram comigo a cada momento de minha vida. Que sempre se dedicaram ao máximo para que nunca faltasse nada para mim, mesmo diante de dificuldades que podiam eventualmente ocorrer. Que deram todo o carinho e a formação para que me convertesse no homem que sou. Que quando queria muito, mas estava reticente sobre fazer mestrado na PUC por não contar com bolsas, fizeram todos os esforços possíveis para que eu seguisse o meu sonho. Que sempre olharam para mim com orgulho e admiração, mesmo quando eu mesmo não conseguia fazê-lo.

À minha melhor amiga, que por acaso também é irmã, madrinha e mãe, Vanessa. a pessoa que eu “queria ser quando crescesse”. Quem desde sempre foi um modelo para mim. Palavras faltam para expressar o quão grato sou por tê-la na minha vida. Obrigado por todo amor, apoio e carinho. Obrigado por estar comigo em todos os momentos. Obrigado por toda a calma e confiança que me passou nos períodos mais desesperadores. Obrigado por nunca duvidar de mim e trabalhar incessantemente para que eu tampouco duvidasse. Vanessa, realizar esse sonho do mestrado jamais teria sido possível sem você.

À minha querida orientadora e amiga, Ana. Obrigado pelo brilhantismo de suas orientações e pela generosidade e humanidade que sempre demonstrou comigo. Não tenho dúvidas de que fiz a melhor escolha que poderia ter feito de orientadora. Ana, obrigado por toda paciência, compreensão e acolhimento que demonstrou comigo nesse período difícil. Obrigado pelos conselhos e pela valorização que

sempre teve em relação ao meu trabalho. Obrigado pela confiança que sempre me passou.

À querida Maria Emília, pela generosidade que sempre demonstrou comigo desde meu período como estagiário na ONG Fase, e hoje no FBSSAN. Maria Emília, obrigado por ter sido minha inspiração para estudar soberania e segurança alimentar e nutricional e me abrir as portas nesse campo. Agradeço também pelos documentos do Consea que você me disponibilizou de seu acervo pessoal. Tratam-se de documentos centrais para a análise aqui desenvolvida, e que não estavam em domínio público.

Agradeço também aos meus amigos pelos momentos de descontração, pelas experiências e pelo apoio. Em especial, aos meus grandes amigos Matheus Keoma e Lucas Nacif, pelas longas conversas existenciais, pelo apoio incondicional e por sempre acreditarem na minha capacidade.

Agradeço ao corpo docente do IRI pela excelência e generosidade que sempre mostraram ao longo desse processo. Obrigado pelos riquíssimos debates, pelas orientações e por todos os insights que deram e muito contribuíram para minha formação. Em especial, gostaria de agradecer à Bel pelo grande incentivo, as várias indicações de textos e pelas valiosas contribuições que deu para trabalhos que foram a base dessa dissertação.

Por fim, agradeço à FAPERJ e à CAPES, agências públicas de financiamento da pesquisa no Brasil, pelo aporte de recursos que permitiram a execução desse estudo. As agências de financiamento prestam uma contribuição inestimável à sociedade brasileira e à ciência, e mais do que nunca precisam ser defendidas frente a forças obscurantistas que tentam destruí-las a todo custo.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O presente trabalho também foi apoiado pela FAPERJ – a partir do Programa Bolsa Mestrado Nota 10

Resumo

Rodrigues, Kaio Tavares; Garcia, Ana Elisa Saggioro. **Política Externa e Participação Social**: A construção de uma agenda contra-hegemônica de Segurança Alimentar e Nutricional da Política Externa Brasileira (2003-2010). Rio de Janeiro, 2022. 180p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho busca analisar a Política Externa Brasileira (PEB) em Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a partir de categorias Gramscianas e Neogramscianas da teoria crítica das Relações Internacionais, tendo como foco a participação da sociedade civil na construção dessa agenda. Nesse sentido, busca-se entender em que medida tal participação constituiu uma posição contra-hegemônica dentro do debate internacional de SAN. Para tanto, desenvolve-se uma discussão sobre o histórico das forças sociais que construíram uma abordagem brasileira multidimensional e intersetorial de SAN, pautada nos princípios da soberania alimentar (SOBAL) e do direito humano à alimentação adequada (DHAA). Além disso, busca-se discutir a democratização de política externa brasileira a partir de sua interpretação como política pública. Dessa forma, analisamos como esse processo se refletiu em políticas públicas e ações de Estado a partir da eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva e, principalmente, como a experiência interna influenciou a Política Externa. Tomamos como objeto de investigação principal a participação social no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e nas Conferências Nacionais de SAN, a partir do estudo das forças sociais que constituem tais espaços e da análise documental de suas posições na política externa.

Palavras-chave

Contra-hegemonia; Política Externa; Segurança Alimentar e Nutricional; Sociedade Civil

Abstract

Rodrigues, Kaio Tavares; Garcia, Ana Elisa Saggiaro (Advisor). **Foreign Policy and Social Participation:** towards building a counter-hegemonic food and nutrition security agenda within Brazilian foreign policy (2003-2010). Rio de Janeiro, 2022. 180p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present work aims at analyzing Brazil's foreign policy on Food and Nutrition Security (FNS) from Gramscian and neo-Gramscian concepts within International Relations' critical theory, focusing especially on civil society participation towards building such agenda. In this regard, we seek to understand to what degree such participation built a counter-hegemonic stance within FNS' international debate. Thus, we present a discussion about the history of the social forces who built a Brazilian approach to FNS which is multidimensional and intersectoral, and also rooted in Food Sovereignty and Human Right to Adequate Food principles. Furthermore, we seek to discuss Brazilian foreign policy's democratization based on interpreting it as a public policy. Hence, we assess how such process has influenced public policies and State actions after president Luis Inacio Lula da Silva's election and, especially, how the domestic experience affected foreign policy. We take social participation within the National Food and Nutrition Security Council (Consea) and National FNS Conferences as the main object of our analysis, by studying the social forces that constitute such spaces and by documental assessment of their stances within foreign policy.

Keywords

Counter-hegemony; Foreign Policy; Food and Nutrition Security; Civil Society

Sumário

Introdução 13

1

Estado, sociedade civil e a expansão do capitalismo: a ordem mundial pós-segunda guerra e as origens da globalização 20

1.1 - Antonio Gramsci e a construção da hegemonia 23

1.2 - Robert Cox e o método das Estruturas Históricas: Forças Sociais, Estados e Ordens Mundiais 29

1.3 - Entendendo a dimensão da luta de classes em sua relação intrínseca com o Estado: Nicos Poulantzas e os Blocos no Poder 34

1.4 - A globalização e a reorganização das forças sociais..... 40

1.5 - A globalização e o Estado nacional no pós-guerra fria 47

2

A “política” da política externa brasileira 58

2.1 – A política externa como “política de Estado” 59

2.2 - O legado do Barão, o mito da continuidade e a PEB como política de Estado 60

2.3 – “Continentalizando” a PEB sob a leitura do Estado ampliado 64

2.4 - A política externa “ativa e altiva” e a reconfiguração do discurso desenvolvimentista..... 78

3

Hegemonia e contra-hegemonia na economia política da alimentação 88

3.1 – A estrutura histórica da economia política da alimentação 89

3.2 – Panorama histórico da Segurança Alimentar sob uma perspectiva hegemônica 91

3.3 - A estrutura histórica da fome no Brasil: contra-hegemonia e a formulação do campo de SAN 107

3.4 – Da luta contra a fome à Segurança Alimentar e Nutricional..... 111

3.5 - A sociedade civil transnacional e a construção de alternativas: a Soberania Alimentar..... 116

3.5 – Amadurecimento intelectual do campo de SAN no Brasil e ascensão ao Estado.....	121
---	-----

4

Participação social e contra-hegemonia na agenda de segurança alimentar e nutricional da política externa brasileira durante o governo Lula	125
4.1 – A institucionalização da participação social de SAN no Brasil ...	125
4.2 – A formação de uma agenda contrahegemônica de SAN na PEB?	129
4.3 – Crítica às Negociações Internacionais	136
4.4 – SOBAL e DHAA como princípios da PEB	139
4.5 – Uma postura contra-hegemônica nos fóruns multilaterais	143

5

Conclusão	150
-----------------	-----

6

Referências	156
-------------------	-----

7

Anexos	169
Anexo 1 - E.M.s e Recomendações sobre Temas Internacionais - 2003 a 2010*	169

Siglas

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

AOA – Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio

CGFOME – Coordenação Geral de Ações de Combate à Fome

CNAN – Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição

CNSAN – Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Consea - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CSA – Comitê Mundial de Segurança Alimentar

DHAA – Direito Humano à Alimentação Adequada

EFZ – Estratégia Fome Zero

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FBSSAN – Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

GATT – General Agreement on trade and tariffs

Losan – Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

PEB – Política Externa Brasileira

PFZ - Projeto Fome Zero

PIDESC – Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais

PMA – Programa Mundial de Alimentos

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

RA – Regimes Alimentares

SA – Segurança Alimentar

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SOBAL – Soberania Alimentar e Nutricional

*Trem sujo da Leopoldina
correndo correndo
parece dizer
tem gente com fome
tem gente com fome
tem gente com fome*

Piiiiii

*Estação de Caxias
de novo a dizer
de novo a correr
tem gente com fome
tem gente com fome
tem gente com fome*

Vigário Geral

Lucas

Cordovil

Brás de Pina

Penha Circular

Estação da Penha

Olaria

Bom Sucesso

Carlos Chagas

Triagem, Mauá

trem sujo da Leopoldina

correndo correndo

parece dizer

tem gente com fome

tem gente com fome

tem gente com fome

Tantas caras tristes

querendo chegar

em algum destino

em algum lugar

Trem sujo da Leopoldina

correndo correndo

parece dizer

tem gente com fome

tem gente com fome

tem gente com fome

Só nas estações

quando vai parando

lentamente começa a dizer

se tem gente com fome

dá de comer

se tem gente com fome

dá de comer

se tem gente com fome

dá de comer

Mas o freio de ar

todo autoritário

manda o trem calar

Pisiiuuuuuuuuuu

Solano Trindade, Tem gente com Fome

Introdução

A fome voltou ao Brasil. Dados da pesquisa publicada em 2021 pela Rede PENSSAN, que aplicou a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar em questionários entre novembro e dezembro de 2020, revelam que mais da metade da população brasileira convive com algum nível de insegurança alimentar, e 19 milhões de brasileiros estão em situação de fome, um patamar semelhante ao de 2004 (REDE PENSSAN, 2021). Imagens mostram pessoas roendo ossos, comendo restos de alimentos, fazendo filas por doações de cestas básicas. Preços sobem, a renda média do brasileiro cai ao pior patamar da série histórica (CARDIM; LIMA, 2021). . A inflação de produtos da cesta básica aponta um aumento de 48,3% no preço nos últimos três anos. Em fevereiro de 2022, adquirir produtos da cesta básica, considerados essenciais para alimentação do brasileiro, comprometia cerca de 56% da renda de um trabalhador com salário mínimo. O desemprego chegou a atingir 14,8 milhões de pessoas no primeiro trimestre de 2021, nos dados mais recentes, do último trimestre, atingia 13,9 milhões de pessoas (OLIVEIRA, 2022). Somando-se os desalentados, chega-se a cerca de 20 milhões pessoas sem acesso à renda por meio do trabalho.

Por sua vez, as exportações do agronegócio do Brasil atingiram um valor recorde em 2021, totalizando US\$ 120,59 bilhões, com alta de 19,7% em relação a 2020 (REUTERS, 2021). . O governo brasileiro aprovou o registro de 500 agrotóxicos entre janeiro e dezembro de 2021, um recorde da série histórica iniciada em 2000 pelo Ministério da Agricultura. O recorde anterior havia sido alcançado em 2020 quando 493 agrotóxicos haviam sido liberados (SALATI, 2021). O Brasil é o quarto maior produtor de grãos do mundo e segundo maior exportador. Em 2020, o rebanho bovino brasileiro foi o maior do mundo, representando 14,3% do rebanho mundial. Além disso, o Brasil se tornou o maior exportador de carne de aves com 4,3 milhões de toneladas. Nesse mesmo ano, o país foi o terceiro maior produtor de frutas do mundo, com 58 milhões de toneladas em frutas produzidas. “O Agro é a indústria locomotiva do Brasil. O Agro é tech. O Agro é pop. O Agro é tudo”, bradaram campanhas publicitárias com imagens de máquinas de alta tecnologia e técnicas de colheita demonstrando a força do agronegócio brasileiro no mundo.

A contradição entre estes dois cenários – o Brasil da fome e o Brasil da agroindústria – é o pano de fundo desta dissertação. A constituição brasileira afirma em seu artigo 6º que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). Por que tem gente com fome? Esta vergonhosa contradição brasileira leva a outras perguntas: Para que e para quem se produz alimento? Quem tem direito a estar livre de fome? Quem determina o acesso aos alimentos?

Desde o golpe institucional de 2016, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional vem sendo sistematicamente desmontado. Uma publicação da Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas (FIAN), de 2017, destacou algumas reformas ocorridas após o impeachment de Dilma Rousseff que representam riscos ao SISAN, entre as quais a Emenda Constitucional 95 (2016), que congelou os gastos públicos por 20 anos. Essa emenda ameaça a capacidade do Estado de garantir o direito humano à alimentação adequada devido à limitação de orçamento, somada ao desmonte da institucionalidade da agricultura familiar a partir da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), os cortes no orçamento do PAA e à liberação desenfreada de transgênicos e agrotóxicos (SANTARELLI et al., 2017). Após a eleição de Jair Bolsonaro, o cenário se agravou ainda mais. Nos primeiros dias de governo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), pilar do SISAN e responsável por convocar a Conferência Nacional que promove as diretrizes da Política Nacional de SAN, foi extinto por meio da Medida Provisória (MP) 870/19. Ainda que o Congresso tenha recriado o Consea ao apreciar a MP, isto foi objeto de veto pelo presidente (CONTRA, 2019). De 2018, quando venceu o último Plano Nacional de SAN, a 2020, quando foi reativado de maneira descaracterizada a partir da Câmara interministerial, o país ficou sem uma política para a área.

Esse cenário é bem diferente do que se via no período anterior ao golpe, quando o Brasil construiu uma série de políticas estruturais de combate à fome e promoção de SAN com resultados expressivos, como a queda de 83,6% no número de pessoas em insegurança alimentar na comparação entre os índices de 1990-1992 e 2004-2007 (VIANNA, 2017), a redução, entre 2004 e 2014, de 7,6% para 2,8% no índice de extrema pobreza no país e de 22,3% para 7,3% no índice de pobreza. A queda do índice de insegurança alimentar grave no país para 3,2%, em 2013, levou à saída do Brasil do Mapa da Fome da ONU, em 2014 (SANTARELLI et al, 2017).

As políticas de SAN brasileiras resultaram de um processo de mobilização social e democrática que reuniu diferentes grupos em torno de ideias e valores específicos de combate à fome a partir da redemocratização do país, e que passaram por um amadurecimento conceitual durante a década seguinte, até finalmente se materializarem em parte com a coalização de forças que elegeram Lula da Silva e constituíram seu governo. A partir disso, as forças sociais que se articularam no estabelecimento de políticas contra a fome no Brasil lograram criar dispositivos legais e instituições que sustentassem as pautas de SAN como política de governo, como a lei orgânica de SAN, o Sistema Nacional de SAN e a incorporação do direito humano à alimentação adequada à Constituição. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) constituía um dos mais inovadores instrumentos participação em política pública do Estado brasileiro, sendo presidido sempre por um representante da Sociedade Civil. O órgão possuía caráter consultivo, mas devido à sua ampla representação e o alcance de sua atuação dentro dos diferentes ministérios, funcionava com um importante espaço de formulação de políticas de SAN (LEÃO; MALUF, 2012).

As práticas e resultados internos foram capitalizados para uma política externa em SAN. De acordo com Lima (2018), a política de cooperação humanitária brasileira em alimentação não pode ser entendida fora do escopo do Programa Fome Zero, cujos princípios ensejavam um discurso que legitimava a ação externa, tanto pela legitimidade interna quanto pela prioridade que lhe foi conferida por Lula. A experiência brasileira, pautada no esforço de coordenação de diferentes esferas de governo, na articulação intersetorial e na participação ativa da sociedade nos processos que envolvem a elaboração, execução e monitoramento de políticas públicas por meio do Consea veio a mostrar-se bastante eficaz, e serviu como impulsionador da política externa brasileira no tema. Para Rondó e Lopes (2016, p.8), o Consea “passou a ser o grande motor legitimador da política externa brasileira em SAN entre 2003-2016” Cabe destacar que dentre as nove diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 7272/2010 para a Política Nacional de SAN, a quinta diretriz contempla o “apoio a iniciativas de promoção da SSAN (Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional) e DHAA (Direito Humano à Alimentação Adequada) em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da LOSAN” (BRASIL, 2010).

A política externa em SAN foi reflexo do sucesso e da legitimidade de políticas domésticas e seus arranjos. A experiência brasileira tornou-se modelo e alvo de interesse de países em desenvolvimento e organizações internacionais. Nesse sentido, SAN tornou-

se um ativo de “poder brando” brasileiro (VIANNA, 2017). A própria PEB em SAN passou a incorporar a estrutura organizacional da área, com participação da sociedade civil. Tal arranjo resultou na criação da Coordenação-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), em 2004, que reunia, no seio do Itamaraty, representantes de ministérios ligados à SAN e o Consea. Celso Amorim defendeu a importância do tema do combate à fome na PEB: “inspirado no nosso programa ‘Fome Zero’, passou a ser um objetivo global, abraçado pelo Presidente da França, Jacques Chirac e o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, entre outros” (AMORIM, 2016, p.108).

O presente trabalho busca analisar a participação social na construção e execução da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) da Política Externa Brasileira (PEB) durante o Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), com base na Teoria Crítica das Relações Internacionais (TCRI). Baseando-nos nas contribuições de Antonio Gramsci, Robert Cox e Nico Poulantzas, investigaremos como a participação social na formulação da agenda doméstica da SAN do Brasil gerou conceitos, abordagens e instituições próprias sobre a problemática alimentar. Argumentaremos que estas tornaram-se contra-hegemônicas frente às abordagens tradicionais do campo de Segurança Alimentar. Ademais, buscaremos entender como tais conceitos se manifestaram (ou não) nas posições do Consea e das Conferências Nacionais sobre a PEB. Assim, a pergunta de pesquisa que procuramos responder é como e em que medida a participação social na agenda de SAN da Política Externa Brasileira do governo Lula pode ser analisada como contra-hegemônica, a partir dos pressupostos da TCRI?

A adoção do referencial teórico neogramsciano implica uma visão da própria teoria como ação social guiada para a transformação (COX, 1987). Assim, normativamente, a pesquisa surge do interesse em entender possibilidades emancipatórias e transformadoras da ordem mundial que surgem a partir de forças sociais marginalizadas na ordem hegemônica. Dentro do campo das Relações Internacionais, a adoção da perspectiva neogramsciana implica um alargamento da noção tradicional de Estado, de Política Externa e de atores que participam no internacional. Desse modo, partimos da perspectiva de que o Estado não é um ator unitário dotado de uma razão ou interesse imanente, mas sim uma arena da luta de classes. O conceito de Estado como tal é melhor compreendido quando analisamos as “formas de Estado”, cujos interesses expressam o conjunto das forças sociais que se materializam em suas instituições e a permissividade da ordem mundial. Assim, é possível analisar a dinâmica de forças sociais no interior do Estado e para fora dele, e como são afetadas e reagem a determinada ordem mundial. Para

tanto, o conceito gramsciano de “sociedade civil” é de vital importância para entender a construção da hegemonia e a passagem para a “sociedade política” ligada à figura do Estado.

Assim, no primeiro capítulo apresentaremos a metodologia das estruturas históricas e introduziremos os principais conceitos e categorias que guiarão nossa análise, como Estado, sociedade civil, hegemonia, ordens mundiais, aparelhos de Estado, entre outros. Faremos também uma análise da estrutura histórica hegemônica no pós-Segunda Guerra mundial enfatizando as forças sociais, formas de Estado e instituições por ela geradas, assim como as contradições que conduziram à sua crise. Esse capítulo discutirá também a globalização como ordem político econômica que modifica as forças sociais e a estrutura do Estado. Por fim, pretendemos indicar o que seriam as forças sociais hegemônicas e contra-hegemônicas no período da globalização.

No segundo capítulo, buscaremos rebater as visões mais convencionais de Política Externa como uma “política de Estado”, um domínio à parte da política doméstica e aos interesses dos diferentes grupos sociais nacionais. Dessa maneira, buscaremos acrescentar ao referencial teórico neogramsciano o debate de Política Externa como política pública (MILANI, 2015; MILANI; PINHEIRO, 2013). Entendemos que levar essa interpretação para o campo de análise de política externa pode ser uma importante contribuição deste trabalho, e por isso buscaremos trabalhar teórica e empiricamente essa ferramenta de análise. Nesse capítulo faremos uma análise da trajetória histórica da PEB moderna e seu processo de ‘democratização’ à luz do referencial teórico. Apresentaremos as principais diretrizes e princípios da política externa do governo Lula à luz da frente política que compunha a base social de seu governo. Assim, buscaremos entender os interesses muitas vezes conflitantes e as contradições que se manifestam na agenda de SAN da PEB, assim como redimensionar o que seriam objetivos de uma Política Externa a partir das formas de Estado.

O terceiro capítulo relaciona o método das estruturas históricas e o referencial teórico neogramsciano à teoria dos regimes alimentares, que vinculam relações internacionais de produção e consumo de alimentos às formas de acumulação capitalista (FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989; McMICHAEL, 2005; 2021). Entendemos os regimes alimentares como manifestações das estruturas históricas no campo agroalimentar. Assim, nesse capítulo buscamos identificar hegemonia e contra-hegemonia na economia política da alimentação. Para tanto analisamos o desenvolvimento da conceptualização que consideramos hegemônica de SAN,

identificando suas forças sociais, ideias e instituições. Posteriormente, discutimos os impactos da estrutura histórica hegemônica nas forças sociais contra-hegemônicas no Brasil e analisamos o desenvolvimento do campo contra-hegemônico de SAN à luz de nosso referencial teórico, também buscando identificar uma estrutura contra-hegemônica.

O quarto capítulo discute a institucionalização de SAN no governo Lula a partir das forças sociais contra-hegemônicas. Assim, são discutidas as principais ferramentas jurídico-políticas, bem como o papel do Consea e das Conferências Nacionais. Apresentaremos uma síntese das principais pautas da agenda de SAN da PEB, e como o Consea e as Conferências Nacionais se inseriam institucionalmente nessa agenda. Foram analisado documentos, atas e exposições de motivos desses dois espaços de forma a categorizar as principais diretrizes e propostas de sua atuação PEB, buscando relacionar tais posições à constituição histórica do campo de SAN no Brasil.

Trabalhamos com análise documental como método. Neste sentido, pudemos resgatar documentos daquele período, muitos dos quais foram apagados com o fim do Consea. Vale notar que dezenas de documentos produzidos ao longo de 16 anos de existência do conselho foram excluídos do domínio público nas páginas do governo. O mesmo ocorreu com documentos de ministérios como o próprio Itamaraty. O acesso aos documentos analisados se deu mediante o acervo salvo pela Rede PENSSAN. Apesar dos esforços e da dedicação da rede em preservar a memória do Consea e das conferências, o acervo não conta com vários documentos e exposições de motivos (EMs) do conselho. A partir da análise das atas de reuniões, mapeamos alguns documentos e EMs chave sobre pautas internacionais, e obtivemos acesso aos mesmos graças ao acervo pessoal da ex-presidenta do Consea, Maria Emília Pacheco. Além do acesso a algumas EMs e documentos que não estavam em domínio público, Maria Emília nos forneceu uma tabela (anexo 1) que sistematiza todas as EMs e recomendações sobre a agenda internacional do conselho entre 2003 e 2010, possibilitando contribuir com futuros trabalhos sobre o tema.

Dada a dificuldade de acesso ao acervo completo, preferimos enfatizar os temas mais presentes nos documentos que obtivemos acesso. O foco se deu principalmente na política externa geral do conselho, isto é, suas principais diretrizes de atuação e as propostas advindas das conferências nacionais. Assuntos como as políticas do Consea em relação ao Mercosul, o debate sobre biodiversidade no âmbito da COP 15, a presença mais concreta do Consea na reforma do Comitê de Segurança Alimentar da ONU, em 2009, e o detalhamento das ações de cooperação sul-sul do conselho não puderam ser explorados porque as informações disponíveis não estavam completas.

Não foi objeto deste trabalho avaliar a “efetividade” ou presença dos posicionamentos do Consea nas ações internacionais do Brasil. Além disso, ainda que reconheçamos e afirmemos empírica e teoricamente as contradições inscritas na agenda de SAN do Brasil a partir das forças sociais contra-hegemônicas em oposição ao agronegócio, não nos debruçamos sobre isso. Nosso enfoque se dá na análise dos posicionamentos dessas instâncias de participação social (Consea e Conferências) com base em nosso referencial teórico.

A pesquisa reflete parcialmente minha experiência profissional como estagiário e, posteriormente, consultor da Ong FASE. Trata-se de uma organização que participou da histórica luta contra a fome no Brasil desde a redemocratização, e compõe espaços centrais em torno do tema no país, como o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), a Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida e a Rede Regional de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (REDSAN-CPLP). Ademais, a FASE teve uma importante participação e incidência no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e nos Conseas estaduais. Assim, pude estabelecer contato com importantes atores na experiência brasileira de SAN e acompanhar trabalhos da FASE no tema, sobretudo em relação a posicionamentos em nível nacional e também no âmbito internacional. Atualmente, sou secretário executivo do FBSSAN, e venho atuando há algum tempo na assessoria da Conferência Popular por Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (CPSSAN), uma conferência/movimento criada após a extinção do Consea, e constituída pela maioria das organizações que faziam parte do conselho.

Estado, sociedade civil e a expansão do capitalismo: a ordem mundial pós-segunda guerra e as origens da globalização

“Odeio os indiferentes. Como Friederich Hebbel acredito que "viver significa tomar partido". Não podem existir os apenas homens, estranhos à cidade. Quem verdadeiramente vive não pode deixar de ser cidadão, e partidário. Indiferença é abulia, parasitismo, covardia, não é vida. Por isso odeio os indiferentes.”

Antonio Gramsci em: GRAMSCI, 1985

O conceito de Estado é interpretado de diferentes maneiras no campo das Relações Internacionais. As teorias mais tradicionais, também chamadas racionalistas, tenderam a considerar o Estado como um ator unitário dotado de razão e objetivo específico dentro das relações internacionais, o de sobreviver e expandir. De acordo com Keohane (1986, p.164-165), a tradição realista enxerga o Estado como o principal ator das relações internacionais, sendo dotados de uma racionalidade unitária e buscando seus interesses em termos de poder, tendo Waltz adicionado a dimensão da anarquia na política internacional como estrutura para ações dos Estados. Tais correntes teóricas não abrem muitas possibilidades de mudança na ação do Estado, seja pela natureza anárquica do sistema que dá base à ação do Estado ou pelo próprio interesse em termos de poder, e derivado de uma suposta racionalidade.

As teorias clássicas, nominalmente realistas e liberais, tendem a beber de uma tradição de pensamento político em torno do Homem e do Estado, que remonta aos séculos XVI e XVII. Àquela altura, o filósofo inglês Thomas Hobbes publicou um dos mais célebres tratados sobre a função do aparelho estatal, sobretudo num contexto de crise institucional do Estado inglês e ameaça de guerra civil. O autor postulou seu pensamento na qualidade de leis naturais e universais, vinculando o Estado à natureza humana, marcada por competição, desconfiança e busca pela glória. Ora, o Estado de Natureza Hobbesiano, prévio ao contrato social, é o período no qual afloram tais paixões, “durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens” (HOBBS, 2003, p.46). O Estado surge então de um contrato social, no qual os homens delegam parte de sua liberdade buscando “o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita” (HOBBS, 2003, p. 59). O Estado, como poder soberano resultante do pacto social pode “usar a força

e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum” (HOBBS, 2003, p.61).

Dentro da mesma lógica de delegação das liberdades e de um contrato social, John Locke sistematiza o Estado ou Sociedade Política dentro de uma visão menos pessimista da natureza humana. Nesse sentido, apesar de haver um direito natural que regule o comportamento dos homens, a sociedade política ou Estado surge no sentido principalmente de fazer leis, fazer guerra e paz e preservar a propriedade privada, e assim:

estabelecer a punição merecida em correspondência a cada infração cometida entre os membros daquela sociedade, [...] o poder de punir qualquer dano praticado a um de seus membros por qualquer um que a ela não pertença; ela o exerce para preservar, na medida do possível, os bens de todos aqueles que fazem parte daquela sociedade (LOCKE, 2001, p.133).

Outras teorias destacam também o uso da violência como característica preponderante do Estado, como é o caso de Max Weber. Para o sociólogo alemão, o Estado deve ser definido pelos meios específicos peculiares a ele. Nesse sentido, Weber caracteriza o Estado como “uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio legítimo da força física dentro de determinado território”, ou “uma relação de homens dominando homens” (WEBER, 2013, p. 56).

Nas relações internacionais, a suposta ação do Estado e sua política externa também se vincula à noção de *raison d’Etat* (razão de Estado). Tal conceito surge em oposição ao universalismo cristão, sob o qual a Europa deveria estar sob um só rei e uma só religião (KISSINGER, 1994), e que norteou sobretudo a política externa do Sacro Império Romano Germânico até a Guerra dos 30 anos (1618-1648). Durante a Guerra, travada inicialmente por questões de intolerância religiosa entre os principados alemães protestantes e o Sacro Império católico, dois novos conceitos surgem em oposição ao universalismo: *raison d’état* (Razão de Estado) e Balança de Poder. A França, católica, percebeu que em caso de vitória do Sacro Império, sua própria existência como Estado autônomo estaria em risco, uma vez que se encontraria cercada em todos os lados por territórios dos Habsburgo e, dentro de uma ótica de universalismo, logo, seria também anexada. O primeiro ministro francês, Cardeal de Richelieu, membro da Igreja Católica, resolveu então apoiar os principados protestantes e entrar na guerra contra os católicos do Sacro Império em nome do interesse nacional Francês (*raison d’état*) para estabelecer um equilíbrio de poder na região. Assim, com a derrota dos Habsburgo na guerra, a França

consolidou-se como principal potência europeia naquele momento, e impediu o fortalecimento do Sacro Império que em seguida também foi obrigado, junto aos demais países, a abandonar a lógica da moral religiosa, e agir conforme o interesse nacional (KISSINGER, 1994). Tal conceito influenciou fortemente o pensamento sobre a ação do Estado nas relações internacionais, e a própria natureza do interesse de Estado.

A ênfase geral adotada pelas teorias tradicionais de RI tende tomar tais pressupostos para analisar a ação do Estado, enfatizando a questão da segurança, ação racional, a interpretação do Estado como ator unitário e dotado de um interesse nacional, e a oposição entre ordem no Estado e anarquia no Sistema Internacional. Assim, essas noções tradicionais de Estado pouco informariam a necessidade de ampliação dos atores sociais condutores e impactados pela Política Externa. Para além disso, há uma dificuldade teórico-conceitual derivada de separações historicamente postuladas entre economia e política ou nacional e global. A temática de SAN, por si só, tensiona tais fronteiras, uma vez que constitui um dilema simultaneamente ético, econômico e político, e está diretamente vinculado à distribuição de bens sociais que numa economia capitalista é marcada pela divisão internacional do trabalho e desenvolvimento desigual. Por sua vez, a Teoria Crítica de Relações Internacionais (TCRI) de recorte marxista e neogramsciano possibilita a análise do Estado como uma arena da luta de classes. Nesse sentido, não há uma natureza específica quanto aos objetivos do Estado, mas este, ou melhor, as formas deste remetem à coalizão de forças sociais em seu interior e às necessidades da estrutura de acumulação. Essa lente analítica deriva da própria abordagem marxista que, em lugar de isolar problemas em áreas de estudo separadas e especializadas, busca observar “a totalidade e a inter-relação entre os fenômenos” (GARCIA, 2019, p. 200). Assim, além de trabalhar com conceitos mutáveis e ligados a condições históricas e materiais concretas, a teoria crítica busca analisar de maneira inter-relacionada os diferentes fenômenos.

O sistema interestatal apresentou profundas mudanças no período pós-Segunda Guerra que culminaram na chamada “globalização”, com a suposta vitória do bloco capitalista ocidental após o fim da União Soviética. Nesse período, a ordem internacional, as forças sociais e as formas de Estado sofreram modificações fundamentais de maneira mútua a partir da criação de uma economia global. O presente capítulo busca analisar o complexo Estado/sociedade civil nas relações internacionais pós-Segunda Guerra a partir de um referencial teórico marxista e neogramsciano. Assim, partiremos de uma revisão

de literatura de diferentes visões do papel do Estado frente a uma formação social cindida em classes, e perante o sistema internacional. Nosso objetivo aqui é entender como as diferentes ‘escalas’ ou ‘objetos de análise’ como Estado, sociedade civil ou ordem internacional interagem entre si dentro de estruturas históricas mutáveis.

Posteriormente, será necessária uma aplicação mais analítica dessa literatura às transformações na ordem internacional pós-Segunda Guerra e, principalmente, no período da globalização (momento histórico de nosso objeto de análise principal). Nesse sentido, espera-se introduzir os principais conceitos a serem utilizados na análise da atuação de forças sociais potencialmente contra-hegemônicas na política externa brasileira em SAN, mas também entender o cenário mais amplo de desenvolvimento de tais forças e as potencialidades de contra-hegemonia. Para além disso, buscaremos entender sob diferentes perspectivas a contínua importância do Estado como arena da luta de classes, mesmo diante da economia globalizada

1.1 - Antonio Gramsci e a construção da hegemonia

O principal referencial teórico para o presente trabalho é a Teoria Crítica Neogramsciana de Relações Internacionais. Conforme o próprio nome indica, tal abordagem se apoia na obra do filósofo sardo Antonio Gramsci (1891-1937) e faz uma releitura de suas contribuições para a disciplina de RI. Nesse sentido, é importante fazer uma breve introdução do pensamento gramsciano e das principais categorias que foram posteriormente incorporadas em RI.

A parte mais conhecida da obra de Gramsci e, portanto, mais utilizada nas análises sob seu referencial teórico, se refere aos seus escritos durante o período em que esteve preso na Itália fascista (1926-1934), mais tarde reunidos sob o nome de “Cadernos do Cárcere”. Antes de ser preso, o autor fora um dos fundadores e secretário geral do Partido Comunista Italiano. Os cadernos se constituíram de maneira fragmentada e, por vezes, ambígua e incerta, sendo muitas das notas inserções isoladas ou reinterpretações de conceitos previamente abordados (GRAMSCI, 1971, Prefácio, X-XI). Dada essa problemática, optaremos aqui por uma leitura de seus conceitos a partir de sua obra, mas também nos utilizando da análise de leitores consagrados do pensamento gramsciano.

O pensamento do filósofo italiano se apresentava fundamentalmente a partir do método “filológico”, em que todos os seus conceitos derivam da história, e estão ligados a condições históricas e materiais concretas. Os Cadernos buscaram em parte debate o estado da “ciência” e da filosofia na Itália e na Europa, de modo que Gramsci expôs suas críticas principalmente a autores positivistas, como Achille Loria e a tentativas de se aplicar métodos das ciências naturais em ciências humanas. Na leitura gramsciana do Marxismo como “filosofia da práxis” não há espaços para categorizações universais sobre a natureza humana, de modo que esta é “o conjunto das relações sociais historicamente determinadas”. Desse modo, uma filosofia determinista de caráter positivista tenderia a conduzir à passividade e à impossibilidade de mudança, ao passo que o materialismo histórico possui um caráter de conscientização crítica em que as massas têm “um papel efetivo de protagonismo na história” (BUTTIGIEG, 1998, p. 7-8).

O método filológico gramsciano denota uma predileção pelo particular e pelo contínuo desenvolvimento dos conceitos, que “visam sempre combinações sintéticas diferentes, sem nunca se fixarem numa síntese definitiva; e requerem sempre um retorno aos elementos particulares, aos fragmentos que conservam sua especificidade histórica [...]” (BUTTIGIEG, 1998, p.3). Portanto há um imperativo de contínua readaptação e exame dos conceitos em condições históricas concretas, de modo que teorias e conceitos “gerais” derivam de uma rede de relações entre particularidades na dialética histórica (BUTTIGIEG, 1998, p. 9).

Conforme exploraremos adiante, a leitura de Gramsci do marxismo como filosofia da práxis implica numa ação política em que o filósofo se coloca como elemento de contradição de maneira a acelerar o processo histórico. Nesse sentido, os Cadernos buscavam analisar em perspectiva histórica as formações políticas de Itália e França do século XVIII à década de 1920, derivando desses contextos algumas das conceptualizações. Para Carlos Nelson Coutinho (2011, p.20), a principal questão que os Cadernos buscam responder é “por que, apesar da crise econômica aguda e da situação objetivamente revolucionária existente na Itália e em boa parte da Europa nos inícios dos anos 1920, não foi possível repetir ali a vitoriosa experiência dos bolcheviques na Rússia?”.

Um dos conceitos mais notáveis do pensamento gramsciano é o de hegemonia. O filósofo italiano utilizou tal conceito para analisar a dominação burguesa na sociedade europeia, como o aparato de hegemonia da classe dominante (COX, 2007, p.104).

Algumas das principais referências na conceptualização gramsciana de hegemonia vem a partir da análise de Maquiavel e sua interpretação da natureza dupla do poder. Assim, Gramsci observa uma “dupla perspectiva” na ação política e na vida estatal “correspondentes à natureza dúplice do centauro maquiavélico, ferina e humana, da força e do consenso, da autoridade e da hegemonia, da violência e da civilidade” (GRAMSCI, 2007, p.33). A hegemonia tende a ser marcada em ampla medida pelo consenso, pela consolidação de vontades coletivas “universais”. Trata-se de um contínuo processo de unificação, que pressupõe:

que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais a hegemonia será exercida, que se forme um certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica [...] (GRAMSCI, 2007, p.48)

Dentro da abordagem gramsciana, e frente à própria noção de hegemonia, há uma releitura dos conceitos de Estado e sociedade civil. Diferentemente de interpretações liberais que separam o domínio público do Estado da sociedade civil, supostamente privado, conforme discutimos na revisão de literatura, a sociedade civil gramsciana é o local de formação de hegemonia e da vontade coletiva. Não há uma oposição direta entre sociedade civil e Estado, uma vez que a sociedade civil “é o momento organizativo a mediar as relações de produção e a ordenação do Estado, produzindo organização e convencimento” (GOMES, 2014, p.168). Ao analisar as formações sociais europeias, Gramsci observou que o Estado “deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho “privado” de hegemonia ou sociedade civil” (GRAMSCI, 2007, p.254-255), ou seja, o Estado deve ser entendido na sua relação intrínseca com a sociedade civil, e não como simplesmente Estado-coerção.

O poder da classe dominante no Estado se mantém também a partir de uma função educativa deste na sociedade civil, cujo intuito é o de “criar novos e mais elevados tipos de civilização, de adequar a “civilização” e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção” (GRAMSCI, 2007, p.23). O Estado tem também o instrumento do direito para a obtenção do consenso e a legitimação da coerção em determinados casos. Analisando a estrutura política dos Estados modernos da Europa ocidental, Gramsci observou uma relação orgânica entre Estado e sociedade civil que impedia a tomada revolucionária do

Estado num golpe ou guerra de movimento. Assim, na medida em que se atinge a hegemonia civil e a organização interna do Estado se complexifica, e a guerra de movimento:

torna-se cada vez mais guerra de posição [...] a estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar às “trincheiras” e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas “parcial” o elemento do movimento que antes constituía “toda” a guerra.’ (GRAMSCI, 2007, p. 24)

O Estado ampliado entendido em sua relação orgânica com a sociedade civil dentro de uma estrutura hegemônica forma o que Gramsci chama de “Bloco Histórico”, isto é, um conjunto complexo das relações sociais de produção que reúne classes dominantes e dominadas que envolve uma “unidade entre a natureza e o espírito (estrutura e superestrutura), unidade dos contrários e dos distintos” (GRAMSCI, 2007, p. 26). Diante da complexidade das formações políticas da Europa ocidental, o teórico marxista italiano entende que as perspectivas da revolução dependem de uma guerra de posição sustentada a longo prazo e capaz unir elementos das classes subalternas a partir de uma consciência crítica da realidade, e um trabalho formativo no sentido de se criar uma vontade coletiva nacional-popular. Trata-se de um assunto da grande política, isto é, a fundação de novos estados e a luta pela destruição ou “pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais” (GRAMSCI, 2007, p. 21), e demanda sobretudo uma reforma intelectual e moral ampla.

Na tarefa de construir a vontade coletiva nacional popular e promover reforma intelectual e moral estão os intelectuais orgânicos. Na filosofia da práxis gramsciana, a categoria de intelectual se estende a toda a sociedade, denotando o potencial crítico e ativo dos homens na construção da história. Assim, todos os homens são intelectuais, “mas nem todos os homens desempenham na sociedade a função de intelectuais (GRAMSCI, 1982 , p.7), de maneira que a distinção entre intelectuais e não-intelectuais está vinculada somente à atividade profissional que se exerce. Há uma democratização da categoria de intelectual posto que todo homem “participa de uma concepção do mundo [...] contribui assim para manter ou para modificar uma concepção de mundo, isto é, para promover novas maneiras de pensar” (GRAMSCI,1982, p.8).

Os grupos sociais geram para si seus próprios intelectuais, cuja função é lhe dar homogeneidade e consciência econômica, social e política. Os intelectuais também

possuem papel primordial na sustentação do status quo e da hegemonia, uma vez que um grupo dominante busca promover seus próprios intelectuais orgânicos e assimilar intelectuais tradicionais (literatos, filósofos, jornalistas, etc). Fundamentalmente, os intelectuais são ‘comissários do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do governo político’ do consenso que o intelectual obtém graças ao seu prestígio, e ‘do aparato de coerção estatal que assegura “legalmente” a disciplina dos grupos que não ‘consentem’” (GRAMSCI, 1982 , p. 11).

As perspectivas de construção de uma ordem alternativa, que posteriormente leitores de Gramsci chamaram de “contra-hegemonia” está na geração de intelectuais orgânicos pelos grupos subalternos que possam ampliar a reflexão crítica, organizar a vontade coletiva e fomentar uma visão ético-político. Cabe ao intelectual orgânico:

sentir as paixões elementares do povo, compreendendo-as e, portanto, explicando-as e justificando-as em determinada situação histórica, bem como relacionando-as dialeticamente com as leis da história, com uma concepção do mundo superior, científica e coerentemente elaborada com o “saber” (GRAMSCI, 2015, p.173)

O filósofo sustenta que o desafio da criação de uma nova camada intelectual é o de “elaborar criticamente a atividade intelectual que existe dentro de cada um em um determinado grau de desenvolvimento” em que seu “esforço muscular nervoso”, ou seja, a atividade profissional não-intelectual mas de inovação do mundo físico e social “torne-se fundamento de uma nova e integral concepção de mundo” (GRAMSCI, 1982, p.8). Utilizando-se das elaborações de Maquiavel sobre o papel fundacional do Príncipe, Gramsci argumenta que o elemento que cria uma fantasia concreta que atua na organização da vontade coletiva de elementos dispersos e pulverizados dos grupos sociais subalternos é o Moderno Príncipe. Tal categoria não seria mais um indivíduo concreto, mas um organismo, o partido político “a primeira célula na qual se sintetizam germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais”, e cuja vontade coletiva é reconhecida e afirmada parcialmente na ação (GRAMSCI, 2007, p.14, 16).

Cabe ao Moderno Príncipe organizar e liderar uma reforma intelectual e moral que possa desenvolver uma vontade coletiva nacional-popular “no sentido de realização de uma forma superior e total de civilização moderna”. Tal reforma deve necessariamente estar vinculada a um programa de reforma econômica, “modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral” (GRAMSCI, 2007, p.18). De acordo com Buttigieg (1995, p.19), Gramsci insistia na necessidade de que o partido revolucionário

exercesse sua liderança sobretudo na sociedade civil, a partir do incentivo à consciências e sentidos comuns alternativos entre as classes subalternas de maneira prévia à tomada do poder do Estado. A construção da hegemonia a partir consolidação das vontades coletivas se dá a partir de aparelhos privados de hegemonia¹, estruturas relativamente autônomas na sociedade civil.

Durante a construção de uma hegemonia, entendida como processo de unificação, cria-se uma consciência mais ampla entre os grupos sociais que compõem essa hegemonia. A construção da hegemonia se dá a partir da passagem de um momento de consciência “econômica-corporativa” em que ainda não há organização dos interesses econômicos imediatos de maneira mais ampla a um momento ético-político em que os interesses do grupo meramente econômico podem se tornar interesses do grupo subordinado de modo que nesse momento há uma confrontação de ideologias e a luta pela hegemonia. Tal processo culmina na irradiação de uma das ideologias para toda a esfera social, unificando fins econômicos e políticos, garantindo a unicidade intelectual e moral de caráter “universalista” e não corporativo (GRAMSCI, 2007, p.41). Portanto, a criação de um novo bloco histórico demanda a organização da vontade coletiva e a promoção de uma reforma intelectual, moral e econômica que garanta a passagem de um interesse estritamente econômico- corporativo para o um “ético-político”. A sociedade é por excelência o espaço de construção da hegemonia, tendo o Estado o papel formativo e coercitivo de manutenção dessa ordem.

Dada o seu enfoque no contexto nacional italiano e nas necessidades da revolução na Itália, Gramsci não se debruçou de maneira profunda sobre as relações internacionais. Contudo, vale a pena destacar algumas de suas observações, que posteriormente foram utilizadas pelos teóricos neogramscianos. De maneira mais basilar, o autor destaca que as relações internacionais seguem as relações sociais fundamentais, de modo que “toda inovação orgânica na estrutura modifica organicamente as relações absolutas e relativas

¹ Os aparelhos privados de hegemonia representam “a vertebração da sociedade civil, e se constituem das instâncias associativas que, formalmente distintas da organização das empresas e das instituições estatais, apresentam-se como associatividade voluntária sob inúmeros formatos”, e atuam na organização e produção coletiva de visões de mundo que podem ser adequadas aos interesses das classes dominantes ou, “ao contrário, capazes de opor-se resolutamente a este terreno dos interesses (corporativo), em direção a uma sociedade igualitária (“regulada”) na qual a eticidade prevaleceria, como o momento eticopolítico da contra-hegemonia” (FONTES, 2010, p.134). Nesse sentido, trata-se de um conceito também de aceção metodológica e que precisa ser localizado em condições históricas e materiais concretas. Conforme aponta Hoeveler (2019, p.156), “a quem ele se dirige, que base social organiza, quais objetivos se propõe, eis questões primordiais na análise de um APH”, podendo tanto constituir um APH da classe dominante ou um “forjado pela classe trabalhadora e seus aliados”.

no campo internacional, através de suas expressões técnico- militares” (GRAMSCI, 2007, p. 20). É interessante observar a inter-relação entre o contexto internacional e nacional, uma vez que o filósofo destaca que quanto mais a vida econômica imediata de uma nação se subordina ao internacional, o partido que representa tal situação mais a explora para impedir o predomínio dos partidos adversários (idem).

Uma das dimensões mais importantes discutida por Gramsci sobre o internacional está vinculada ao poder irradiador da hegemonia nacional de um Estado hegemônico. No sistema internacional, o Estado hegemônico mantém uma linha de ação que não oscila, posto que ele determina a vontade dos outros, e não é influenciado por estas (GRAMSCI, 2007, p.85). Por outro lado, há um entrelaçamento das relações domésticas e internacionais uma vez que “uma ideologia, nascida num país mais desenvolvido, difunde-se em países menos desenvolvidos” (GRAMSCI, 2007, p.42). Há aqui uma clara indicação de como a hegemonia se expressa em escala internacional, algo que será explorado pelo historiador e cientista político canadense, Robert Cox, por exemplo. A difusão da hegemonia de um país hegemônico para países subalternos está vinculada ao conceito de Revolução Passiva. Gramsci adotou o conceito de “Revolução Passiva” a partir do historiador italiano Vincenzo Cuoco, e o utilizou para descrever o contexto do Risorgimento italiano. Para o filósofo Sardo, na Revolução passiva “se modificam as relações sociais fundamentais e novas forças políticas efetivas surgem e se desenvolvem, as quais influenciam indiretamente, com pressão lenta mas incoercível, as forças oficiais, que, elas próprias, se modificam sem se dar conta, ou quase” (COUTINHO, 2011, p.316).

1.2 - Robert Cox e o método das Estruturas Históricas: Forças Sociais, Estados e Ordens Mundiais

O arcabouço teórico e epistemológico a ser utilizado será a Teoria Crítica neogramsciana de Relações Internacionais. Tal arcabouço será teórico no sentido de promover as ferramentas, parâmetros e indicadores analíticos a partir de conceitos e categorias gramscianas e marxistas. Será, também, epistemológico ao basear-se no materialismo histórico, e afirmar o uso da teoria como um conjunto de ferramentas analíticas que busca contradições e potencialidades de transformação de determinada ordem de coisas, inserindo-a num debate de estruturas históricas e sentidos comuns que são mutáveis via ação humana.

A obra do cientista político e historiador canadense Robert Cox é um dos principais componentes do instrumental teórico a ser utilizado neste trabalho. Para esse fim, Cox não apenas oferece um aporte teórico, mas sobretudo metodológico. De maneira semelhante à “adesão completa” que Gramsci defende entre teoria e prática, de maneira a “acelerar o processo histórico em ato” (COUTINHO, 2011, p.163), a teoria para Cox é uma ferramenta para ação social, não objetivando o conhecimento absoluto ou universal, mas como um conjunto de hipóteses viáveis para entender e trabalhar os problemas do presente (COX, 1992b, pp.134-135), e buscar a mudança.

Em termos metodológicos, Cox utiliza as estruturas históricas como ferramenta analítica, implicando em conceituações derivadas de condições históricas e materiais concretas, e se baseia no materialismo-histórico gramsciano. Tal abordagem parte do pressuposto de que as instituições humanas são constituídas pela humanidade como “respostas coletivas a problemáticas percebidas coletivamente e que produzem certas práticas”² (COX, 1996, p. 52, tradução nossa), e que, portanto, devem ser entendidas a partir de mudanças nos processos mentais da humanidade. Nesse instrumental teórico, a ontologia é a busca por identificar fatores constitutivos básicos para compreender e agir sobre determinada conjuntura histórica, isto é, as estruturas históricas que caracterizam uma época, as “construções mentais que sintetizam o resultado cumulativo da ação coletiva humana sobre o tempo”³ (COX, 2001, p.59, tradução nossa). Em suma, vale destacar definição de estrutura histórica que buscaremos nos basear a partir do pensamento de Cox, tais estruturas dão base à ação e formam os atores:

Elas são ideias compartilhadas na subjetividade inúmeros indivíduos que são seres físicos reais [...] essas ideias constituem o mundo social destes mesmos indivíduos. [...] Estruturas não são ‘dados’ (verdades científicas), são ‘criações’ (fatos), feitas pela ação coletiva humana e transformáveis pela ação coletiva humana⁴ (COX, 1987, p.395, tradução nossa)

Dentro dessa abordagem, as instituições sociais e políticas, entendidas como respostas coletivas ao contexto material de agrupamentos humanos, são parte dessas

² Traduzido do original : “*by collective responses to a collectively perceived problematic that produce certain practices*”

³ Traduzido do original: “[...] *mental constructions, summarize the cumulative result of collective human action over time*”.

⁴ Traduzido do original: “*They are ideas shared in the subjectivity of innumerable individuals who are real physical beings. [...] these ideas constitute the social world of the same individuals. [...] Structures are not ‘givens’ (data), they are ‘mades’ (facts)- made by collective human action and transformable by collective human action*”

estruturas sócio materiais dentro das quais se dá a ação histórica. Assim, a natureza humana e as relações sociais estão sujeitas à mudança, de modo que a abordagem historicista de Cox não busca delimitar leis universais, mas entender o processo de manutenção e transformação das estruturas históricas em determinado período (COX, 1996, p. 53). Em termos mais objetivos, as estruturas históricas constituem um conjunto específico de forças que impõem pressões e limites às ações individuais e coletivas, a partir da interação de ideias, capacidades materiais e instituições (COX, 1986, p.217-218). As perspectivas de mudança, por sua vez, surgem a partir de contradições imanentes a essa estrutura e a partir do surgimento de uma estrutura alternativa que reúne esses três potenciais.

Os potenciais de força que interagem em uma estrutura devem ser analisados a partir de sua interação e suas relações recíprocas. Nessa concertação, as capacidades materiais constituem potenciais destrutivos e produtivos, baseados em capacidades tecnológicas e organizacionais, e nos recursos que sustentam tais capacidades. As ideias, por sua vez, podem constituir significados intersubjetivos, isto é, noções coletivas sobre a natureza das relações sociais que agem no sentido de perpetuar hábitos e comportamentos. Ademais, ideias também se referem a imagens coletivas da ordem social sustentadas por diferentes grupos de pessoas sobre as relações de poder, as noções éticas e os valores sociais. Por último, as instituições buscam estabilizar e perpetuar uma ordem, constituindo uma confluência de ideias e capacidades materiais capaz de influenciar o próprio desenvolvimento de ambas. Ademais, refletem as relações de poder dominantes em sua concepção (COX, 1986, p.218-219). Conforme discutiremos adiante, a institucionalização está relacionada à ideia de hegemonia.

Ao trazer o método das estruturas históricas para Relações Internacionais, Cox busca observar três “esferas de atividade” em suas relações recíprocas. A primeira, o poder produtivo ou as relações sociais de produção, expressa as diferentes formas de organizações da produção e dão origem às diferenciações de classe e às forças sociais “que se tornam a base de poder no Estado e na ordem mundial”⁵ (COX, 1987, p.4, tradução nossa). As relações sociais de produção influenciam e são influenciadas pelo poder do Estado. O conceito abstrato do Estado é, para Cox, insuficiente para considerar o que seriam suas ações. Desse modo, o autor sugere que considerar as “formas de Estado” é mais apropriado dentro do processo histórico, de modo que as características e

⁵ Traduzido do original: “[...] production processes condition the social forces that can become bases of power in state and world order”.

propósitos das formas de Estado dependem das “as características de seus blocos históricos, ou seja, as configurações das forças sociais sobre qual poder do Estado, em última análise, repousa”⁶ (COX, 1987, p.105, tradução nossa). A natureza do Estado deriva sobretudo da estrutura de classes que dá base à sua ação sendo mais útil o foco nas formas de Estado, as quais levam em conta a configuração de classes sociais num bloco histórico e a ordem mundial (COX, 1987, pp.105;148). As formas de Estado dependem também da permissividade da ordem mundial, que pode criar limitações às modalidades de Estado que se manifestam, a partir de conexões da classe dominante com classes externas via pressões financeiras e militares (COX, 1987, p.108). A relação recíproca entre esses três potenciais de uma estrutura é fundamental para análise coxiana, de modo que “mudanças na organização da produção geram novas forças sociais que, por sua vez, provocam mudanças na estrutura dos Estados; e a generalização das mudanças na estrutura dos Estados altera a problemática da ordem mundial”⁷ (COX, 1986, p. 220, tradução nossa).

As ordens mundiais e as formas de Estado estão intrinsecamente associadas, de modo que mudanças nas formas de Estado tem potencial de alterar a ordem mundial, bem como a ordem mundial limita ou permite determinada forma de Estado. Para Cox, o caráter da ordem mundial está diretamente vinculado ao conceito gramsciano de hegemonia, de modo que a alternância entre estruturas hegemônicas e não hegemônicas possuem efeitos sobre a ordem mundial. A partir de uma leitura de Gramsci, Cox conceptualiza hegemonia nas relações internacionais como:

[...] dominância de um tipo particular, onde o Estado dominante cria uma ordem baseada ideologicamente em uma ampla medida de consenso, funcionando de acordo com princípios gerais que de fato asseguram a supremacia contínua do Estado ou Estados líderes e classes sociais líderes, mas ao mesmo tempo oferecem alguma medida ou perspectiva de satisfação para os menos poderosos⁸ (COX, 1987, p.7)

Uma estrutura histórica hegemônica nas relações internacionais deriva de uma ordem hegemônica no interior do Estado dominante, cujo caráter é expansivo, de forma

⁶ Traduzido do original: “*The principal distinguishing features of such forms are the characteristics of their historic blocs, i.e., the configurations of social forces upon which state power ultimately rest*”.

⁷ Traduzido do original: “*Changes in the organization of production generate new social forces which, in turn, bring about changes in the structure of states; and the generalization of changes in the structure of states alters the problematic of world order*”.

⁸ Traduzido do original: “*dominance of a particular kind where the dominant state creates an order based ideologically on a broad measure of consent, functioning according to general principles that in fact ensure the continuing supremacy of the leading state or states and leading social classes but at the same time offer some measure or prospect of satisfaction to the less powerful.*”

que as “instituições econômicas e sociais, a cultura e a tecnologia associadas a essa hegemonia nacional tornam-se modelos a serem imitados no exterior” (COX, 2007, p.118). A hegemonia se constitui como um conjunto específico entre capacidades materiais, ideias e instituições que se dá em certos períodos históricos, de modo que numa estrutura hegemônica as bases de poder tendem a permanecer mais ocultas numa consciência coletiva, ao passo que ordens não-hegemônicas são mais permissivas quanto às formas de Estado e as relações de poder tendem a aparecer mais (COX, 1986, p.219; COX, 1987, p.7).

As instituições internacionais e o sistema financeiro internacional são importantes componentes na conformação de uma ordem hegemônica. Ambos funcionam como mecanismos de difusão de hegemonia, e se vinculam à ideia de revolução passiva, isto é legitimam normas, regras, instituições e sistemas econômicos que se estendem aos países subordinados ao (aos) Estado (os) hegemônico e modificam suas estruturas domésticas de acordo com a ordem hegemônica. Ademais, estão ligados também ao conceito de “transformismo”⁹, a partir do qual “absorvem ideias potencialmente contra-hegemônicas e faz elas se tornarem coerentes com a doutrina hegemônica” (COX, 2007, p.121). O sistema financeiro, especificamente, é o “principal regulador da organização política e produtiva de uma economia mundial hegemônica” (COX, 1987, p.267).

A partir da internacionalização da produção e de que Cox chama de “internacionalização do Estado”, o Sistema Financeiro acentua a separação forçada entre Economia e Política, e busca dar proeminência a necessidades econômicas “globais” que acabam por enfraquecer a autonomia dos Estados, isto é “convertem o Estado numa agência para ajustar práticas e políticas econômicas nacionais às exigências da economia global”¹⁰ (COX, 1992, p. 31, tradução nossa). A ênfase da globalização sob a égide neoliberal tem sido justamente no sentido de reformas de mercado que buscam tornar a função primária dos Estados como um simples ajuste às necessidades da economia neoliberal (COX, 2001, p. 50)

⁹ A ideia de Transformismo remete também à análise da história italiana e do cenário político do país após o Risorgimento e está ligada à ampliação do Bloco Histórico hegemônico a partir da incorporação de elementos de dissidência: “a elaboração de uma classe dirigente cada vez mais ampla [...], com a absorção gradual mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliavelmente inimigos” (COUTINHO, 2011, p.318).

¹⁰ Traduzido do original: “*convert the state into an agency, for adjusting national economic practices and policies to the perceived exigencies of global economy*”

A estrutura de poder que fomenta a internacionalização do Estado e da produção tem origem em um bloco histórico sob a hegemonia neoliberal que se expande na ordem mundial a partir de consensos políticos globais e a influência do sistema financeiro, mas que depende de apoio doméstico nos Estados por parte das forças sociais que se beneficiam da globalização e estão integradas na economia global (COX, 1999). Para o teórico canadense, assim como para Gramsci, a sociedade civil é o espaço preponderante de construção e manutenção da hegemonia. É na sociedade civil que se constrói o consenso em relação ao status quo e à ordem hegemônica, mas é também o espaço onde pode se construir uma contra-hegemonia, “o domínio das ideias contestatórias em que os significados intersubjetivos sobre os quais se baseia o senso de "realidade" das pessoas podem ser transformados e novos conceitos da ordem natural da sociedade podem emergir”¹¹ (COX, 1999, p.10, tradução nossa).

Dentro de determinada estrutura histórica, Cox diferencia as forças sociais entre *top-down* e *bottom-up*. As primeiras tendem a agir no sentido da manutenção das relações de poder existentes, enquanto as demais tem o potencial de desafiar tal ordem, de modo que a hegemonia “consiste na formação de uma coalizão de forças de *top-down* mobilizadas por uma consciência comum da qual aqueles que estão no *bottom-up* são capazes de participar”¹² (COX, 2001, p. 55, tradução nossa).

1.3 - Entendendo a dimensão da luta de classes em sua relação intrínseca com o Estado: Nicos Poulantzas e os Blocos no Poder

O referencial teórico gramsciano e neo-gramsciano até aqui estudado indicou sobretudo a nossa perspectiva metodológica sob as estruturas históricas, bem como introduziu a noção gramsciana de Estado e sociedade civil, e posteriormente a leitura coxiana dessa referência nas relações internacionais, atentando, sobretudo, para as forças sociais em dada estrutura histórica e a luta pela hegemonia. Contudo, por se tratarem de autores que fazem leituras mais amplas e teóricas, cuja preocupação principal é justamente o de pensar as possibilidades de revolução no moderno Estado burguês, no caso de Gramsci, e de analisar as possibilidades de mudança no internacional e no local

¹¹ Traduzido do original: “*the realm of contesting ideas in which the intersubjective meanings upon which people's sense of 'reality' are based can become transformed and new concepts of the natural order of society can emerge*”.

¹² Traduzido do original: “*Hegemony consists in the formation of a coalition of top-down forces activated by a common consciousness in which those at the bottom are able to participate*”

a partir das estruturas históricas, em Cox, há determinadas lacunas de natureza processual e, quiçá, prática sobre como se dá a relação orgânica entre Estado e sociedade civil. Ora, Gramsci e Cox de fato indicam tal relação, e demonstram alguns caminhos pelos quais ela se dá, seja no papel duplo do Estado como instrumento de coerção e criação de consensos, ou na construção da hegemonia na sociedade civil, entre outros. Não obstante, consideramos necessário explorar como, em termos práticos, se dá a interação entre o Estado e as forças sociais na sociedade civil.

Nesse sentido, estamos abordando precisamente quais os mecanismos que permitem ao Estado organizar as classes dominantes e dominadas, e ser instrumento de construção de consenso. Ademais, como neste trabalho pretendemos abordar o papel de forças sociais supostamente contra-hegemônicas localizadas no Consea na PEB, como lidar com a presença de contra-hegemonia e de conflitos de classe dentro da institucionalidade do Estado. Ou melhor, como pensar a luta contra-hegemônica na economia política da alimentação em um dos países cujo agronegócio é mais influente, e teve um aumento significativo de exportações no período estudado.

São destes dilemas teóricos e práticos que nos surge o pensamento do teórico neo-gramsciano grego, Nicos Poulantzas. O autor, a exemplo dos demais referenciais teórico, construiu um pensamento vinculado a seus próprios compromissos políticos com a classe trabalhadora e a construção de uma estratégia política frente às mudanças no imperialismo e suas implicações para os Estados (JESSOP, 1997). Trata-se de mais um autor que disputa a divisão entre teoria e prática, dentro de uma visão de teoria como ação social.

O primeiro ponto a se ressaltar é a interpretação de Poulantzas sobre o papel e a natureza do Estado. Para o filósofo, não se trata de encarar o Estado como uma entidade cuja razão é intrínseca, “é antes uma relação de forças, ou mais precisamente a condensação material de tal relação entre classes e frações de classe”¹³ (POULANTZAS, 2014, p.2584). Nesse sentido, destaca-se principalmente a estrutura material do Estado, na qual se inscreve a dominação política. Tal Estrutura e o Estado se baseiam nas relações sociais de produção e na divisão social do trabalho, e mesmo que as ações do Estado não se reduzam à dominação política, elas estão marcadas por tal dominação (POULANTZAS, 2014). Dada a complexidade da categoria, queremos aqui destacar questões como o papel do Estado, a relação deste com a luta de classes e, finalmente, como se inscrevem contradições em sua materialidade.

¹³ Traduzido do original: “*it is rather a relationship of forces, or more precisely the material condensation of such a relationship among classes and class fractions*”.

Ao encarar o Estado como uma relação social, Poulantzas aborda a natureza do poder do Estado como um “um jogo interativo entre a forma institucional do Estado e a natureza cambiante das forças políticas” (JESSOP, 1997, p.41). Ou seja, há uma materialidade relativamente autônoma que se relaciona continuamente com uma correlação mutável de forças de classe. Mais precisamente, ao se inserir numa formação social baseada na luta de classes, o Estado se presta a organizar a classe dominante e desorganizar as classes dominadas (JESSOP, 1997, p.26). Nesse sentido, a configuração do poder do Estado e de seus aparatos se vincula, sobretudo, às relações do bloco no poder e desse bloco com as massas (POULANTZAS, 2014), refletindo seu papel de garantia da coesão social perante a formação cindida em classes.

Na dimensão organizativa, o Estado representa os interesses de longo-prazo das classes dominantes do bloco no poder, isto é “alianças de classe ou de frações de classe, vigentes no longo prazo e estruturalmente consolidadas” (JESSOP, 1997, p. 16). Especificamente no caso do Estado burguês, Poulantzas considera que a burguesia se divide em frações de classe. Há, nesse sentido, uma unidade dos aparelhos do estado dentro de um centralismo, de modo que o papel organizador orienta a política global do Estado em prol da classe ou fração hegemônica (POULANTZAS, 2014, p.2746).

De maneira semelhante à função formativa de hegemonia do Estado em Gramsci, para Poulantzas, o Estado organiza a ideologia dominante, entendida não só com sistema de ideias ou representações, mas também práticas materiais que incluem costumes ou modos de vida (POULANTZAS, 2014, p.651). Poulantzas, porém, detalha mais especificamente o papel organizador do Estado perante a formação social cingida em classes, considerando que a realidade social, incluindo poder, conhecimento e cultura se vincula diretamente ao Estado e às classes sociais:

O Estado marca desde o início o campo das lutas, incluindo o das relações de produção: organiza o mercado e as relações de propriedade; institui a dominação política e estabelece a classe politicamente dominante; e estampa e codifica todas as formas de divisão social do trabalho - toda a realidade social - dentro da estrutura de uma sociedade dividida em classes¹⁴ (POULANTZAS, 2014, p.859).

¹⁴ Traduzido do original: “*the State marks out the field of struggles, including that of the relations of production: it organizes the market and property relations; it institutes political domination and establishes the politically dominant class; and it stamps and codifies all forms of the social division of labour-all social reality – within the framework of a class-divided society.*”

O filósofo grego enfatiza principalmente a materialidade do poder em aparatos do Estado e para além do Estado. A centralidade do Estado, como destacamos, se dá sobretudo em seu papel constitutivo nas relações de poder ao dar forma ao conflito de classes. Assim, mudanças no Estado se vinculam a câmbios nas relações de produção capitalistas e da divisão social do trabalho, as quais implicam mudanças na reprodução das classes sociais, na luta de classes e no poder político (POULANTZAS, 2014, p. 2500). Contudo, cabe frisar também que o Estado “exibe uma opacidade e resistência própria”, de modo que ainda que mudanças na correlação de forças de classe afetem o Estado, elas não se expressam de maneira imediata, mas sim são adaptadas à materialidade dos aparelhos de Estado. (POULANTZAS, 2014, p.2626). Retomando o ponto anterior, pode-se explicar as diferentes formas de Estado em relação às fases do capitalismo a partir das diferenciações dos blocos no poder e da coalização de forças:

Condensadas dentro do Estado estão, por exemplo, as diferenciações no bloco de poder e as relações de força entre seus componentes; mudanças na hegemonia de uma classe ou fração para outra; mudanças no caráter e na representação das classes sociais, nas relações do bloco de poder com as classes de apoio (pequena burguesia, campesinato) e na organização da classe trabalhadora e suas relações estratégicas com a burguesia¹⁵ (POULANTZAS, 2014, p.3189)

O papel de organização/desorganização do Estado se vincula diretamente ao conceito gramsciano de hegemonia como processo de liderança moral e intelectual vinculado à construção de consenso. Nesse sentido, os aparelhos de Estado auxiliam na construção de “compromissos provisórios” entre o bloco no poder e as classes dominadas, os quais organizam o bloco no poder e dividem as classes dominadas, prejudicando sua articulação (POULANTZAS, 2014, p.2818). É importante destacar como a marca de classe se insere na forma institucional do Estado, de modo que os poderes e ações deste estão sempre vinculadas às conjunturas variáveis das “lutas de classe que se desenrolam dentro, acima ou à distância do Estado. E essas lutas inevitavelmente afetam o modo pelo qual as funções particular e global do Estado são exercidas” (JESSOP, 1997, p.23). Nesse sentido, é importante aqui retomar o ponto do papel do Estado como mantenedor da

¹⁵ Traduzido do original: “*Condensed within the State are, for example, differentiations in the power bloc and relationships of force among its components; shifts in hegemony from one class or fraction to another; changes in the character and representation of social classes, in the relations of the power bloc with supporting classes (petty bourgeoisie, peasantry) and in the organization of the working class and its strategic relations with the bourgeoisie.*”

coesão social, o que é um fator limitante de sua ação perante as necessidades do capital, ou seja, “mudanças na intervenção estatal na economia seriam sempre mediadas pela correlação das forças de classe e por problemas ligados à manutenção da dominação política de classe” (JESSOP, 1997, p. 25). Há, assim, uma centralidade das lutas de classe nas relações de poder do Estado.

Um ponto central de nosso interesse teórico-filosófico é a relação do Estado com as contradições de classe e, se retomarmos Cox, como o Estado age frente a forças sociais contra-hegemônicas. Ora, dada a centralidade da luta de classes na poder do Estado, Poulantzas (2014, p.2660) considera que as políticas estatais “devem ser vistas como resultado das contradições de classe inscritas na própria estrutura do Estado”¹⁶. Nesse sentido, apesar de buscar a coesão social e a consolidação dos interesses do bloco no poder, o Estado não é visto como ente monolítico. Não é que as contradições de classe atravessem o Estado, elas são o substrato do mesmo “estão presentes em sua estrutura material e padronizam sua organização”¹⁷ (POULANTZAS, 2014, p. 2660). Entre as contradições discutidas vale a pena destacar principalmente duas: as que ocorrem dentro do bloco no poder e as contradições que envolvem as classes populares.

O autor grego buscou enfatizar que o bloco no poder tampouco é uma estrutura monolítica, mas sim “uma aliança *conflituosa* de várias frações (de classe) opostas a determinadas outras”¹⁸ (POULANTZAS, 2013, p. 2678, grifos nossos). Tais interesses conflitantes se materializam nos diferentes aparelhos de Estado, os quais constituem a base de poder de determinadas frações, que justamente tendem a ser organizadas na unidade do Estado. Essas contradições não são *externas* ao Estado, mas ocorrem dentro dele. Daí se depreende que sua relativa autonomia é produto das posições contraditórias dessas frações de classe, as quais são assimiladas pela política de Estado.

Dado o caráter teórico do presente capítulo, não nos alongaremos nesse tema, mas é importante antecipar quais as repercussões disso para entender a política de Segurança Alimentar do governo Lula, principalmente através de uma estrutura organizativa que compreendia política comercial, agrícola, econômica e fundiária, entre outras. Dada a inspiração gramsciana, Poulantzas tampouco parece enfatizar a “guerra de movimento” como estratégia política, e mesmo uma “guerra de posição” precisa atentar para a

¹⁶ Traduzido do original: “*The establishment of the State’s policy must be seen as the result of the class contradictions inscribed in the very structure of the State (the State as a relationship).*”

¹⁷ Traduzido do original: “*they are present in its material framework and pattern its organization*”

¹⁸ Traduzido do original: “*a conflictual alliance of several fractions opposed to certain others.*”

transformação dos aparelhos de Estado. Nesse sentido, mesmo quando um governo de esquerda controla aparelhos de Estado, não necessariamente consegue controlar os aparelhos que detém o verdadeiro poder, uma vez que o Estado burguês funciona a partir do “sucessivo deslocamento a partir do qual o poder da burguesia é movido de um aparato ao outro”¹⁹ (POULANTZAS, 2014, p.2785).

Nesse contexto, como podemos entender a presença de forças sociais contra-hegemônicas em aparelhos de Estado ou em espaços semi-institucionais, como o caso do Consea? Se, conforme discutimos anteriormente, Cox considera o Estado como uma arena da luta de classes, Poulantzas (2014, p.2857) entende as divisões internas e contradições do Estado como produtos das lutas populares no interior deste. Na realidade, as classes populares sempre estiveram presentes no Estado, contudo sem mudar o núcleo duro deste. Enquanto as classes dominantes se fazem presentes no Estado a partir dos aparelhos que cristalizam um poder próprio, as classes dominadas existem no Estado a partir de centros de oposição ao poder das classes dominantes (POULANTZAS, 2014, p.2862). Pretendemos justamente partir deste ponto para explorar a interação das forças sociais contra-hegemônicas com a economia política da alimentação hegemônica com marcante presença no Estado brasileiro. Daqui surgem pistas para a natureza contraditória da PEB e da política doméstica em SAN, hora entendida como um direito com demandas de transformação estrutural, hora como uma commodity cujo aumento da produção é um imperativo.

Um dos efeitos mais emblemáticos da presença de classes populares no Estado diz respeito às frações de classe dominantes. De acordo com Poulantzas, as diversas frações do capital não necessariamente estão numa relação contraditória uniforme com as classes populares, de maneira que “numa conjuntura particular ou por um período mais longo, as diferenças de tática ou mesmo de estratégia política estão entre os principais fatores de divisão dentro do próprio bloco de poder”²⁰ (POULANTZAS, 2014, p.2895). Tal fator reverbera inclusive nas formas de Estado sob os quais se exerce a dominação política, entre as quais o autor destaca o autoritarismo, ou guerra aberta contra as massas, e formas de democracia parlamentar e social. A partir de tais contribuições, poderemos nos

¹⁹ Traduzido do original: “*function by successive dislocation and displacement through which the bourgeoisie’s power*”

²⁰ Traduzido do original: “*In a particular conjuncture or over a longer period, differences of tactics or even of political strategy are among the prime factors of division within the power bloc itself.*”

próximos capítulos pensar qual era o papel do Consea no Estado brasileiro, bem como sob quais pressupostos e limites foi possível participar na PEB. Será possível pensar também na própria divisão institucional de SAN no governo Lula, entre MDS, MDA e MAPA, por exemplo. Ou uma PEB que se apresentava de uma forma na FAO, e de outra na OMC.

1.4 - A globalização e a reorganização das forças sociais

Uma vez que introduzimos nossos pressupostos teóricos principais sobre o Estado e a sociedade civil, bem como conceitos fundamentais como hegemonia e contra-hegemonia, cabe aqui ensaiar uma etapa um pouco mais analítica sobre a estrutura histórica na qual se inserem as forças sociais abordadas. Essa seção busca, nesse sentido, abordar os efeitos da globalização como ordem mundial hegemônica sob o neoliberalismo em relação ao Estado e a sociedade civil. Nos interessa também, ainda que brevemente, pois será objeto dos próximos capítulos, refletir sobre os efeitos dessa globalização no contexto brasileiro. É preciso destacar que algumas das visões aqui exploradas divergem entre si sobre questões como o papel da hegemonia no período da globalização, bem como seus efeitos em relação aos Estados nacionais. Isso, de maneira nenhuma, cria contradições ou percalços para a análise proposta, mas sim enriquece as ferramentas analíticas das quais nos utilizaremos.

Primeiramente, é salutar ressaltar os pontos de convergência entre os autores a serem discutidos. A noção de uma ordem global capitalista remonta à hegemonia dos Estados Unidos no período pós-Segunda Guerra. Para Panitch e Gindin (2012, p.1), o Estado americano desempenhou um “papel excepcional para a criação de um capitalismo completamente global ao coordenar sua administração, assim como reestruturar os demais Estados a esse fim”²¹. A análise coxiana argumenta de maneira similar sobre a criação de uma ordem mundial hegemônica no pós-segunda Guerra, a chamada *Pax Americana*, a qual se vinculava ao bloco histórico hegemônico dos Estados Unidos e se expandia para os demais Estados (COX, 1987).

²¹ Traduzido do original: “*an exceptional role in the creation of a fully global capitalism and in coordinating its management, as well as restructuring other states to these ends.*”

A principal discordância entre as duas análises, com repercussões sobre o período da globalização, estaria no período em que tal hegemonia esteve vigente. Panitch e Gindin sustentam que o capitalismo americano teve duas “eras de ouro”, a primeira entre 1948 e 1973 e a segunda entre 1983 e 2007, ou seja, o período de globalização neoliberal pós-Guerra Fria com a extensão do capitalismo como projeto global “estava intimamente relacionado ao desenvolvimento dos novos mecanismos de coordenação internacional patrocinados pelo renovado império americano”²² (PANITCH; GINDIN, 2012, p.17). Por outro lado, Cox (1987, p.285) fala de uma crise de hegemonia no bloco histórico da Pax Americana a partir dos anos 1970, isto é, “uma crise de representação: um bloco histórico está se dissolvendo, outro não tomou seu lugar”²³, o que levaria a determinada incerteza em relação ao projeto de ordem mundial a ser seguido e destacaria as relações de dominação, em detrimento do consenso.

No período pós-Segunda Guerra o desenvolvimento do capitalismo global se deu a partir do deslocamento das redes imperiais e conexões institucionais que s ligavam às relações entre potências e colônias, para um lógica entre EUA e outros Estados capitalistas principais, num processo em que o Estado americano ao “apoiar à exportação de capital e à expansão das corporações multinacionais, assumiu cada vez mais a responsabilidade pela criação das condições políticas e jurídicas para a extensão geral e reprodução do capitalismo internacionalmente”²⁴ (PANITCH; GINDIN, 2012, p.6). Cox aponta o surgimento da Pax Americana como um período que sucede a “era dos imperialismos rivais”, e se estabelece como hegemônica ao se tratar de uma expansão da hegemonia há estabelecida nos EUA, “os métodos de produção dos EUA tornaram-se o modelo mundial, exportados e emulados no exterior. Além disso, o poder ideológico e político da hegemonia global restringia as formas de Estado que eram toleradas dentro desta ordem mundial”²⁵ (COX, 1987, p.266).

²² Traduzido do original: “*was intimately related to the development of the new mechanisms of international coordination sponsored by the renewed American empire.*”

²³ Traduzido do original: “*a crisis of representation: one historic bloc is dissolving, another has not taken its place*”

²⁴ Traduzido do original: “*in the very process of supporting the export of capital and the expansion of multinational corporations, increasingly took responsibility for creating the political and juridical conditions for the general extension and reproduction of capitalism internationally.*”

²⁵ Traduzido do original: “*U.S. methods of production became the world model, exported and emulated abroad. Furthermore, the ideological and political power of global hegemony restricted the forms of state that were tolerated within this world order*”

Conforme vimos em Gramsci, um bloco histórico hegemônico tem caráter expansivo nas relações internacionais. Panitch e Gindin (2012) destacam a expansão das multinacionais, o sistema Bretton Woods, a internacionalização da produção e do Estado, e a internacionalização do sistema financeiro como fatores de sustentação e expansão capitalista sob a égide americana. Cox (1987) interpreta Bretton Woods como a vitória do capitalismo internacionalista liberal sobre o capitalismo de Estado, de forma que instituições como o FMI e o Banco Mundial e políticas como o Plano Marshall se vinculavam a situar os interesses de acumulação dos Estados junto à economia mundial.

Um conceito central para ambos nesse momento é a internacionalização do Estado. Seguindo o raciocínio sobre as mudanças em jogo com a passagem para a Pax Americana, a internacionalização do Estado seria justamente o processo pelo qual, segundo Cox, as políticas e práticas nacionais são ajustadas às exigências da economia mundial. O ambiente doméstico dos Estados é continuamente ajustado para fazer jus aos consensos econômicos globais (COX, 1987). Panitch e Gindin (2012), por outro lado, olham para a coalizão de forças das burguesias nacionais que estendem sua atividade para além das fronteiras de seus Estados, fazendo com que estes os apoiassem no processo de internacionalização capitalista e aceitassem um certo papel de reproduzir o capitalismo no internacional.

Uma outra transformação daquele período é a chamada internacionalização da produção. O crescimento econômico do pós-guerra foi acompanhado por uma diminuição das restrições do comércio e maior integração econômica mundial sob os fluxos de capital dos EUA. Nos anos 60, quando houve um excedente de produção em relação à demanda, houve maior disputa por mercados, e busca por diminuição dos custos de produção fez com que multinacionais internacionalizassem seu processo produtivo. Cox (1987) enfatiza principalmente os efeitos desse processo sobre os trabalhadores nos diferentes modos das relações sociais de produção. Pretendemos retomar esse ponto ao tratar da trajetória de SAN no Brasil perante a internacionalização da produção. A predominância de multinacionais americanas estava diretamente vinculada ao papel dos EUA no sistema. Ademais, estiveram associadas à nova espacialização do capitalismo, como uma “de vínculos comerciais através de espaços nacionais de acumulação ao desenvolvimento de espaços produtivos transnacionais caracterizados pelo cruzamento e abrangência de

fronteiras por meio de redes de produção internas a, ou estreitamente ligadas a corporações multinacionais”²⁶ (PANITCH; GINDIN, 2012, p.112).

O filósofo grego, Nicos Poulantzas, analisa a internacionalização da produção a partir da socialização internacional do trabalho no sentido de conter a tendência à queda na taxa de lucro, com a “exploração indireta de formações dependentes e crescentes investimentos estrangeiros diretos noutras metrópoles (JESSOP, 1997, p. 14). Para Poulantzas, este processo se vincularia à internacionalização do Estado também num sentido de exploração intensificada da força de trabalho, que passa a incluir treinamento, educação, técnica, planejamento urbano e consumo. Pannitch e Gindin (2012, p. 113) também argumentam nesse sentido, ao mostrar que num primeiro momento a internacionalização da produção rumo à Europa facilitada pelo mercado comum, e isso acarretou numa competição dos países europeus pelo capital das multinacionais dos EUA. Como veremos adiante, a internacionalização da produção pode ser relacionada, no caso brasileiro, à “revolução verde” e às políticas de incentivo ao agronegócio.

Há ainda um terceiro ponto de internacionalização explorado mais especificamente por Panitch e Gindin (2012). Trata-se da internacionalização do sistema financeiro norte-americano. Nesse sentido, os autores destacam, por exemplo, a criação de um mercado de eurodólar e a internacionalização de práticas e instituições dos EUA. Para a dupla de autores, a internacionalização do sistema financeiro, a reestruturação da manufatura a partir da internacionalização da produção e do foco em alta tecnologia e o enfraquecimento da classe trabalhadora “reconstituiu a base material do império americano. Isso foi crucial para a forma como o capitalismo global foi “feito” nas últimas décadas do século XX”²⁷ (PANITCH; GINDIN, 2012, p.192). Cox (1987, p.267) considera que o sistema financeiro constituiu a “agência preeminente de conformação à ordem mundial hegemônica e principal reguladora da organização política e produtiva de uma economia mundial hegemônica”²⁸.

²⁶ Traduzido do original: “*from trade linkages across national spaces of accumulation to the development of transnational productive spaces characterized by the crisscrossing and straddling of borders via networks of production internal to, or closely linked to, multinational corporations.*”

²⁷ Traduzido do original: “*identity—reconstituted the material base of the American empire. This was crucial for the way global capitalism was “made” in the final decades of the twentieth century.*”

²⁸ Traduzido do original: “*international finance is the preeminent agency of conformity to world hegemonic order and the principal regulator of the political and productive organization of a hegemonic world order*”

É justamente com os acontecimentos da década de 1970 que os autores tendem a discordar sobre a hegemonia dos Estados Unidos. Ora, Cox entende que o fim do padrão dólar-ouro e a crise do petróleo de 1973 foram um marco para a quebra do Bloco Histórico da Pax Americana, que sustentava o Estado neoliberal e o Estado de bem-estar social nacionalista. Houve uma quebra de hegemonia a partir do momento em que os Estados Unidos resolveram priorizar seu sistema econômico nacional dada a contínua perda de dólares e a dificuldade manter a inflação sob o controle com o desemprego baixo. A partir desse ponto, houve uma cisão no projeto a ser seguido, de modo que os EUA como potência dominante sustentava suas posições com base em suas capacidades materiais e baseado em relações de dominância e não de hegemonia. Por outro lado, Panitch e Gindin consideram que as décadas 1970 e 1980 foram fundamentais para um novo período de hegemonia dos EUA.

Na visão dos autores, até a década de 1960, dentro do sistema Bretton Woods, havia uma grande preponderância do Federal Reserve na administração da economia mundial, algo que era feito em sintonia com bancos centrais europeus a partir de negociações. Contudo, ao final da década os Estados Unidos apresentavam baixo índice de desemprego e uma inflação crescente, e as empresas norte-americanas começaram a aumentar preços devido a pressões trabalhistas e à tendência à queda na taxa de lucro. Primeiro, em 1968 com a dificuldade de lidar com as pressões inflacionárias e os contínuos déficits no balanço de pagamentos, o governo Johnson impôs medidas regulatórias sobre a saída de capitais em 1968. Nesse sentido, dadas as pressões inflacionárias e de recessão internas e externas que países do capitalismo avançado enfrentavam, tornou-se cada vez mais onerosa a coordenação entre os bancos centrais para proteger as taxas de câmbio. O fim do padrão dólar-ouro em 1971 foi uma resposta a necessidade dos EUA de atrair capital estrangeiro para cobrir seu déficit e continuar a exportar capital e fazer com que outros Estados assintam. Assim, Bretton Woods “teve de ser abandonado porque se tornou cada vez mais um obstáculo à capacidade do estado americano de navegar entre suas responsabilidades domésticas e imperiais”²⁹ (PANITCH; GINDIN, 2012, p.131).

²⁹ Traduzido do original: “*Bretton Woods fixed exchange rate system finally had to be abandoned because it became more and more of a drag on the American state’s capacity to navigate between its domestic and imperial responsibilities*”.

Tal colocação vai de acordo com as análises de Poulantzas sobre a crise do imperialismo nos anos 70, bem como a relação entre o Estado nacional e a “globalização”. O filósofo sugeriu que a internacionalização da produção e do Estado fizeram com que Estados imperialistas tivessem que conciliar os interesses de suas burguesias domésticas com os do capital dominante. Isso deu origem a algumas contradições e processos. Em primeiro lugar, na chamada fase do capitalismo monopolista houve, como destacado anteriormente, um aprofundamento da relação entre o Estado e os interesses econômicos globais na medida que funções políticas do Estado se tornaram econômicas, o que tornou difícil conciliar seu papel de coesão social com as demandas econômicas gerais (JESSOP, 1997, p.21). Para além disso, a internacionalização do Estado cria maiores cisões nos blocos no poder, na medida em que as burguesias passam a se alinhar segundo a sua maior ou menor integração na cadeia imperialista:

o problema real era menos o de toda uma série de crises particulares de competitividade nacional que o de uma crise geral do imperialismo (expressamente sob a hegemonia dos Estados Unidos).⁶⁰ Essa crise do imperialismo como um todo não se restringe a uma crise da hegemonia norte-americana sobre um sistema noutros aspectos estável; e, portanto, não pode ser reduzida a uma crise do capital norte-americano. [...] a principal contradição na Europa não é uma contradição entre economias nacionais específicas e a dominação norte-americana; ela envolve antes as massas populares e as suas próprias burguesias, bem como os seus próprios Estados. (JESSOP, 1997, p.24)

Panitch e Gindin (2012) sustentam que a partir do fim do padrão dólar ouro houve uma expansão do status internacional do FED e de suas responsabilidades. A desvinculação do dólar em relação ao ouro representou para os autores uma transição do sistema de câmbios fixos adotado durante o Plano Marshall para “o estabelecimento da infraestrutura legal, institucional e de mercado que sustentaria a globalização capitalista em meio a taxas de câmbio flutuantes ancoradas no padrão dólar do Tesouro americano”³⁰ (PANITCH; GINDIN, 2012, p.144). Os EUA passaram a ter maior centralidade no capitalismo global a partir do dólar, com um crescente fluxo de capital que adentrou o país. Datam desse período também algumas iniciativas de livre-comércio que envolviam barreiras não tarifárias, e afetavam “leis e políticas de outros Estados - incluindo as práticas de compras, regimes regulatórios, controles de preços, subsídios e até mesmo

³⁰ Traduzido do original: “*the establishment of the legal, institutional and market infrastructure that would sustain capitalist globalization amid floating exchange rates anchored by a US dollar– Treasury bill standard.*”

políticas industriais gerais - todos os quais poderiam ser designados como “práticas comerciais desleais”³¹ (PANITCH; GINDIN, 2012, p.225).

Um ponto fundamental de anúncio do que seria globalização pós-anos 1980 aconteceu com o chamado “tratamento de choque” feito pelo presidente do FED, Paul Volker, ao elevar a taxa de juros da economia americana e impulsionar uma série de reformas econômicas de austeridade, em 1979. A leitura de Poulantzas sobre a centralidade do Estado mesmo diante da internacionalização uma vez que estes “continuam a desempenhar um papel central na reprodução ampliada das suas burguesias.” (JESSOP, 1997, p. 17), justamente com seu papel de coesão social dentro da formação cindida em classes dialoga diretamente com uma das contradições crescentes sob a qual a política econômica norte-americana passava, de um lado tendo que lidar com a noiva função do dólar como âncora da economia mundial, de outro com as pressões inflacionárias internas. De acordo com Panitch e Gindin (2012), o tratamento de choque envolveu uma mudança no equilíbrio de classes dos EUA, no sentido de que expectativas de inflação não podiam ser quebradas sem acabar com as aspirações da classe trabalhadora. Assim, o tratamento de choque foi onde culminou um processo iniciado em finais da década anterior com o enfraquecimento dos sindicatos e do compromisso do Estado com o pleno emprego. A eleição de Ronald Reagan, em 1980, catapultou uma política de corte de impostos e de ajuste estrutural que dialogaram com uma classe trabalhadora dispersa:

Com os trabalhadores desesperados para manter seus empregos, no final de 1982 “grandes concessões foram negociadas em companhias aéreas, frigoríficos, implementos agrícolas, caminhões, mercearia, borracha, entre empresas siderúrgicas menores e no emprego público”. Nomeações antisindicais para o Departamento do Trabalho e o Conselho Nacional de Relações do Trabalho tiveram efeitos imediatos em limitar as iniciativas de organização sindical e na sustentação das estratégias de negociação de má-fé dos empregadores³² (PANITCH; GINDIN, 1982, p.172)

³¹ Traduzido do original: “*laws and policies of other states—including the procurement practices, regulatory regimes, price controls, subsidies, and even general industrial policies—all of which could be designated as “unfair trade practices.”*”

³² Traduzido do original: “*With workers desperate to hold on to their jobs, by the end of 1982 “major concessions had been negotiated in airlines, meatpacking, agricultural implements, trucking, grocery, rubber, among smaller steel firms, and in public employment.”⁴⁷ Anti-union appointments to the Department of Labor and the National Labor Relations Board had immediate effects in checking union organizing drives and sustaining employers’ bad-faith bargaining tactics.”*”

Na década de 1980, há também um ponto de virada na integração de economias periféricas ao capitalismo globalizado sob os Estados Unidos, a partir da crise da dívida externa. A internacionalização da produção já vinha num processo de abertura de mercados e realocação das forças produtivas internacionais, modificando a divisão internacional do trabalho. Na década de 1970, houve um paulatino aumento dos empréstimos internacionais aos projetos de desenvolvimento latino-americanos, principalmente com a reciclagem de petrodólares após a crise de 1973, o que deixou a América Latina “mais vulnerável que nunca a crises geradas na *heartland* imperial norte-americana”³³ (PANITCH; GINDIN, 2012, p. 214). O aumento da taxa de juros do FED gerou, assim, um grande impacto sobre as dívidas externas dos países da América Latina. A crise da dívida afetou também as dinâmicas do financiamento internacional uma vez que investidores que costumavam emprestar para países em desenvolvimento começaram a se voltar para o mercado de títulos internacional. Assim, tais países “só conseguiam atrair capital se se submetessem à disciplina de mercados financeiros globais e impessoais”³⁴ (PANITCH; GINDIN, 2012, p.216).

1.5 - A globalização e o Estado nacional no pós-guerra fria

O período que se inicia com o fim da Guerra Fria e a queda do bloco soviético nos anos 90 é geralmente vinculado à ascensão da globalização neoliberal sob os Estados Unidos. Tal processo segue o aprofundamento dos processos previamente descritos, principalmente a internacionalização e da produção. Há, contudo, visões distintas sobre o que constitui a globalização, bem como seus efeitos sobre o Estado e as forças sociais. Aqui planejamos focar principalmente no significado da globalização para a ordem mundial e seus efeitos nos Estados nacionais.

Na visão de Panitch e Gindin (2012), a globalização se trata da extensão do capitalismo em escala global. Contudo, os autores rebatem as teses da preponderância do mercado sobre o Estado, no sentido de que a globalização fosse uma imposição do mercado. Para eles, a extensão de mercados em escala global se vinculava a mudanças legislativas e administrativas tomadas para aprofundar a competição de mercado. Nesse

³³ Traduzido do original: “*more vulnerable than ever to crises generated in the North American imperial heartland*”

³⁴ Traduzido do original: “and could now only attract capital if they submitted fully to the discipline of impersonal global financial markets.”

sentido tratam-se de operações dos próprios Estados para reestruturar sua relação com o mercado. Em termos formais, se mantém a soberania dos Estados nas decisões tomadas. Na realidade, esse papel reflete a relação entre Estados e capitalismo, sistema que intensificou a intervenção dos Estados na economia a partir das estruturas jurídicas e infraestruturais que possibilitaram a acumulação. O argumento dos autores é de que apesar da retórica neoliberal e de se tratar de mecanismos econômicos, os Estados foram o ator chave, e o neoliberalismo “foi essencialmente uma resposta política aos avanços democráticos”³⁵ conquistados pela classe trabalhadora e, posteriormente, considerados obstáculos à acumulação (PANITCH; GINDIN, 2012, p.15).

Conforme já destacamos, os dois autores consideram que os Estados Unidos foram a força motriz da globalização capitalista. Mesmo após a crise da década de 1970, o Estado americano foi capaz de se reerguer e atualizar base material de sua dominação. Contudo, seguindo tal linha teórica, os demais Estados capitalistas foram e continuaram sendo fundamentais:

Os Estados nacionais continuaram sendo os principais responsáveis por reorganizar e reproduzir as relações sociais e instituições de classe, propriedade, moeda, contrato e mercados de seus respectivos países. Mas agora eles haviam sido “internacionalizados” de uma forma diferente do que eram antes. Agora, eles também tinham que aceitar alguma responsabilidade por promover a acumulação de capital de uma maneira que contribuísse para a gestão da ordem capitalista internacional liderada pelos Estados Unidos³⁶ (PANITCH; GINDIN, 2012, p.8).

A perspectiva Poulantziana segue também nessa linha argumentativa, referendando a primazia do Estado mesmo diante da nossa fase do Imperialismo, marcada pela internacionalização dos blocos no poder. O Estado, para Poulantzas, continuava sendo fundamental mesmo diante da internacionalização, por ser responsável pela reprodução ampliada de suas burguesias e também organizar e dar coesão social à formação cindida em classes. A partir de Poulantzas, Bob Jessop (1997) entende que o período de crise do imperialismo esteve associado à crise do fordismo atlântico e do

³⁵ Traduzido do original: “neoliberalism was essentially a political response to the democratic gains that had been previously achieved by working classes and which had become, from capital’s perspective, barriers to accumulation.”

³⁶ Traduzido do original: “National states remained primarily responsible for reorganizing and reproducing their respective countries’ social relations and institutions of class, property, currency, contract, and markets. But they were now “internationalized” in a different way than they had been before. Now they too had to accept some responsibility for promoting the accumulation of capital in a manner that contributed to the US-led management of the international capitalist order.”

welfare state. A internacionalização do Estado e da produção conduziu ao que Jessop chama de regime pró-trabalho schumpeteriano pós-nacional, que “tenta promover a flexibilidade e a permanente inovação em economias abertas através da intervenção no campo da oferta, bem como reforçar o quanto possível a competitividade dos espaços econômicos relevantes” (JESSOP, 1997, p.30). Ora, é justamente esse novo regime de acumulação que acentua o processo de rearticulação entre o econômico e o extra-econômico, de maneira que os Estados buscam subordinar áreas sociais, culturais e políticas em prol das necessidades de competitividade.

Uma outra perspectiva busca desnaturalizar o discurso *mainstream* sobre a singularidade da globalização dentro da economia política internacional. Nesse diapasão, Hirst, Thompson e Bromley (2009) destacam que a globalização, no sentido de uma economia altamente internacionalizada, é apenas uma das diversas conjunturas da economia internacional desde o século XIX. Ademais, diferentemente da ideia do “Fim da História” (FUKUYAMA, 1989) ou de a globalização como coroação do neoliberalismo como via única, os autores consideram que não há uma globalização completa, mas sim diversas lógicas que operam no internacional, de maneira que o que se pode esperar são “respostas de governança limitadas e ad hoc para problemas latentes combinados com “apagamento de incêndios” em crises que surjam, bem como o estabelecimento de legislações cuidadosas em seu início”³⁷ (HIRST; THOMPSON; BROMLEY, 2009, p.33). Aqui a ênfase da globalização se dá em sua governança.

O processo descrito por Panitch, Gindin e Poulantzas se associa às modificações presentes na divisão internacional do trabalho a partir da internacionalização da produção, que reconfigurou as relações sociais de produção dos diferentes países “produzindo não apenas novas classes capitalistas que se tornaram cada vez mais ligadas à acumulação de capital internacional, mas também uma expansão massiva do proletariado global”³⁸ (PANITCH; GINDIN, 2012, p.212). Nesse novo regime pró-trabalho podemos verificar a busca por capitais por parte dos Estados, uma vez que multinacionais puderam

³⁷ Traduzido do original: “*the best that can be hoped for is ad hoc and limited governance responses to emergent problems combined with fire-fighting ‘crises’ as they arise, and the installation of prudential regulation in their wake.*”

³⁸ Traduzido do original: “*this transformation in the international division of labor involved a reconfiguration of social relations in one country after another, yielding not only new capitalist classes which became ever more linked to international capital accumulation, but also a massive expansion of the global proletariat.*”

crecientemente tirar vantagem de condições locais de trabalho, com baixo custo. Isso fez com que parte do processo produtivo de manufaturas ocorresse em países em desenvolvimento, ainda que as atividades mais estratégicas como pesquisa e desenvolvimento ainda estivessem vinculadas a países do capitalismo avançado (PANITCH; GINDIN, 2012).

É precisamente neste ponto que Cox segue por outro caminho em sua análise sobre ordem mundial no pós-Guerra Fria. Ainda em “*Production, Power and World Order*”, Cox observava que a internacionalização da produção e, posteriormente, a crise de hegemonia haviam também expandido o proletariado global e, sobretudo, modificado a estrutura centro-periferia nas relações de trabalho. Nesse sentido, há um centro cada vez mais reduzido de trabalhadores estáveis com alto salário, dedicados a processos de alta tecnologia, e uma periferia cada vez mais ampla e não estável que compete por trabalhos mais intensivos em mão de obra e está dispersa pelos diferentes países (COX, 1987). Desse modo, “não se pode mais falar de maneira clara de uma ‘classe trabalhadora’ como força social”³⁹, seja em nível nacional ou internacional (COX, 1996a, p.192). De maneira mais ampla, a ordem mundial sob a globalização tem conduzido a “uma maior polarização entre ricos e pobres, poderosos e impotentes na sociedade global”⁴⁰ (COX, 1997, p.22). Ainda nos anos 1990, o autor canadense descreve o processo de globalização como uma “Perestroika global”, em referência às reformas econômicas soviéticas que teriam saído de controle e destruído a capacidade produtiva e a organização econômica do socialismo, bem como desarticulado suas forças sociais (COX, 1992). Contudo, para Cox, tal período não estaria vinculado à hegemonia dos EUA, mas sim seria resultado das mudanças estruturais no capitalismo ocorridas nas décadas anteriores.

Nesse sentido, Cox entende que a globalização se baseia em três elementos principais. O poder do capital seria um elemento de submissão dos Estados, já que o fluxo de capitais para o crescimento econômico estaria sujeito ao ajuste estrutural e à “disciplina” dos Estados. Um outro aspecto seria a passagem ao pós-fordismo, que enfraqueceu a classe trabalhadora e modificou a divisão internacional do trabalho conforme descrevemos anteriormente. Por último, os governos e as corporações estão cada vez mais dependentes do aumento da dívida pública e dívida externa ao invés de se

³⁹ Traduzido do original: “one can no longer speak of a “working class” as social force”

⁴⁰ Traduzido do original: “ever-greater polarisation of rich and poor, powerful and powerless, especially when one looks at global society”

utilizarem de mecanismos como taxaço ou investimentos prprios. Desse modo, “as finanças se desvincularam da produço para se tornar um poder independente, um autocrata sobre a economia real”⁴¹ (COX, 1992, p.29).

A internacionalizaço do Estado é um ponto críico da globalizaço para Robert Cox. Se por um lado Panitch e Gindin, e de certa forma Poulantzas e Jessop ainda enfatizam o papel dos Estados e dos blocos no poder como importantes atores, modificados, mas ainda relevantes para mediar as relaçoes entre o doméico e o internacional com certa autonomia, Cox é mais pessimista. Para o autor, a estrutura de poder da globalizaço é exterior ao Estado e está sobre influéncia do sistema financeiro e de forças sociais, quicá fraçoes de classe se utilizamos o vocabulário de Poulantzas, vinculadas ao capitalismo global. Segundo Cox (1999, p.12), “a competitividade no mercado mundial tornou-se o critério principal da política de Estado que justifica a retirada gradual das medidas de proteço social construídas na era do Estado de bem-estar social”⁴². Conforme exploramos anteriormente, Cox (1992, p.31) chega a considerar o Estado como uma “agência, para ajustar as práticas e políticas econômicas nacionais às exigéncias percebidas da economia global”⁴³. Posto que uma crise de hegemonia é também uma crise de representaço, Cox (1996b, p.195) observa que a essa altura “a responsabilidade dos governos para com os credores estrangeiros passou a ter mais peso do que a responsabilidade para com seus prprios cidadãos. Eles se tornaram os agentes relutantes das finanças internacionais”.

O autor considera que as principais decisões políticas não estão mais localizadas a nível estatal ou de um bloco histórico vinculado a um Estado. Há um processo transnacional de criaço de consenso que gera as diretrizes baseadas na ideologia da globalizaço e que define as políticas a serem conduzidas. Cox (1992) destaca que parte desse consenso ocorre em fóruns informais como a Comissão Trilateral, as conferéncias Bilderberg ou a mais esotérica Sociedade Mont Pelerin, e outra parte em órgaos oficiais como a OCDE, o Banco de Compensações Internacionais, o Fundo Monetário Internacional e o G7.

⁴¹ Traduzido do original: “*Finance has become decoupled from production* to become an independent power, an autocrat over the real economy*”

⁴² Traduzido do original: “*Competitiveness in the world market has become the ultimate criterion of state policy which justifies the gradual removal of the measures of social protection built up in the era of the welfare state*”

⁴³ Traduzido do original: “*an agency to adjust national practices and policie to the perceived exigencies of the global economy*”

A perestroika global estaria tendendo a uma desestatização do sistema internacional, rumo a uma estrutura complexa e multinível envolvendo microrregiões, Estados e macrorregiões, e vinculadas a instituições de concertação. Tal visão coaduna em parte com a análise de Jessop que, ainda que reconheça a preponderância do Estado, analisa também suas possíveis transformações. Como o Estado Poulantziano possui um papel de coesão social da formação cindida em classes, ele permanece como fundamental, mas enfrenta crescentes problemas na conciliação dos interesses do capitalismo global e do regime pró-trabalho schumpeteriano pós-nacional com sua legitimidade política (JESSOP, 1997). De fato, para o autor, há igualmente uma desestatização dos centros decisórios, mas isso se dá no deslocamento do Estado para os níveis locais, subnacionais, supranacionais e nacionais. Ademais, Jessop reconhece que apesar de o processo de formação de consensos de fato estar acontecendo em espaços transnacionais, há uma disputa entre os Estados para moldar o desenvolvimento desses regimes de acordo com os interesses de suas burguesias nacionais.

A posição de Cox sobre a internacionalização do Estado em tempos de globalização é objeto de críticas importantes por parte de Panitch. Este considera a abordagem coxiana muito formal na separação entre global e nacional, e muito “de cima para baixo” (top-down), quando se trata das relações de poder, uma vez que o Estado “parece cada vez menos estar numa relação de barganha com as forças da economia global, e cada vez mais se tornar um de seus agentes”⁴⁴ (PANITCH, 1994, p.71). Para Panitch (1994, p.74), ao invés da abordagem “de fora para dentro” de construção política hegemônica enfatizada por Cox, “o papel de cada Estado continua a ser determinado pelas disputas entre as forças sociais localizadas dentro de cada formação social.”, e mesmo que as Forças Sociais estejam cada vez mais vinculadas a uma estrutura global, “a forma nacional específica ainda prevalece nessas disputas devido ao desenvolvimento desigual e a especificidade de cada formação social”⁴⁵.

A continuidade da importância dos Estados dentro da globalização também é defendida dentro da própria continuidade do sistema capitalista. Assim, Wallerstein (1999), por exemplo, entende que nos últimos 500 anos houve, dentro da economia-

⁴⁴ Traduzido do original: “*They seem less and less to be in a bargaining relationship with the forces representing the global economy, and more and more their agents*”.

⁴⁵ Traduzido do original: “*The role of each state is still determined by struggles among social forces always located within each social formation*”. *The specific national form still prevails in these struggles due to uneven development and the specificity of each social formation*”

mundo capitalista o crescimento do poder interno dos Estados e da autoridade das instituições do sistema interestatal, isto é, a soberania. Nesse sentido, os Estados foram vitais na institucionalização e manutenção de tal economia-mundo a partir da instituição dos direitos de propriedade e do Estado de direito (*rule of the law*). Ademais, o autor pontua a centralidade dos Estados na promoção de serviços de infraestrutura e manutenção de monopólios a partir de leis de propriedade intelectual ou de vantagens locais. Estados também oferecem parte significativa da demanda por determinados produtos, de maneira a fomentar monopólios.

Um outro elemento que vai de encontro ao que Jessop e Poulantzas sustentam, do papel de coesão social do Estado dentro de uma formação social cindida em classes, e diz respeito ao elemento da ordem, entendida “primariamente como toda ordem contra a insurgência da classe trabalhadora”⁴⁶ (WALLERSTEIN, 1999, p.66). Assim, Wallerstein indica a importância do Estado-nação para manter uma certa ordem externa, evitando guerras generalizadas, e interna, como ator legítimo perante as classes sociais. O liberalismo teria provido o terreno da luta política baseado no sufrágio universal, o Estado de bem-estar social e um nacionalismo de integração. Essa estrutura se refletiu no Sistema Internacional com a autodeterminação dos povos e a doutrina do desenvolvimento. Contudo, o processo histórico pós-década de 1970 indicou a inviabilidade do liberalismo global, com a crescente desigualdade e desestruturação do Estado de bem-estar social. Ou seja, para Wallerstein (1999, p.73), a globalização não afetou significativamente a capacidade de funcionamento dos Estados, nem é intenção dos grandes capitalistas fazê-lo. Mas os Estados estão apresentando uma redução de sua soberania, interna e externamente. Isso se dá principalmente a partir da transformação da cultura global, com maior interdependência e da inviabilidade do reformismo liberal para as massas, o que leva à contestação da legitimidade do Estado.

É justamente por esse caminho que seguem Hirst, Thompson e Bromley (2009), quando defendem a relevância do Estado dentro da economia internacional “globalizada”, mas cumprindo um novo papel de construir e legitimar a ordem internacional. Ademais, apesar de concordarem que a soberania, entendida como controle exclusivo do território, está de fato ameaçada pela internacionalização dos mercados e dos meios de

⁴⁶ Traduzido do original: “*Order within the state means first of all order against insurgency by the working classes.*”

comunicação, os Estados-nacionais retêm ainda o controle sobre suas populações e sobre o trânsito de pessoas.

Conforme destacado anteriormente, para tais autores, o período da globalização traz mais questões sobre governança da economia internacional do que sobre o papel dos governos (HIRST; THOMPSON; BROMLEY, 2009, p.315). Algo central nesse âmbito é a ideia de soberania que, por sua vez, afirma uma posição interna (monopólio da autoridade dentro de um território) e externa (inviolabilidade do território por parte de outros Estados), o que denota uma “unidade” a partir do reconhecimento mútuo das soberanias (WALKER, 2002). O Sistema Internacional moderno se baseou historicamente nessa dupla acepção da soberania, atributo exclusivo dos Estados. Conforme buscamos discutir, uma série de autores apontam para fatores como a internacionalização da produção, a internacionalização do Estado, a mobilidade de capitais que afetavam a primazia do Estado como ator político fundamental. Hirst, Thompson e Bromley (2009, p.306) indicam também uma perda de relevância da política a nível nacional e da ideia de homogeneidade cultural dentro do Estado-nação, de modo que estes “são menos autônomos, têm menos controle exclusivo sobre os processos econômicos e sociais em seus territórios e são menos capazes de manter a distinção nacional e a homogeneidade cultural”⁴⁷.

A ênfase dos autores, contudo, não é na preponderância da soberania como tradicionalmente entendida, mas sim na transformação da qualidade exclusiva do Estado-nação que o torna ator fundamental da economia internacional. Se por um lado a diminuição da ameaça da guerra generalizada e a difusão de meios de comunicação globais, que fomentaram a criação de gostos e interesses que além fronteiras, diminuíram a relevância simbólica da soberania do Estado-nação como ente exclusivo e vinculado a uma cultura nacional autossuficiente, os Estados ainda retêm poder sobre seus povos, “definem quem é e quem não é cidadão, quem pode e quem não pode receber assistência social. Nesse sentido, apesar da retórica da globalização, a maior parte da população mundial vive em mundos fechados, presa pela loteria do nascimento” (HIRST; THOMPSON; BROMLEY, 313). O autores consideram que “para o trabalhador ou agricultor médio com uma família, o Estado-nação é a uma comunidade de destino”

⁴⁷ Traduzido do original: “States are less autonomous, they have less exclusive control over the economic and social processes within their territories, and they are less able to maintain national distinctiveness and cultural homogeneity.”

(*community of fate*) (idem). Ora, isto se vincula diretamente à soberania como ponto basilar da modernidade, presente na construção própria do Sistema Internacional. Walker (2002, p.20) analisa tal conceito à luz de um antagonismo temporal, sob o qual a modernização levaria as sociedades a integrarem um sistema de Estados soberanos, uma certa forma de comunidade humana. Nesse sentido, nele se encontra embutido uma estrutura de discriminações de dentro/fora, o que já implica numa desigualdade entre comunidades consideradas soberanas e outros tipos de conjuntos políticos, e afirma a preponderância do Estado-nação nesse sistema. Milanovic (2011, p.79) aponta que a desigualdade de renda média entre as nações é o principal fator que permite explicar a desigualdade global, de maneira “a renda de alguém, desse modo, depende da cidadania”.

O controle sobre as populações também se apresenta quando se pensa nas possibilidades da política no internacional, a qual também responde pela lógica dentro/fora. O internacional foi geralmente considerado inferior à verdadeira política dentro dos Estados, onde era possível conciliar igualdade e liberdade (WALKER, 2002, p.19), de modo que participação política por excelência e a titularidade de direitos estiveram tradicionalmente vinculados à soberania. Como destaca Balibar (2017, p.31) “em um mundo de Estados-nação e comunidades nacionais, os indivíduos recebem um status (e são considerados cidadãos) porque são afiliados a uma nação”. Apesar de a globalização tensionar a continuidade do conceito de cidadania, demonstrando um aspecto de exclusão e negação de direitos a parte substancial da população mundial (DOTY, 2014), são ainda os Estados que determinam tal status dentro da lógica de dentro/fora.

Hirst, Thompson e Bromley (2009) entendem que se por um lado a política contemporânea tem se tornado policêntrica, com o Estado sendo apenas uma das várias agências de governança, este é central num processo de “sutura” do sistema, isto é, são políticas e práticas de estados que atuam na “distribuição de poder para cima no nível internacional e para baixo nas agências subnacionais são os laços que manterão o sistema de governança unido” (HIRST; THOMPSON; BROMLEY, 2009, p.316). Tal processo se dá principalmente em alguns sentidos específicos, entre os quais vale citar a base nacional das empresas multinacionais e o papel do Estado de direito.

As empresas multinacionais costumam ser apontadas como umas das principais representantes da globalização, e se vinculam diretamente com o processo de internacionalização econômica descrito anteriormente. Contudo, conforme Wallerstein

(1999) aponta a primazia do Estado nacional para o processo de acumulação capitalista, também Hirst, Thompson e Bromley (2009, p. 317) destacam não só a dimensão da infraestrutura ou da propriedade privada, mas também das bases econômicas nacionais em redes que unem governos, associações civis, sindicatos e instituições nacionais que “fornecem informações, são um meio de cooperação e coordenação entre empresas para garantir objetivos comuns”⁴⁸. Ademais, Estados oferecem segurança e estabilidade a mercados financeiros, protegem direitos comerciais e garantem acordos. Essa característica de estabilidade e garantia dos acordos é central para o sistema econômico e está imbricada no Estado de direito. A soberania é, nesse sentido, reestruturada. Assim, o Estado é fonte de poder legitimamente reconhecido internamente e externamente. Capaz de, por um lado, garantir a adoção de acordos e pautas internacionais, estabelecer parâmetros de produção e comércio e garantir estabilidade e, por outro, como fórum mais legítimo de participação na vida política.

Discutimos, assim, sob diferentes leituras o papel do Estado no período da globalização. Contudo, é necessário retomar sempre a leitura do Estado em sua relação orgânica com a sociedade civil. Assim, as forças econômicas dominantes do capitalismo contemporâneo ligadas ao sistema financeiro, corporações e elites econômicas buscam formar uma hegemonia cultural e intelectual na sociedade civil para garantir adesão à ordem capitalista. Desse modo, há uma série de políticas internacionais, vinculadas à Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial voltadas para a disseminação de “boas práticas” econômicas e comerciais, ao passo que uma outra gama de ações se destina ao “transformismo” e a neutralizar possíveis contestações *bottom-up*, como políticas de diminuição da pobreza e assistência internacional (COX, 2001, p.51). No campo de SAN, procuraremos debater o papel da FAO e dos países hegemônicos na disseminação de regimes alimentares *top-down*, baseadas numa economia política produtivista e neomalthusiana, cuja expressão mais notável está na Revolução Verde.

Por outro lado, é na sociedade civil que se encontram também as possibilidades de construção da contra-hegemonia pelas forças sociais *bottom-up*. A internacionalização da produção acentuou as desigualdades e beneficiou determinados setores ligados ao capitalismo global em detrimento de outros, de circuitos locais (COX, 1996b, p.195)

⁴⁸ Traduzido do original: “*These networks provide information, they are a means to cooperation and coordination between firms to secure common objectives*”

Nesse sentido, cabe aos intelectuais orgânicos a organização dessas forças sociais prejudicadas ou excluídas da ordem hegemônica capitalista na construção de um bloco histórico *bottom-up* capaz de se opor à ordem hegemônica a partir de uma guerra de posição. Isso implica na construção de capacidades materiais, ideias e instituições alternativas, capazes de construir pontes entre esses grupos em prol da construção de uma contra-hegemonia dentro da hegemonia estabelecida (COX, 2007, p. 107). Cox (1997, p.259) sugere, frente à internacionalização do Estado, que “a possibilidade de reconstruir a sociedade civil e a autoridade política 'de baixo' repousa sobre um renascimento do senso de responsabilidade coletiva em muitos movimentos sociais, acompanhado por um entendimento intercultural”.⁴⁹

Com tais reflexões, pretendemos tanto fornecer os instrumentos teóricos que serão úteis na análise do objeto, como entender de maneira mais empírica a estrutura histórica na qual se inseriam as forças sociais da agenda de SAN e de maneira ampliada. O seguinte capítulo possibilitará dar materialidade a tais forças sociais, e entender a relação dialética que orienta a lutas por SAN no Brasil pós-ditadura. Ademais, buscaremos entender como as dinâmicas da globalização afetam a PEB, e o lugar dos aparelhos de Estado dentro das contradições imanentes à formação social cindida em classes.

⁴⁹ Traduzido do original: “*The possibility of reconstructing civil society and political authority 'from below' rests upon a revival of the sense of collective responsibility in many social movements, accompanied by cross-cultural understanding. This would be the indispensable basis for a 'new multilateralism'.*”

2

A “política” da política externa brasileira

O capítulo anterior se debruçou sobre os referenciais teóricos na perspectiva de discutir conceitos fundamentais para a posterior análise, como Estado, forças sociais, hegemonia, bloco no poder, estruturas históricas. Agora, avançamos nesta uma seção para o conceito próprio da política externa. O objetivo é discutir o significado de política externa, seu desenvolvimento histórico e sua recente interpretação como política pública. Especificamente, pretendemos analisar como tal debate se trasladou à realidade brasileira, tendo sido a PEB historicamente depositária de uma “tradição” diplomática vinculada a um “legado” do Barão do Rio Branco, considerado um de seus “pais fundadores”.

Não obstante, nossa ênfase no presente trabalho não é simplesmente na interpretação de política externa como política pública no sentido em que algumas das teorias racionalistas abordariam, ou seja, enfatizando o caráter democrático-liberal da política externa que supostamente deriva sua legitimidade do processo eleitoral. Desejamos, pois, contribuir com o campo de análise de política externa a partir de sua veiculação ao nosso referencial teórico gramsciano/poulantziano. Considera-se que tal referencial poderia expandir a análise ao olhar para a relação orgânica entre Estado e sociedade civil, e entender a dinâmica das forças sociais e dos blocos no poder que atuam no interior dos Estados e se expressam em sua atuação exterior.

Iniciamos o capítulo com uma análise das abordagens tradicionais da PEB como “Política de Estado” sob pressupostos racionalistas e suas repercussões. Posteriormente, buscamos vincular os debates que vem se desenvolvendo no Brasil sobre a categorização da política externa como política pública, principalmente em trabalhos como o de Milani (2015) e Lima (2000) com o referencial teórico gramsciano de forma a analisar a abertura institucional da PEB à participação social e o maior interesse público em temas do política externa. Nossa discussão do capítulo anterior sobre as transformações ocorridas nos Estados a partir da globalização será, aqui, relevante para entender suas repercussões sobre o Estado brasileiro e a PEB.

Por fim, utilizando-nos do referencial teórico discutido, nos debruçamos sobre uma análise da base social e das linhas gerais da política externa do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Tal discussão visa apontar os principais princípios e interesses que guiaram a PEB àquele período, assim como demonstrar de maneira mais

empírica alguns dos pressupostos da análise de política externa sob o nosso referencial teórico.

2.1 – A política externa como “política de Estado”

A política externa esteve tradicionalmente atrelada a uma suposta especificidade em relação à política doméstica. Nesse sentido, sustentava-se que a distinção entre política externa e doméstica tornava particularmente difícil, ou mesmo indesejado o controle “político” da política externa em sociedades democráticas. Lima (2000) traz alguns dos principais argumentos do pensamento realista em relação à incompatibilidade entre democracia e política externa: o realismo analítico tendia a assumir o Estado como ator unitário, dotado de um cálculo racional, cuja política externa respondia ao “interesse nacional”. Nesse diapasão, a política externa possuiria uma superioridade em relação à doméstica, estando vinculada à sobrevivência e segurança do Estado. O argumento entende a política externa como aquela vinculada ao estadista, que pensa em termos de interesse nacional, e a política doméstica como aquela ligada à opinião pública considerada tendenciosa ou irracional (LIMA, 2000, p. 272).

A tradição realista remete à própria formação do sistema de Estados e da diplomacia convencional, os quais se vinculavam originalmente à aristocracia e ao alto aparelho burocrático estatal, sendo vista como um *métier* de especialistas, de modo que as decisões de política externa foram monopolizadas por séculos (LOPES, 2012, p. 191; POMEROY, 2016). Pomeroy (2016) argumenta que a política externa foi historicamente vista como única e exclusiva em relação à política doméstica e que mesmo em países democráticos, ela se mostra com “uma das políticas mais difíceis de se exercer controle democrático e cujo processo de tomada de decisão apresenta baixa qualidade democrática”⁵⁰ (POMEROY, 2016, p.716). Historicamente, considerou-se que a política externa estivesse “acima da política doméstica e portanto as paixões e diferenças políticas devem dar lugar ao trabalho a favor das causas nacionais” (MERKE, 2008, p.80).

No capítulo anterior já nos debruçamos sobre aspectos mais específicos da tradição realista e seus impactos na análise dos Estados e do interesse nacional, mas vale destacar a noção de um Estado dotado de interesses permanentes que estão acima das supostas lutas internas da política doméstica. Assim, assume-se que “cada Estado é

⁵⁰ Traduzido do original: “*presenting itself as one of the most difficult policies over which to exercise democratic control, and whose decisionmaking process presents a low level of democratic quality*”.

dotado de uma “inteligência” própria, conforme a qual o governante balizará as suas ações estratégicas no plano internacional” (LOPES, 2012, p. 2). Nesse diapasão, a política externa, “como política de Estado por excelência, ocupa um lugar especial, distante das sociedades nacionais, impermeável a conflitos e divisões internas” (VELASCO, 2019, p.484). Para Velasco (2019, p.487), “a grande dificuldade para a noção de diplomacia pública reside na tendência de ainda se entender a atividade diplomática como uma atividade própria de profissionais a serviço do Estado”.

Uma outra linha argumentativa tende a apontar para a incompatibilidade da política externa com o regime democrático no sentido de que a primeira depende da manutenção e garantia de compromissos internacionais a longo prazo, a o passo que o regime democrático está sujeito a modificações e à demanda por resultados rápidos. A democracia poderia ainda contaminar a política externa, posto que o governante estaria sujeito às pressões e demandas populares para sua sobrevivência política, o que o impediria de agir sob o interesse nacional (LIMA, 2000, p.279).

2.2 - O legado do Barão, o mito da continuidade e a PEB como política de Estado

No Brasil, as perspectivas retratadas anteriormente refletiram uma visão da Política Externa Brasileira (PEB) como uma estrutura marcada pela continuidade de princípios de uma tradição que remonta à chancelaria do Barão do Rio Branco de fins do século XIX, e que estaria concentrada no Ministério das Relações Exteriores (MRE) de maneira insular, isto é, distante das dinâmicas da política doméstica (MILANI, 2015). Na realidade, a noção de continuidade se vincula à própria constituição do Brasil independente. Nesse sentido, a independência declarada pelo herdeiro dinástico legítimo ao trono português, e sem uma guerra contra a metrópole, como foi o caso de outros países do continente americano, sustentou a noção de legitimidade dinástica, em que “a preservação da monarquia foi equacionada também com a manutenção da integridade do território da antiga colônia portuguesa na América” (SANTOS, 2010, p.64). Frente às ameaças de separatismo das revoltas que se davam nas diferentes províncias, à sombra do republicanismo e ao exemplo dos vizinhos sul-americanos, que mergulhavam em sucessivas guerras civis, o vínculo entre o regime monárquico, a estabilidade política, a “civilização” e a integridade territorial foi sustentada fortemente, de modo que havia “uma interpretação que valorizava a monarquia, entendendo-a como responsável pela

manutenção da “grandeza” do território brasileiro, dádiva “natural” da Divina Providência e que demonizava as repúblicas hispânicas vítimas da “dolorosa fragmentação” (PRADO, 2001, p.137). O elemento da continuidade se constituiu, portanto, como ponto fundamental de legitimação do Estado, especialmente no “entendimento das lutas internas e também das posições de política externa do Estado brasileiro no século XIX” (SANTOS, 2010, p.121).

Nem mesmo a mudança de regime político ocorrida em 1889, com a queda da monarquia, foi capaz de mudar as linhas orientadoras de legitimidade política. A historiadora Maria Lígia Coelho Prado sustenta que os republicanos não produziram um discurso que opusesse fortemente república e monarquia, de modo que a república “foi entendida como uma etapa necessária ao maior progresso da nação. A monarquia precisava ser superada, mas isto não significava destruir o que ela havia legado à nação, a começar pela “manutenção da unidade e grandeza do território” (PRADO, 2001, p.139).

A orientação geral da política externa segue um mesmo paradigma⁵¹ até a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em 1930. No chamado “paradigma liberal-conservador”, para além de ensejar uma continuidade que garantisse a integridade territorial, houve uma economia política de assinatura de tratados desiguais que minaram possibilidades de industrialização e desenvolvimento em prol de setores ligados à agroexportação e uma interpretação de sociedade simples, dividida entre as classes aristocráticas e grandes proprietários e o resto da população, de modo que a classe dos proprietários que dominava o poder do Estado “confundia o interesse nacional com os próprios interesses, ou seja, os do grupo sócio-econômico hegemônico: dispor de mão-de-obra, exportar os frutos da lavoura e importar bens de consumo diversificados” (CERVO, 2003, p.10). Desse modo, a PEB se guiava por busca da soberania do Estado, no sentido de definição das fronteiras e controle de seu Território, e subserviência quanto aos interesses econômicos externos. Trata-se de uma economia política que se alinha com o que Gunder Frank (1966) define como “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, característica de uma economia capitalista que gera desenvolvimento na metrópole a partir da simultânea geração de subdesenvolvimento em regiões satélites. Nesse sentido, os satélites apresentam um

⁵¹ De acordo com Cervo (2003, p.7), um paradigma “inclui um modo de proceder, no caso, de fazer política exterior ou de controlar as relações internacionais”

crescimento que não é autogerado, mas que sustentam a relação satélite-metrópole, em que os excedentes são direcionados à metrópole.

É justamente nas últimas décadas do regime monárquico e início do período republicano que surge um dos principais nomes da política externa brasileira, José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, ministro das relações exteriores do Brasil entre 1902 e 1912. Seu período à frente do Itamaraty é considerado um divisor de águas da política externa brasileira:

tanto do ponto de vista administrativo, no que toca à modernização de procedimentos da Secretaria de Estado, quanto político. A consolidação dos limites com a conclusão das negociações com todos os vizinhos de então, a engenharia política para a América do Sul, a rivalidade com a Argentina e o comando inspirado pela noção fundamental de prestígio, entre outros marcos, compõem um alentado compêndio da história do Brasil, no qual Rio Branco desponta como um traço de união, ligando as tradições da inserção internacional do Império ao modus operandi titubeante da República nascente (LESSA, 2012).

De origem aristocrática, filho do homônimo Visconde de Rio Branco, o Barão passou sua juventude nos círculos imperiais impactados pela Guerra do Paraguai. Para Ricupero (2017), esse foi um dos fatores que deram origem a determinados princípios que conformaram a política externa de Rio Branco e, posteriormente, uma tradição diplomática, como o “conceito de um Brasil não expansionista, satisfeito com seu território, confiante no Direito Internacional, nas soluções negociadas, fiel à não intervenção, incorporou-se de tal maneira ao discurso diplomático brasileiro, que se tornou intemporal” (RICUPERO, 2017, p.710).

Durante a “República do Café com Leite”⁵², período que se estende da proclamação da república à revolução varguista de 1930, a política externa se voltou a garantir os interesses do modelo agroexportador, o que incluía o incentivo à imigração, a busca por capitais externos, a manutenção da paz regional e a consolidação do território nacional (VIDIGAL; DORATIOTO, 2014). De acordo com Merke (2008, p.70) para além de designar os princípios gerais da política externa e construção da identidade

⁵² Fausto (2012), indica que apesar do nome “café com leite” que remete a uma aliança entre São Paulo (café) e Minas Gerais (leite) pelo comando da política nacional, a realidade é mais diversificada e compreende interesses também do Rio Grande do Sul, principal contingente do exército àquela altura. Enquanto São Paulo, dotado de uma elite relativamente coesa, se fiava na política monetária e cambial para garantia dos preços do café, Minas Gerais possuía atividade econômica mais diversificada de menor poder relativo, de modo que sua elite acumulou poder como políticos profissionais. O fato é que diferentes oligarquias buscavam influenciar o poder da união em prol de seus interesses de forma bastante pronunciada nesse primeiro período.

brasileira a partir da definição de fronteiras, aliados e do ‘outro’, o Barão do Rio Branco “soube vincular o Brasil paroquial, que olhava para dentro, com o Brasil da grandeza, que se projeta para o mundo”, de maneira que se coloca a diplomacia como aspecto central da identidade internacional brasileira e “implica reconhecer que toda reformulação da identidade a partir de novas circunstâncias deveria estar sempre em sintonia com o legado do Barão”. Nesse sentido, o Barão se consolida como um dos “pais fundadores” da identidade nacional brasileira, e passa a “simbolizar uma grandeza territorial com que todos podiam concordar acima de classes ou partidos” (SANTOS, 2010, p.191).

A política externa instituída pelo Barão inaugura uma tradição realista-liberal que impactaria de maneira direta e unívoca a PEB até as gestões de Santiago Dantas e Araújo Castro, já na década de 1960, e posteriormente de maneira mais indireta. Tal corrente implicaria a consolidação do território nacional, a busca pela liderança regional e “evitar que a política externa caísse em debates da política doméstica” (MERKE, 2008, p.74).

No caso brasileiro, tal tradição se refletiu numa histórica centralização da atividade diplomática dentro do Ministério das Relações Exteriores, o Palácio do Itamaraty. Também conhecido como “a casa do Barão”, o Itamaraty contou historicamente com um robusto corpo técnico e um *esprit de corps* vinculado à tradição realista e à defesa e reprodução de uma continuidade do “legado do Barão”. Desse modo, a tomada de decisão da política externa esteve tradicionalmente vinculada ao Itamaraty, que era dotado de certa autonomia e garantia legitimidade à PEB, ainda que mantivesse certa distância da opinião pública (POMEROY, 2016, p.715). Faria (2008) elenca diferentes fatores que contribuíram para a centralização da PEB no Itamaraty, entre eles:

a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal, o que não é singularidade brasileira (Milner, 1997); (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter “imperial” do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional (FARIA, 2008, p.81).

Somado à centralidade administrativa da PEB e ao “insulamento” do Itamaraty, estava ainda o referido discurso de continuidade do legado do Barão. Mesmo diante da mudança nos paradigmas da PEB, a noção de continuidade se expressa de maneira pronunciada como um “discurso que exige a cada novo governante, a cada novo ministro, a necessidade de fazer menção a esses discursos e a necessidade de legitimar suas ações apelando a tradições diplomáticas baseadas no Itamaraty” (MERKE, 2008, p.85). O historiador Luís Cláudio Villafañe Santos (2010, p.250) sustenta, também nesse diapasão, que os princípios da PEB consagrados pelo Barão passaram a ser “referência inescapável para as políticas depois adotadas” e “mesmo quando flagrantemente violados, esses princípios passaram necessariamente a ser reverenciados pelos sucessores do Barão”.

2.3 – “Continentalizando” a PEB sob a leitura do Estado ampliado

Conforme buscamos demonstrar na seção anterior, as tradicionais abordagens de política externa estiveram geralmente vinculadas a tradições teórico-filosóficas racionalistas que remontam à construção do sistema de Estados e das Relações Internacionais como ciência. É mister, para uma análise de política externa como política pública, tensionar as proposições tradicionais sobre a natureza do Estado, da política externa e interesse nacional. Não retomaremos, para tanto, os detalhes do que se discutiu no capítulo anterior, no qual apresentamos pressupostos teóricos, epistemológicos e ontológicos da nossa análise dentro do materialismo histórico, da dialética da luta de classes e das estruturas históricas. Cabe, porém, interpretar a política externa como política pública à luz de tais conceitos.

Nossa interpretação vai no ponto central do ator que supostamente promove a política externa e é considerado o mais relevante nas relações internacionais, isto é, o Estado. A interpretação que aqui fazemos busca enfatizar a relação intrínseca do Estado com a sociedade civil, de maneira que o Estado se estende para além do Estado-coerção, o aparelho de governo, mas incorpora também o aparelho privado de hegemonia, na sociedade civil (GRAMSCI, 2007). Estes são, respectivamente, o espaço de manutenção de determinada ordem e o espaço de construção da hegemonia. Nesse sentido, o Estado diz respeito à correlação das forças sociais que o sustenta, estando o “interesse de Estado” sempre sujeito a essa correlação. A esse respeito, Poulantzas (2014) nos traz a dimensão do Estado como uma “relação de forças”, sendo sua forma institucional material a responsável pela dominação política, e que se mantém segundo a natureza cambiante das

forças políticas. Assim, dentro da formação social cindida em classes, o Estado atua para organizar a classe dominante e desorganizar as classes dominadas dentro do bloco no poder (JESSOP, 1997). Cox, por exemplo, entende que a análise das “formas de Estado” é mais prolífica que a simples análise de corte universalista sobre o Estado como ente abstrato, o caráter da ação estatal, nessa visão, deriva da estrutura de classes que dá base a essa ação e a permissividade da ordem mundial (COX, 1987).

A partir da tensão que também estabelecemos na separação entre doméstico e internacional, entendemos que essa correlação de forças sociais é diretamente impactada e impacta o ambiente externo, de modo que a política externa responde à ordem mundial, tanto como às “pressões domésticas”, trata-se da imagem que um país almeja construir perante aos demais, a avaliação de como o ambiente internacional lhe permite a consecução de seus objetivos construídos na correlação das forças sociais no complexo Estado-sociedade civil e nos interesses desse bloco. Especificamente nessa parte não nos interessa adentrar no histórico da correlação das forças sociais que se materializaram no Estado brasileiro, mas vincular a interpretação da PEB como política pública à visão do Estado ampliado.

Mais recentemente, sobretudo com a redemocratização do Brasil e no período da globalização pós-Guerra Fria, a centralização da PEB no MRE e a noção de interesse nacional contínuo e único vem sendo alvo de debates tanto no meio acadêmico, como na própria prática da política externa. Milani (2015, p.57) entende, nessa linha, que a visão de um Itamaraty isolado, insular, não mais se sustenta, “haja vista a pluralidade de visões, práticas, atores institucionais e não estatais presentes”, de modo que no que chama de “continentalização” da PEB se evidencia a “democratização das relações Estado–sociedade desde a Constituição de 1988, a internacionalização da política em múltiplos níveis e as crescentes interdependências econômicas entre o global e o local”. Com a continentalização da PEB, o autor não deseja afirmar de maneira unívoca a suscetibilidade da PEB às dinâmicas da política doméstica, mas rebater o argumento de um suposto “consenso histórico” e, sobretudo, apontar para a “natureza *sui generis*” da Política Externa, isto é:

ao mesmo tempo, é política de Estado – preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional – e política pública, na interface com os atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo (MILANI, 2015, p. 60).

Assim, o que aqui enfocamos a partir dessa perspectiva é a ideia de que a natureza ambígua da política externa abre margem para mudanças, pressões e anseios da sociedade que se congregam ou se relacionam de maneiras variadas com a continuidade de princípios em determinada tradição fundamental no sentido de dar respaldo e manutenção aos compromissos e alinhamentos internacionais do país. Além disso, essa dupla acepção da política externa pode ser entendida dentro de nossa interpretação teórica. Lembramos que Poulantzas apontava que, ainda que em relação orgânica com a sociedade civil e aberto às mudanças advindas da correlação das forças sociais, o aparelho do Estado “exibe uma opacidade e resistência própria”, pela qual mudanças são continuamente adaptadas à materialidade do Estado (POULANTZAS, 2014, p.2626). Em sentido similar, Lima (2000, p.282) aponta o papel da burocracia estatal no sentido de conectar as mudanças à continuidade, de “atenuar os problemas de oportunismo dos governantes e neutralizar a ameaça potencial da não-ratificação doméstica de acordos internacionais previamente negociados”. A política externa, interpretada a partir da consecução dos interesses do Estado no ambiente internacional, é determinada justamente pelo modo como “o Estado organiza os interesses do bloco no poder e das classes dominadas; nesse sentido, poderá corresponder aos interesses de alianças ou frentes políticas entre as diferentes classes e frações de classe a depender da conjuntura política” (BERINGER, 2015b, p.18).

O alegado consenso da PEB e o fato de que a discussão da política externa é relativamente recente no Brasil decorrem da formação histórica da inserção internacional do Brasil a partir de determinados “consensos” nacionais. Para Lima (2000), a própria natureza do que constituía a PEB em determinados períodos favorecia um consenso e dava primazia ao Ministério de Relações Exteriores. Nesse diapasão, a autora destaca duas fases principais em que tal concertação teria funcionado, são elas: o momento de construção do Estado no final do século XIX e início do XX em que a PEB se voltava sobretudo à constituição do espaço nacional, estando, portanto, vinculada à ideia de bem comum e interesse nacional, num contexto político que se assemelhava a determinadas observações que Gramsci (2007) fez sobre a Rússia, país que possuía um Estado forte e uma sociedade civil “gelatinosa”. O Estado brasileiro à essa altura assemelhava-se ao conceito coxiano de “protoestado”, isto é, formas de poder estatal que não se sustentam de maneira coerente por forças sociais internas. Apesar de apresentar características coercitivas, não há capacidade formativa perante a sociedade civil ou da própria sociedade

civil de fazer um Estado à sua imagem, constituindo um “impasse na relação entre Estado e sociedade” (COX, 1987, p.231). A mudança de regime sob um povo “bestializado”⁵³, a chamada república da espada e os anos do “café com leite” são sintomáticos da predominância dessa forma de Estado. A política externa, como vimos anteriormente, esteve associada a uma ótica de “sociedade política”, dialogando quase que exclusivamente com setores oligárquicos.

O segundo período, “industrialização protegida”, em que a política econômica está voltada para a defesa do modelo de substituição das importações, de modo que industriais, empresas e sindicatos são beneficiados, assim a política externa se desvincula da doméstica na medida que o MRE ganha autonomia na busca por interesses nacionais que favorecessem o modelo de ISI. Nessa segunda fase, predominou o que Cervo (2003) chama de “paradigma desenvolvimentista”, que se estende de 1930 a 1989, em que a busca pelo desenvolvimento passa a ser vetor da PEB dentro de uma sociedade complexa. Nesse período, inaugurado a partir do governo Vargas, entendemos que predominou uma espécie de *cesarismo*⁵⁴ com César durante a era Vargas, e sem César posteriormente. Esse paradigma inicia-se durante a década de 1930 baseado principalmente na forma de Estado corporativista que predominava em determinados países do capitalismo avançado, e durante o período de hegemonia dos Estados Unidos, a Pax Americana, se consolida numa forma de Estado neomercantilista desenvolvimentista. Tal forma se dá a partir resolução do impasse Estado/sociedade, quando o Estado toma a iniciativa de ser indutor da mudança na sociedade e na economia, estando o desenvolvimento representado no uso dos instrumentos do Estado para a busca de crescimento contínuo e mudança estrutural (COX, 1987, p.231). Essa forma de Estado mantém a coesão e a ordem social interna a

⁵³ A expressão “bestializado” foi utilizada pelo jornalista e político republicano Aristides Lobo para descrever a reação do “povo” à proclamação da república. Lobo, em crítica ao protagonismo militar quando da proclamação da República, publicou no Diário Popular, em 18 de novembro de 1989 que O fato foi deles (militares), deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula. (...)O povo assistiu bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada”(LOBO apud BRAGA, 2016, p.168). De acordo com o historiador José Murilo de Carvalho, tal visão resultava de uma discrepância entre o significado de república entendido no Brasil de maneira dimilar à Europa, isto é como regime do governo popular e a realidade da capital brasileira àquela altura, o Rio de Janeiro, marcada por tradições escravistas e coloniais que obstruíam o exercício das liberdades civis, “[...] o que equivale a outra maneira de afirmar a inexistência das condições para a cidadania política” (CARVALHO, 2004, p.162).

⁵⁴ O cesarismo representa “uma situação na qual as forças em luta se equilibram de modo catastrófico, isto é, equilibram-se de tal forma que a continuação da luta só pode terminar com a destruição recíproca”. Tal definição se baseava principalmente na presença de um grande líder que resolvia momentaneamente o conflito entre as forças, caso de César, Napoleão I e Napoleão III. Pode haver também um cesarismo sem César em que a burocracia Estatal e o sistema parlamentar criam um mecanismo de soluções-compromisso que não resolvem o impasse fundamental entre as forças antagônicas (COUTINHO, 2011, p.324).

partir do controle estatal sobre relações de trabalho e repressão policial, além de iniciativas corporativistas.

Cervo (2003) chama a atenção que apesar de o desenvolvimentismo ter alcançado certa unanimidade no Brasil, já havia divisões sobre o modelo a ser implementado, isto é, entre um que fosse vinculado às forças externas, ao capital internacional e à aproximação aos Estados Unidos, influenciado sobretudo por teorias do desenvolvimento como Rostow (1971), ou mesmo a corrente da teoria da dependência representada por Fernando Henrique Cardoso, e outro modelo voltado ao desenvolvimento autônomo, a partir de forte incentivo estatal. Para Cervo, já nesse período:

A percepção dos interesses nacionais dos desenvolvimentistas, autoridades, profissionais e intelectuais, trabalha com o conceito de sociedade complexa, em transformação, rumo ao progresso econômico. [...] Lidava-se, portanto, com um conceito de interesse nacional múltiplo, cabendo à diplomacia, nas relações exteriores, equacionar a soma de interesses segmentados, cujas exigências por vezes colidiam, tendo em mente o destino da nação. (CERVO, 2003, p.14)

A última década de ditadura militar, principalmente após a chegada do General Geisel ao poder é marcada por um processo de abertura política. De acordo com os historiadores Mary del Priore e Renato Venancio (2012, p.285), a eleição de Geisel é um marco na transição entre grupos “linha-dura” das forças armadas a uma ala mais “legalista”, de maneira que o próprio presidente anuncia uma abertura política “lenta, segura e gradual”. Dentro de um processo extremamente limitado de abertura, que convivia ainda com terrorismo de Estado, censura e tortura, a política externa passou a ser um dos instrumentos do governo para angariar apoio da opinião pública nacional e controlar as facções militares rivais (SPEKTOR, 2004, p.211). O cientista político Matias Spektor (2004, p.212-214) aponta três maneiras principais pelas quais se deu essa dinâmica, utilizando decisões de política externa para ter apoio de diferentes setores militares, permitindo maior participação e menos censura à imprensa nas pautas da PEB, e gerar consenso doméstico na cena política. Nesse sentido, tais ações se materializavam no reconhecimento ou não de governos comunistas, maior questionamento e circulação de informações jornalísticas sobre decisões de política externa e viagens presidenciais e a adoção de um tom terceiro mundista e nacionalista perante fóruns multilaterais. Para Velasco (2019, p.482), “é possível reconhecer a política externa como um espaço de vanguarda e modernização, assumindo intensa relação com o processo de transição democrática, sobretudo na sua etapa embrionária nos anos 1970”.

A reabertura de fato foi conduzida principalmente por atores sociais a partir de novas formas de ação coletiva, participação social e politização (VELASCO, 2019, p.477). A transição passa, principalmente a partir da década de 1980, a ser conduzida pela mobilização popular que refletia, de certo modo, um “descontentamento coletivo diante dos rumos da sociedade brasileira”, entre eles alta inflação, a estagnação econômica e o aumento acentuado da pobreza no país (DEL PRIORE; VENANCIO, 2010b, pos.4356). É justamente o caráter de maior participação popular que dá a tônica não somente da reabertura e fim do regime militar, mas também da Constituição de 1988 e das eleições de 1989, que até aquele momento tiveram o maior comparecimento às urnas da história do país. Para Fausto (2012, p.291), tais eleições mostraram que o Brasil estava se convertendo em uma “democracia de massas”, e que o elevado comparecimento às urnas não refletia somente a obrigatoriedade do voto, mas também “o forte valor simbólico atribuído ao voto pelos cidadãos brasileiros”. A mudança de regime político e o maior carácter mobilizador da sociedade afetaram gradualmente a condução da PEB.

A chamada “fase da integração competitiva”, dentro da nomenclatura de Lima (2000), ou na vigência do paradigma do “Estado Normal”, de acordo com Cerro (2003), que compreende o período pós-Constituição de 1988, marca o período em que a PEB desponta mais claramente como política pública, ou melhor, se torna mais clara a sua politização. Nesses últimos 30 anos, desde a redemocratização, tem havido “esforços para flexibilizar ainda mais o monopólio do Itamaraty e para ampliar os atores e as agendas de política externa” (VELASCO, 2019, p.483), de modo que a política externa passou a ser paulatinamente invocada como política pública.

Tal fato não se deve somente a uma quebra de consenso na política doméstica e deslocamento do espaço tradicional da PEB, mas também a questões externas. Nesse sentido, Lima (2010) aponta que o fim da guerra fria e a erosão do regime de produção fordista confluíram na expansão territorial do capitalismo, via globalização, o que ampliou as interconexões entre os países, com um aumento dos fluxos de comércio e finanças. Nesse sentido, a internacionalização de uma série de temas domésticos fez com que a agenda da PEB incorporasse políticas públicas e se tornasse objeto de interesse de diferentes setores sociais, a partir da dimensão de que escolhas de política externa acarretariam uma distribuição desigual de custos e ganhos. Dessa forma, o dito monopólio do Itamaraty começou a ser desafiado (SARAIVA, 2013). Conforme buscamos discutir no capítulo anterior, as décadas de 1970 e 1980 são entendidas como um período de crise

de hegemonia, com a erosão do bloco histórico do Estado neoliberal dos EUA que sustentava a *Pax Americana*. Buscamos enfatizar que políticas estatais refletem contradições de classe que se inscrevem na própria estrutura do Estado, contradições de classe são o substrato do mesmo (POULANTZAS, 2014), ou seja, a política externa é um caso concreto da manifestação de tais contradições. De acordo com Beringer (2015b, p.16), ainda que a política externa geralmente não seja influenciada pelos interesses das classes dominadas, ela também está submetida “à relação entre as classes e frações dominantes e as classes dominadas”, como toda política estatal.

Com a quebra da hegemonia anterior, a forma de Estado neomercantilista-desenvolvimentista, que havia entrado numa fase de dominação militar-burocrática, começa a ruir devido a contradições de classe surgidas do novo proletariado urbano, a mudança do modelo produtivo e a crise da dívida, que diminuiu a capacidade do Estado de promover a mudança econômico-social. Cox (1987) entende que a erosão dessa forma de Estado se relaciona às observações de Gramsci sobre o contexto político de surgimento do fascismo, com o aprofundamento de soluções cesaristas, com e sem um grande líder e variando entre uma abordagem mais repressiva e outra mais moderada. O cesarismo se caracteriza normalmente por um impasse em que facções que lutam por influência dentro do aparelho de Estado, buscando controle de diferentes instrumentos estratégicos do Estado e cultivam relações clientelistas e bases de apoio sociais. Para Cox (1987,p.238), a característica marcante de soluções cesaristas está na “dependência externa de uma revolução passiva vinda de cima”, e “ideias e técnicas do processo de desenvolvimento que essas várias formas de cesarismo propõem são tiradas do exterior”⁵⁵. Nessa forma de Estado, não há uma hegemonia. Se por um lado isso implica numa ausência de projeto comum, e na instrumentalização e disputa de aparelhos de Estado por facções, por outro permite a construção de um bloco histórico hegemônico de maneira mais facilitada.

No caso brasileiro, consideramos que o contexto pós-ditadura foi marcado pela forma de Estado chamada “Estado cartel”, uma condição cesarista que, diferentemente da militar-burocrática e da populista-radical, carece de uma unidade proporcionada pela ação estatal mais incisiva, de maneira que as diferentes facções passam a disputar posições no Estado e tentar se apossar de rendas estatais, o que “prejudica a consistência na disposição

⁵⁵ Traduzido do original: “*Their common denominator is the external dependency of a passive revolution from above. The ideas and techniques of the developmental process these various forms of caesarism sponsor are taken from abroad*”

dos recursos controlados pelo Estado. Pode levar a investimentos ruins, ao entrenchamento de posições de poder rivais dentro do Estado e à corrupção”⁵⁶ (COX, 1987, p.244, tradução própria). É também nesse período em que há uma mudança de paradigma da PEB, que abandona a orientação preponderantemente desenvolvimentista em prol do chamado Estado Normal, isto é, seguindo orientações e recomendações de ordenamentos multilaterais, e cartilhas de desenvolvimento baseadas no Consenso de Washington⁵⁷, característico de uma revolução passiva, tal período teria durado até o final do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). De acordo com Cervo (2003, p.16):

O conjunto dessas instruções dizia respeito à abertura dos mercados de consumo, abertura dos mercados de valores, abertura do sistema produtivo e de serviços, eliminação do Estado empresário, privatizações, superávit primário, proteção ao capital e ao empreendimento estrangeiros e adaptação das instituições e da legislação por modo a produzir esse novo ordenamento. Ser normal, na feliz expressão de Domingo Cavallo, Ministro de Relações Exteriores do governo de Menem, significava dar cumprimento a esse conjunto de instruções.

A mudança de paradigma passou a pressionar o desencapsulamento da PEB a partir da necessidade de inserção competitiva, de maneira que o país precisou diversificar sua participação nas instâncias multilaterais, passando a discutir diferentes temáticas e se envolver em inúmeras negociações internacionais (FARIA, 2008, p.85). À diferença do paradigma desenvolvimentista em que havia determinado consenso na instrumentalização da PEB para uma estratégia de desenvolvimento, no Estado Normal, aquelas estruturas que previamente eram “voltadas exclusivamente para as questões internacionais passaram a ser questionadas por atores marginalizados das temáticas internacionais, que agora se

⁵⁶ Traduzido do original: “*undermines consistency in the disposition of state-controlled resources. It may lead to unwise investments, to the entrenchment of rival power positions within the state, and to corruption*”

⁵⁷ O Consenso de Washington é uma expressão cunhada pelo economista John Williamson para se referir a um conjunto de medidas formuladas por instituições financeiras multilaterais para promover o ajuste macroeconômico de países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, dentro de um receituário neoliberal. As medidas diagnosticavam a crise dos países latino-americanos a partir de um excessivo tamanho do Estado, protecionismo e incapacidade controlar os déficits. Para Williamson (1990 apud BRESSER-PREIRA, 1991), o Consenso de Washington é constituído de 10 reformas: “a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro”.

importavam com a questão, e reivindicavam sua participação na política externa” (MESQUITA, 2012, p.282). Isso, como buscamos introduzir anteriormente, reflete as condições sociais de uma ordem não hegemônica, na qual as relações de dominação e opressão se tornam mais visíveis pelos sujeitos marginalizados. Como o Estado é atravessado por lutas de classe, seja, dentro, acima ou à distância, suas funções são diretamente afetadas por tais lutas (JESSOP, 1997). A esse respeito, Milani (2015) destaca uma economia política da PEB, isto é uma base material que implica na distribuição e acesso desigual aos bens sociais trazidos pela política externa. Nesse sentido, ainda que a política externa responda a questões sistêmicas externas, é também “o reflexo dos jogos de poder entre atores econômicos, políticos e sociais dentro das fronteiras nacionais” (MILANI, 2015, p. 60). Assim, a separação radical entre o doméstico e o internacional vem sendo questionadas sob as bases de que, além de uma política de Estado dedicada à manutenção da soberania e integridade territorial, a política externa é “também o resultado das disputas de poder existentes no âmbito interno, traduzindo as relações de poder no exterior, traduzindo as preferências e prioridades daqueles que conseguiram se afirmar e prevalecer” (VELASCO, 2019, p.497).

Na década de 1990, com a abertura política e comercial, além da superação do modelo de substituição de importações há maior importância da política doméstica na formulação da PEB, de maneira que a PEB “além de representar interesses coletivos no plano mundial, passou a ter que negociar interesses setoriais, inserindo-se diretamente no conflito distributivo interno”, o que implica na:

potencial diminuição da autonomia decisória prévia do MRE na condução da política externa e a politização da política externa, em função de seu novo componente distributivo, com a possibilidade de criação de novas coalizões favoráveis a mudanças de status quo, em face dos incentivos e restrições presentes nos planos doméstico e internacional (LIMA, 2000, p. 295)

No capítulo anterior, buscamos oferecer diferentes perspectivas sobre o papel do Estado no período da globalização, bem como analisar do que se trata tal período. Nossa abordagem é adequada parcialmente da internacionalização do Estado coxiana, no sentido de que durante esse período consideramos há que de fato uma busca por ajuste dos Estados às necessidades da economia global. No caso sul-americano, conforme defendem Panitch e Gilpin (2012, p.216), a crise da dívida fez com que os países da região tivessem que se submeter à disciplina de mercados financeiros como forma de atrair capital. O paradigma do Estado Normal é uma instrumentalização da PEB a essa conjuntura.

Contudo, baseando-nos nas próprias contribuições de Panitch e Gilpin (2012), mas também nas de Wallerstein (1999), Jessop (1997) e Hirst, Thompson e Bromley (2009) entendemos que o Estado não é uma simples agência de forças sociais transnacionais para o ajuste de políticas nacionais à economia global. O aparelho de Estado é central para estabelecer a coesão social em formações sociais cindidas em classes (POULANTZAS, 2014). Ademais, ainda são os Estados que legitimam a ordem global, mesmo que estejam em processo de enfraquecimento de sua soberania. Assim, a cidadania, a incorporação de agendas em escalas micro e a garantia de redes de crédito, informações e acordos (HIRST; THOMPSON; BROMLEY, 2009) ainda estão no Estado. O Estado ainda é fundamental como vínculo entre as pautas globais e o que acontece efetivamente “no território”, é o instrumento de mediação preponderante dessas relações.

Mesmo que o fato definidor da política dos Estados ainda seja a disputa entre as forças sociais em seu interior (PANITCH, 1994), acreditamos que a internacionalização do Estado e da produção afetaram significativamente a dinâmica dos blocos no poder nos Estados, especialmente na forma de Estado que interpretamos ser o caso brasileiro. Conforme expusemos no capítulo anterior, a reconfiguração das relações sociais de produção produz novas classes capitalistas mais vinculadas ao capital internacional (PANITCH; GINDIN, 2012). A partir desses dois processos, a criam-se cisões nos blocos no poder, de sorte que as burguesias se dividem e se alinham conforme sua integração aos mercados globais (JESSOP, 1997). As fronteiras e as forças sociais no interior dos Estados são crescentemente atravessadas por tais dinâmicas, e nesse sentido a abordagem de Cox das forças sociais bottom-up e top-down é bastante útil para identificar a luta pela hegemonia.

O aprofundamento do processo de globalização acentua ainda mais complexidade da política externa a partir do momento em que há uma maior permeabilidade de fronteiras que implica num aumento no número e diversidade de atores e temas de interesse internacional (LIMA, 2005). Ora, como vimos anteriormente, ainda no início dos anos 90, houve iniciativas em direção de uma tímida abertura da política externa quando, por exemplo, foi autorizada a abertura do arquivo histórico do Itamaraty, além da promoção de seminários de política externa com membros da sociedade civil (MESQUITA, 2012, p.286). A legitimidade da PEB, antes estritamente vinculada ao prestígio do Itamaraty e aos desígnios do poder executivo, passou a cada vez mais não ser centrado apenas na autoridade burocrática, mas na formulação democrática desta

(POMEROY, 2016, p.715). Certamente não se trata de um processo restrito à realidade brasileira, mas sim de um fenômeno internacional de fortalecimento da diplomacia pública⁵⁸ frente à internacionalização do Estado. Diante de processos *top-down* que enfraqueciam as instâncias decisórias e a democratização dos Estados, e a processos transnacionais, uma série de aparelhos privados de hegemonia⁵⁹ começaram também um processo de internacionalização *bottom-up*, que se refletiu, por exemplo, na Eco 92, com participação ampla de ONGs, OSCs e outras entidades. De acordo com Cervo (2003, p.18), nesse período houve inclusive uma espécie de enfraquecimento do Itamaraty, diante da chamada “governança global”:

Política exterior tornava-se conceito fora de moda, mero ornamento da ação do Estado, visto que não se lhe consignava mais a realização de interesses concretos. Por isso mesmo, durante a era Cardoso, o Itamaraty trocava amiúde de ministro ou mantinha por vários anos quem não manifestasse vontade forte ou pensamento próprio.

O cientista político Carlos Milani (2015, p.70) destaca que questões como o que é um problema de política externa, como ele se constrói socialmente são questões que podem variar de acordo com o governo, de modo que escolhas do governo são dotadas de considerações sobre vencedores e perdedores dentro de decisões da PEB. Nesse sentido, o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) pode ser visto como um novo marco na caracterização da PEB como política de Estado e política pública.

Não entraremos aqui nos pormenores ou nos princípios gerais da PEB de Lula, objeto da próxima seção, mas cabe destacar algumas das principais modificações que resultaram numa maior politização da PEB. Milani (2015, p.65) destaca que ainda que a mudança na PEB, no sentido de sua continentalização, tenha iniciado gradualmente com a redemocratização, foi a partir de 2003 que tal processo se intensifica, quando o país

⁵⁸ De acordo com Chitty (2009 apud Lopes, 2012), a diplomacia pública consiste nas múltiplas abordagens em que o setor público, em conjunto com o segundo setor (empresariado), o terceiro setor (ONGs), o quarto setor (canais de imprensa) e a população nacional, desenvolve uma política externa participativa, que busca servir o interesse nacional, com suporte doméstico e credibilidade fora do país.

⁵⁹ Utilizamos tal conceito na acepção de Carlos Nelson Coutinho como “organismos coletivos voluntários e relativamente autônomos em face da sociedade política” (HOEVELER, 2019, p.152). Nesse sentido, o termo “privado” faz referência à sociedade civil, isto é “o conjunto dos organismos designados vulgarmente como ‘privados’”. Conforme aponta Fontes (2010, p.239) ao analisar as ONGs como aparelhos privados de hegemonia, “seu papel de conservação ou de transformação, deriva de sua atuação orgânica com as classes sociais em luta”. Aparelhos privados de hegemonia podem, conforme sustentamos em nota do primeiro capítulo sustentar a hegemonia da classe dominante, como dar materialidade e formar as bases de visões coletivas de mundo das classes subalternas em prol de um modelo alternativo e contra-hegemônico. Traduzem-se, assim, tanto em associações vinculadas às forças sociais hegemônicas, como às contra-hegemônicas, sendo necessária essa identificação metodológica na pesquisa histórica (HOEVELER, 2019). Portanto, ao referenciar os aparelhos privados de hegemonia das forças sociais contra-hegemônicas, buscaremos fazer referência à materialidade dessas forças sociais.

adota uma diplomacia mundial “fundada em uma narrativa política de denúncia sobre as assimetrias do cenário internacional, de expressa insatisfação geopolítica com o seu status na ordem internacional e, portanto, de demanda de reconhecimento”. Ora, é justamente essa nova postura “demandante” em vários temas e regimes internacionais que tende a impactar mais agentes domésticos e induzir sua participação, e somada à ampliação da agenda internacional acaba por favorecer a internacionalização de outros atores domésticos fora do aparelho burocrático do Estado (LIMA, 2005, p.15-16).

O aumento do número de temas inseridos na agenda brasileira ampliou também a base societal da política externa, de modo que a política internacional passou a impactar múltiplas agências do Estado “com agendas externa próprias ou complementares às linhas de ação do Itamaraty”, sendo a PEB àquele momento “fruto de coalizões de interesses de atores domésticos e internacionais com variada capacidade de influência” (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p.2). Esse processo provocou uma abertura de diálogos sobre a PEB nas últimas duas décadas, os quais se debruçam sobre uma miríade de temas e não se restringem ao MRE, e assumem diferentes formatos, como grupos de trabalho, reuniões informais, seminários, conselhos empresariais e consultas públicas (POMEROY, 2016, p.720). Lima (2005) sustenta que o envolvimento de novos atores e interesses, dentro e fora do Estado, em temas internacionais gera quatro consequências principais no processo decisório da PEB: constituição de novas *constituencies* na política externa; demanda por mudanças institucionais no processo decisório; ampliação das dificuldades de coordenação da política externa; e politização da política externa.

As novas *constituencies* se referem à mobilização e interesse de setores sociais amplos em relação a questões externas. Para Saraiva (2013), houve um maior interesse pela PEB na sociedade civil, com maior atenção da opinião pública e de agentes econômicos ao comportamento externo brasileiro. Isso reflete os processos anteriormente descritos que sinalizam para a cisão na formação social e na internacionalização da PEB. De acordo como Vigevani e Cepaluni (2016, p.138) houve um “crescimento evidente” do debate doméstico sobre política externa no governo Lula, parcialmente:

por que as questões econômicas internacionais ganharam relevância no debate interno, passando a interessar à opinião pública, às elites, aos empresários, aos sindicatos, aos partidos e ao Parlamento. Por outro lado, as inovações passaram a encontrar resistência, enfraquecendo o que até então parecia ser um razoável consenso doméstico para uma política externa.

A inclusão e interesse de novos atores na PEB trouxe também maior dificuldade de coordenação. Nesse aspecto, Hirst, Lima e Pinheiro (2010) sublinham que se por um lado aumentou-se a legitimidade e credibilidade dos compromissos internacionais do país, por outro tornou-se mais complexa a construção de consensos para a implementação de agendas externas, havendo ainda o risco de disputas inter-burocráticas e divisões na burocracia diplomática. Dado esse aspecto, é relevante se considerar a dinâmica de interação das diferentes burocracias dentro do aparelho do Estado, considerando o peso de cada ministério e os interesses dos grupos políticos ali presentes, conforme destaca Berringer (2015, p.20).

Milani (2015, p. 69) também argumenta no sentido da complexidade dos consensos destacando que com a presença de múltiplos atores na definição da PEB, há em alguns casos “tensões e contradições, impondo à Presidência e ao Itamaraty a necessidade de maior coordenação e diálogo com atores institucionais não tradicionais e atores não estatais nesse campo renovado da política externa”. Cada vez mais no Brasil, política doméstica e externa se tornam mais imbricadas, devido principalmente ao impacto doméstico da PEB “que tem gerado custos e benefícios diferentes aos diversos segmentos sociais”, de maneira que se verifica crescentemente “a mobilização de uma variedade de grupos de pressão e de organizações da sociedade civil no sentido da defesa de seus interesses específicos no que diz respeito à PEB” (FARIA, 2008, p.85).

Não se trata, então, de um esvaziamento do Itamaraty, o que o próprio Milani (2015) aponta como um risco à “privatização” da PEB por determinados setores. Numa perspectiva de democratização da PEB e inclusão de mais atores, o Itamaraty deve assumir um papel conciliador “por afirmar-se como um ministério menos suscetível às pressões setoriais de grupos de interesse que não raro “sequestram” outros ministérios, além de conceber uma visão mais ampla sobre os interesses internacionais do Brasil”, dessa maneira cumprindo uma função de “assegurar o equilíbrio entre os diferentes atores que incidem na PEB” (VELASCO, 2019, p.498). A função do Itamaraty se vincula ao que descrevemos a partir de Poulantzas, ou seja, ao grau de opacidade e permanência do Estado, que contínua e gradativamente adapta mudanças à continuidade e aos interesses de longo prazo do bloco no poder.

A cientista política Maria Regina Soares de Lima (2005, p.16) entende, porém, que aproximar a política externa da sociedade civil, incluindo-se movimentos sociais e setores não organizados, é um dos desafios da PEB e um elemento de êxito para uma

política externa, que deve estar “assentada em dois pilares: sólidas e diversificadas alianças internacionais e legitimidade democrática e apoio político interno”. A esse respeito, apesar dos avanços concebidos nas últimas décadas em relação à maior abertura da PEB a outros atores, Velasco (2019, p.497) defende que a verdadeira democratização não ocorreu, “mantém-se, sobretudo nas altas esferas diplomáticas, uma postura ainda muito conservadora e resistente ao reconhecimento da sociedade e da opinião pública como atores” de política externa. Isso se dá principalmente na questão da *accountability*, isto é, na precariedade das informações e do diálogo por parte dos diplomatas. A participação se consolidou principalmente a partir de reuniões informais e seminários, de forma a incorporação da sociedade civil em negociações internacionais não é prática consolidada e acontece muitas vezes pela iniciativa das próprias OSCs, com recursos próprios e de maneira autônoma (POMEROY, 2016). Ademais, de acordo com Pomeroy (2016, p.720), vários estudos indicam a baixa capacidade de influência dos canais de participação nas posições finais da PEB. Nesse sentido,

a ausência de diretrizes e critérios para o estabelecimento do diálogo com a sociedade civil, que se caracteriza em grande parte por sua informalidade, baixa institucionalização e caráter discricionário. Como resultado, identificamos uma série de limitações à qualidade da participação, como assimetria de informações, falta de metodologias estruturadas e transparentes e falta de critérios quanto à diversidade e representatividade dos participantes (POMEROY, 2016, p.723)

Lopes (2012, p. 196), por exemplo, demonstra que mesmo em Estados considerados “democracias institucionalmente funcionais com populações politicamente ativas”, pode se observar “uma dissonância entre reivindicações da sociedade e a política externa implementada”, uma vez que “a prática da diplomacia per se tende a desfavorecer a participação popular na produção da política externa” já que “os métodos diplomáticos tradicionais, e até mesmo as chancelarias que adotam a rota da “diplomacia pública”, supõem o Estado, e não a sociedade, como o centro do processo deliberativo em política externa”. Assim, argumentaremos que a PEB em SAN constitui um emblemático exemplo da politização da PEB em suas múltiplas dimensões, isto é, na aproximação com a sociedade, no envolvimento de várias agências burocráticas, na incorporação de aspectos de continuidade na mudança, na pauta da coalizão governante e diplomacia presidencial e nas contradições.

É importante ressaltar também que tal processo, no caso de SAN, também reflete um processo próprio de internacionalização da sociedade civil organizada desde a década de 1990, com participação em Cúpulas da ONU como a Rio-92 e, especificamente no caso de SAN, com a participação na delegação brasileira presente na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996. Ademais, cabe ressaltar a transnacionalização das forças sociais contra-hegemônicas no tema, principalmente em torno do conceito de soberania alimentar, algo que exploraremos adiante.

2.4 - A política externa “ativa e altiva” e a reconfiguração do discurso desenvolvimentista

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, pareceu inaugurar um novo período na política brasileira e na PEB. Para além da representatividade de um ex-sindicalista, de esquerda e ligado a movimentos sociais ser eleito presidente, o seu discurso de posse dava o tom de mudança e vontade política de combater injustiças sociais, lutar por autonomia na política externa e melhorar as condições de vida de milhões de brasileiros, no que o ex-presidente chamou de “o reencontro do Brasil consigo mesmo” (LULA DA SILVA, 2003). No primeiro mandato, dada a própria desconfiança que o novo governo gerava em setores mais conservadores da sociedade e aqueles ligados ao capital internacional, houve um prosseguimento sobretudo da política econômica vinculada ao tripé macroeconômico⁶⁰. De acordo com Lima (2005), a política externa, uma vez que está bastante vinculada ao executivo, permite um espaço de inovação a governantes com pouca margem de manobra para inovar, como o primeiro mandato do governo Lula.

A despeito do grande ímpeto pela mudança em relação ao governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), Vigevani e Cepaluni (2016, p.123, grifo nosso) consideram que não houve uma ruptura significativa com os paradigmas históricos da PEB, mas uma “mudança significativa na *ênfase* dada a certas opções abertas anteriormente a ela”. Doratioto e Vidigal (2014, p.193) sinalizam na mesma direção que “o governo Lula não alterou o essencial da política exterior brasileira, que havia sido redefinida a partir de 1999, no sentido de promoção das exportações e de maior ênfase nas relações dos países

⁶⁰ O tripé macroeconômico constitui a base da política econômica brasileira desde o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e se baseia no conjunto de três elementos: o câmbio flutuante, as metas de inflação e a meta de superávit fiscal

em desenvolvimento, ou emergentes”. Nesse aspecto, Ricupero (2010, p.647) vai ainda mais longe, e analisa que a PEB de Lula não rompeu de fato com a tradição diplomática do “pragmatismo responsável e ecumênico”, princípio orientador da política externa pós-Geisel, e também buscou “obter benefícios simultaneamente do Primeiro e do Terceiro Mundo” (MIYAMOTO, 2013, p.131).

O ex-chanceler Celso Amorim (2003-2011) se aproxima do tom da interpretação que indica a mudança da ênfase ao definir a nova PEB como uma política externa “ativa” (ou seja, poderia tomar posições independentes) e “ativa”, porque “não se resumiria a ficar reagindo diante de situações, mas promoveria assuntos, iniciativas e agendas novas” (AMORIM, 2014, p. 33). Essa nova postura teria se manifestado em princípios já consagrados da PEB como a busca pelo desenvolvimento, o universalismo, o multilateralismo e a busca da autonomia, ora ampliando o espaço, ora ressignificando os conceitos. Cervo (2003) enxerga, inclusive, uma mudança no paradigma da PEB com a passagem do “Estado Normal” para o que chama de “Estado Logístico”, isto é, associando o liberalismo hegemônico global ao desenvolvimento interno brasileiro, em busca da “superação das assimetrias entre as nações”:

Diferencia-se do paradigma desenvolvimentista, com o qual convive sem conflito, ao transferir à sociedade as responsabilidades do Estado empresário. Diferencia-se do normal, consignando ao Estado não apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas a de secundar a sociedade na defesa de seus interesses, na suposição de que não convém sejam simplesmente entregues às leis do mercado. Por fim, o Estado logístico imita o comportamento das nações avançadas, particularmente os Estados Unidos, visto como protótipo do modelo (CERVO, 2003, p.21).

O paradigma do Estado Logístico favorece, por si só, a acentuação da PEB como política pública. Isso se dá uma vez que, em tal modelo, a política externa é compreendida dentro de interesses nacionais complexos e diversificados, isto é, o agronegócio que busca a liberalização e flexibilização das barreiras comerciais e um câmbio favorável à exportação, o empresariado que busca desenvolvimento tecnológico e proteção da indústrias e os operários e consumidores, defendendo a garantia de empregos e salários para acesso aos bens sociais numa sociedade capitalista (CERVO, 2003). A economia política presente na PEB indicava a busca pelo aumento das exportações, investimento e assimilação de tecnologia, assim sendo, a diplomacia buscava “negociações de acordos comerciais com vantagens concretas para o país, o combate a práticas protecionistas e a

ampliação dos mercados consumidores de bens primários ou semielaborados” (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014, p.179).

O contexto internacional, inicialmente encarado como “complexo e pouco amistoso” pelo próprio chanceler Celso Amorim, devido à possibilidade de guerra, às práticas comerciais predatórias dos países ricos e à presença de capitais especulativos (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014, p.179), se mostrou favorável à atuação externa brasileira. De acordo com o embaixador Rubens Ricupero (2010, p.38), a primeira década do século XXI foi marcada por ser favorável ao policentrismo, no sentido da possibilidade de atores intermediários lograrem tomar atitudes autônomas e influenciarem decisões globais. Isso se deveu em parte a um cenário econômico marcado pela expansão da economia mundial, seguido por uma crise que desestabilizou as economias avançadas ocidentais e favoreceu o protagonismo do G20. Ademais, devido às atenções voltadas à guerra ao terror, os Estados Unidos reduziram o enfoque no continente latino-americano, enquanto Argentina e México enfrentavam crises, de modo que se verificou um “vazio de liderança” na América Latina. Assim, essas tendências abriram “possibilidades inéditas para atores intermediários favorecidos por condições de estabilidade político-econômica e dotados de capacidade de formulação e iniciativa diplomáticas como o Brasil no começo de 2003” (RICUPERO, 2010, p..39).

Para entender os interesses globais da política externa de Lula e, posteriormente, a especificidade da participação do Consea nessa política é preciso discutir brevemente a base social de seu governo, isto é, a frente política que dava sustentação a seu governo. Conforme sugerem Boito Jr. e Berringer (2013), o governo de Lula é marcado pela ascensão de uma burguesia interna brasileira, que havia sido prejudicada a partir da orientação neoliberal dos governos anteriores. Tal burguesia mantém uma base própria de acumulação e disputa posições com o capital internacional. A essa burguesia, se somam setores das classes populares que constituíram historicamente o PT (BOITO JR.; BERRINGER, 2013). Essa frente política não seria anti-imperialista e tampouco marcaria uma ruptura com o capital financeiro internacional, mas seria orientada por um programa político neodesenvolvimentista⁶¹, em detrimento das abordagens neoliberais anteriores

⁶¹ Em linhas gerais, Berringer (2015a) define o neodesenvolvimentismo como o desenvolvimentismo possível dentro do modelo capitalista neoliberal periférico. Isso implica a busca pela retomada do crescimento econômico do capitalismo brasileiro a partir do incentivo do Estado. Como diferenças em relação ao desenvolvimentismo tradicional, a autora aponta 10 fatores, a saber: 1) índices mais modestos de crescimento; 2) menor ênfase ao protecionismo do mercado interno; 3) menor peso à indústria local; 4) aceitação da especialização regressiva, já que a produção se concentra em segmentos de baixa densidade

(BERRINGER, 2015a). Para a autora, a orientação neodesenvolvimentista fazia com que interesses das classes populares também fossem atendidos na política global do governo, Na verdade, o fortalecimento dessa fração burguesa só foi possível “graças ao apoio de setores das classes populares [...] atendidos pelas políticas de diminuição do desemprego, aumento real do salário mínimo, aumento do crédito e expansão das políticas sociais” (BERRINGER, 2015a, p.2683).

Na PEB, essa frente política teria resultado numa orientação geral de subordinação conflitiva, isto é “a manutenção das relações e, ao mesmo tempo, a existência de conflitos pontuais entre o Estado brasileiro e os Estados imperialistas” (BERRINGER, 2015a, p.3090). Os tradicionais paradigmas de política externa, estabilidade macroeconômica e credibilidade internacional, foram sendo substituídos por manutenção da estabilidade, retomada do papel do Estado num projeto neodesenvolvimentista e de inclusão social, ampliando o número de atores e debate dentro da PEB (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010). Também se ampliou o número de temas em que o Brasil atuava e tomava posição, de sorte a destacar-se como um ator global, e principalmente ser uma voz proeminente das relações Sul-Sul. Lima (2005) destaca três vetores conceituais presentes na PEB de Lula: uma visão multipolar do Sistema Internacional sob a perspectiva de que potências médias podem influenciar sua estrutura de sorte a torna-la mais permeáveis aos interesses do Sul global; a ideia de não-indiferença como reinterpretação do conceito de não-intervenção sob a luz da justiça social; o pragmatismo como a busca pelo desenvolvimento e por um papel de protagonismo ao Brasil, mas também vinculado ao universalismo. Tais vetores se vinculam aos eixos que Ricupero (2017) vislumbra na PEB de Lula, isto é, o reconhecimento do Brasil como ator de primeira importância na ordem mundial, a consolidação de condições internacionais que alavancassem o desenvolvimento brasileiro, a ênfase na dimensão Sul-sul do alinhamento e a edificação de um espaço político-econômico exclusivamente sul-americano.

tecnológica; 5) menor distribuição de renda; 6) maior fragilidade político-ideológica da fração burguesa (menor possibilidade de se tornar anti-imperialista); 7) busca por acesso a mercados para exportação de produtos primários e manufaturados; 8) busca pelo aumento do investimento externo direto brasileiro tornou-se uma estratégia de inserção internacional das empresas brasileiras impulsionadas pelo Estado através do BNDES e da política externa sul-sul; 9) não defesa do monopólio estatal da exploração do petróleo, mas a adoção do modelo de partilha; 10) as obras de infraestrutura não são prioritariamente investimentos estatais, pois contam com parcerias público-privadas

Uma outra característica da PEB nesse período foram seus princípios nacionalistas⁶², no sentido da “busca da autonomia decisória e a luta para tornar a ordem internacional menos desconfortável para os países em desenvolvimento”, e uma ativa diplomacia presidencial que promoveu a imagem e a posição do Brasil no sistema internacional, seja no âmbito bilateral, regional ou multilateral (GONÇALVES, 2011). Para Ricupero (2010, p.35), o nacionalismo na PEB de Lula esteve vinculado à busca de “oportunidades de acumular prestígio internacional mediante o reconhecimento externo da grandeza do Brasil e de sua aspiração de igualdade com as maiores potências”.

A preferência pelo multilateralismo está vinculada à tradição diplomática brasileira. Contudo, há uma mudança de postura, uma vez que há o entendimento da necessidade de que foros internacionais se ajustem às novas realidades de poder internacional. A orientação da PEB evocava a democratização das instituições internacionais por considerar que suas estruturas já não mais contemplavam a realidade do século XXI (MIYAMOTO, 2013). Nesse sentido, de acordo com Velasco Júnior (2011, p. 120), o Brasil assume uma identidade “ao mesmo tempo reivindicatória e reformista, essencial para fazer avançar temas caros aos países em desenvolvimento e para a redução das assimetrias internacionais”.

A postura brasileira se assemelha à de outros países emergentes que tendem a ter políticas revisionistas e reformistas em relação à governança global, sobretudo num fortalecimento da dimensão interestatal do Sistema ONU a partir de sua democratização e maior representatividade (LIMA, 2010, p. 4). Dentre as modificações instauradas pela PEB ativa e altiva nesse sentido estão a tentativa de buscar maior equilíbrio na ordem internacional, fortalecer o multilateralismo como forma de aumentar o peso do país em negociações internacionais e ativa participação e fóruns de governança global (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016).

A orientação da subordinação conflitiva, calcada na ascensão política da burguesia interna e o apoio das organizações populares exigiu “do Estado brasileiro maior autonomia no cenário internacional a fim de garantir proteção ao mercado interno, o

⁶² A perspectiva nacionalista da PEB é contraposta à abordagem liberal-cosmopolita por Gonçalves (2011). De acordo com Saraiva (2010, p.48), a corrente nacionalista também é conhecida como autonomista, estando ligada à perspectiva desenvolvimentista em termos econômicos, e “dão maior destaque para as crenças sobre a autonomia, o universalismo e, acima de tudo, o fortalecimento da presença brasileira na política internacional”. Saraiva (2010) contrapõe essa perspectiva à corrente institucionalista-pragmática favorável a um processo de “liberalização condicionada” e que prioriza o apoio e a integração do Brasil aos regimes internacionais em vigência, desde uma perspectiva pragmática.

aumento das exportações e o impulso à internacionalização das empresas brasileiras (BERRINGER, 2015a, p.3174). Tratava-se de uma postura “desinibida” e com atuação multitemática, e não-discriminatória, de sorte que “Lula atuava com desenvoltura tanto no Fórum Econômico Mundial, em Davos, quanto no Fórum Social Mundial, em Porto Alegre” (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014, p.181). Para Ricupero (2010, p.131), “o Brasil procurou jogar em todos os campos”, ou seja, buscando estabelecer igualdade de negociações com os países ricos ao reclamar dos desequilíbrios socioeconômicos e protecionismos, mas também desejando participar de instâncias como o G8, da direção de instituições e do Conselho de Segurança da ONU, ao passo que buscava construir uma frente de oposição junto a países em desenvolvimento. Miyamoto (2013, p.123) entende que essa atuação em diversas frentes se deu numa postura de não se “curvar às pressões e exigências das grandes potências e das agências multilaterais”. Dentre as iniciativas brasileiras em torno da reestruturação do poder global, cabe ressaltar a renovação do G20 como instância fundamental nos debates econômicos, tendo o Brasil liderado a formação de um G20 econômico no âmbito da Rodada de Doha para pressionar pela eliminação de subsídios e barreiras comerciais por parte dos países desenvolvidos. Ademais, a criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul refletiu uma ênfase Sul-sul em temas como inclusão social e desenvolvimento, comércio, segurança, tecnologia da informação, energia, saúde e alimentação (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014). A experiência do IBAS⁶³ refletiria posteriormente a criação dos BRICS⁶⁴ dentro de um marco essencialmente político e multidimensional em relação às estruturas da ordem mundial.

Dentro da nova inserção do Brasil no Sistema Internacional, dotado de uma postura mais “ativa”, o conceito de não-intervenção, um importante princípio histórico da PEB, foi reinterpretado a partir da ideia de “não-indiferença”. Tal ressignificação responde a compromissos domésticos do governo Lula na luta por justiça social e no acervo de políticas sociais de inclusão e combate às desigualdades, as quais foram

⁶³ O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul foi uma iniciativa desenvolvida em 2003, com o intuito de promover a cooperação sul-sul entre esses três países na criação de posições comuns na agenda multilateral, possibilitar oportunidades de comércio e investimento, promover a redução da pobreza e o desenvolvimento social e estabelecer a cooperação trilateral em múltiplos setores (BRASIL, 2019).

⁶⁴ Os BRICS são um agrupamento de países originado em 2006, entre Brasil, Rússia, Índia e China. Posteriormente, em 2011, a África do Sul foi incorporada ao grupo. A origem do bloco surge a partir da análise por parte do economista Jim O’Neil, em 2001, da existência de quatro países que individualmente tinham característica em meios econômicos, empresariais, acadêmicos e políticos que lhes permitiam ser considerados em conjunto. O agrupamento instruído em 2006, porém, ia além das simples características comuns, ao afirmar também um interesse comum em reformar o Sistema Internacional e promover diálogos e cooperação em uma miríade de temas (IPEA, 2014).

inseridas na PEB. Criado principalmente no âmbito do envolvimento brasileiro na missão de estabilização das Nações Unidas para o Haiti (MINUSTAH), o princípio da não-indiferença reafirma o compromisso do país com a solidariedade e justiça social. Segundo Velasco Júnior (2015, p.12), tal postura

tem um efeito legitimador para a atuação internacional do país. [...] a solidariedade para o desenvolvimento, com iniciativas variadas, [...] contribuem para o reconhecimento do Brasil como uma potência média verdadeiramente representativa dos anseios e necessidades dos países em desenvolvimento.

No caso da MINUSTAH, por outro lado, têm sido apontadas graves violações dos direitos humanos perpetradas por militares brasileiros, com denúncias de abusos e violência sexual. Para além disso, há estudos que apontam que o objetivo da MINUSTAH era principalmente o de reestabelecer ou assentar um regime neoliberal no país e garantir interesses do capital estrangeiro (DULCE, 2019).

Se em seu discurso de posse, Lula afirmava que a ação diplomática estaria orientada “por uma perspectiva humanista” (LULA DA SILVA, 2003), a dimensão social da PEB se torna credencial para a busca por protagonismo do Brasil e sua candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, por exemplo. Assim, a PEB deixou de lado “os princípios e valores e optou por defender melhor distribuição de benefícios do comércio internacional e o combate à fome e à pobreza que afetariam a estabilidade internacional (SARAIVA, 2013, p.70). De acordo como Miyamoto (2013, p.127):

O Brasil procurava, com esse comportamento, e canalizando recursos para países em desenvolvimento, apresentar-se à comunidade internacional como nação adulta, portanto responsável, e preocupada em resolver pelo menos parte das grandes dificuldades que afetam parcela significativa da Humanidade, e que encontravam pouca receptividade por parte das grandes potências. [...] o Brasil estaria mostrando ao mundo sua face de grande Estado. Longe de adotar comportamento egoísta, estaria, na realidade, buscando soluções para melhorar o funcionamento do próprio sistema internacional

Um outro lado da postura da PEB de Lula se refere a um pragmatismo na busca por melhores resultados para o Brasil, o que se traduziu na procura por autonomia, no universalismo de parcerias e na reinterpretação do desenvolvimento. Segundo Vigevani e Cepaluni (2016), à diferença de seu antecessor, o governo Lula buscou um posicionamento mais assertivo em torno da defesa da soberania nacional. Para os autores, o paradigma da PEB teria passado da ideia de autonomia pela participação, isto é adesão

aos regimes internacionais liberais de forma a influenciar de maneira menos assertiva princípios e regras internacionais, para o conceito de autonomia pela diversificação:

adesão aos princípios e normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, mediante acordos com parceiros comerciais não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Leste Europeu, Oriente Médio etc.), na tentativa de reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e, ao mesmo tempo, manter boas relações com [105] os países em desenvolvimento, cooperando em organizações internacionais e reduzindo, assim, o poder dos países centrais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p. 130)

A autonomia pela diversificação se vincula diretamente ao universalismo da PEB, isto é a busca pela diversificação de parcerias como forma de se reduzir a vulnerabilidade externa (VELASCO JÚNIOR, 2011, p.120), e se constitui tanto como produto da diversificação de parceiros como instrumento de ação do Brasil enquanto *player* global (SARAIVA, 2013). Desse modo, percebe-se a atuação do país em diversos fóruns internacionais e em diferentes coalizões de países que de nenhuma maneira são mutuamente excludentes. O universalismo e a busca pela autonomia funcionam de maneira recíproca, de forma que ainda que a autonomia seja o maior objetivo, “a diversificação de parceiros passou a ser vista pelo governo como ferramenta para alcançá-la (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p.142). Ricupero (2010, p.44) entende que apesar de a incorporação de novos atores nas grandes discussões e fóruns sobre a política internacional já este em curso quando da PEB de Lula, para o país “o salto foi ainda mais significativo por nos habilitar a aceder ao âmbito das grandes decisões financeiras e monetárias a que antes só comparecíamos como réus de moratórias e atrasos de pagamento”.

O ponto fulcral da PEB de Lula era ainda a busca pelo desenvolvimento. Nesse aspecto há, contudo, uma reformulação do conceito. Para Lima (2010, p.7), a PEB de Lula se reconfigura como instrumento da estratégia de desenvolvimento, diferentemente do período anterior quando a PEB era concebida com função assessora e auxiliar da credibilidade internacional e estabilidade macroeconômica. Há também uma reinterpretação do próprio conceito de desenvolvimento dentro da PEB. Conforme vimos, isso se dá principalmente por influência de uma orientação neodesenvolvimentista da frente política. Nesse sentido, ressalta-se o fundo social de combate à fome e à miséria e às desigualdades como problemas de desenvolvimento e que promovem um nexo entre desenvolvimento e segurança internacional. Assim, a interpretação brasileira passa a enfatizar “os indivíduos e a elevação do seu bem-estar e nível de vida” (VELASCO

JÚNIOR, 2015, p.9), de maneira semelhante a movimentos de inclusão social e combate à fome e à miséria que vinham sendo adotados a partir de um arsenal de políticas públicas em âmbito doméstico. Na lógica neodesenvolvimentista, esse tipo de atuação enfatiza internacionalização da burguesia doméstica enquanto busca garantir a proteção ao mercado interno, a conquista de novos mercados, e o aumento do poder aquisitivo da classe trabalhadora via aumento de crédito, estímulo ao consumo, geração de empregos e políticas sociais” (BERRINGER, 2015a, p.378).

Contudo, como ressalta Berringer (2015b), o interesse nacional representa o interesse da fração hegemônica, apesar de ser apresentado como interesse geral. Dentro da frente neodesenvolvimentista, prioritariamente se buscava ampliar o prestígio do país, o que refletia contradições presentes no discurso e na prática. A PEB de Lula constituiu também um espaço de expressão das contradições de classe inscritas na frente política neodesenvolvimentista. No caso da CSS, por exemplo, Garcia e Kato (2016) apontam que a cooperação brasileira se mescla e se confunde com investimentos privados de empresas brasileiras nos países receptores. No caso analisado pelas autoras, do Corredor de Nacala, em Moçambique, sustenta-se que “a principal iniciativa de cooperação brasileira se dá em territórios sobrepostos àqueles mirados pelos interesses dos principais grupos econômicos brasileiros” (GARCIA; KATO, 2016, p.82). Desse modo, as autoras indicam que “a principal iniciativa de cooperação brasileira se dá em territórios sobrepostos àqueles mirados pelos interesses dos principais grupos econômicos brasileiros”.

O campo da alimentação, por exemplo, expressou contradições internas que derivam de dois modelos muitas vezes antagônicos. De um lado, estão grupos ligados ao agronegócio baseado na concentração de terras, cadeias longas, monocultura e ao setor agroexportador; de outro, a abordagem de SAN aqui exposta, baseada em direitos, na participação social e soberania alimentar. De acordo com Muñoz e Carvalho (2016), “estas incoerências, verificadas no âmbito interno, são passíveis de exportação, junto às políticas que as promovem”. Trabalhos como o de Aguiar e Pacheco (2016), demonstram o avanço de uma concepção de desenvolvimento baseada no agronegócio sob o escopo da Cooperação Sul-sul a partir da implantação do PROSAVANA em Moçambique, que inclusive é contrária a princípios de SAN consolidados no Brasil, merecendo inclusive uma nota de preocupação do Consea.

De acordo com Ricupero (2017, p.670), a atuação do Brasil em temáticas sociais, e sobretudo o papel de Lula no combate à desigualdade social, foram elementos que

influenciaram o prestígio “sem precedentes” de que gozou o Brasil no período, ainda que fosse exagerada a visão sobre a solidez e irreversibilidade das conquistas sociais logradas. Doratioto e Vidigal (2014) entendem que, no geral, apesar de alguns avanços em torno da aceleração do capitalismo brasileiro, a PEB de Lula não logrou mudar o lugar do Brasil dentro da economia mundial:

A hipótese é que o Brasil tenha dado alguns passos em direção às economias desenvolvidas, mas como essas avançaram no mesmo ritmo, ou mais rapidamente em termos tecnológicos e no desenvolvimento de produtos e serviços, o país não alterou de forma substancial sua posição relativa (DORATIOTO; VIDIGAL, 2014, p.193).

A agenda de SAN da PEB está diretamente vinculada a essa reorientação do desenvolvimento, mas também da busca por uma ordem multilateral mais representativa e menos assimétrica além de estar no cerne do conceito de não-indiferença. Expressa também as contradições típicas de uma frente política que congrega setores do agronegócio, do capitalismo industrial e da agricultura familiar e camponesa. Conforme pontuam Boito Jr e Berringer (2013, p.34), “embora ampla, heterogênea e contraditória na sua composição de classe, a frente política neodesenvolvimentista existe e atua como tal. Em momentos críticos do processo político nacional, as forças que a integram agem juntas no plano político – embora entrem em um conflito”. Na seção seguinte, buscaremos explorar as especificidades da interpretação de SAN no Brasil, além da construção desse campo no âmbito da sociedade civil, o que levou a uma organização bastante particular da PEB nessa agenda a partir de instâncias de participação social multidimensionais como o Consea e o CGFOME. No cerne de nossa análise, está a dimensão da disputa e das contradições que ocorrem na frente política neodesenvolvimentista e produzem disputas entre diferentes aparelhos do Estado.

3

Hegemonia e contra-hegemonia na economia política da alimentação

Os capítulos anteriores construíram a base teórica-epistemológica sob as quais analisaremos o objeto empírico. Se no segundo capítulo isso se traduziu numa leitura da política externa como política pública pela via da teoria gramsciana da hegemonia, o que pretendemos fazer agora é uma análise ainda mais direta da economia política da alimentação, isto é, os principais debates e acontecimentos históricos no tema desde a Segunda Guerra Mundial, assim como seu posterior desenvolvimento no Brasil, e transposição à PEB.

Assim, pretendemos antes de mais nada definir o que consideramos hegemônico ou vinculado às forças sociais *top-down*. Seguindo o próprio método filológico gramsciano, procuraremos enfatizar o específico e a materialidade dessa hegemonia na história. Conceitos precisam ser continuamente readaptados às condições históricas e materiais concretas, de modo que não há universalidade. Conceitos como hegemonia, Estado e forças sociais, por exemplo, precisam ser verificados numa rede de relações entre particularidades na dialética histórica (BUTTIGIEG, 1998). Não há, pois, hegemonia ou contra-hegemonia separada das forças sociais que expressam sua materialidade.

Uma vez feita a análise das condições históricas e materiais concretas pelos quais as forças sociais *top-down* se expressam na ordem mundial hegemônica e posteriormente durante a crise de hegemonia, partiremos para o que consideramos expressões das forças sociais contra-hegemônicas no Brasil. O estudo mais particular do caso brasileiro se dá pela centralidade do Brasil no processo de transição econômica agrícola entre a Pax Americana e o período de globalização e crise da hegemonia. Isso não significa que deixaremos de lado toda a expressão transnacional e mundial de forças sociais contra-hegemônicas com que a sociedade civil, entendida aqui como aparelhos privados de hegemonia, mantiveram correspondência e se inspiraram para sua própria construção política. O caso mais emblemático é justamente o termo “soberania alimentar” cuja materialidade em forças sociais *bottom-up* e numa nova economia política se expressa claramente.

Por último, o capítulo trata, sob inspiração Poulantziana, da expressão das contradições de classe na formação social do Estado, assim como a utilização dos

aparelhos de Estado para dar conta dessas contradições. Nesse sentido, apresentaremos a manifestação desse campo contra-hegemônico na materialidade do Estado, a partir da participação social no Consea e na Conferência Nacional, enfatizando sua leitura e propostas de política externa a partir da experiência anterior. Isso se dará também a partir da análise de elementos contra-hegemônicos em atas de reunião, exposições de motivos e resoluções do Consea, assim como os documentos das Conferências Nacionais

3.1 – A estrutura histórica da economia política da alimentação

No primeiro capítulo, introduzimos o conceito de estrutura histórica sob o qual nos debruçaríamos metodológica e epistemologicamente para analisar nosso objeto de pesquisa. A abordagem coxiana de uma estrutura histórica denota três potenciais de forças que interagem em determinada conjuntura histórica e oferecem um terreno para a dialética histórica. Originalmente, Cox (1981) definiu os três potenciais como capacidades materiais, forças sociais e instituições que, posteriormente traduzidos nas relações internacionais, se identificam em Estados, relações sociais de produção e ordens mundiais, respectivamente. Ora, fundamentalmente o que essa abordagem conota é uma visão multidimensional de poder e de como ele é exercido. Gramsci, a esse respeito, se notabilizou pela vinculação de estrutura e superestrutura, e apontar o papel da cultura na sustentação de uma hegemonia. Em essência, as estruturas históricas traduzem a visão gramsciana de que “não existe na história uma ‘pura espontaneidade’ consciente e até no movimento mais espontâneo sempre subsistem elementos de direção consciente” (FRESU, 2020, p. 251). Ao entrarmos mais diretamente em nosso objeto, nos debruçamos numa economia política⁶⁵ da alimentação, isto é, numa estrutura histórica mais específica que nos possibilite dar cabo da análise sobre hegemonia e contra-hegemonia em SAN.

A esse respeito, entendemos que o conceito de regimes alimentares (RA) pode ser utilizado como uma tradução do que seria uma estrutura histórica na temática aqui estudada. Regimes alimentares são unidades analíticas que “vinculam as relações internacionais de produção e consumo de alimentos às formas de acumulação

⁶⁵ A economia política se define, segundo Gilpin (2002), pela interação, reciprocidade e tensão entre Estado e mercado no ordenamento das relações humanas. Quando nos referimos a economias políticas, no plural, denotamos uma interpretação semelhante à de Polanyi (1947; 2000) sob o qual há diferentes regimes de distribuição dos bens sociais, sendo a civilização do século XIX caracterizada por ser uma sociedade de mercado, isto é “um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados; a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada a esse mecanismo auto-regulável”, enquanto em outras economias políticas “o sistema econômico era absorvido pelo sistema social” (POLANYI, 2000, p.89)

distinguindo de maneira ampla os períodos de transformação capitalista desde 1870”⁶⁶ (FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989, p.95). A abordagem de RAs possibilita o entendimento da política da alimentação em períodos estáveis e transitórios de acumulação de capital, priorizando “os modos como formas de acumulação de capital na agricultura constituem arranjos globais de poder, expressos por meio de padrões de circulação de alimentos”⁶⁷ (McMICHAEL, 2009, p.140). Note-se, entretanto, que não se trata de adotarmos RA como paradigma analítico de sorte a simplesmente abandonar o instrumental teórico apresentado no capítulo um. Os regimes alimentares são instrumentalizados aqui numa reação dialógica com a estrutura histórica, traduzindo principalmente a dinâmica das forças sociais do campo estudado e das relações sociais de produção. Para McMichael (2021), o próprio capitalismo é um regime alimentar, uma vez que sua reprodução depende da provisão de insumos alimentícios para a reprodução de sua força de trabalho. Ao utilizarmos essa abordagem, desejamos interpretar SAN ou as economias políticas de maneira mais específica e em sintonia com os padrões de acumulação capitalista vigentes. De acordo com McMichael (2021, p. 8):

Substantivamente, o conceito de regime alimentar diz respeito à projeção de poder via circuitos alimentares decorrentes de relações historicamente específicas de produção e acumulação de capital. [...] Isso se refere à estruturação política do capitalismo mundial, e sua organização das agriculturas para fornecer mão de obra e/ou consumidores de forma a reduzir os custos salariais e aumentar os lucros comerciais. Concretamente, um regime alimentar representa uma conjuntura histórica mundial particular na qual as regras que governam definem uma relação de abastecimento alimentar regida pelo preço mundial. Tais regras expressam formas históricas de exercício do poder, por meio de uma ideologia legitimadora, como o livre comércio, a ajuda ao desenvolvimento e a livre iniciativa.

De acordo com o autor, tais regras expressam formas históricas de exercício do poder numa ideologia legitimadora, como o livre comércio, a ajuda ao desenvolvimento e a livre iniciativa. Exemplo disso é que o período de Pax Americana coincide com o segundo RA, também focado nos EUA, em que o país reformulou rotas de excedentes alimentícios para seu império informal de estados pós-coloniais a partir de ajuda alimentar, crédito para industrialização e internacionalização do modelo agroindustrial a partir da revolução verde (McMICHAEL, 2009). A internacionalização desse modelo e

⁶⁶ Traduzido do original: “*which links international relations of food production and consumption to forms of accumulation broadly distinguishing periods of capitalist transformation since 1870*”

⁶⁷ Traduzido do original: “*that it prioritises the ways in which forms of capital accumulation in agriculture constitute global power arrangements, as expressed through patterns of circulation of food.*”

de determinados hábitos alimentares conforma uma forma de revolução passiva nos países receptores, com efeitos diretos sobre soberania alimentar dos povos em prol de um modelo eminentemente capitalista e focado em alta produtividade.

Em suma, o que aqui trazemos é uma visão multidimensional do poder em que a alimentação conforma mais um elemento. A economia política em si, como defendem Blaney e Inayatullah (2010), trata de um projeto ético-cultural. Para os autores “a vida econômica está embutida em instituições sociais que existem dentro de cosmologias específicas de tempo” (BLANEY; INAYATULLAH, 2010, p. 195, tradução nossa). Assim, quando entendemos a economia política nesse diapasão, ela serve “para articular nossas maiores ambições e valores - para riqueza, estabilidade social, ética, paz, (des)igualdade e liberdade” (BLANEY; INAYATULLAH, 2010, p. 16, tradução nossa). Nesse capítulo, esperamos demonstrar justamente as relações de poder que permeiam as economias políticas da alimentação a partir de uma interpretação que vincula os regimes alimentares às teorias de hegemonia. Regimes alimentares se imbricam diretamente às diferentes economias políticas no cerne de sua dimensão ética, seja numa lógica produtivista e centralizadora baseada no mercado, ou numa lógica ético-social que valorize as diferentes culturas alimentares, a alimentação como direito básico e preconize circuitos curtos de produção e distribuição de alimentos baseados na soberania alimentar. Nesse sentido, conforme pontua McMichael (2021, p.4):

O regime alimentar nutre a relação Estado/mercado. Ele tem sido associado com as ordens político-econômicas internacionais institucionalizadas durante os períodos de hegemonia britânica e dos Estados Unidos e, mais recentemente, durante o período de domínio da Organização Mundial do Comércio como uma organização de estado membro responsável pelas regras do comércio internacional.⁶⁸

3.2 – Panorama histórico da Segurança Alimentar sob uma perspectiva hegemônica

⁶⁸ Traduzido do original: “*the food regime nurtures the state/market relationship. It has been associated with the international political-economic orders institutionalized during the periods of hegemony of the British and American states, and, more recently, during the period of dominance of the World Trade Organization as a member state organization responsible for international trade rules*”.

O conceito de segurança alimentar⁶⁹ (SA) tem suas origens ligadas à ideia de segurança nacional na Europa do início do século XX, com foco na capacidade de se garantir a produção autóctone de alimentos por questões de segurança (VALENTE, 2002). Inicialmente, tratava-se de uma questão primariamente doméstica, a ser resolvida por políticas a nível local e nacional. Tal política se torna gradualmente internacionalizada a partir da percepção da existência de subnutrição por um lado, e abundância de alimentos por outro, durante os anos 30, algo já debatido pela Liga das Nações (McKEON, 2015). Foi, contudo, no pós-segunda guerra mundial que se fizeram esforços no sentido de colocar a fome como um problema global. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) foi fundada em 1944 dentro de pressupostos morais, mas também de segurança, colocando o combate à fome como necessário para evitar guerras e construir uma sociedade internacional no pós-guerra. A intenção original da organização era de combater a pobreza e criar uma distribuição de alimentos mais igualitária a nível global (SCHANBACHER, 2010). De acordo com McKeon (2015), almejava-se constituir um Conselho Mundial de Alimentação que fosse capaz de estabilizar preços de alimentos, administrar um estoque mundial de grãos e promover a cooperação entre organizações responsáveis pro crédito agrícola e políticas de comércio para garantir a segurança alimentar. Contudo, a efetivação do direito internacional precisa estar vinculada a uma materialidade de relações de poder. No período aqui discutido, de vigência da Pax Americana, as instituições se vinculavam à propagação da hegemonia norte-americana. De acordo com Cox (2007, p.119), “instituições internacionais corporificam regras que facilitam a expansão das forças econômicas e sociais dominantes, mas permitem simultaneamente aos interesses subordinados fazerem ajustes com um mínimo de desgastes”. No caso da FAO, a proposta do conselho foi sumariamente rechaçada pelos setores agroexportadores apoiados por alguns Estados, que não desejavam que tais assuntos fossem alvo de regulações (McKEON, 2015). McMichael (2021) entende que a política internacional de disseminação de excedentes agroindustriais se vinculava à reconstrução da agricultura norte-americana no pós-guerra, consolidando principalmente uma forma agrícola intensiva em capital e especialização de commodities,

⁶⁹ Conforme veremos ao longo deste capítulo, o conceito de SA é o modo como se desenvolveu a noção hegemônica da problemática alimentar, enquanto a indissociabilidade da garantia de alimentos e os aspectos nutricionais foi uma inovação brasileira, afirmando a segurança alimentar e nutricional (SAN).

de modo que “os Estados Unidos se apropriaram de uma crise de direitos humanos para propósitos políticos”⁷⁰ (McMICHAEL, 2021, p.32).

Durante o período de hegemonia norte-americana, começou a haver transformações no setor agrícola, a partir da criação do “agribusiness”⁷¹. Tal episódio ilustra a capacidade de um bloco histórico hegemônico criar seus próprios “intelectuais orgânicos”, e da importância de se pensar o Estado em sua relação orgânica com a sociedade civil. Pompeia (2021) sustenta que o neologismo sintetizava uma transformação ocorrida ao longo de um século, de aproximação entre o setor agrícola e o de negócios, além de enfatizar uma interdependência dentro do sistema agroalimentar. Tal processo defendia o incremento tecnológico para produtores familiares de renda mais alta e mais eficientes na lógica de produtividade, de forma que se fizesse uma espécie de seleção entre aptos e inaptos a desenvolver atividades no setor agropecuário.

O governo de Lyndon Johnson (1963-1969) constitui um marco na política externa dos EUA ao fomentar o processo de internacionalização do agrobusiness. As políticas de ajuda alimentar impulsionaram a exportação de excedentes crescentes de trigo americano para os novos Estados pós-coloniais, os quais adotavam políticas de redução do preço dos alimentos de forma a sustentar sua industrialização. Ademais, as práticas de subsídio e dumping garantiam um preço competitivo ao trigo norte-americano, o que afetou substancialmente a soberania alimentar dos países receptores de ajuda, uma vez que o “grão americano barato levou ao deslocamento em vez da mercantilização dos alimentos tradicionais”⁷² (FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989, p.104).

No cerne do regime alimentar norte-americano estava a ideia da busca pelo desenvolvimento, traduzido a partir da transnacionalização da agricultura e do consumo de alimentos (McMICHAEL, 2021). Em países do chamado “Terceiro Mundo” e pós-coloniais, tratava-se sobretudo da melhoria das condições de vida de suas populações e da corrida pela industrialização, mas também de temor à “ameaça comunista” na zona de influência dos EUA. No caso brasileiro, isso se refletiu em uma política externa e

⁷⁰ Traduzido do original: “*the United States appropriated a human rights crisis for political purposes*”.

⁷¹ A expressão ‘agribusiness’ foi cunhada em 1955 pelos professores do curso de administração de Harvard John Davis e Ray Goldberg, e refletia um processo de amadurecimento intelectual que desde a década anterior promovia uma área disciplinar que reunia agricultura e negócios na Escola de Negócios de Harvard. Tal noção refletia um “paradigma cooperativo” entre agricultura e negócios, significando a soma das operações de fazenda, manufatura e distribuição de insumos (POMPEIA, 2021).

⁷² Traduzido do original: “*Cheap American grain led to the displacement rather than the commodification of traditional foods*”

econômica de aproximação aos EUA e adoção do receituário liberal, principalmente no governo Dutra (1946-1951), e posteriormente na tentativa de atração de capital estrangeiro e investimento de Juscelino Kubitschek e de seus pares latino-americanos com a tentativa de lançamento da Operação Pan-americana (OPA). A revolução cubana, ocorrida em 1959, acendeu um alerta sobre a necessidade de se trabalhar o discurso do desenvolvimento por parte dos EUA. Conforme definimos no primeiro capítulo, a hegemonia é um processo de liderança moral e intelectual na qual predomina o consenso sobre a coerção (GOMES, 2014), de forma que o hegemona busca, a partir do transformismo, diminuir as forças opositoras e adaptar seu programa sem que se percam os pontos fundamentais.

No caso norte-americano, a presença de Walt Whitman Rostow como conselheiro do Departamento de Estado dos EUA e diretor de planejamento de políticas ao longo da década de 1960 sinalizava a orientação do discurso desenvolvimentista dentro da lógica do transformismo. Sua obra mais conhecida “Os Cinco Estágios do Desenvolvimento: Um manifesto não-comunista”⁷³, publicada em 1961, sintetizava os principais pressupostos teórico-epistemológicos da política de desenvolvimento encampada pelos EUA. A hipótese principal do livro era a da possibilidade de enquadrar todas as sociedades em cinco etapas de desenvolvimento econômico, de maneira em que o autor se dedica a detalhar tais etapas e os caminhos para a progressão entre elas (ROSTOW, 1971). Tais pressupostos influenciaram marcadamente as políticas de desenvolvimento capitalista posteriormente.

Em termos práticos, as políticas de desenvolvimento tradicionais foram orientadas por uma postura tecnicista e padronizadora. Nesse sentido, Ramalingam (2013) ressalta, por exemplo, como agências de ajuda humanitária conduziram uma série de scripts que reproduziam padrões de comportamento em diferentes áreas de seu trabalho. Para o autor, o sistema de ajuda utiliza uma estrutura de crenças implícitas sobre problemas, agência humana e as estruturas sociais (RAMALINGAM, 2013, p.125), o que causa inércia em sua ação, bem como uma incapacidade para lidar com um mundo diverso e complexo. Em termos de SA, o “desenvolvimento” foi orientado tanto por uma

⁷³ Originalmente publicado como “*The Five stages of economic growth: a non communist manifesto*”, a própria tradução aponta para a interpretação de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico.

perspectiva malthusiana, quanto de padronização dos alimentos (e da relação com a alimentação) e sob um enfoque produtivista e de livre-mercado.

A crítica pós-desenvolvimentista tem argumentado que essa tradicional ideia de desenvolvimento é eurocêntrica, ligada a uma noção de superioridade das instituições europeias/ocidentais e com ideias específicas do que tal conceito deveria almejar (ZIAI, 2007). Rist (2008) aprofunda tal visão ao demonstrar como o desenvolvimento se vincula, genealogicamente, a uma tradição de pensamento ocidental. Nesse sentido, o desenvolvimento é visto como fenômeno positivo, cumulativo, como uma adição de etapas e irreversível. Ademais, se relaciona a uma visão ocidental de história única e progressiva/teleológica, sob a qual o ocidente mais “avançado” auxilia as sociedades mais “atrasadas”, o que as priva de sua própria história e de seus valores culturais (RIST, 2008, p. 174-175).

No caso específico da agricultura, o receituário pregado por Rostow aponta para seu gradual nexos com a indústria, principalmente a partir do terceiro estágio de desenvolvimento - “o arranco” - em que se encontravam países como México e Argentina, a partir do que podemos supor que também o Brasil. O contexto de publicação da obra e do discurso de desenvolvimento envolvendo a industrialização da agricultura e a formação do agronegócio coincide com o diagnóstico do latifúndio e da concentração de terras improdutivas como causas da fome. A esse respeito, Josué de Castro se notabilizou com a publicação de “Geografia da fome” (1946) e “Geopolítica da fome” (1952), obras nas quais vinculava à fome ao subdesenvolvimento e à figura do latifúndio, entendendo que “o cultivo de um único produto e o latifúndio constituem dois dos maiores males do continente, que têm uma terrível influência no seu desenvolvimento agrícola e, conseqüentemente, nas suas possibilidades de abastecimento alimentar” (CASTRO, 2019, p.79). Esse tipo de argumentação defendia a necessidade de reformas estruturais de combate à fome e ao subdesenvolvimento, que envolvessem principalmente a reforma agrária e uma melhor distribuição dos bens sociais. Ademais, na lógica bipolar da Guerra Fria, havia a ameaça de revoluções comunistas dado o panorama de desigualdade social e miséria. Conforme vimos no primeiro capítulo, a hegemonia tende a ser mais fraca principalmente nas periferias do sistema (COX, 1987), onde as relações de exploração e desigualdade costumam ser mais explícitas e, portanto, são regiões em que a ameaça de uma contrahegemonia é mais latente.

O latifúndio improdutivo frente à situação de desigualdade constituía uma imagem ameaçadora para a ordem hegemônica. Dessa maneira, o discurso do desenvolvimento trazia ideia de sociedades duplas em países do “Terceiro Mundo”, uma parte que, graças às relações com o mundo capitalista, se modernizou e é próspera, e a outra isolada, baseada na subsistência e pré-capitalista (FRANK, 1966). Rostow, nesse sentido, traz a necessidade de “modernização” da agricultura para aumento da eficiência durante o estágio do “arranco”. De acordo com o autor:

Difundem-se novas técnicas agrícolas e industriais, à medida que a agricultura vai sendo industrializada, e um número cada vez maior de fazendeiros se dispõe a aceitar os novos métodos e as modificações profundas que estes acarretam para seu estilo de vida. As *mudanças revolucionárias na produtividade agrícola* são condição indispensável ao êxito do arranco, pois a modernização da sociedade aumenta radicalmente seus gastos com produtos da agricultura. (ROSTOW, 1971, p.21, grifos nossos).

A chamada “revolução verde” representava justamente a visão de Rostow sobre o desenvolvimento e resultou de um processo de transformação doméstica da agricultura nos Estados Unidos e reordenamento de suas forças sociais. O caráter transformista desse processo é revelado na própria denominação de uma revolução “verde”. O termo foi cunhado por William Gaud, administrador da Usaid, que aludiu aos ganhos de produtividade agrícola como ingredientes de uma nova revolução, que não seria vermelha, mas verde (POMPEIA, 2021). A política externa estadunidense seria agora orientada para um aumento na produção de alimentos em países em desenvolvimento dentro da órbita geopolítica norte-americana, de modo a reduzir possibilidades de instabilidade política, operando-se a noção de agrobusiness no contexto internacional⁷⁴. Isso se refletia em “um conjunto de possibilidades, que partiam dos investimentos, passando pela criação de unidades industriais e redes a montante e pelas vendas de produtos agropecuários, até chegar ao comércio de produtos a jusante” (POMPEIA, 2021, p.1027). Pompeia (2021) destaca também a presença massiva de corporações na construção dessa agenda, as quais compunham o comitê consultivo. Conforme vimos nos capítulos anteriores, a política externa reflete os interesses dos blocos no poder,

⁷⁴ É importante ressaltar que tal processo não se deu de maneira linear e automática, mas foi permeada por conflitos e desarticulação de territórios e modos de produção tradicionais baseadas na diversidade produtiva e na pequena produção familiar e camponesa. Tal processo é contínuo e pode ser verificado atualmente com a expansão da fronteira agrícola do agronegócio e os processos de “*landgrabbing*”

especialmente num país que alcançou a hegemonia. O Estado, nesse sentido, se torna instrumento dessas forças sociais de modo a ampliar seu poder e de conceber seu papel formativo na sociedade civil.

Essa nova orientação da política externa norte-americana teve impactos diretos sobre a FAO e as políticas globais de SA. Nesse sentido, Nora McKeon (2015) destaca o papel dos cientistas na adoção de um processo decisório tecnicista de aumento da produtividade agrícola baseada no uso de tecnologia. A abordagem tradicionalmente adotada por instituições internacionais respondia à lógica do RA hegemônico no pós-segunda guerra que levou à expansão do modelo agroalimentar estadunidense. Assim, o foco recaía, sobretudo, na manutenção de estoques a partir do aumento da produção via uso de tecnologias, e na obtenção de alimentos a partir do comércio internacional (MALUF, 2007, p.53). Nesse regime alimentar, o papel dos alimentos era “subsidiar, simultaneamente, o contrato social do Primeiro Mundo e o desenvolvimento urbano-industrial do Terceiro Mundo” (McMICHAEL, 2005, p.272)

A disseminação do RA norte-americano seguiu uma lógica de transformismo e revolução passiva. Por um lado, cooptou setores potencialmente contra-hegemônicos insatisfeitos com a situação de fome, baixo desenvolvimento econômico e atraso, por outro se apoiou nas classes dominantes dos países receptores de investimentos (McMICHAEL, 2021) e modificou a estrutura produtiva sem modificar fundamentalmente as relações sociais de produção. O latifúndio improdutivo era agora latifúndio produtivo, sem reforma agrária e inserido em cadeias de valor de commodities internacionais. Tratou-se de um processo multidimensional em que incentivou a adoção do pacote da revolução verde com sementes híbridas dependentes do uso de agrotóxicos e fertilizantes, ao passo que facilitou o acesso ao crédito a países em desenvolvimento para o incentivo ao emprego de tecnologia na agricultura. Ao mesmo tempo, a partir do incentivo à monocultura de grãos baseados na dieta norte-americana, e nas próprias políticas de ajuda alimentar, a internacionalização da produção estabelecida pelo RA norte-americano afetou diretamente a soberania alimentar mundial, aumentando a necessidade de importação de alimentos por países do Terceiro Mundo (McMICHAEL, 2021). O caráter de revolução passiva da política externa alimentar norte-americana é destacado por McKeon (2015, p. 15), no sentido de que:

A ajuda alimentar foi usada ostensivamente para combater a fome no mundo. Na verdade, serviu para conter aventuras comunistas aos países

do Sul à medida que conquistavam a independência e para abrir seus mercados às agroexportações americanas, ao mesmo tempo em que promovia a expropriação de seu campesinato patentemente não moderno⁷⁵.

A dimensão hegemônica da revolução verde e do RA norte-americano também pode ser observado na criação de “monoculturas da mente”, em que os saberes locais de produção e consumo de alimentos são substituídos por um saber “científico” ocidental. Nesse sentido, o sistema de saber dominante, “científico”, da revolução verde é introduzido como universal e superior. De acordo com Shiva (2002, p.25), “o saber científico dominante cria uma monocultura mental ao fazer desaparecer o espaço das alternativas locais”, isso, por sua vez, “destrói as próprias condições para a existência de alternativas”. Desse modo, esses processos vinculam-se à própria de modernização ocidental e dos projetos de desenvolvimento exportados para o Sul Global a partir das instituições internacionais⁷⁶(HARDING, 2011, p. 2). Há justamente uma desconsideração pelos sistemas produtivos culturais locais, bem como os conhecimentos tradicionais de produção agrícola, à semelhança do que Ramalingam (2013) destaca quanto a políticas de desenvolvimento. Nesse diapasão, Clammer (2012) destaca a ausência de uma dimensão mais cultural nesse tipo de políticas de desenvolvimento, que se reduzem a uma perspectiva baseada numa certa economia, vista como destacada de qualquer base cultural. Essa abordagem leva a um “desenvolvimento anti-humanista”, em que a complexidade da vida humana é reduzida a uma noção econômica.

A década de 1970 é marcada pela ruptura do bloco histórico dos Estados Unidos que sustentava o sistema Bretton Woods e a conseqüente crise de hegemonia. No campo da Segurança Alimentar, a crise de hegemonia se fez sentir a partir do enfraquecimento do RA norte-americano, a crise de produção de alimentos da década de 1970 e a fragmentação da governança internacional alimentar. De acordo com Cox (1987), uma crise de hegemonia é antes de tudo, uma crise de representação, no qual o antigo está

⁷⁵ Traduzido do original: “*Food aid was used ostensibly to fight world hunger. In fact it served to contain communist overtures to countries of the South as they attained independence and to open up their markets to American agro-exports while promoting the dispossession of their patently “unmodern” peasantry*”

⁷⁶ A Teoria Crítica de RI participa de um debate direto com os pressupostos neofuncionalistas da Teoria Institucionalista, sob a qual instituição são conjuntos de regras que prescrevem ações, limitam a atividade e formam as expectativas dos Estados (KEOHANE; MARTIN, 1999). Para Cox, “*institutions reflect the power relations prevailing at their point of origin and tend, at least initially, to encourage collective images consistente with these power relations*” (COX, 1986, p.219), e se vinculam, não a interesses supostamente claros de Estados (como os institucionalistas entendem), mas do bloco histórico hegemônico.

morrendo, e o novo ainda não surgiu. Nesse caso, as relações de poder baseadas da dominação e na coerção passam a ser mais aparentes.

As contradições do RA norte-americano foram se acentuando durante a década de 70. Por um lado, havia um modelo de desenvolvimento nacional baseado em barreiras tarifárias e subsídios para a modernização da agricultura junto à indústria, por outro a construção de redes transnacionais de commodities junto à internacionalização da produção que vinculava setores agrícolas especializados em diferentes partes do mundo. Ademais, houve a internacionalização das dietas norte-americanas e de seus hábitos alimentares, o que tornou o mundo cada vez mais dependente de determinados grãos, como trigo, e proteínas animais, como bovinos, frango e suínos. A ideologia de desenvolvimento nacional tensionava com um agronegócio cada vez mais internacionalizado em suas cadeias produtivas, tecnologias e artigos alimentares de maneira que “o princípio organizador da economia mundial estava mudando do Estado para o capital”⁷⁷ (McMICHAEL, 2009, p.146).

Neste contexto de maior dependência em relação à dieta norte-americana e da internacionalização da produção, a soberania alimentar e a capacidade de resiliência de países do Terceiro Mundo foram afetadas. Seguindo uma tendência da década anterior, bancos vinham ampliando os empréstimos a países do Terceiro Mundo que eram uma das principais fontes de renda tanto da agricultura familiar, como do capital mercantil norte-americano. Desse modo, a produção agrícola estadunidense expandia seus investimentos, enquanto países do Terceiro Mundo ampliavam as importações de grãos americanos, principalmente o trigo (FRIEDMANN; McMICHAEL, 1989). Se durante a década de 1960, os EUA vinham ampliando seu estoque de grãos e incentivando a exportação a preços baixos, os custos para tais políticas vinham se acentuando, de modo que os EUA reduziram um terço de sua produção de trigo entre 1970 e 1972, diminuindo as reservas de grãos (DUNCAN, 2015, p.52).

Além disso, com a mudança geopolítica na lógica bipolar, a partir do período da *detente*, os EUA e a União Soviética firmaram um acordo de comércio de grãos que fez com que grandes quantidades de trigo, milho e soja fossem retirados do mercado mundial (McMICHAEL, 2021). Para Friedmann e McMichael (1989, p.105) “o isolamento dos blocos comerciais da Guerra Fria havia sido uma condição de estabilidade do regime

⁷⁷ Traduzido do original: “*the organising principle of the world economy was shifting from state to capital.*”

alimentar”. Ao mesmo tempo, em 1973, a crise do petróleo aumentou significativamente o preço das importações em um regime alimentar cada vez mais internacionalizado, o que fez com que o custo de alimentos triplicasse entre 1972 e 1974, gerando uma grave crise alimentar (SCHAMBACHER, 2010). Conforme vimos no primeiro capítulo, o abandono da paridade dólar-ouro e do sistema Bretton Woods acarretou numa reestruturação do Sistema Internacional e das relações sociais de produção, que culminaram no desmonte do Estado de bem-estar social e na ascensão do neoliberalismo. McMichael (2021, p.38) defende que tais acontecimentos levaram a:

uma crescente pressão sobre as taxas de lucro industrial – tudo levando a uma massiva reestruturação do capital em escala mundial, à medida que empresas e bancos internacionalizaram suas operações para incorporar mão de obra barata no Terceiro Mundo⁷⁸

Diante desse cenário, e da crescente interdependência entre os países, viu-se a necessidade de discutir o tema da alimentação em fóruns multilaterais, de sorte a coordenar políticas. Contudo, a quebra de hegemonia afeta também as instituições, que passam a ser arenas das lutas de classes, sob a disputa de diferentes projetos, e perdem parte de sua legitimidade na formação de políticas. No caso da FAO, países do Terceiro Mundo ligados ao G77 e à Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) vinham se aproximando da instituição com vistas a valorizar os preços de suas commodities, garantir maior controle sobre multinacionais e articular políticas de SA que lhes fossem mais favoráveis. De acordo com McKeon (2015), os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), considerados os mais avançados na ordem capitalista, passaram a agir no sentido de minar funções da FAO. Isso resultou na criação de um grupo consultivo sobre pesquisas agrícolas sediado no Banco Mundial, no estabelecimento do Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola (IFAD), no gradual estabelecimento do Programa Mundial de Alimentos como agência separada da FAO e na convocação de uma Conferência Mundial de Segurança Alimentar, em 1974, estabelecida no secretariado geral da ONU, ao invés da FAO⁷⁹.

⁷⁸ Traduzido do original: “*put increasing pressure on industrial profit rates — all leading to a massive restructuring of capital on a world scale as firms and banks internationalized their operations to incorporate cheap labor in the Third World*”

⁷⁹ Disputas de poder em organizações internacionais do tema da alimentação ocorrem ainda atualmente. Recentemente, a Cúpula dos Sistemas Alimentares das Nações Unidas de 2021 também foi retirada do escopo da FAO e organizada pelo secretariado geral, sob influência do Fórum de Davos e coordenado pela enviada especial Agnes Kalibata, ex-presidente da Aliança pela Revolução Verde na África (AGRA). A organização do evento foi marcada por um processo de exclusão de setores da sociedade civil organizada concentrados no Mecanismo de Sociedade Civil do Comitê de Segurança Alimentar da FAO, principal

A conceptualização de Segurança Alimentar Mundial durante a conferência, e a criação do Comitê de Segurança Alimentar Mundial, em 1976, apontavam para a necessidade do crescimento da produção mundial de alimentos, junto a um sistema de ajuda alimentar e de coordenação de reservas de grãos (MALUF, 2007, p.60). Nessa concepção segurança alimentar era definida como:

Disponibilidade em todos os momentos de suprimentos mundiais adequados de alimentos básicos para sustentar uma expansão constante do consumo de alimentos e compensar as flutuações na produção e nos preços (FAO, 2006, p. 1).

Segundo Valente (2002, p.41), essa concepção “se inseria progressivamente em uma visão essencialmente produtivista e neomalthusiana. Passava a ser uma questão de produção de alimento, e não do direito humano aos alimentos. É importante enfatizar que ainda que esta seja a primeira concepção formal de segurança alimentar, já existiam dispositivos de afirmação do direito humano à alimentação, o que discutiremos adiante. Ao definir segurança alimentar baseada na fome como um problema natural e não político, buscou-se enfatizar a necessidade de implementar tecnologias para o aumento na produção, principalmente nos países em desenvolvimento. Assim, a formulação de políticas de SA foi entregue: “a tecnocratas e cientistas com conhecimento e habilidades para controlar a natureza e aumentar a produção agrícola. Desde o início, a segurança alimentar foi definida de forma apolítica e através da linguagem tecnocrática”⁸⁰(DUNCAN, 2015, p.54).

Seguindo-se às transformações na ordem internacional discutidas no primeiro capítulo, assim como o modo como ocorrem mudanças numa estrutura histórica, isto é, a partir de suas contradições, pode-se entender a crise do regime alimentar norte-americano e sua transição a um regime corporativo. Regimes Alimentares expressam, antes de mais nada, relações de produção e consumo de alimentos em diferentes momentos da história da acumulação de capital (McMICHAEL, 2005, p.273). A transição para uma ordem não-hegemônica significou uma transição a uma forma de Estado hiper-liberal nos antigos Estados neoliberais, baseada numa aliança Estado/Capital e no enfraquecimento da ação do Estado. As relações sociais de produção eram crescentemente orientadas pela

instância decisória de temas alimentares desde sua reforma, em 2009. Para mais informações, acesse a nota informativa da Conferência Popular por Soberania e Segurança Alimentar (CPSSAN, 2021)

⁸⁰ Traduzido do original: “*policy making to technocrats and scientists with the knowledge and skills to control nature and increase agricultural production. Thus from the get go, food security was defined apolitically and through technocratic language*”

internacionalização da produção, com o processo produtivo voltado a trocas no mercado competitivo (COX, 1987). Dentro do regime alimentar, o maior poder das corporações e a orientação neoliberal da economia política internacional conformou crescentes pressões pelo fim dos subsídios e maior liberalização de mercados e privatização. A professora Nora McKeon (2015, p.16) sintetiza essa transição a partir das contradições do RA anterior:

A crise alimentar renunciou a ruptura do equilíbrio em que se baseava o regime alimentar centrado nos Estados Unidos e abriu caminho para a emergência progressiva de um terceiro regime, liderado pelas corporações. A hegemonia dos EUA preparou o caminho para essa transferência ao facilitar a reorganização internacional do abastecimento agrícola em torno de complexos transnacionais de commodities que abrangem toda a cadeia da produção ao consumo. A liberdade de iniciativa que o regime dos EUA promoveu preparou o cenário para um regime cada vez mais privado de comércio global administrado por corporações transnacionais.⁸¹

A década de 1980 foi marcada por uma maior fragmentação da temática alimentar entre instituições como o Banco Mundial, o FMI e o IFAD, para além da própria FAO. A orientação, dada a própria base material das forças sociais hegemônicas que conduziam os debates, era sobretudo econômica e voltada para a produção. Ainda assim, foram feitos alguns avanços em relação ao acesso aos alimentos, mesmo que dentro da lógica de um liberalismo integrado ou liberalismo social, no qual o foco se dava principalmente no “fortalecimento dos sujeitos”, isto é, uma ênfase na resiliência do indivíduo para garantir sua segurança alimentar a partir do mercado. A orientação geral das políticas de SA era regida pela crença de que a abertura de mercados junto à especialização das economias exportadoras pudesse garantir a segurança alimentar via comércio (DUNCAN, 2015). Dessa maneira, o acesso aos alimentos seria garantido por trocas comerciais baseadas na vantagem comparativa.

A crise da dívida, discutida sob o ponto de vista do financiamento e da disciplina dos Estados no primeiro capítulo, impactou também a segurança alimentar dos países em desenvolvimento, que foram obrigados a apelar para o Banco Mundial e o FMI. Isso resultou em um “tratamento de choque” com políticas de austeridade e ajuste estrutural,

⁸¹ Traduzido do original: “*The food crisis heralded the breakdown of the equilibrium on which the food regime centered on the United States had been based and opened the way to the progressive emergence of a third regime, led by corporations. The US hegemony had prepared the way for this handover by facilitating the international reorganization of agricultural provisioning around transnational commodity complexes covering the entire chain from production to consumption. The freedom of enterprise that the US regime touted set the scene for an increasingly private regime of global trade managed by transnational corporations*”

liberalizando mercados, diminuindo regulações agrícolas e expondo tais países à competição de produtos subsidiados do Norte global. Além disso, estimulou-se a redução dos estoques de grãos desses países, em prol da confiança no mercado como provedor de SA (McKEON, 2015). Tais políticas estavam alinhadas à ênfase dada pelo Banco, àquela altura, ao crescimento econômico pela via da liberalização, privatização e ajuste estrutural (BEST, 2013). Estes seriam os caminhos, por exemplo, para a redução da pobreza e da falta de alimentos. As políticas de ajuste influenciaram a agricultura a partir do incentivo ao aumento da produtividade, especialização da produção com vistas ao mercado internacional e uso intensivo de tecnologia e insumos químicos. Segundo Schanbacher (2010, p.39), as estratégias gerais de ajuste estrutural do Banco Mundial enfocavam “puramente uma reforma agrícola baseada em mercados, que enfatizava a produção como meio de ampliar os excedentes destinados à exportação e ao comércio”⁸².

O FMI seguia tendência semelhante buscando políticas de privatização, uma orientação de que mercados dariam conta de quaisquer demandas sociais, e incentivando a liberalização do mercado agrícola como forma de aumento da produtividade. Havia ainda a crença no crescimento econômico a partir da estabilidade macroeconômica e do incentivo ao investimento estrangeiro, principalmente a entrada de corporações multinacionais (SCHANBACHER, 2010, p.46). Tais princípios estão em sintonia com os processos descritos por Pompeia (2021) em relação ao agronegócio norte-americano, com gradual especialização e fomento aos agricultores mais competitivos. Há no plano de fundo uma economia política com preceitos liberais de eficiência e competitividade a partir da exposição ao mercado. Trata-se de uma ênfase puramente econômica à produção de alimentos.

Um outro sinal da tendência mercadológica da pauta agrícola está em sua incorporação ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que originalmente excluía esse tema de sua pauta. Em 1986, durante a Rodada do Uruguai, a agricultura foi incorporada às negociações, sinalizando principalmente a ênfase nas cadeias longas de comércio e na redução de tarifas e subsídios agrícolas de sorte a enfatizar a competitividade. Durante as negociações, que durariam até em 1994, com a criação da OMC, o papel de provedor segurança alimentar foi retirado do Estado em detrimento do mercado global, processo que culminaria no Acordo sobre Agricultura da OMC

⁸² Traduzido do original: “*on purely market-driven agricultural reform, which emphasized production as a means to increase surpluses destined for export and trade*”.

(McMICHAEL, 2005, p.277). É também durante essa rodada que se estabelece a construção política dos preços de commodities, a partir da busca pela redução dos subsídios agrícolas.

Houve, porém, transformações na conceitualização de SA a partir de meados da década de 1980. As crescentes críticas em torno do paradigma produtivista, apontando a ampla disponibilidade e a má distribuição de alimentos impactaram a pauta internacional. O prêmio Nobel em economia, Amartya Sen, sintetizou a crítica no livro *Pobreza e Fomes*, lançado em 1981. De acordo com o economista, “a fome é característica de algumas pessoas não terem o suficiente para comer. Não é característica de não existir comida suficiente” (SEN, 1981, p. 1). Para o autor, a fome estava mais vinculada a *entitlements*, isto é, direito/titularidade aos alimentos. Na ordem capitalista, os principais *entitlements* seriam os de troca por mercadoria. Para além da venda de sua força de trabalho, seu *entitlement* pode se vincular a vender ativos não vinculados ao seu trabalho, à produção própria, o custo de compra e venda de bens e benefícios recebidos de sistemas de seguridade social. Desse modo, Sen (1981) entende que para compreender a fome é preciso olhar para padrões de posse de bens e os *entitlements* de troca. Nesse sentido, uma de suas principais ênfases são as políticas de seguridade social, de modo que o combate à fome se vincula a uma mudança no sistema de *entitlements*, “tanto na forma de seguridade social quanto – mais importante – por meio de sistemas de emprego garantido por salários que proporcionam direitos cambiais adequados para evitar a fome”⁸³ (SEN, 1981, p. 7). Assim, não se trata de produção de alimentos diretamente, mas da incapacidade de indivíduos estabelecerem relações de *entitlement* suficientes para o acesso aos alimentos.

A crítica de Sen impactou os debates sobre SA que já vinham sofrendo críticas pela abordagem malthusiana. Maluf (2007, p.61) destaca que a materialidade da coexistência da fome com uma grande produção mundial de alimentos levaram às organizações internacionais a questão do acesso adequado de alimentos pela população. De acordo com Duncan (2015), o argumento de Sen ganhou força e modificou a opinião pública no tema. A própria definição da FAO sobre segurança alimentar sofreu modificações em 1983, incorporando também a questão do acesso, constituindo “a garantia de que todas as pessoas, em todos os momentos, tenham acesso físico e

⁸³ Traduzido do original: “both in the form of social security and—more importantly—through systems of guaranteed employment at wages that provide exchange entitlement adequate to avoid starvation”

econômico aos alimentos básicos que necessitam”⁸⁴ (FAO, 2006, p.1). Posteriormente, incorporou-se também o acesso a nível individual e familiar, para além do regional e nacional.

Conforme Maluf (2007) e Duncan (2015) destacam, essa abordagem teve repercussão também na definição de SA pelo Banco Mundial, de 1986, que a define como “o acesso por todas as pessoas e em todo o tempo a alimentos suficientes para uma vida ativa e saudável” (MALUF, 2007, p.61). Contudo, mais uma vez conformando o caráter transformista das instituições internacionais, o relatório do Banco Mundial distorce o argumento de Sen para uma discussão de poder de compra, destacando a necessidade de crescimento econômico:

Tendo estabelecido a ligação entre a fome e a pobreza e a necessidade de que o foco estivesse no nível familiar e individual, o Banco Mundial pôde então dar o próximo passo e vincular a insegurança alimentar à falta de poder aquisitivo, novamente desviando dos interesses políticos, sociais, fatores culturais e ambientais que também contribuem para a insegurança alimentar.⁸⁵ (DUNCAN, 2015, p.57)

Com a publicação do relatório, o Banco Mundial passa a se estabelecer como um ator chave no tema alimentar, inclusive desafiando a autoridade da FAO. Duncan (2015, p.58) entende que essas novas abordagens mudaram inclusive o status quo do conceito de SA, vinculando-o ao crescimento econômico e responsabilidade individual. No caso do Banco Mundial, há um processo de despolitização da pobreza e do tema alimentar, que passa a ser secundarizado em nome de estratégias de redução da pobreza (MCKEON, 2015). Tal abordagem estava em sintonia com a ressurgimento do tema da pobreza no Banco Mundial no fim da década de 1980 e início da década de 1990, a partir dos *Poverty Assessments* e *Poverty Reduction Papers*, que buscavam enquadrar a pobreza em termos do liberalismo inclusivo, isto é, como vulnerável, carente, individualizada e localizada, mas sem explicitar fatores estruturais que constituíssem a situação de pobreza e exclusão (PORTER; CRAIG, 2004, p.397, 398). O *World Development Report* de 1990-91 também apresentava visão similar, vinculando a redução da pobreza ao crescimento econômico e à ordem econômica neoliberal a partir de duas estratégias:

⁸⁴ Traduzido do original: “ensuring that all people at all times have both physical and economic access to the basic food that they need”

⁸⁵ Traduzido do original: “Having established the link between famine and poverty and the need for focus to be at the household and individual level, the World Bank was then able to take the next step and link food insecurity to lack of purchasing power, again diverting the political, social, cultural and environmental factors that also contribute to food insecurity”.

permitindo que os pobres usem seu principal 'ativo' - o trabalho - de forma mais eficaz e aumentando a produtividade desse bem por meio da educação, cuidados primários de saúde, planejamento familiar e nutrição.²¹ Como o relatório aponta, essas estratégias de redução da pobreza são, de fato, consistentes com os objetivos de ajuste estrutural, pois ambos procuram usar a mão de obra de forma mais eficiente⁸⁶ (BEST, 2013, p.113).

Mesmo quando, após a Revolução Verde, não foi resolvido o problema da fome apesar do aumento na produção de alimentos, passou-se a considerar também o acesso e o problema da pobreza em consonância com a segurança alimentar. Tratava-se de uma visão reducionista e materialista da pobreza, dentro de um marco neoliberal. Para Tharamangalam (2018, p.174), o modelo de desenvolvimento da globalização neoliberal tenta definir a pobreza como um problema técnico despolitizado, ao invés de político (e baseado numa estrutura de poder econômica e política), e, portanto, oferecer ferramentas supostamente técnicas para resolvê-lo. Essa dimensão tecnicista possui consequências autoritárias de concentração dos saberes considerados válidos nas mãos de “técnicos” com formação nas instituições do ocidente (ZIAI, 2007, p.9), e numa perspectiva de silenciamento de outras ontologias e modos de vida.

Os processos ocorridos a partir da crise do RA norte-americano levaram a debates sobre a emergência de um novo regime⁸⁷, baseado nas corporações. Conforme discutimos nos capítulos anteriores, entendemos que após a crise da Pax Americana, a ordem mundial atravessa uma crise de hegemonia, marcada pela contestação e disputa de projetos políticos. Hegemônico, nesse sentido, assume menos um significado gramsciano/coxiano de ordem hegemônica, mas simplesmente se vincula às forças sociais *top-down* ligadas à econômica política capitalista dominante. O terceiro regime seria dominado por complexos agrícolas transnacionais que visam o controle de toda a cadeia produtiva e incorporam novas regiões nas cadeiras de proteína animal, consolidando cadeias de suprimento para consumidores com renda, enquanto aumentam o êxodo rural a partir da usurpação de terras de pequenos agricultores (McMICHAEL, 2009). Além disso, esse regime é marcado pela privatização das pesquisas agrícolas, e uma globalização que

⁸⁶ Traduzido do original: “*enabling the poor to use their principal ‘asset’—labour—more effectively and increasing the productivity of that asset through education, primary health care, family planning and nutrition.*”²¹ *As the report goes on to point out, these poverty reduction strategies are in fact consistent with the objectives of structural adjustment, as they both seek to use labour more efficiently*”

⁸⁷ A esse respeito, há uma divergência entre McMichael e Friedmann, com o primeiro identificando a existência do regime corporativo a partir das contradições que levam a formação de forças e um modelo contrário, baseado na soberania alimentar e nos movimentos do campo. Friedmann, por sua vez, não considera que haja um regime propriamente configurado após o fim do Regime norte-americano.

privilegia os direitos das corporações, de maneira que segurança alimentar é interpretada como “um serviço executado não por Estados-nações, mas por corporações transnacionais pelo mercado mundial” (McMICHAEL, 2009, p.151). De acordo com McMichael (2005, p.273), a característica que distingue o RA corporativo como um novo momento na ordem capitalista é sua ligação com o neoliberalismo, ao fomentar a reversão dos ganhos políticos dos períodos do Estado de bem estar social e desenvolvimentista, ao favorecer a conversão da agricultura em commodities baratas para alimentar uma classe consumidora global (McMICHAEL, 2005).

Aponta-se que um momento central na institucionalização do terceiro RA se deu a partir da criação da OMC e da efetivação do Acordo sobre a Agricultura (AoA), em 1995, que deu uma ênfase mercantil e produtivista às principais políticas de SA (McMICHAEL, 2005). De acordo com McKeon (2015, p.44), o acordo constituiu “o primeiro conjunto de regras multilateralmente acordadas que restringem o espaço político dos governos nacionais na área de agricultura”, e foi constituído com base na premissa da vantagem comparativa em que países em desenvolvimento exportariam commodities tropicais e importariam comida industrializada e barata, tudo isso contribuindo para um equilíbrio de preços a partir do mercado, assegurando a oferta de alimentos.

A economia política hegemônica de SA, portanto, enfatiza o mercado como principal garantidor da oferta de alimentos e se baseia em proposições principalmente produtivistas e baseadas nas forças sociais top-down. Essas forças buscam rearticular as relações sociais de produção e estabelecer um regime alimentar baseado em commodities. É o mercado o princípio ordenador desse regime, que está vinculado ao capital financeiro internacional. A partir da transnacionalização do RA e na homogeneização dos hábitos e da cultura alimentar, essa economia está baseada em “comida de lugar nenhum” (*food from nowhere*) (McMICHAEL, 2021), pois se baseia na integração de regiões produtoras e consumidoras em escala global e baseada na monocultura.

3.3 - A estrutura histórica da fome no Brasil: contra-hegemonia e a formulação do campo de SAN

A sessão anterior buscou estabelecer a conceitualização do campo hegemônico da SA, a partir de sua estrutura histórica própria vinculada aos RAs. Nesse sentido, procuramos relacionar SA hegemônica à sua materialidade nas forças sociais *top-down*.

Agora, pretendemos estabelecer as possibilidades de contra-hegemonia que derivam da trajetória brasileira de luta contra a fome. Observamos que há uma mudança de enfoque e das forças sociais que estamos analisando. Primeiro, abrimos um panorama global para entender o núcleo das forças sociais *top-down*, baseadas na internacionalização da produção e na transnacionalização das corporações, o que McMichael (2005) chama de “alimentos de lugar nenhum”. O Brasil, obviamente, não é o único ou mesmo o mais importante e exitoso caso de construção contra-hegemônica por forças sociais *bottom-up*, mas consideramos que trata-se de um caso emblemático de formação dessas forças por ser um dos principais alvos da Revolução Verde, constituindo um dos seus “cases” de sucesso, desenvolvendo uma agricultura de exportação. Para Friedmann (1993, p. 45), o Brasil é o mais importante caso dos Novos Países Agrícolas (NPA):

O Brasil replicou e modernizou o modelo estadunidense de produção agroalimentar organizada pelo Estado. Deslocou o foco da política interna dos subsídios agrícolas para a agroindústria, que aumentava o valor das commodities e não criava excedentes. A política de exportação brasileira substituiu o foco dos EUA na estabilização dos programas agrícolas domésticos, com ênfase nas exportações de alto valor agregado.⁸⁸

A incorporação do Brasil ao RA hegemônico se deu, porém, dentro de um capitalismo dependente. Nesse sentido, utilizamos a noção de Frank (1966) sobre o desenvolvimento do subdesenvolvimento, isto é, um modelo de desenvolvimento baseado em uma constelação de redes de extração de excedentes de satélites para metrópoles. O desenvolvimento capitalista central está diretamente vinculado à extração de excedentes de satélites, que gera simultaneamente subdesenvolvimento nessas regiões. Como veremos posteriormente, a fome está diretamente ligada ao subdesenvolvimento (CASTRO, 1984). No cerne dessa estrutura, está o papel dos satélites como provedores de matérias primas ou mesmo manufaturas menos intensivas em capital a preços baixos para o mercado externo, resultando na superexploração da mão-de-obra (FRANK, 1978). O agronegócio brasileiro não está vinculado ao estabelecimento de um mercado consumidor interno, mas ao mercado global. Desse modo, a “comida” do agronegócio não se destina a alimentar trabalhadores brasileiros, mas é condição justamente da redução de salários, da piora nas condições de vida e em práticas extrativas

⁸⁸ Traduzido do original: “Brazil replicated and modernized the US model of state organized agrofood production. It shifted the focus of domestic policy from agricultural subsidies to agroindustry, which increased the value of commodities and did not create surpluses. Brazilian export policy replaced the US focus on stabilization of domestic farm programmes, with an emphasis on high value added exports”

baseadas em injustiças ambientais e na expropriação dos trabalhadores do campo. A esse respeito, Friedmann (1993, p.46) ressalta que a adoção do modelo americano no país envolveu uma rede complexa de transformações sociais e internacionais que, apesar de garantir ao Brasil a vantagem comparativa no campo agroindustrial, “teve um alto custo para as vítimas da transformação capitalista da economia agroalimentar brasileira”⁸⁹

A despeito da ênfase no desenvolvimento das forças sociais no Brasil, não podemos deixar de reconhecer que estiveram diretamente relacionadas a forças sociais contra-hegemônicas transnacionais, que possibilitaram o amadurecimento intelectual e o olhar estrutural global para a problemática alimentar. Nesse caso, em alguns momentos não nos furtaremos de trabalhar também essa dimensão internacional das forças sociais bottom-up.

No caso brasileiro, diferentes autores (MALUF, 2007; LEÃO; MALUF, 2012; MENEZES, 2010) citam o pioneirismo do médico, diplomata e cientista social Josué de Castro que, com a publicação de “Geografia da Fome” (1946), deu uma dimensão política ao problema da fome. Castro considerava a fome não como um fenômeno natural, mas como “produto de estruturas econômicas defeituosas” e, mais do que isso, uma força social “capaz de modificar a conduta e o comportamento do homem, agindo como um fator de desajuste entre indivíduos, povos e nações” (CASTRO, 1983 p.52). Assim, a fome estaria vinculada ao próprio subdesenvolvimento, podendo e devendo ser resolvida por ação humana. Interpretamos Josué de Castro como um intelectual orgânico das forças sociais contrahegemônicas. Já em “Geografia da Fome”, Castro afirmava seu objetivo de contribuir “para a construção do plano de ressurgimento de nossa civilização, através da revalorização fisiológica do homem” (CASTRO, 1984, pos.389).

Na análise de Castro, o subdesenvolvimento que é causa e consequência da fome resulta de uma “economia de tipo colonial” que mesmo diante da industrialização promove um “desenvolvimento anômalo, setorial, limitado a certos setores mais rendosos, de maior atrativo para o capital especulativo, deixando no abandono outros setores básicos, indispensáveis ao verdadeiro progresso social” (CASTRO, 1984, pos.4847). A dimensão estrutural do problema da fome como uma questão de modelo é uma característica marcante da abordagem de SAN que se desenvolveu no Brasil

⁸⁹ Traduzido do original: “*at a high cost to the victims of capitalist transformation of the agro-food economy of Brazil*”

posteriormente. Como intelectual orgânico, Josué de Castro concebia que fome só seria resolvida dentro de uma outra economia política, que não fosse orientada por princípios de mercado, mas “tendo como meta o bem-estar social da coletividade. Só assim teremos um verdadeiro desenvolvimento econômico que nos emancipe de todas as formas de servidão” (CASTRO, 1984, pos.5216).

No Brasil, após o início de um debate crítico com Josué de Castro e outros intelectuais nos anos 1940 e 1950, o tema da fome passou a ser pormenorizado dentro da promessa de desenvolvimento e de programas de modernização agrícola que garantiriam o abastecimento. Ademais, o Brasil sob a ditadura civil-militar, dificultava um espaço de debate estrutural sobre o problema (VALENTE, 2002). Os efeitos da internacionalização do RA hegemônico no Brasil estiveram vinculados estreitamente à revolução verde e ao papel que o país deveria ocupar na internacionalização da produção agroindustrial. Para além de reconfigurar as relações de produção no país, a revolução verde foi um modo de impedir as demandas que relacionavam reforma agrária e produção de alimentos (NETO, 1988, p.121). Ademais, desestabilizou-se a cadeia de produção de alimentos para o mercado interno. De acordo com Peliano et al. (1985), os programas de modernização da agricultura com vistas à exportação geraram uma “espécie de divisão do trabalho” entre produtores capitalistas com acesso a terras, crédito e tecnologia, ligados ao mercado externo, e pequenos produtores relegados a terras menos férteis e com formas tradicionais de produção, que forneciam alimentação para o mercado interno. Essa dinâmica se acentuou com o aumento da especulação fundiária, uma vez que o agronegócio passou a criar zonas de intersecção entre mercado externo e interno, o que levou a um êxodo rural e aumento da demanda urbana.

O enfraquecimento do regime ditatorial e a luta pela redemocratização levaram a um novo debate sobre a fome. No início dos anos 1980, estimava-se haver 86 milhões de desnutridos no Brasil, àquela altura o 4º maior exportador de alimentos do mundo (NETO, 1988). Retomando o debate iniciado por Castro, a fome passou a continuamente ser vista como algo estrutural, e numa descrença em relação às promessas do modelo de desenvolvimento (CASTRO; COIMBRA, 1985, p.13). Uma vez que o Brasil produzia alimentos suficientes para alimentar toda a sua população desde a década de 1950, o problema da insegurança alimentar se estendia para muito além da produção, requerendo soluções estruturais que envolvessem terra, distribuição de rendas, abastecimento e a garantia da qualidade dos alimentos (VALENTE, 2002, p.48).

O diagnóstico estrutural sobre a questão alimentar no Brasil responde diretamente aos objetivos da Teoria Crítica. Segundo Sherrat (2006, p.202), a partir da crítica: “desencadeia-se uma prática emancipatória para engendrar a consciência sobre a verdadeira natureza dos itens sociais ao nosso redor: uma visão da discrepância entre o propósito do mundo social e o que ele se tornou”⁹⁰, o que faz com que indivíduos proponham novas práticas e instituições para lidar com a problemática. Nesse sentido, a análise das contradições imanentes à estrutura histórica hegemônica e da insuficiência das políticas hegemônicas de combate à fome e do próprio conceito de SA levaram a um desenvolvimento conceitual contra-hegemônico no Brasil.

3.4 – Da luta contra a fome à Segurança Alimentar e Nutricional

A crítica como caminho à emancipação dentro do processo histórico pressupõe ação para a mudança. A questão que se impõe é quem promove a mudança, que mudança é esta, e qual o caminho para se alcançá-la. Conforme destacado, para Cox a própria função teórica crítica é ação social que propõe mudança, Porém, o foco está mais no processo da mudança, do que na finalidade, o movimento histórico se vincula às possibilidades materiais da sociedade e da resistência a ele, bem como aos variados objetivos dos seus apoiadores, de modo que a mudança está mais ligada a uma insatisfação com o *status quo*, e esperança por melhoras do que a uma ordem alternativa evidente (COX, 1987, p.393). Para Ferreira (2018, p.4) “de uma perspectiva crítica, então, as pessoas – não os estados – devem ser colocadas no centro da política, global ou não.”⁹¹ Se as estruturas históricas são modificáveis pela ação humana, a teoria crítica permite diagnosticar essas possibilidades de mudança que se vinculam às condições materiais e históricas concretas das pessoas. Para Gramsci, cabe ao “moderno príncipe”⁹² a organização das vontades coletivas (COUTINHO, 2011, p.238), e a produção de

⁹⁰ Traduzido do original: “*an emancipatory practice is unleashed to engender awareness as to the true nature of the social items around us: a vision of the discrepancy between the purpose of the social world and what it has become*”

⁹¹ Traduzido do original: “*from a critical perspective, then, people – not states – must be put at the centre of politics, global or otherwise*”

⁹² De acordo com Gramsci, “o moderno príncipe, o mito-príncipe não pode ser uma pessoa real, um indivíduo concreto, só pode ser um organismo; um elemento complexo de sociedade no qual já tenha tido início a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e afirmada parcialmente na ação [62]. Este organismo já está dado pelo desenvolvimento histórico e é o partido político, a primeira célula na qual se sintetizam germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais” (COUTINHO, 2011, p.238).

intelectuais orgânicos que promovam a organização de uma cultura contra-hegemônica, com instituições, capacidades materiais e ideias. Para Cox (2007), isso se dá por meio de uma “guerra de posição” que possa minar as bases de dominação hegemônica, e liderar um novo senso comum.

No caso da luta contra a fome no Brasil, consideramos movimentos sociais, ONGs, povos e comunidades tradicionais e acadêmicos como aparelhos privados de hegemonia, numa função semelhante ao moderno príncipe. O papel dos intelectuais orgânicos se vincula a um processo de ação social coletiva, uma vez que todos são intelectuais, cabe aos intelectuais orgânicos a organização da cultura e a formulação de tecnologias sociais dialógicas que lidem com os problemas concretos da sociedade. A experiência brasileira é representativa da crítica ao modelo hegemônico de desenvolvimento e de tratamento da fome.

Na década de 1980, diferentes atores sociais que lutavam pela redemocratização do Brasil, após décadas de ditadura cívico-militar, emplacaram um movimento amplo que unificava a luta pela reforma agrária com a segurança alimentar, a partir de um enfoque intersetorial e ligado ao campo humanitário, de defesa da cidadania e dos direitos (RONDÓ; LOPES, 2016). Tal movimento se dava, sobretudo, a partir do sindicalismo, do movimento sanitarista e da sociedade civil organizada, incorporando a luta pela redemocratização (VALENTE, 2002).

Em um contexto de crise econômica e aumento da fome, o conceito de SA no Brasil aparece pela primeira vez, em 1985, em um documento elaborado por técnicos, a pedido do Ministério da Agricultura, e que adotava uma visão mais ampliada, que não se limitava à questão da autossuficiência, defendida pela FAO, incorporando o debate sobre o atendimento das necessidades alimentares da população brasileira. É importante destacar que o documento "*Segurança Alimentar - proposta de uma política de combate à fome*" já apresentava algumas propostas de diretrizes para a construção de uma política nacional de segurança alimentar e para a criação de um conselho nacional de SA, com participação social, todavia, sem grandes repercussões no Estado (MALUF, 2007, p.80; ZIMMERMAN, 2011).

No contexto da redemocratização e da histórica 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986, se deu a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), reunindo vários setores governamentais das três esferas, que contou a com a participação ativa de movimentos e organizações da sociedade civil ligadas, principalmente, ao campo da alimentação e nutrição. Nesta oportunidade, propôs-se a instalação de um Conselho

Nacional de Alimentação e Nutrição e a implantação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar a serem vinculados ao Ministério do Planejamento. Para Vasconcelos (2011), as propostas aprovadas por esta conferência afirmaram a alimentação como um direito e a necessidade de enfrentamento das causas estruturais da fome a partir de políticas públicas. Ainda que tais propostas não tenham se concretizado, Valente (2002) argumenta que este debate cumpriu papel importante na aproximação da dimensão nutricional ao conceito de SA.

A Constituição Federal de 1988, ainda que não tenha incluído de forma explícita a alimentação dentre os direitos fundamentais estabelecidos em seu artigo 6º, contribuiu, sobremaneira, para o fortalecimento da segurança alimentar no Brasil, uma vez que a democracia participativa reforçou alguns princípios e valores defendidos por este campo, ao mesmo tempo em que, propiciou a criação de mecanismos de participação social (SCHOTTZ, 2017).

É importante enfatizar que a inspiração para a interpretação de SA com um direito fundamental se baseia num debate internacional amplo, porém não hegemônico. Àquela altura havia documentos internacionais que reivindicavam o direito humano à alimentação. A Declaração Universal dos Direitos Humanos foi o primeiro documento internacional a reconhecer tal direito. Em seus 30 artigos, afirma direitos fundamentais que devem ser garantidos para assegurar a dignidade da pessoa humana. O artigo 25 da Declaração destaca que “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive *alimentação*, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis [...]”. (ONU, 1948, grifo nosso). A Declaração não vai além em suas definições, pois é principalmente um conjunto de princípios e direitos, mas sinaliza a existência dessa interpretação.

Contudo, no contexto do pós-guerra, de hegemonia norte-americana, Rajgopal (2003, p. 216) identifica uma relação problemática entre desenvolvimento e direitos humanos. Segundo ele, as concepções tradicionais de direitos humanos “significavam apenas direitos civis e políticos, apesar da aceitação dos direitos econômicos, sociais e culturais”, enquanto o desenvolvimento buscava apenas o crescimento econômico e quase desconsiderava os direitos humanos. Trata-se de algo com vimos na seção anterior, quando analisamos a ótica neomalthusiana das políticas de desenvolvimento e combate à fome. A abordagem hegemônica visava simplesmente aumentar a produção para que consumidores adquirissem os alimentos. Quando entendemos as instituições como porta-

vozes de uma hegemonia, vemos que se tratava da concepção liberal de cidadania e direitos, focada somente nos direitos civis individuais.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Civis (PIDESC) firmado durante a década de 1960, buscou pautar os direitos humanos sob perspectivas mais abrangentes e que dessem conta também da questão econômica, entre outras. Para Rajagopal (2003, p.218), houve prioridade dos direitos civis e políticos sobre os econômicos. Isso se expressa, por exemplo, em como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos possui dispositivos que são imediatamente implementados por meio de mecanismos nacionais, enquanto o PIDESC está sujeito a uma “realização progressiva”. Dentro do Pacto, o artigo 11 declara “o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e moradia adequados, e à melhoria contínua de suas condições de vida” (ICESCR, 1966). O item 2 do mesmo artigo aprofunda esse entendimento na medida em que os Estados-partes reconhecem “o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome” e assim se comprometem a seguir as recomendações sobre como isso deve ser alcançado, tais como “melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de alimentos, fazendo pleno uso do conhecimento técnico e científico, difundindo o conhecimento dos princípios de nutrição e desenvolvendo ou reformando os sistemas agrários de forma a alcançar o desenvolvimento e a utilização mais eficientes dos recursos naturais” ou “tomando em conta os problemas dos países importadores e exportadores de alimentos, para garantir uma distribuição equitativa dos suprimentos mundiais de alimentos em relação às necessidades”. Portanto, a despeito de não constituírem as abordagens mais conhecidas àquele momento, as interpretações que vinculavam alimento a direito estavam disponíveis e influenciavam forças sociais em relação a alternativas ao modelo hegemônico.

No bojo do processo de mobilização e luta por direitos no Brasil, grupos sociais liderados por Lula da Silva e o Partido dos Trabalhadores, sob o chamado “Governo Paralelo”, elaboraram uma proposta de Política de Segurança Alimentar, tendo como ponto de partida os debates acumulados pela sociedade civil ao longo da última década, retomando, inclusive a ideia de um conselho nacional. Segundo Schottz (2017, p. 3), essa proposta se caracterizou por “uma visão abrangente da questão alimentar, defendendo um modelo de desenvolvimento social que priorizasse a chamada pequena agricultura (que viria, futuramente, a ser Agricultura Familiar) e a produção de alimentos básicos”. Além

disso, o documento afirmava o caráter intersetorial de uma política de SA que deve articular ações e programas de diferentes setores.

Em 1991, o governo paralelo apresentou esta proposta ao presidente Fernando Collor de Mello, que a desconsiderou por completo. Por outro lado, Maluf (2007) destaca que o combate à fome foi incorporado como prioridade pelo Movimento Ética na Política (MEP), movimento suprapartidário, que liderou as mobilizações pelo *impeachment* do presidente Collor. Este movimento reunia partidos políticos, médio e pequeno empresariado, movimentos sociais, intelectuais e organizações da sociedade civil (VALENTE et al., 2002, p.146).

Um dos principais desdobramentos do MEP foi a criação da campanha da Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e Pela Vida, responsável por promover um amplo processo de mobilização da sociedade na luta contra a fome e de pressão sobre o Estado para que colocasse essa questão no centro da agenda política. De acordo com Valente et. al. (2002, p.146) a Ação da Cidadania se tornou “a maior experiência de mobilização da sociedade civil no Brasil” até aquele momento, envolvendo a formação de mais de 7000 comitês e ações que contaram com a participação de mais de 30 milhões de pessoas. Dentre os princípios da Ação, estavam a necessidade de mapear quem eram e quantos eram os famintos no Brasil, o acesso a uma alimentação de qualidade como direito, a mobilização da sociedade e o combate estrutural à miséria.

Em 1993, a publicação do “O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar” pelo Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA), sob coordenação de Anna Maria Peliano, mostrou um quadro extremamente dramático, com cerca de 32 milhões de brasileiros famintos (PELIANO, 2003). Diante disso, a Ação da Cidadania pressionou o presidente Itamar Franco para que adotasse medidas imediatas de combate à fome. Tendo como base a proposta elaborada pelo governo paralelo, Itamar Franco lançou o Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria (PCFM)⁹³ e instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), órgão consultivo à presidência da república e formado por dois terços de representantes da sociedade civil⁹⁴ e um terço do governo, sendo presidido pelo Bispo Dom Mauro Morelli (MENEZES, 2010).

⁹³ As prioridades estabelecidas pelo Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM) foram: combate à desnutrição materno-infantil; descentralização do PNAE; revisão do PAT; e destinação dos estoques públicos de alimentos para programas emergenciais de combate à fome (BURLANDY, 2011).

⁹⁴ Os vinte e um membros da sociedade civil foram indicados, principalmente, pelo MEP e pela Ação da Cidadania, representando instituições religiosas, comitês de mobilização da Ação da Cidadania, universidades, federações das indústrias, sindicatos, movimentos sociais e ONGs, entre outros (BURLANDY, 2011).

O Consea construiu propostas, como uso de estoques governamentais para ações emergenciais a 32 milhões de pessoas, geração de emprego e renda, aceleração do processo de reforma agrária e ações contra a subnutrição e mortalidade infantil (VALENTE et al., 2002, p.148). Ademais, o conselho promoveu, em parceria com a Ação da Cidadania, a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), em 1994, evento que reuniu mais de 2000 delegados de diversas entidades de todo o país, logrando ampliar o processo de discussão de SA e da problemática da fome em âmbito nacional (MALUF, 2007, p.85). Seu documento final marcou uma abordagem que considerava a questão nutricional junto à disponibilidade de alimentos, e trazia um objetivo de política pública baseado na garantia de direitos. Cabe destacar que este documento final da Conferência concluiu que, ainda que tenha sido uma experiência de participação social inovadora, o mesmo “não conseguiu romper com a prática fragmentária e as políticas contraditórias do governo brasileiro” (BRASIL, 1994, p. 126).

A eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a presidência da república interrompeu o processo participativo de construção de uma política de segurança alimentar (SCHOTTZ, 2017). A extinção do Consea, logo no primeiro ano de governo, fechou esse importante espaço de participação social em nível nacional e representou uma mudança importante na agenda política, na qual SA foi substituída pela Estratégia Comunidade Solidária, que priorizava uma perspectiva clientelista no enfrentamento da pobreza e da fome (DRAIBE, 1998).

3. 5 - A sociedade civil transnacional e a construção de alternativas: a Soberania Alimentar

Como vimos no capítulo anterior, o período da globalização foi marcado por uma reestruturação da economia política capitalista e do papel do Estado. Nesse sentido, enquanto Cox (1992^a) defende tratar-se de uma acentuação da internacionalização do espaço, que se torna agência de adaptação às demandas da economia internacional, outros como Jessop (1997) e Poulantzas (2014) veem uma transformação no papel do Estado sem, contudo, que este perca relevância. O fato é que na era de comunicação em massa, o Estado é cada vez mais permeado por outras modalidades de política mundial, que não necessariamente estão vinculadas à ação estatal. No caso aqui estudado, a maior participação dos aparelhos privados de hegemonia na construção de políticas e em eventos internacionais a partir da década de 1990, criou sinergias e diálogos entre forças

sociais *bottom-up* transnacionais. Jasanoff (2005) indicou que nesse período, houve a formação de uma nova política transnacional para além dos Estados. O debate ambiental teria sido pioneiro em colocar em debate a fronteira entre tomadores de decisão e controle dos cidadãos.

Consideramos aqui que o debate de alimentação, também mobilizado pelo campo ambientalista, apresentou esse tipo de tensão, e a formação de uma nova cidadania. Nesse sentido, a Soberania Alimentar (SOBAL) foi desde o início um conceito que expressou tal potencial, e que influenciou a agenda de SA em nível internacional. Frente ao cenário de despolitização de uma agenda alimentar cada vez mais capturada pelos interesses comerciais e empresariais, SOBAL foi conceptualizada a partir de movimentos sociais e organizações da sociedade civil transnacional de maneira a não só servir como crítica à SA hegemônica, mas de maneira propositiva, no sentido de se inserir no debate e dar eco a uma agenda alternativa.

O conceito de Soberania Alimentar surgiu publicamente em 1996, durante a Cúpula Mundial de Alimentação, evento paralelo à Conferência Mundial de Alimentação. A cúpula, também organizada pela FAO, reuniu delegados e membros de movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Antes de ser apresentado na cúpula, o conceito fora lançado no Fórum da Organização da Sociedade Civil de Roma, um evento paralelo organizado por ONGs e movimentos sociais. A Via Campesina, movimento que congrega centenas de organizações camponesas, de agricultores familiares, trabalhadores agrícolas e comunidades indígenas pelo mundo, desenvolveu o conceito, que posteriormente foi apresentado por seus delegados na cúpula (VIA CAMPESINA, 2018).

A SOBAL, definida originalmente como “o direito de cada nação de manter e desenvolver sua própria capacidade para produzir alimentos básicos de seus povos, respeitando a diversidade produtiva e cultural” (MENEZES, 2001, p. 2), foi constituída àquela altura como uma resposta à ideia de “segurança alimentar” (VIA CAMPESINA, 2018, p. 5) defendida naquele momento por Estados, organizações internacionais e corporações reunidas na Conferência. Nesse sentido, quando consideramos a SOBAL como uma alternativa ao desenvolvimento, devemos remeter ao contexto de globalização da década de 1990 e sua oposição, naquela altura, ao conceito de SA. Diversos autores relacionaram a conceptualização de SA no meio internacional com as políticas de ajuda internacional e a noção de desenvolvimento (MALUF, 2007; VALENTE, 2002). Mas o

que implica falar em SA e desenvolvimento? O que é esse desenvolvimento? Por que ele não é considerado fonte legítima de SA para as forças sociais que formularam SOBAL?

O contexto de globalização neoliberal dos anos 90, sobretudo após a criação da OMC, foi marcado, no campo da agricultura, pela inclusão do tema alimentar no processo de regulação global, encarando os alimentos como commodities a serem comercializadas, sendo a SA obtida a partir da especialização e das vantagens comparativas (MENEZES, 2001, p.2). Um aspecto diretamente vinculado às políticas de desenvolvimento tradicionais é o aspecto tecnicista que limita a politização e a participação nas decisões sobre política agrícola e produção de alimentos. Na visão da Via Campesina (2018, p.8), a introdução da agricultura em decisões de comércio foi pautada pela diminuição da “capacidade dos Estados de organizar e gerir a produção agrícola e o fornecimento de alimentos às suas populações”⁹⁵, e um aumento da influência das corporações sobre a produção, distribuição e comércio dos alimentos. Menezes (2001) também destaca que a regulação desse comércio está além do controle dos próprios países envolvidos.

Nesse sentido, o documento da Via Campesina de 1996 já denunciava que a globalização, junto às corporações “imposta por padrões de hiperconsumismo, tem aumentado a pobreza no mundo. A economia mundial atual é caracterizada pelo desemprego, baixos salários, a destruição das economias rurais e a ruína das famílias camponesas”⁹⁶ (VIA CAMPESINA, 2018). O diagnóstico era que políticas hegemônicas de SA priorizavam o comércio, e não a alimentação dos povos e, ao invés de erradicar a fome, estavam aumentando a dependência dos povos das importações, reforçando a industrialização da agricultura, ameaçando a diversidade cultural e ambiental dos alimentos e legando milhões de camponeses ao êxodo rural e ao abandono das práticas tradicionais (VIA CAMPESINA, 2003, p. 2)

Dada a própria divisão internacional do trabalho, as fronteiras agrícolas, concentradas principalmente no chamado Sul Global, e a agenda tradicional do desenvolvimento, SOBAL representa uma iniciativa importante para a sociedade civil desse bloco. No nível de Estados, Najam (2005) verifica que o projeto do Sul Global é sobretudo político, isto é, ter uma voz não só nas decisões econômicas, mas também

⁹⁵ Traduzido do original: “*capacidad de los estados para organizar y gestionar la producción agrícola y el suministro de alimentos a sus poblaciones*”

⁹⁶ Traduzido do original: “*que imponen los patrones de hiperconsumismo, ha aumentado la pobreza en el mundo. La economía mundial actual está caracterizada por el desempleo, los bajos salarios, la destrucción de las economías rurales y la ruina de las familias campesinas*”

políticas. O principal objetivo do Sul seria um aprimoramento das relações com o Norte, de modo a criar uma ordem internacional mais justa (NAJAM, 2005, p. 131). O fato de ter surgido de uma coalizão de movimentos e comunidades muitas vezes localizadas no Sul Global pode ter sido influenciada por essa própria atmosfera de reforma da ordem internacional. Ora, um dos objetivos da SOBAL é justamente propor um comércio internacional justo, que não priorize exportações, mas sim a produção local e regional, que permita ajuda e acesso ao crédito a agricultores, e que inclusive proteja a produção local contra importações, de modo que as trocas sejam feitas a partir da diversidade de produções mundiais (VIA CAMPESINA, 2003, p.3).

A SOBAL também desafia a própria noção de política e participação das discussões de SA em nível internacional. Pela própria natureza das forças sociais por trás do conceito, congregando movimentos sociais, pequenos agricultores e povos e comunidades tradicionais, tensiona-se o monopólio da detenção e produção de conhecimentos válidos para a agenda da alimentação, o que é um dos pilares da agenda de desenvolvimento. Bem como a noção de cidadania transnacional de Jasanoff (2005, p.393), há o reconhecimento de que uma governança em alimentação, mas que também envolve sistemas produtivos, modos de vida, justiça ambiental e tantos outros temas, não pode ser limitada a Estados nações, de modo que SOBAL surge a partir de:

organizações camponesas organizadas em nível transnacional como uma proposta para a humanidade repensar como organizamos a produção, distribuição e comércio de alimentos e agricultura; como usamos a terra e os recursos agrícolas; e como interagimos, trocamos e nos organizamos com os outros⁹⁷. (VIA CAMPESINA, 2018, p. 4)

As forças sociais por trás da SOBAL são principalmente populações afetadas pelo que Tetrault (2018, p.345) define como neoextrativismo, uma onda de investimentos estrangeiros em países em desenvolvimento com o objetivo de extrair recursos. A proposta da SOBAL atua diretamente sobre três das “fronteiras planetárias” citadas pela autora, o uso da água, da terra e a proteção à biodiversidade. Desse modo, consiste numa mudança que permita o controle direto e democrático dos seres humanos sobre o que se come, como se utiliza a terra, a água e outros recursos pensando não só nas gerações atuais, como futuras, e no modo como se interage com outros povos, pessoas e culturas.

⁹⁷ Traduzido do original: “*organizaciones campesinas organizadas a nivel transnacional como una propuesta para que la humanidad vuelva a pensar sobre cómo organizamos la producción, la distribución y el comercio alimentario y agrícola; cómo hacemos uso de la tierra y de los recursos agrícolas; y cómo interactuamos, intercambiamos y nos organizamos con los demás*”

Há sobretudo um entendimento de que “o controle do sistema alimentar confere poder”, e, portanto, deve ser disputado e ter participação dos povos (VIA CAMPESINA, 2018).

Baseado na ideia da cidadania, o conceito implica alguns direitos básicos como o enfoque na produção local e a garantia de acesso à terra, água, sementes e crédito; o direito de os camponeses produzirem alimentos e dos consumidores decidirem o que consomem, como e quem produz; o direito dos países de se proteger de importações agrícolas baratas ligadas a cortes nos custos de produção; e finalmente a participação dos povos na definição da política agrária. Trata-se de um RA calcado em “comida de algum lugar” (*food from somewhere*), enfatizando as múltiplas dimensões de formas de se produzir e se relacionar com os alimentos baseados na diversidade e nas cadeias locais que promovem protagonismo às forças sociais contrahegemônicas. Para McMichael (2021, p.156), a SOBAL representa “uma ontologia política alternativa e formativa, construindo valores antitéticos à auto-valorização do capital a qualquer custo”⁹⁸

A SOBAL traz dimensões que reconhecem o papel dos Estados, mas que ensejam uma política para além deles, e desafia as decisões “técnicas”, exigindo a participação dos povos e direito de se decidir sobre o que produzir e o que comer que, diferente das abordagens de SA que relegam essa decisão ao mercado, precisa se dar baseada na escolha soberana de consumidores e agricultores. Talvez essa seja uma das maiores contribuições do conceito a um tipo de governança orientada pela noção hegemônica de desenvolvimento, cuja visão é estritamente materialista. Clammer (2012, p.21) observa que tal noção reduz a pobreza, por exemplo, à pura privação material, e não leva em conta a liberdade de expressão e a possibilidade de uma vida cultural autônoma. Trata-se de propor um modelo de alimentação que seja participativo tanto na teoria como na prática de defesa.

Nesse diapasão, uma das principais contribuições da SOBAL à governança de SA reside numa reflexão sobre as políticas de desenvolvimento nessa área, para as quais traz uma dimensão cultural tradicionalmente desprezada. Clammer (2012, p.12) defende a necessidade de um desenvolvimento que ultrapasse o aspecto econômico (também visto como inserido numa cultura) e incorpore o diversos aspectos não-econômicos da vida humana. Nesse sentido, SOBAL não trata apenas da produção, consumo e

⁹⁸ Traduzido do original: “*an alternative and formative political ontology, constructing values antithetical to the selfvalorization of capital at whatever cost*”

comercialização de alimentos, mas diz respeito aos diferentes modos de produzir e consumir, do porquê de produzir e consumir. A preservação das diferentes culturas alimentares de acordo com as condições locais e os modos de vida tradicionais é um imperativo da soberania alimentar (MENEZES, 2001).

A centralidade da crítica e do anúncio da soberania alimentar aos modelos hegemônicos de desenvolvimento ligados a SA está no reconhecimento da diferença e da diversidade. Nesse sentido, assim como Clammer (2012, p.17) entende que a cultura não pode ser essencializada nem estática, e que se trata de um processo, SOBAL “não é um simples conjunto de soluções técnicas ou uma fórmula que pode ser aplicada, mas sim um ‘processo em ação’, um convite que nos é feito como cidadãos”⁹⁹, isto é, se adapta às pessoas e lugares onde é posta em prática (VIA CAMPESINA, 2018, p.3-4), sendo justamente uma resposta à fórmula única de SA via mercado.

Em suma, SOBAL representa um projeto ético-político amplo dentro de uma nova economia política da alimentação que representa “a primazia dos direitos dos povos e comunidades aos alimentos e à produção de alimentos, sobre questões de mercado. Isso implica no apoio e na promoção de mercados e produtores locais em detrimento da produção para exportação e importação”¹⁰⁰ (McKEON, 2015, p.78). Trata-se de uma estrutura contra-hegemônica que apresenta novas ideias, instituições, relações sociais de produção e forças sociais, orientados por princípios contrários à estrutura hegemônica.

3.5 – Amadurecimento intelectual do campo de SAN no Brasil e ascensão ao Estado

Uma das principais inovações da abordagem brasileira de SAN foi justamente trazer a dimensão de SOBAL como princípio guia das políticas de SAN. A adoção dessa dimensão se deu justamente a partir da internacionalização de forças sociais contra-hegemônicas. Com a eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994 e saída da SA da agenda de governo, a sociedade civil manteve-se bastante mobilizada, tendo, inclusive, alguns ativistas que compuseram o Consea integrados à delegação brasileira que participou da Cúpula Mundial da Alimentação, realizada em Roma em 1996, bem como da Conferência Paralela. Para Menezes (2010), esse momento pode ser considerado

⁹⁹ Traduzido do original: “no es un simple conjunto de soluciones técnicas o una fórmula que se pueda aplicar, sino que es un ‘proceso en acción’, una invitación que se nos da como ciudadanía”

¹⁰⁰ Traduzido do original: “Food sovereignty means the primacy of peoples’ and communities’ rights to food and food production, over trade concerns. This entails the support and promotion of local markets and producers over production for export and food import”

um marco histórico, uma vez que foi apresentado pela sociedade civil um documento paralelo sobre a situação brasileira com um conceito mais ampliado que buscou articular as dimensões alimentar e nutricional e, ao mesmo tempo, afirmar a SAN como objetivo estratégico de política pública. Além disso, um dos desdobramentos desse processo foi a criação, em 1998, do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), que passou a articular um conjunto de redes de organizações sociais, movimentos e ativistas de diferentes regiões do país, com atuação no campo da SAN.

Em um contexto de enfraquecimento dos canais de interlocução com o governo federal, a ação política do FBSAN esteve voltada, principalmente, para o aprofundamento do debate sobre o conceito de SAN e seus princípios e diretrizes e para a incidência sobre estados e municípios para a criação de Conseas¹⁰¹ (SCHOTTZ, 2017). Sobre essa questão, Menezes destaca:

Por conta de uma conjuntura em que assumiram novos governos estaduais identificados com as principais preocupações do Fórum Brasileiro, foi se realizando um esforço de retomar no plano estadual a importante experiência do CONSEA. O mesmo começou a ocorrer em alguns municípios, com a facilidade adicional de que estes possibilitavam a participação de atores sociais envolvidos com o tema, no plano local (MENEZES, 2010, p.13).

Ainda de acordo com Francisco Menezes (2010), o fim da década de 1990 foi marcado por uma maior formulação conceitual do combate à fome, quando houve “alargamento da compreensão sobre a abrangência da Segurança Alimentar. Incorporou-se ao conceito da segurança alimentar a segurança nutricional, frisando-se sua interdependência”. Cabe destacar, portanto, que a incorporação do enfoque nutricional ao conceito de SA é uma construção brasileira, fruto de um processo de aproximação e incidência de atores ligados ao campo da saúde e nutrição (MALUF, 2007; BURLANDY, 2009). Nesse período, há também a gradual incorporação de princípios da SOBAL à noção de SAN, algo que será mencionado no Projeto Fome Zero.

Em 2001, o Instituto Cidadania, organização social presidida por Lula da Silva, elaborou o Projeto Fome Zero que retomava as propostas de construção de uma política de SAN e de recomposição do CONSEA. Com a eleição de Lula para a Presidência da República, em 2003, foi lançado, nos primeiros dias de governo, o Programa Fome Zero (PFZ), recuperando a proposta original formulada pelo Instituto Cidadania. Esta proposta

¹⁰¹ O FBSAN encaminhou uma carta aos governadores eleitos em 1998 que abordava a situação de insegurança alimentar e nutricional brasileira e apontava para a urgência em se implementar uma política e um conselho de SAN.

foi debatida com diversos especialistas e organizações da sociedade civil, incluindo o FBSAN, durante a campanha presidencial e a transição de governo. O PFZ buscava articular políticas compensatórias e estruturais para o enfrentamento da pobreza e da fome. De acordo com Maluf (2007, p.90), o PFZ se “beneficiou do conhecimento acumulado e da mobilização que lhe antecederam” e apresentou duas inflexões em relação formulações anteriores, vinculando o combate à fome da população pobre a um enfoque mais abrangente e estrutural que visa a garantia da SAN ao conjunto da população e a perspectiva de sua institucionalização.

Em nossa perspectiva, o documento sintetiza o processo de mobilização social das forças sociais contra-hegemônicas desse campo no Brasil, a partir da apresentação de um projeto de desenvolvimento estrutural e abrangente, unindo diferentes lutas como a reforma agrária, o incentivo à agricultura familiar, a saúde pública, a dignidade nas condições de trabalho, a renda das famílias, a educação alimentar, entre outros, ao combate à fome, numa proposta civilizatória que representa a passagem de diversos interesses de caráter econômico-corporativo das forças sociais afetadas pelo modelo econômico dominante, em prol de um projeto ético-político. Em sua introdução, o PFZ afirma que “o combate à fome deve ser inserido nessa estratégia maior [...]. O eixo principal da proposta do PFZ é associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade inclusão social” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p.9). Um outro elemento do amadurecimento conceitual está presente na própria definição final do que seria segurança alimentar pelo documento, que já incorpora a dimensão nutricional, o DHAA e a SOBAL:

Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 15).

A construção do campo que consideramos contra-hegemônico no Brasil se deu então a partir dos aparelhos privados de hegemonia das forças sociais contra-hegemônicas, as quais desenvolveram ideias e instituições fora do aparelho coercitivo do Estado. Esse campo se baseia também na perspectiva de “comida de algum lugar” e está fortemente vinculado à agricultura familiar e camponesa, baseada na diversidade das

formas de se relacionar com os alimentos e na vinculação combate à fome com a modificação estrutural do modelo de desenvolvimento e da estrutura política. No Brasil, o campo contra-hegemônico se desenvolveu na vinculação do direito humano à alimentação à própria cidadania e efetivação de outros direitos. Nesse sentido, SAN contra-hegemônica está fortemente vinculada à participação e mobilização social contínua e a uma intersetorialidade estrutural em prol da modificação do modelo de desenvolvimento em torno de uma ética não orientada por princípios de mercado. Notar-se-á adiante que a estrutura contra-hegemônica de SAN afirma sua potência e legitimidade justamente pela materialidade de suas forças sociais.

4

Participação social e contra-hegemonia na agenda de segurança alimentar e nutricional da política externa brasileira durante o governo Lula

Retomando a análise do capítulo anterior sobre o desenvolvimento das forças sociais contra-hegemônicas no campo de SAN no Brasil, este capítulo analisa sua institucionalização no Estado brasileiro após a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003. Assim, iniciamos com a instauração do Sistema Nacional de SAN (Sisan) e de suas principais instituições. Além disso, buscamos indicar como se dava a participação dos aparelhos privados de hegemonia contra-hegemônicos dentro do aparelho do Estado, principalmente a partir das conferências nacionais e do Consea.

A segunda parte do capítulo faz uma exposição panorâmica da agenda de SAN da PEB, enfatizando o mandato do Consea e das conferências nacionais em relação à agenda externa. O capítulo trata, sob inspiração Poulantziana, da expressão das contradições de classe na formação social do Estado, assim como a utilização dos aparelhos de Estado para dar conta dessas contradições. Nesse sentido, na terceira parte apresentaremos a manifestação desse campo contra-hegemônico na materialidade do Estado, a partir da participação social no Consea e na Conferência Nacional, enfatizando sua leitura e propostas de política externa a partir da experiência anterior e do referencial teórico. Isso se dará também a partir da análise de elementos contra-hegemônicos em atas de reunião, exposições de motivos e resoluções do Consea, assim como os documentos das Conferências Nacionais.

4.1 – A institucionalização da participação social de SAN no Brasil

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, é considerada um marco nas políticas de SAN no Brasil (MALUF, 2007). Dado o desenvolvimento histórico que vimos anteriormente, e o panorama da fome no Brasil, o tema do combate à fome e à miséria constituiu-se num dos principais pontos da campanha do então candidato Lula da Silva, e posteriormente em seu governo. Logo no primeiro dia de governo, por meio da Medida Provisória nº 103, o Consea foi novamente instituído como um órgão supra setorial de assessoria à Presidência da República no que concerne ao monitoramento e

formulação de políticas públicas e articulação intersetorial das ações governamentais com vistas à garantia do DHAA. A MP também criou o Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA)¹⁰².

Ainda nos primeiros dias de seu governo, em consonância com seu discurso de posse que anunciava o combate à fome como prioridade, foi lançada a Estratégia Fome Zero (EFZ) que retomava o PFZ, elaborado pelo Instituto de Cidadania, e que envolveu a participação de diversas organizações da sociedade civil e especialistas. Visando articular ações emergenciais e estruturantes, o Fome Zero se estruturava em quatro eixos: i) acesso aos Alimentos; ii) fortalecimento da Agricultura Familiar; iii) geração de renda e; iv) mobilização e controle social (ARANHA, 2010).

Após o supracitado período de amadurecimento conceitual e mobilização política que se seguiu à extinção do primeiro Consea pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, as forças sociais contra-hegemônicas, que já haviam participado da formulação do PFZ se reuniram principalmente no novo Consea. Como conselho de assessoramento da presidência, o Consea tinha como atribuições propor diretrizes e prioridades para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional emanadas a partir das conferências nacionais de SAN, realizar o controle social e o monitoramento da execução da política, além contribuir para a articulação e mobilização social (BRASIL, 2003). Inicialmente, foi constituído por 59 conselheiros, sendo 17 ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil, mantendo a proporção mínima de dois terços de representantes da sociedade civil e sendo sempre presidindo por um representante da mesma..

Constituía, portanto, um espaço inovador de interlocução entre o aparelho de Estado e os aparelhos da sociedade civil. Tratava-se de um espaço de articulação interministerial por reunir um conjunto amplo de ministérios para debater, propor e avaliar ações e programas relacionados a SAN. Dado o próprio desenvolvimento histórico da temática no Brasil, aqui, no entanto, as forças sociais *bottom-up* assumiam protagonismo por constituírem a maioria, e dada a materialidade de suas ideias, agiam de maneira propositiva e ativa. Por outro lado, o órgão possuía um caráter consultivo e não impositivo sobre as questões de SAN, dentro de seu escopo de assessoramento da

¹⁰² Em janeiro de 2004, no âmbito de uma reforma ministérios, o MESA foi extinto. Foi, então, criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que incorporou um conjunto de iniciativas do MESA - gerido pela Secretaria Nacional de SAN – bem como os programas e ações do Ministério da Assistência Social, que também foi extinto.

presidência. Menezes (2010) aponta que isso se dava tanto pela intersectorialidade das políticas de SAN, que envolviam múltiplos ministérios e assuntos de outros conselhos, como também o caráter de assessoramento ao presidente.

Ao longo do primeiro ano de governo, o Consea se concentrou em auxiliar a implantação da EFZ e, sobretudo, na organização de uma nova Conferência Nacional de SSAN que pudesse lançar as bases e diretrizes para uma lei orgânica e uma política de segurança alimentar. Vale ressaltar que o Consea, em diversos momentos, manifestou posicionamento crítico à criação do MESA por entender que essa configuração institucional dificultava a articulação de ações intersectoriais. O conselho também buscou tensionar junto ao governo federal sobre a necessidade de se adotar um enfoque ampliado de SAN que não se limitasse às ações prioritárias de combate à fome e pobreza, incorporando a conceitualização mais ampla e estrutural de SAN (MALUF, 2006; SCHOTTZ, 2017). Mesmo diante de seu caráter consultivo, Menezes (2010,p.252) entende que “aquilo que define realmente sua capacidade de fazer valer suas resoluções é a força política que respalda seus posicionamentos e a consistência de suas propostas”. Consideramos que isso se deve à materialidade das lutas das forças sociais contra-hegemônicas que compunham o Conselho, as quais se institucionalizaram em aparelhos privados de hegemonia e em outros níveis de Estado.

As Conferências Nacionais constituíram uma das principais instâncias de participação social na governança de SAN no Brasil. Dado o caráter mobilizador e participativo da constituição histórica do campo no Brasil, o processo de organização da Conferência Nacional era precedido por dezenas de encontros e conferências estaduais e municipais marcadas também por participação de forças sociais *bottom-up*. Constituiu a principal instância participativa do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN) foi realizada no Recife, em 2004, contando com a participação de mais de 2000 pessoas. Em seu documento final, a Conferência aprovava a definição de SAN como:

a 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 de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (BRASIL, 2004b, p. 1)

Cabe destacar que tal definição, posteriormente institucionalizada na lei orgânica, incorpora uma dimensão intersetorial e multidimensional e vincula sua garantia a um direito a ser garantido pelo Estado, e é também fruto de uma construção de um aparelho privado de hegemonia da sociedade civil, tendo saído de um encontro do FBSSAN e sendo posteriormente aprovada na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (LEÃO; MALUF, 2012). Além disso, nessa definição a garantia da SAN incorpora uma economia política para além do economicismo, mas também afirmando um projeto ético que envolve vida, saúde e direitos. O elemento nutricional é indissociável do direito de estar livre de fome, e incorpora alimentos de qualidade que respeitam a diversidade cultural e são sustentáveis. Não se trata de simplesmente combater a fome com o aumento da disponibilidade absoluta de qualquer alimento, mas exige uma modificação estrutural da ética dentro da Economia política dos alimentos.

Além disso, a Conferência recomendou a aprovação de uma Lei Orgânica de SAN (LOSAN) que pudesse dar maior institucionalidade às suas propostas. O Consea ficou encarregado de desenvolver a LOSAN com base nas diretrizes aprovadas pelas CNSAN. Em setembro de 2006, a lei orgânica é aprovada pelo parlamento e institui o Sistema Nacional de SAN “com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada”. Para além da já mencionada definição de SAN, a lei defende em seu artigo 2º que:

A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população. A adoção dessas políticas e ações deverá levar em conta as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais. É dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano (BRASIL, 2006, p. 2)

Ademais, o artigo 4º afirma que dentre o escopo dos temas de SAN está a ampliação de acesso aos alimentos por meio da produção, *em especial da agricultura tradicional e familiar*” (BRASIL, 2006, grifos nossos). Há aqui uma afirmação da base material em que se dão as políticas que buscam a consecução de SAN no país. Tratam-se de forças sociais renegadas pela economia política hegemônica. Dois pontos centrais para as ações de PEB centradas no Consea estão, sobretudo, nos artigos 5º e 6º da LOSAN. O primeiro afirma que a consecução do DHAA “requer o respeito à soberania, que confere aos países a primazia de suas decisões sobre a produção e o consumo de alimentos”, ao passo que o artigo seguinte aponta a atuação internacional como pilar de SAN, isto é, o Estado deve promover a “cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim

para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional” (BRASIL, 2006, p.5). Além disso, a sétima diretriz da Política Nacional de SAN (PNSAN), instituída a partir dessa lei, apregoa “apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006”, sendo um dos objetivos dessa política o de incorporar na ação do Estado “o respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais” (BRASIL, 2006, p.13).

Uma das grandes inovações da conceitualização brasileira de SAN, para além do amplo processo de participação das forças sociais contra hegemônicas, está nos seus princípios guias. De acordo como Maluf (2007), no Brasil a segurança alimentar e nutricional é interpretada como um objetivo de política pública guiado pelos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e a Soberania Alimentar. O Consea funcionou como um importante intérprete desses conceitos em sua tradução prática de políticas de SAN. Conforme veremos posteriormente, a busca pela consecução de tais princípios se evidenciou também nos posicionamentos do conselho em relação às questões de política externa já presentes na própria institucionalização de SAN no Brasil.

Na experiência brasileira, os conceitos formulados no campo de SAN possuem características específicas, entre as quais destacam-se a prioridade dada aos mecanismos de participação social para a formulação de políticas públicas; o enfoque intersetorial preconizado por um termo que une aspectos socioeconômicos, saúde e nutrição, e procura tratar não só da disponibilidade física e qualidade dos alimentos, mas também do acesso aos mesmos; a formulação de SAN como um direito, devendo o Estado e a sociedade assegurarem políticas que o garantam, e indo além de uma lógica de mercado (LEÃO; MALUF, 2012); a incorporação da dimensão da soberania alimentar, uma formulação desenvolvida sobretudo por movimentos sociais e que afirma o direito dos povos definirem suas próprias políticas de alimentação com base na pequena e média produção, o que se deu em resposta a sistemas alimentares “universalizantes” derivados de grandes corporações típicas da globalização neoliberal (MENEZES, 2001).

4.2 – A formação de uma agenda contrahegemônica de SAN na PEB?

Conforme buscamos discutir no capítulo anterior, interpretar a política externa como política pública implica em analisá-la em sua interface de política de Estado, aqui entendido na lógica Poulantziana de organizador da coesão social de uma formação cindida em classes a partir de uma lógica de continuidade, mas também de governo, a partir de mecanismos de adaptabilidade ao bloco no poder. Gradualmente, aparelhos privados de hegemonia possuem atuação global própria e irão atuar para além do aparelho de Estado na política externa.

Nesse sentido, consideramos que a política externa em SAN constitui um caso emblemático de transformação da atuação internacional do Brasil. Conforme observam Inoue e Coelho (2018), se Lula buscou desde seu discurso de posse enfatizar a prioridade do combate à fome em seu governo, tal temática não se verificava no discurso do ministro Celso Amorim ao assumir o posto de chanceler em 2003. Nesse sentido, incorporou-se às diretrizes já discutidas anteriormente da atuação internacional brasileira, de modo que a ênfase dada internamente às políticas de SAN demandaram uma ação da PEB de modo a disseminar tal agenda, “de um estado de irrelevância, a segurança alimentar se tornou uma questão frequente no discurso do chanceler”¹⁰³ (INOUE; COELHO, 2018, p.12).

As políticas de SAN do governo Lula possuíam uma clara dimensão internacional, em sua própria leitura política, algo que como veremos adiante, se expressou também na LOSAN. Tal dimensão internacional passou a ser considerada um pilar estratégico e instrumentalizado na PEB dentro de outros objetivos e princípios desta (ALBUQUERQUE, 2015). Isso se reflete, por exemplo, na ênfase de SAN a reformas em instituições multilaterais, na cooperação Sul-sul, em iniciativas regionais do Mercosul e mesmo nas negociações comerciais da rodada de Doha da OMC e da ALCA, marcadas pela defesa do fim dos subsídios à agricultura feita pelos países desenvolvidos. Isso também se expressou na dimensão de “não-indiferença” discutida no capítulo anterior, incorporando elementos da justiça social presentes nas políticas de SAN dentro de uma lógica de “intervenção”.

O esforço para a construção política da agenda internacional de SAN da PEB se reflete também nas iniciativas de publicização dos resultados das políticas domésticas dentro da Estratégia Fome Zero como a criação de um centro internacional de pesquisa para o estudo da pobreza, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) e da Coordenação geral de ações internacionais de combate à fome (CGFOME)

¹⁰³ Traduzido do original: “*from a state of irrelevance, food security became a frequent issue in the Foreign Minister’s discourse.*”

(MILHORANCE; BURSZTYN; SABOURIN, 2019). A internacionalização do Fome Zero se incorpora ao princípio de redução das assimetrias socioeconômicas entre os países, encampada pela PEB de Lula. Houve uma interface expressiva entre os resultados internos e externos, na medida em que os resultados das políticas de SAN para o combate à fome no Brasil eram utilizados como fator de legitimidade nas discussões internacionais (ALBUQUERQUE, 2015).

Para Vianna (2017), a agenda internacional de SAN constituiu um ativo de “poder brando” do Brasil, fortalecendo suas credenciais internacionais. Em reunião do Consea, em 2004, o ministro Celso Amorim afirmou que o principal logro da PEB em SAN aquela altura havia sido mudar a própria agenda internacional do tema (CONSEA, 2004, 5ª reunião). Albuquerque (2015, p.565), verifica um maior protagonismo do tema nos fóruns multilaterais a partir da vinculação da fome e da pobreza como questões que geram instabilidade e ameaçam a paz e a segurança internacionais. A influência sobre organizações internacionais constituiu parte da estratégia brasileira a partir da produção de estudos que atestavam a eficácia das políticas, apresentação de políticas brasileiras em eventos internacionais, incorporação de ex-funcionários do governo brasileiro em agências multilaterais e execução de projetos de transferência de políticas em cooperação sul-sul (LOPES FILHO; SABOURIN; SAYAGO, 2018, p.46). Dentro do paradigma da autonomia pela diversificação, isso se refletiu na ênfase ao multilateralismo e na cooperação sul-sul.

No centro da agenda internacional de SAN estava a projeção da Estratégia Fome Zero, cujas diretrizes passaram a ser tema recorrente em discursos presidenciais e na atuação bilateral e multilateral do Brasil em SAN. Para Maluf, Santarelli e Prado (2014, p.19), dois aspectos se sobressaem no sucesso da agenda, “a intenção de politizar o tema da fome explicitada nas falas presidenciais, fator que ajuda a explicar o amplo acolhimento internacional do posicionamento brasileiro” e a “combinação de diversos programas e a participação social na experiência brasileira, compreensão de difusão mais complexa num tema onde são comuns as soluções únicas e pretensamente cabais”. Tal postura configura uma inovação também no modo de se interpretar a agenda de SA internacionalmente. Como vimos anteriormente, as abordagens hegemônicas buscavam despolitizar SA, buscando vincular a soluções técnicas com vistas ao aumento da produção e o acesso a mercados. A interpretação da fome como política expressa também na PEB incorpora a tradição contra-hegemônica do tema no Brasil. Tal tradição remonta a interpretação de Josué de Castro, aqui entendido como um intelectual orgânico das

forças sociais contra-hegemônicas ao vincular a fome ao subdesenvolvimento e às estruturas econômicas defeituosas.

Nesse sentido, a politização da fome a partir da internacionalização do Fome Zero se dava na interpretação de seus princípios como universais, dentro da lógica da alimentação como direito humano, “para cumprir esse direito humano, qualquer governo deve ter as ferramentas apropriadas e espaço político para intervir no mercado, desafiando assim o contexto internacional dominante neoliberal”¹⁰⁴ (LIMA, 2020, p.8). Ora, é justamente esse o cerne do que defendemos ser uma economia política contra-hegemônica da alimentação, que vincula ao alimento à cidadania e aos sujeitos de direito e demanda uma reversão do protagonismo do mercado nas políticas de SA em prol de uma atuação do Estado, em relação orgânica com a sociedade civil, na resolução da fome.

Dentro da PEB, o CGFOME foi considerado a interface internacional da EFZ (INOUE; COELHO, 2018; RONDÓ; LOPES, 2016). Estando diretamente vinculado à Estratégia Fome Zero, que se dividia em ações emergenciais e estruturais de combate à fome, o CGFOME atuava em duas vertentes principais. A vertente estrutural buscava promover o modelo brasileiro de SAN ligado à participação social e às diretrizes do Consea, com abordagem intersetorial e multidimensional da fome e com políticas estruturais de reforma agrária, crédito para a agricultura familiar, combate à desigualdade e garantia da alimentação como direito. Além disso, havia ações emergenciais de doação de estoques de alimentos (FIGUEIREDO, 2013; INOUE; COELHO, 2018). A abordagem intersetorial de SAN, presente no Consea, também repercutiu no CGFOME, posto que a coordenação buscava mediar os diálogos sobre a agenda com diferentes ministérios e o próprio Consea, o que possibilitou “o desenvolvimento de posições sólidas e consensuais, a partir da leitura estratégica do cenário internacional” (VIANNA, 2017).

Os esforços políticos para a incorporação de SAN na PEB e na agenda internacional fizeram com que o Fome Zero fosse “reconhecido como um modelo pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, sigla em inglês) ou pelo Programa Mundial Alimentar (PMA) na questão da luta contra a fome e a pobreza” (FRAUNDORFER, 2013, p.99). Adotar o Fome Zero na PEB também refletiu a construção histórica do programa, marcada por ampla participação social. Para Rondó e Lopes (2016, p.17), a participação social na política doméstica “permitiu à sociedade

¹⁰⁴ Traduzido do original: “*To fulfill that human right, any government should have the appropriate tools and policy space to intervene in the market, thus challenging the dominant neoliberal international context*”

brasileira finalmente incidir na política externa, especialmente no que se refere à SAN, tanto na forma como no conteúdo”.

Para além da dimensão da incorporação da agenda de SAN na PEB, é importante entender como a política externa reflete as contradições de classe inscritas na estrutura do Estado. No caso aqui estudado, isso se configurou na internacionalização de dois modelos antagônicos baseados nas forças sociais *top-down* e *bottom-up*, isto é, as concepções produtivistas do agronegócio e as de SAN como direito humano baseado na SOBAL. Conforme destacamos anteriormente, não entra no escopo do presente trabalho uma análise da interação dessas posições antagônicas ou mesmo do êxito ou sucesso relativo de cada uma delas. Tratamos principalmente de analisar as instâncias de participação das forças sociais contra-hegemônicas para verificar seus posicionamentos e conceitos dentro da PEB. O fato de o Consea e a CNSAN não constituírem instâncias deliberativas sobre diretrizes políticas, mas de caráter consultivo, e de serem calcadas em representações materiais de forças sociais contra-hegemônicas, possibilita uma análise de suas posições como institucionalidades, no sentido gramsciano, dessas mesmas forças sociais de maneira mais clara e pronunciada em relação à atuação do Estado brasileiro.

Nesse caso, dada a constituição histórica do tema numa perspectiva também internacionalista, no sentido do entendimento do impacto da economia política hegemônica de SAN, baseada nas metrópoles capitalistas e na transnacionalização do RA, isto é no “food from nowhere”, na economia política contra-hegemônica afetando diretamente as forças sociais contra-hegemônicas, as instâncias de participação social entendidas como parte fundamental da interpretação brasileira de SAN também reivindicaram sua participação na PEB. Conforme destacamos anteriormente, o próprio ordenamento jurídico-institucional de SAN afirmava o caráter internacionalista das políticas, as quais deveriam seguir os princípios da SOBAL e do DHAA, e incorporar a abordagem multidimensional e calcada na participação social. Para além disso, conforme discutimos acima, a PEB passou a incorporar parte da dinâmica organizativa do campo em suas ações internacionais. Dado esse plano de fundo factual, a participação em assuntos internacionais também se deu a partir das duas instâncias aqui referendadas, o Consea e a CNSAN.

A II CNSAN dedicou parte de suas diretrizes a discutir a atuação externa brasileira dentro de uma perspectiva de SAN. Sendo desde sua institucionalização interpretada de forma intersetorial, segurança alimentar compreendia também as pautas da PEB. O documento base para a Conferência já apresentava a expectativa do Consea em relação à

importância do debater internacional no evento. Nesse sentido, as CNSANs se pautaram por analisar a problemática de SAN em sua interrelação com o sistema alimentar mundial e lançar diretrizes para atuação internacional do Brasil. No caso da II e III CNSAN, a agenda internacional aparece como eixo temático e dentro das propostas prioritárias, principalmente versando sobre sua interrelação com o DHAA e SOBAL. Na II CNSAN, o documento base indica tal problemática, que aparece no eixo das questões institucionais como “Soberania alimentar e Relações Internacionais”. O eixo temático 1 da III CNSAN, chamado “Segurança alimentar e Nutricional nas estratégias nacionais de desenvolvimento”, entende que SAN questiona “o contexto internacional quando globaliza a pobreza e amplia as disparidades entre os países e no interior deles” (BRASIL, 2007a, p.8). Ademais, a conferência busca dar concretude à diretriz 6 da PNSAN, isto é, “promover a soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito internacional”.

O Consea, por outro lado, apesar da compreensão já inicial sobre a relevância da temática internacional, passou a se debruçar gradualmente sobre temas de política externa. Após meses de um debate de caráter mais indireto sobre temáticas internacionais, estas foram assumindo maior relevância conforme a PEB também incorporava tal tema, que como vimos se tornou central na visão de Lula. De acordo com Esteves, Zoccal e Fonseca (2020, p.205), a maior visibilidade e consequente demanda pela internacionalização das políticas de SAN brasileiras fizeram com que a rede de políticas de participação social em SAN buscasse legitimar sua própria posição doméstica a partir da atuação internacional, de maneira que “o Consea funcionou como um canal importante através do qual a rede de políticas foi estendida para configurações regionais e multilaterais”¹⁰⁵. Rondó e Lopes (2016, p.8), colocam o conselho como parte central da agenda de SAN, e entendem que “o Consea passou a ser o grande motor legitimador da política externa brasileira em segurança alimentar e nutricional”. O Itamaraty possuía representação informal, na qualidade de observador, e posteriormente formal no conselho, cujo mandato em relação à PEB no monitoramento e construção de documentos de posição em relação à atuação internacional (LIMA, 2020).

Assim, em fins de 2004, a Câmara Temática de Produção e Abastecimento propôs a criação de um grupo de trabalho sobre negociações internacionais. Tal grupo, formado por representantes do MAPA, MDA, MDS, MRE, Secretaria Geral da Presidência da República, CONTAG, Fórum Brasileiro de SAN – FBSAN e outros convidados como

¹⁰⁵ Traduzido do original: “*CONSEA functioned as an important channel through which the policy network was extended to regional and minilateral settings*”

REBRIP, Oxfam e ActionAid, produziria documentos, posteriormente submetidos à plenária do Consea, para expor a visão do conselho e subsidiar os posicionamentos brasileiros na PEB. Ao longo de seis anos, entre 2005 e 2011, o Consea produziu 15 exposições de motivos (EM), 5 recomendações e 4 macrodocumentos em relação à temática internacional. A síntese das EMs pode ser vista no anexo. Conforme demonstra a análise das atas de reuniões do Consea, as pautas internacionais ganharam maior proeminência principalmente a partir de 2006, e no segundo mandato de Lula da Silva. Possivelmente, isso reflete a postura mais ativa da PEB neste segundo mandato, com consequente maior “politização” deste dado os impactos sociais mais claros. De acordo com Beghin (2014), o Consea esteve ativo em relação às temáticas internacionais a partir da:

i) a elaboração de recomendações à presidência da república, por meio de exposições de motivos; ii) a deliberação de diretrizes referentes ao tema nas conferências nacionais de segurança Alimentar e nutricional; iii) a inclusão do assunto no plano nacional de segurança Alimentar e nutricional (plansan); iv) a realização de atividades de incidência em espaços multilaterais regionais e globais; e v) a troca de experiências e informações com outros países, tanto com representantes governamentais quanto com membros da sociedade civil (BEGHIN, 2014, p.63).

A análise de atas de reuniões, exposições de motivos e documentos produzidos pelo Consea mostram envolvimento e proposições em uma miríade de temas de PEB, principalmente ligados às negociações internacionais do Brasil em âmbito comercial. Isso reflete o próprio desenvolvimento da economia política hegemônica de SA. Afinal, como vimos anteriormente, as forças sociais *top-down* modificaram paulatinamente a governança internacional de SA em prol de instâncias e políticas de cunho produtivista e mercadológico, e de políticas vinculadas à exportação de commodities e modelos agroexportadores. Portanto, as negociações comerciais e, sobretudo, as negociações cruzadas que envolvem uma imensa variedade de temas, eram assuntos extremamente sensíveis para a defesa das forças sociais contra-hegemônicas. O Consea expressou abertamente sua intenção de incidir nas negociações e subsidiar posições brasileiras. Os princípios orientadores da atuação internacional do conselho foram sistematizados em documento construído em 2008 com a finalidade propor uma agenda de SAN ao governo. O documento afirma a vinculação de tais princípios ao SISAN e à LOSAN, a saber: : 1) universalidade e equidade no acesso a uma alimentação adequada e saudável; 2) participação social e transparência; 3) respeito à soberania alimentar e realização do

direito humano à alimentação adequada e saudável; e 4) solidariedade, complementaridade e cooperação (CONSEA, 2008a)

Para efeitos de nossa análise dos posicionamentos, constituímos três macroseções de caráter puramente analítico. Essas seções incorporam as diversas temáticas em três categorias: 1) crítica às negociações internacionais; 2) os princípios contra-hegemônicos da PEB; 3) negociações internacionais numa economia política contra-hegemônica. Os dados aqui analisados são provenientes das atas de reuniões, exposições de motivos e documentos do Consea, além de documentos-base e documentos finais da II e III CNSANs (2004 e 2007), além dos documentos dos Encontros CNSAN + 2, que analisavam o andamento dos objetivos propostos nas conferências.

4.3 – Crítica às Negociações Internacionais

A discussão dos temas internacionais nas CNSANs e no Consea passava antes de tudo por um diagnóstico do sistema alimentar global e como este afetava a SAN brasileira. Tais análises versavam principalmente sobre o modelo hegemônico de SA presente transversalmente na estrutura histórica hegemônica a partir das capacidades materiais, instituições e forças sociais do capitalismo global. As principais críticas estavam vinculadas justamente aos princípios de SAN brasileiros, a SOBAL e o DHAA, e expressavam a leitura crítica das forças sociais contra-hegemônicas sobre a economia política hegemônica da alimentação.

Nesse sentido, o documento base da II CNSAN, redigido pelo Consea, faz uma crítica a escolha do comércio internacional como base de SA, que implica abandonar a perspectiva de autossuficiência em prol de uma especialização da produção agrícola e na importação de produtos baratos. Segundo o documento, o comércio internacional não constitui fonte confiável de SA para países do terceiro mundo “pelo lado das importações, é incerta sua capacidade de garantir alimentos a preços baixos devido ao controle exercido pelas grandes corporações sobre o comércio internacional. Pelo lado das exportações, sua capacidade de gerar emprego e renda interna é limitada” (BRASIL, 2004a, p. 17). Para além disso, a abertura comercial desenfreada impacta também nos preços dos produtos agroalimentares domésticos, que passam a se basear em preços internacionais muitas vezes “determinados pelas políticas de subsídios agrícolas e práticas de dumping (venda abaixo do custo) dos países ricos. Um dos resultados é a queda na renda agrícola interna, de forte impacto para os pequenos e médios agricultores” (Idem).

A crítica ao comércio aparece também de maneira mais indireta. A câmara temática de produção e abastecimento do Consea destacou na 14ª plenária do Conselho, em documento sobre a política nacional de abastecimento, que a liberalização comercial absoluta subordina a população aos alimentos do comércio internacional e afeta a SOBAL e o abastecimento, que na perspectiva brasileira envolve “a promoção da diversidade de hábitos alimentares, com base na valorização das culturas, na contramão da tendência de homogeneização e padronização desses hábitos” (CONSEA, 2005b). Merece menção também o documento produzido pela Câmara Temática produção e abastecimento e lido em reunião de outubro de 2004 na presença do presidente da república e do chanceler, o qual afirma que “a centralidade da política de exportação, baseada no modelo da grande produção do chamado agronegócio, tem impactos negativos na formulação de uma política de segurança alimentar” (CONSEA, 2004f). Ademais, destaca-se a crítica aos subsídios às exportações por parte dos países ricos, ressaltando-se que “nosso mercado não pode, em nenhuma hipótese, ser aberto a produtos que se beneficiem de subsídios à exportação e de outras medidas de apoio interno igualmente distorcidas ao mercado”, algo que afetaria diretamente agricultores familiares e agroextrativistas (Idem).

Dada a natureza multidimensional da interpretação brasileira de SAN, uma das questões levantadas criticamente se dá nas chamadas negociações cruzadas¹⁰⁶, uma vez que países desenvolvidos buscam vincular o acordo sobre agricultura a uma miríade de acordos que também envolvem SAN (ambientais, propriedade intelectual, serviços, investimentos). Em 2004, por exemplo, o documento da CNSAN criticava a possibilidade de adesão do Brasil à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) a partir dessas prerrogativas. Tal posição era congruente também a posição da chancelaria brasileira nas negociações da ALCA. A esse respeito, Amorim (2013) entende que o Brasil defendia, mesmo antes do governo Lula, uma “ALCA equilibrada”, principalmente dentro da autonomia pela diversificação. Assim, o Brasil buscou adiar os prazos das negociações e deixar de fora temas “complexos” como investimentos, serviços e propriedade intelectual, os quais deveriam ser deixados para a OMC de maneira a garantir maior autonomia. Desse modo, Amorim (2013, p.74) considera que ao tentar associar a ALCA a um projeto mais pragmático que respeitasse a autonomia do país para “traçar projetos de desenvolvimento, demos um golpe de jiu-jitsu nas negociações”.

¹⁰⁶ Tratam-se de negociações complexas e multidimensionais que envolvem diversas temáticas num mesmo acordo.

A leitura estruturante e multidimensional de SAN também se dirige à própria ordem econômica das forças sociais hegemônicas, as quais limitam a possibilidade de implementação de políticas estruturantes e estratégias de desenvolvimento para enfrentar a pobreza. Conforme defende Cox (2007, p.118), a hegemonia no plano internacional “é uma ordem no interior de uma economia mundial que penetra todos os países e se vincula a outros modos de produção subordinados”. A esse respeito a ordem capitalista hegemônica que gera simultaneamente desenvolvimento na metrópole e subdesenvolvimento no satélite (GUNDER FRANK, 1966). Neste sentido, o documento aponta para uma ordem econômica que “torna o país fortemente dependente da exportação de produtos de baixo valor agregado, oriundos de modelos produtivos injustos, porque concentram os ganhos e a propriedade, e insustentáveis no uso dos recursos ambientais” (BRASIL, 2007a, p.8). Conforme discutimos anteriormente, a CNSAN também aponta para o enfraquecimento dos Estados e dominação de interesses financeiros a partir da hegemonia neoliberal, que afetam a SOBAL e “transfere vultuosos recurso para o ganho financeiro especulativo e pagamento da dívida pública” (*Ibidem*). A CNSAN reconhece que o agronegócio, resultante do processo de modernização conservadora da agricultura é um produto da articulação entre capital financeiro, industrial e a grande propriedade territorial (BRASIL, 2007b).

Há também aspectos circunstanciais de análise conjuntural que merecem menção específica. Em 2008, no âmbito da chamada crise mundial de segurança alimentar, àquele momento vista como crise de preços e abastecimento, o Consea torna pública a partir da EM 002/2008, se entendimento de que se trata de uma crise “que tem em sua base padrões de produção, distribuição e consumo de alimentos iníquos e insustentáveis que comprometem a diversidade cultural e uma vida saudável” (CONSEA, 2008b). A crise foi objeto de uma reunião extraordinária específica, ocorrida em maio de 2008, que deu origem a EM 004/2008. Especificamente na reunião, discutiu-se as causas da crise, que passou a ser caracterizada como uma crise do modelo global de produção e consumo de alimentos, e não um desajuste entre oferta e demanda a ser corrigido pela via do mercado. A EM resultante dessa reunião vai no cerne da crítica do modelo hegemônico apontando por exemplo: 1) o domínio de políticas dos EUA e da EU na organização da produção e comércio mundial favorecendo o fortalecimento de corporações na determinação de padrões de produção e consumo e oligopolizando sementes e insumos; 2) o enfraquecimento dos Estados nacionais frente à liberalização dos mercados; 3) a incapacidade das negociações de Doha para lidar com a questão; 4) as políticas de

desenvolvimento pautadas e valores de mercado e não da realização dos direitos; 5) a mercantilização dos alimentos que favorece o avanço do capital especulativo sobre a produção e o abastecimento; 6) quebras de safra ligadas às mudanças climáticas (CONSEA, 2008d). Frente ao modelo hegemônico, a reunião apontou da necessidade e o papel do Estado na defesa de SAN, e destacou-se que possivelmente o Brasil estaria em posição privilegiada diante dessa situação de ameaça pela existência de um marco regulatório que estabeleça uma determinada institucionalidade (CONSEA, 2008b).

4.4 – SOBAL e DHAA como princípios da PEB

Uma das principais contribuições do Consea em sua atuação internacional é a atenção aos fatores do âmbito internacional que condicionam a SAN fundamentada na SOBAL e na promoção do DHAA (CONSEA, 2008a). No nosso entendimento, dada a materialidade das forças sociais presentes no conselho e sua organicidade em relação aos princípios-guia do SISAN, o Consea atuou na tradução de tais princípios para o contexto internacional. Tratou-se, portanto, de uma atuação que buscava embasar seus posicionamentos na interpretação oficial de SAN do ordenamento jurídico brasileiro, inclusive buscando influenciar a agenda do governo quando esta não se pautava em tais princípios.

Conforme buscamos discutir anteriormente, a abordagem da SOBAL se vincula a uma nova economia política da alimentação que busca valorizar sistemas alimentares para além do aspecto econômico, mas também incorporando as dimensões culturais, ambientais, biológicas e respeitando a diversidade de formas de produção e consumo de alimentos. A leitura do Consea se pauta nessa conceitualização, mas busca estrategicamente enfatizar a dimensão da autonomia dos países para definir suas políticas alimentares. O documento base da II CNSAN aponta que “ao considerar a dimensão internacional, é inevitável que se incorpore questões de soberania à noção de segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2004a,p. 19). Isso se dá numa atuação internacional que valorize as dimensões social, ambiental e cultural da produção própria de alimentos e estimule a diversidade de hábitos alimentares, paralelamente à promoção de práticas alimentares saudáveis. As propostas surgidas na II CNSAN enfatizam a criação de um código internacional de conduta para SAN e o DHAA e o fortalecimento da participação

do Brasil no Comitê Internacional do Codex Alimentarius¹⁰⁷ a partir de parcerias interministeriais e representação específica da agricultura familiar e agroecológica. Ora, isso implicaria em politizar os padrões internacionais sobre alimentos a partir das forças sociais contra-harmônicas. Trata-se de uma proposta pela qual as ideias e conceitos estão diretamente vinculadas representadas por sua base material na luta concreta de tais forças sociais. Ademais, a atuação internacional deve se pautar pela busca da SAN com autossuficiência em produtos importantes da dieta nacional.

O princípio da SOBAL também se vincula a um outro modelo de desenvolvimento internacional pautado na solidariedade e no respeito à soberania dos demais povos em relação às suas culturas alimentares. Nesse sentido, a incorporação da SOBAL na PEB demanda não só sua busca como um objetivo nacional do Brasil, mas também como um dever de contribuir com a soberania dos demais países, o que se faz “pelo reforço das estruturas produtivas nacionais, pela busca das complementaridades entre os países, respeitando as diversidades, e, também, pelo compartilhamento das lições aprendidas com suas próprias experiências bem-sucedidas para a erradicação da fome e para a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional” (BRASIL, 2007a, p.14).

Uma agenda internacional baseada na SOBAL também implica o reconhecimento do “direito de cada país definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o DHAA para toda a população, respeitando as múltiplas características culturais dos povos”, para além disso o exercício da soberania alimentar pelo Brasil implica não comprometer “a segurança alimentar e nutricional de outros países, garantindo que os acordos e/ou tratados internacionais não interfiram na soberania e segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2007b,p.49). Isso se vincula, por exemplo, na proposta emanada do Consea de que o Brasil liderasse a iniciativa pela “adoção de um sistema *sui generis* internacional, de proteção jurídica dos conhecimentos tradicionais, distinto dos regimes de proteção dos direitos de propriedade intelectual” (CONSEA, 2004f). Além disso, em documento do Conselho sobre a incorporação de SAN às negociações internacionais, defende que estratégias baseadas na SOBAL devem estar presentes, por exemplo, no Acordo sobre

¹⁰⁷ O Codex Alimentarius é um conjunto de padrões alimentares adotado internacionalmente e apresentado de maneira uniforme. Os objetivos da publicação desses padrões alimentares são proteger a saúde do consumidor e garantir práticas leais no comércio internacional de alimentos. O objetivo da publicação do Codex Alimentarius é orientar e estimular a elaboração e o estabelecimento de definições e exigências para alimentos de modo a promover sua harmonização e facilitar o comércio internacional. Disponível em: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51873?locale-attribute=pt>. Acesso em 13 abr. 2022

Agricultura da OMC, o que “permitiria ajustar as referidas regras àquela perspectiva, bem como evitaria a deturpação do conceito de “soberania alimentar” através da sua utilização como razão instrumental para perseguir políticas que atendem a interesses de natureza comercial” (CONSEA, 2005b). Propostas dessa natureza também são verificadas a partir da proposta de uma atuação internacional que impulse debates sobre concentração e oligopolização do comércio, principalmente no sentido de disciplinar corporações transnacionais e grandes agentes das cadeias agroalimentares, isto se faz necessário “visto que os mecanismos de atuação dessas corporações nos países estão pautados na imposição da importação de insumos (tais como sementes, adubos e defensivos) e na exploração dos recursos naturais” (CONSEA, 2008a).

Durante a crise financeira e de SA de 2008, a EM 004/2008 recomendou, dentre outras propostas, a revisão da política comercial da OMC de modo a excluir produtos de SAN da revisão de tarifas e garantir salvaguarda especial para países em desenvolvimento frente a surtos de exportação (CONSEA, 2008d). Trata-se, então, de uma ênfase na soberania dos Estados frente ao ordenamento multilateral baseado no mercado, garantindo não só a materialidade da SOBAL, como também a ênfase na produção local de alimentos. Isso também é observado na proposta de promover novas bases no modelo de produção e consumo a partir do incentivo à agricultura familiar de base agroecológica, que valoriza a multidimensionalidade da soberania alimentar e se concentra principalmente em circuitos locais de produção, consumo e comercialização de alimentos. A resposta a uma crise global baseada em um modelo de cadeias longas, monocultura, veneno e latifúndio é justamente o fortalecimento de forças sociais contra-hegemônicas capazes de referendar a SOBAL e o DHAA.

A ênfase na solidariedade se expressa na construção de uma nova ordem global pautada em princípios contra-hegemônicos que se estendem multidimensionalmente. Nesse sentido, a busca pela consecução do DHAA e da Sobal em nível global preconiza o aprofundamento das relações comerciais e políticas do Sul global e da Cooperação Sul-Sul (CSS). Tal cooperação deve se dar tanto nos fóruns multilaterais, na perspectiva reforma dessas instituições, como na promoção da SOBAL e do DHAA na cooperação internacional, promovendo SAN e “produção local de alimentos nos países beneficiários e que os produtos a serem distribuídos não sejam transgênicos e provenham da agricultura familiar e de cooperativa de produção familiar dos países em desenvolvimento” (BRASIL, 2007b, p.51). A dimensão da SOBAL como um “processo em ação” se vincula, então, na promoção de uma outra política de desenvolvimento que respeite as múltiplas

dimensões dos “receptores” de cooperação. O Consea, por exemplo, vislumbrava uma CSS “englobando não apenas os aspectos econômicos e sociais como, principalmente, a cooperação técnica e o intercâmbio de experiências, entre as quais se destaca a própria experiência brasileira de constituição de CONSEAs” (CONSEA, 2004f) É interessante notar que tais dimensões se incorporavam à PEB de Lula, primeiro no sentido de fortalecer as relações políticas com o Sul global como forma de combater assimetrias e buscar a reforma do sistema, como no caso do G20, do IBAS e dos BRICS, mas também na ênfase à CSS.

A Cooperação Sul-Sul possui um componente baseado na solidariedade global (OLIVEIRA, 2017), enquanto que a Cooperação Norte-Sul (CNS) esteve sempre mais ligada à promoção de modelos capitalistas pelas potências doadoras. A Cooperação Sul-sul funcionaria, assim, proporcionando alternativas à CNS, “menos assimétricas, mais horizontais e fundadas na solidariedade entre os países em desenvolvimento” (MILANI; CARVALHO, 2013). Na prática, certamente se expressaram as contradições do modelo de desenvolvimento brasileiro e de interesses ligados às forças sociais hegemônicas. Contudo, a CSS em SAN refletiu, ainda que timidamente, conceitos ligados à noção de SOBAL. Conforme destacam Inoue e Coelho (2018, p.21), o CGFOME revisou conceitos utilizados pela chancelaria na cooperação. Desse modo, “assistência” foi reformulado para “cooperação”; desastres “naturais” se tornaram “socioambientais” e a CSS se tornou cooperação horizontal, refletindo o caráter da cooperação, na qual o Brasil não seria doador, e sim parceiro. No âmbito da crise de SAN de 2008, a EM 002/2008 recomendava iniciativas de cooperação que não apenas mitigassem os efeitos da crise, mas que “ampliassem a capacidade dos governos implementarem políticas soberanas e com participação social de apoio à produção familiar, à distribuição e ao consumo de alimentos em formas equitativas, sustentáveis e promotoras de uma vida digna e saudável” (CONSEA, 2008c). Trata-se aqui, portanto, do incentivo à soberania e fortalecimento da ação do Estado parceiro na promoção do DHAA.

Ademais, a atuação internacional deveria incorporar também “o controle do acesso aos recursos naturais e a proteção do meio ambiente e do patrimônio natural, da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais” (BRASIL, 2007a, p.14). Além dos já citados posicionamentos em relação às negociações cruzadas e à proteção aos conhecimentos tradicionais e à biodiversidade, este princípio se refletiu principalmente em recomendações do Consea ao governo brasileiro em relação a GURTs (tecnologias genéticas de restrição de uso) e Organismos vivos modificados (OVMs). Assim, a

Recomendação nº002/2006 recomenda que o Brasil adote posição favorável à rotulagem de OVMs em gêneros alimentícios durante a Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (CONSEA, 2006a). A recomendação 003/2006 e a 001/2010 indicaram que o governo brasileiro mantivesse a moratória à chamada tecnologia *Terminator*, baseada na engenharia genética para produção de sementes estéreis.

4.5 – Uma postura contra-hegemônica nos fóruns multilaterais

Nas seções anteriores, apresentamos a categorização de discussões da agenda internacional brasileira no Consea e na CNSAN a partir de sua dimensão crítica em relação à ordem internacional e econômica dominante e seus impactos sobre SAN e a afirmação do DHAA e da SOBAL como princípios da agenda da PEB nessa temática. Cabe agora dar uma dimensão prática a essas discussões, ao analisar como se refletiram em propostas, aqui consideradas contrahegemônicas, que se debruçavam sobre a atuação do Estado brasileiro no ambiente externo. Trata-se, em nossa análise, do ponto mais rico das contribuições das forças sociais contrahegemônicas, refletindo décadas de mobilização política e amadurecimento conceitual que levaram à criação de ideias, e conceitos próprios, baseados em condições históricas e materiais concretas em que se inserem essas forças. Isso tem conduzido à defesa de novas relações sociais de produção e instituições. Sobretudo, há a construção de uma nova economia política da alimentação que se baseia num conjunto ético-cultural divergente da lógica produtivista e de “commodificação” de tudo. Em se tratando de uma economia política, há também um apelo à reversão das relações Estado-mercado, de modo que os primeiros assumam o protagonismo das políticas de SAN e da própria estrutura econômica e política em nome de direitos, cidadania, democracia, respeito à diversidade, justiça social e ambiental. Ou seja, não é o Estado neoliberal “enfraquecido” perante a globalização que se idealiza aqui, mas um que esteja em relação orgânica com as forças sociais contrahegemônicas e se oriente pelo DHAA e a SOBAL.

Nesse sentido, um primeiro conjunto de propostas diz respeito à atuação do Brasil em organizações e tratados comerciais. Conforme vimos anteriormente, tratam-se de um ponto fulcral do RA hegemônico que busca dar protagonismo à agenda da liberalização comercial como principal política de SA, ao passo que países desenvolvidos se utilizam do subsídio agroindustrial de modo a promover práticas de dumping que afetam a

soberania alimentar dos países importadores. No período aqui discutido, se notabilizaram as discussões da ALCA (até 2005) e da Rodada de Doha, além da própria crise financeira, que resultou em uma crise de segurança alimentar mundial em 2008.

Nesse diapasão, cabe indicar as principais propostas para além da leitura crítica desses espaços. Primeiramente, com a leitura crítica ao comércio internacional como fonte de SAN, não fica tão claro qual seria então o papel do comércio e que comércio seria esse. O apelo à materialidade e ao pragmatismo dos interesses econômicos nacionais presentes nas estruturas do comércio internacional e da economia por parte das forças sociais hegemônicas é também bastante presente. Nesse sentido, o documento base da II CNSAN apontava o desafio de buscar alternativas de enfrentamento da problemática alimentar no contexto de sociedades e economias mais abertas ao exterior. A esse respeito, afirma-se que admitir economias abertas:

não implica abandonar a referência à auto-suficiência produtiva, mas reconhecer o papel estratégico cumprido pela produção doméstica de alimentos, atribuindo papel definido, porém, realista às trocas internacionais no abastecimento alimentar doméstico e estabelecendo novas formas de regulação das mesmas. (BRASIL, 2004a, p.20)

Não é que adotar uma política externa baseada em SAN constitua o fim do comércio internacional, mas o ponto chave aqui é justamente a modificação do protagonismo dentro da economia política, em prol de um papel subordinado e restrito do comércio em face das políticas desenvolvimento e da ênfase na produção doméstica de alimentos. Nesse sentido, negociações internacionais precisam refletir e priorizar políticas nacionais de desenvolvimento. Com vistas a preservar a SOBAL e proteger setores sensíveis da produção, “as negociações devem priorizar os acordos de complementação produtiva, em lugar dos acordos de livre comércio” (BRASIL, 2007a, p.32). Para além disso, sob a SOBAL, os posicionamentos brasileiros “devem garantir que os acordos políticos internacionais não interfiram na soberania e segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2007b, p.17). Conforme pontua um documento do Consea sobre diretrizes para negociações internacionais, as políticas de apoio à produção e abastecimento alimentar se sobrepõem à lógica mercantil estrita (CONSEA, 2005b), algo que precisa ser considerado nas negociações.

Uma das propostas centrais nas políticas comerciais sob a ótica de SAN das forças sociais contrahegemônicas está na proteção à agricultura familiar, o que implica revisar a orientação liberalizante de tais políticas de forma a resguardar a produção da agricultura familiar (BRASIL, 2007a). Isso se dá tanto pelo fortalecimento da produção familiar na

política doméstica, como na criação de salvaguardas a alimentos estratégicos e na manutenção de posição assertiva em relação às considerações não-comerciais sobre agricultura nos tratados multilaterais de comércio. O comércio deve se subordinar a uma política desenvolvimento que respeite “a vocação do solo, os biomas e microclimas locais”, e assim “afirmar a importância socioeconômica, cultural e ambiental da produção doméstica de alimentos oriunda da agricultura familiar e suas modalidades regionais e do agroextrativismo” (BRASIL, 2007b, p.50). Sob a justificativa de proteção da agricultura familiar, defende-se também que o mecanismo de salvaguarda especial da OMC possa ser acionado quando políticas de SAN estejam sendo afetadas pelo comércio internacional. Note-se, a ênfase na agricultura familiar uma vez que “todo produto de importância significativa para a agricultura familiar dos países em desenvolvimento deve ser objeto passível de salvaguarda especial, sem que haja a necessidade de defini-los previamente em lista de produtos elegíveis ao uso do mecanismo” (CONSEA, 2005b, p.6).

Nesse sentido, a adoção da SOBAL na atuação internacional leva a propostas como “rejeitar a qualificação de simples mercadoria atribuída aos alimentos nos posicionamentos brasileiros” e “incorporar a relação dos alimentos com a promoção de um modo específico de agricultura (a agricultura familiar)” (CNSAN, 2007a, p.31). Nesse sentido a criação de uma lista de produtos especiais nos acordos multilaterais precisaria seguir o enfoque de SAN. Tais produtos especiais se designariam a países em desenvolvimento, estando sujeitos a tratamento especial e diferenciado. O documento “Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil”, encaminhado ao governo em 2005, define tais produtos como aqueles relevantes “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”, e destaca que a adoção de tal critério se distingue daqueles “estritamente mercantis que têm sido utilizados nas negociações para caracterizar os chamados “produtos sensíveis” colocados nas listas de exceções dos acordos comerciais” (CONSEA, 2005, documento p.5). Para a definição, o documento estabelece critérios do lado da oferta e da demanda como respectivamente: 1) o peso da agricultura familiar no número de estabelecimentos e na quantidade total produzida, acrescidos de um indicador da cobertura do produto pelos programas de apoio à agricultura familiar e de desenvolvimento rural; 2) os produtos mais importantes nas despesas com alimentação das famílias nos menores estratos de renda e que apresentam

significativa elasticidade-renda. Dentro desse critério excluiriam-s os produtos de grande exportação líquida. A esse respeito, a EM n° 10/2010, também prega a isenção de redução tarifária a produtos estratégicos para SAN e com impacto na geração de renda do meio rural (CONSEA, 2010). Não se trata apenas de proteger a agricultura familiar como um conjunto de forças sociais contrahegemônicas, mas também de considerar a interrelação entre o doméstico e o internacional para a busca da segurança alimentar e nutricional, posto que o a política nacional de SAN estava calcada em programas de crédito a agricultura familiar, assistência técnica e compras públicas diretamente ligados a produção desses produtos.

Durante a crise alimentar mundial de 2008, a EM 004/2008 também recomendou a exclusão de produtos de SAN da redução de tarifas e a garantia da salvaguarda contra surtos de importação em países de desenvolvimento (CONSEA, 2008d). Tais surtos “desestruturam a produção interna dos países em desenvolvimento” (CONSEA, 2008e). Num contexto de crise de abastecimento e inflação no preço dos alimentos, trata-se de uma proposta que reafirma a crítica estruturante à crise de um modelo baseado na monocultura, na mercantilização dos alimentos e na ênfase às cadeias longas, de maneira a reafirmar o fortalecimento de sistemas alimentares locais e baseados na agricultura familiar e na SOBAL como solução.

Além disso, há a defesa do fim dos subsídios à agricultura por parte dos países ricos. Este constitui um ponto central na modificação do RA hegemônico, que aposta no incentivo a um modelo de produção baseado na monocultura, tecnologia, latifúndio e capital de maneira a dismantelar os sistemas produtivos dos demais países e estabelecer relações de dependência alimentar. O fim dos subsídios está associado diretamente a seus efeitos na renda dos agricultores de países em desenvolvimento (BRASIL, 2007a). Por outro lado, há propostas que se sustentam fora da lógica da SOBAL e do DHAA, mas dentro de SAN como um projeto de desenvolvimento, como no caso de revisão da política de tarifas que direciona exportações brasileiras para produtos de baixo grau de processamento e a busca pelo fim das barreiras não comerciais que não possuam base na proteção da saúde humana. Tais propostas se vinculam ao caráter estruturante de SAN na geração de emprego e renda e na diversificação das atividades produtivas do país.

Estando SAN sob a concepção brasileira vinculada a uma visão multidimensional e estrutural, há recomendações que se dirigem a um ponto chave dos acordos comerciais multilaterais, isto é, as negociações cruzadas. A abordagem brasileira de SAN requer uma intervenção em uma diversidade de temáticas sensíveis. Nesse caso, o posicionamento do

Consea engloba a proteção da biodiversidade, medidas sobre serviços e investimentos como a aquisição de terras por estrangeiros e a preocupação do favorecimento ao setor agroindustrial. Além disso, vale mencionar a preocupação em acordos de propriedade intelectual e de compras governamentais, as quais constituíam um pilar da EFZ. A esse respeito, a EM 006/2008, que apresentava recomendações à atuação do governo durante a reunião ministerial da OMC, de modo que o novo acordo de agricultura isentasse “completamente de compromisso de redução ou limites de gastos as compras públicas de alimentos oriundos da agricultura familiar, tais como aquelas efetuadas no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ou para a formação de estoques estratégicos” (CONSEA, 2008e). A EM 10/2010 sintetiza essa posição ao recomendar “excluir de compromissos no âmbito das negociações econômico-comerciais internacionais, empreendidas pelo Brasil, as ações e políticas públicas de SAN que integram o SISAN” (CONSEA, 2010, p. 5). Trata-se, sobretudo, de resguardar o SISAN, que se baseia em uma série de políticas intersetoriais e de caráter estruturante, uma vez que SAN é concebido como um objetivo de política pública que requer o fortalecimento do Estado.

Como proposta da II CNSAN nesse sentido está a garantia de participação do Consea e a sociedade civil nas consultas sobre acordos internacionais de SAN firmados pelo Brasil (BRASIL, 2004b; BRASIL, 2007a). Trata-se de uma demanda pela inclusão de forças sociais impactadas, mas tradicionalmente excluídas das decisões em acordos comerciais, que tendem a ser monopolizados por uma linguagem supostamente técnica e vinculados a forças sociais *top-down*. A participação social é uma característica da conceitualização de SAN no Brasil e de seu desenvolvimento histórico, e também está prevista na LOSAN. Não se busca apenas contribuir para o debate, mas também publicizá-lo para além dos aparelhos privados de hegemonia. Nesse sentido, o Consea buscou afirmar a importância de sua participação nas deliberações sobre a PEB. Nas atas de reuniões, além das discussões que resultavam em documentos e EMs, afirmava-se a disposição do conselho em compor delegações nos temas relativos à SAN. A 5ª reunião do Consea, realizada em 26 de outubro de 2004 é um marco nesse sentido. No evento, que contou com a presença do chanceler Celso Amorim e do presidente Luís Inácio Lula da Silva, foi apresentado um documento que abordava a dimensão internacional por parte da Câmara Temática de Produção e Abastecimento, e o presidente do Consea fez uma fala ressaltando o “profundo interesse” do Consea nas iniciativas de Lula relação à atuação internacional contra a fome “bem como o desejo de que o Conselho participe do

debate necessário para a construção das propostas brasileiras nas negociações internacionais, em particular naquelas com impacto para a segurança alimentar e nutricional” (CONSEA, 2004c).

Uma outra dimensão da participação social evocada pelo Consea estava na democratização dos fóruns internacionais. Isto se deu tanto em fóruns regionais como o Mercosul e a CPLP, principalmente a partir de uma articulação das próprias forças sociais contra-hegemônicas, mas também em prol da reforma do Comitê de Segurança alimentar da ONU, de maneira que este assumisse um papel de protagonismo na governança alimentar mundial e contasse com uma instância de participação da sociedade civil. Na reunião de 12 de agosto de 2008, foi relatada a participação do Consea em discussões para “atuar no fortalecimento da participação social em políticas públicas nacionais e internacionais, a partir de uma de uma demanda de reforma estrutural da FAO” (CONSEA, 2008, 12 08). Ademais, relatou-se também o incentivo da FAO à participação do conselho na Cúpula Mundial de Alimentação, inclusive produzindo um documento a ser divulgado no evento. O documento intitulado “Construção do sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira” afirma a intenção de reforma da FAO e do CSA, em prol de um “funcionamento participativo que incluía a sociedade civil, à semelhança do que faz o Consea” (CONSEA, 2009, p.75). Em documento publicado em dezembro de 2008 sobre as diretrizes da atuação internacional do conselho, solicitou-se mais uma vez a defesa da participação social no CSA (CONSEA, 2008a).

Uma outra dimensão das propostas emanadas das forças sociais contra-hegemônicas na PEB diz respeito às políticas de ajuda alimentar, expressas na dimensão emergencial da EFZ. Contudo, à diferença das políticas hegemônicas de ajuda alimentar, à exemplo das que ocorriam no RA norteamericano, a proposta possuía caráter estruturante e baseado na agricultura familiar. Ainda em 2004, a câmara temática de Produção e Abastecimento recomendou ao governo brasileiro a revisão dos programas de ajuda alimentar a partir de princípios da SOBAL, isto é, observando “impactos sobre os pequenos produtores de alimentos e sobre o perfil de consumo dos países recebedores, bem como no sentido de criar condições para que os produtos a serem doados sejam adquiridos de pequenos e médios produtores dos países do Sul” (CONSEA, 2004f). Nesse sentido, o documento base da III CNSAN também expressa a proposta de “desenvolver mecanismos inovadores de ajuda alimentar que promovam a produção local de alimentos nos países beneficiários e que os produtos a serem distribuídos provenham da agricultura

familiar dos países em desenvolvimento” (BRASIL, 2007a, p. 32). Isso também se reflete em uma cooperação internacional de caráter estruturante, de maneira a promover “a segurança alimentar e nutricional e produção local de alimentos nos países beneficiários e que os produtos a serem distribuídos não sejam transgênicos e provenham da agricultura familiar e de cooperativas de produção familiar dos países em desenvolvimento” (BRASIL, 2007b, p.51).

De acordo com Lima (2020), esse tipo de abordagem à ajuda alimentar chegou a figurar na PEB a partir da doação de estoques públicos nacionais vinculados à compra da agricultura familiar. Contudo, devido a dificuldades de caráter burocrático-operacional na doação de tais estoques e na baixa institucionalidade das políticas de doação, Lima (2020, p.5) observa que a maior parte das doações acabou posteriormente vindo do agronegócio.

Conforme discutimos anteriormente, a atuação internacional do Consea esteve diretamente vinculada à promoção e tradução de princípios e instituições construídas ao longo de décadas no Brasil, e no fortalecimento de relações sociais de produção baseadas na SOBAL e na agricultura familiar. Tratam-se, em suma, de propostas que de fato se vinculam à materialidade das forças sociais que as expressam e buscam vincular a agenda de SAN da PEB ao arcabouço jurídico-institucional do tema internamente, de maneira a assegurar a legitimidade de suas posições e evitar as tentativas de captura e resignificação do tema em prol de interesses hegemônicos.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou analisar a participação social na construção da agenda de Segurança Alimentar e Nutricional da PEB do Governo Lula. Nossa pergunta de pesquisa buscava entender como e em que medida a participação social na agenda de SAN da Política Externa Brasileira do governo Lula pode ser analisada como contra-hegemônica a partir dos pressupostos da TCRI. Buscamos responder tal pergunta enfocando na atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e nas propostas e diretrizes emanadas das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, entendidas como instâncias de participação social do SISAN.

A política externa é considerada tradicionalmente uma “política de Estado”. Ela buscaria atender a interesses nacionais supostamente unitários. Neste sentido, a PEB refletiria uma tradição de continuidade focada no Itamaraty e “afastada” das disputas da política doméstica. Procuramos neste trabalho rebater esta ideia, e analisamos a participação do Consea na política externa como um aparelho dotado de relação orgânica com forças sociais contrahegemônicas à luz de um novo referencial de análise de política externa. Assim, buscamos aprofundar o debate sobre hegemonia e contra-hegemonia, e sobre a possibilidade de forças sociais contrahegemônicas atuarem na política externa de um Estado.

A esse respeito, procuramos debater o hegemônico e o contra-hegemônico em SAN à luz do método da estrutura histórica. Uma das contribuições deste trabalho foi justamente a de discutir ideias, capacidades materiais e instituições hegemônicas e contra-hegemônicas como modelos de economia política da alimentação. Nossa análise buscou ainda incorporar a teoria dos regimes alimentares como uma manifestação da estrutura histórica no campo agroalimentar. O uso desses referenciais teóricos possibilitou uma análise do desenvolvimento histórico do campo de SA hegemônico dentro da estrutura histórica, assim como apontar contradições dentro desse modelo que levaram à formação de forças sociais contra-hegemônicas no Brasil. Nesse sentido, pudemos classificar forças sociais – suas instituições, capacidades materiais e ideias - vinculadas à abordagem sobre hegemonia e a contra-hegemonia, respectivamente.

Entendemos que a análise da experiência brasileira prévia a sua institucionalização no Estado e manifestação na PEB demonstra as possibilidades de mudança e luta política que decorrem de forças sociais contra-hegemônica. No caso

brasileiro, desenvolveu-se uma série de políticas de caráter estrutural apoiadas em aparelhos privados de hegemonia e forças sociais concretas que possuíam legitimidade e mobilização política com a sua institucionalização. Outra contribuição do presente trabalho foi justamente mostrar a concretude e força do campo contra-hegemônico dentro do aparelho institucional do Estado que, apesar de expor suas contradições, busca também desorganizar as classes dominadas e organizar as classes dominantes em prol de um projeto político hegemônico. Conforme pontou Beringer (2015b), a política externa não é diretamente influenciada pelos interesses das classes dominadas, mas se submete ao conflito de classes inscritos na estrutura do Estado. Nesse sentido, entendemos que uma das contribuições do trabalho está nas possibilidades de incidência de políticas contra-hegemônicas em pautas internacionais.

O primeiro capítulo apresentou nosso método e referencial teórico baseado na concepção de teoria como ação social voltada para a mudança (COX, 1987). Foi necessário debater a noção de Estado não como um ator unitário, mas como uma arena da luta de classes. Isso requer a ampliação do próprio conceito, uma vez que o aparelho de Estado precisa aqui ser entendido em sua relação intrínseca com a sociedade civil, o espaço de construção da hegemonia (GRAMSCI, 2007; GOMES, 2014). A partir do nosso método, foi possível discutir a ação do Estado segundo as “formas de Estado”, isto é, as configurações das forças sociais em sua base ou as configurações do bloco no poder e de suas frações de classe (COX, 1987; POULANTZAS, 2014). Pudemos analisar o desenvolvimento histórico da economia global pós-guerra nos utilizando do referencial teórico proposto, e identificando mudanças nos três potenciais da estrutura histórica que modificavam a ordem social e impactavam a correlação das forças sociais. O período hegemônico é especialmente ilustrativo em suas dinâmicas de internacionalização do Estado e da produção, e no papel das instituições internacionais como porta-vozes da ordem social hegemônica, de forma a promover ideias “universalizantes” (COX, 1981). Nesse sentido, foi possível indicar também o que seriam as forças sociais hegemônicas e contra-hegemônicas nesse contexto a partir das conceptualizações de top-down e bottom-up, respectivamente. Assim, as possibilidades da contra-hegemonia estariam na construção de uma estrutura alternativa vinda “de baixo”, e recompondo a cidadania e a soberania popular frente às forças sociais top-down do capitalismo global (COX, 1999).

Consideramos que o capítulo dois trouxe uma das principais contribuições do presente trabalho ao indicar uma nova metodologia de análise política externa a partir do

referencial teórico neogramsciano. Ao ampliarmos nossa noção do próprio conceito de Estado, disputamos também suas repercussões na política externa e na interpretação do que seria o “interesse nacional”. Assim, a política externa estaria associada às formas de Estado e suas relações com a ordem global, sendo modificável a partir correlações de forças sociais em seu interior. Conforme pontua Milani (2015) a política externa possui uma dupla natureza de política pública e política de Estado, uma vez que há elementos de continuidade que adaptam as modificações provenientes das dinâmicas do bloco no poder de forma a garantir compromisso internacionais. Associamos tal ideia ao papel do Estado na formação cindida em classes e em sua opacidade que também adapta às mudanças à continuidade de maneira manter a coesão social (POULANTZAS, 2014; JESSOP, 1997).

No capítulo 3, desenvolvemos uma categorização das forças sociais hegemônicas e contra-hegemônicas a partir de condições históricas e materiais concretas. Nesse sentido, o conceito de regime alimentar (RA) foi importante para identificar as interrelações entre as ordens mundiais discutidas no capítulo 1. Na interrelação com o método das estruturas históricas, regimes alimentares dizem respeito a relações de poder, modificação das relações sociais de produção, ideias e instituições e foi possível observar a atuação das forças sociais hegemônicas em disseminar regimes alimentares dotados de tais características.

A esse respeito, observamos o desenvolvimento do conceito de segurança alimentar à luz das forças sociais que lhe davam concretude. A conceptualização hegemônica enfatizou prioritariamente a lógica produtivista, e mesmo após indícios de que não se tratava de uma questão de produção, passou a focar um acesso a partir do mercado e da necessidade de habilitar pessoas de baixa renda a obterem acesso à alimentação via mercado. Para além disso, verificou-se uma gradual transformação na abordagem hegemônica em prol de uma ênfase comercial. A internacionalização do RA hegemônico em seu desenvolvimento histórico culminou também na transnacionalização das forças sociais top-down, que sinalizam um terceiro regime alimentar focado nas corporações e na “comida de lugar nenhum” (McMICHAEL, 2005; 2009).

Conforme analisamos, o desenvolvimento da conceptualização de SAN no Brasil se deu no período de redemocratização e de luta por direitos. As forças sociais contra-hegemônicas, aqui no sentido de marginalizadas pela ordem hegemônica, se encontram inicialmente dissipadas e pulverizadas em diferentes lutas, ou interesses de caráter econômico-corporativo. O conceito de SA das forças sociais contra-hegemônicas do

Brasil, inicialmente surgido durante a Conferência Nacional de Saúde representa o ímpeto unificador e estrutural que se seguiu. SA passou a ser vinculada a direitos, cidadania e democracia no âmbito do período democrático, e gradualmente incorporou uma dimensão nutricional indissociável. As forças sociais contrahegemônicas ganharam coesão a partir de uma abordagem que se fazia multidimensional e pautada na participação ativa dos aparelhos privados de hegemonia, que atuavam na mobilização política e na construção de instituições e conceitos próprios. O primeiro Consea representou uma primeira institucionalização da estrutura contra-hegemônica baseada nas forças sociais no aparelho do Estado. Apesar do fechamento desse espaço e da mudança de orientação das políticas de segurança alimentar em prol de uma abordagem de caráter transformista no governo FHC, houve uma contínua mobilização dessas forças sociais contra-hegemônicas nos aparelhos privados de hegemonia, cumprindo um papel formativo próprio e alcançando capilaridade em outros níveis de governo do Estado.

Nesse mesmo momento histórico, também se desenvolvia uma estrutura contra-hegemônica transnacional presente no conceito de soberania alimentar (SOBAL). Na nossa concepção, a SOBAL é, ela própria, uma estrutura contra-hegemônica baseada em uma economia política que incorpora aspectos extraeconômicos em sua relação com a terra, com a cultura, com os alimentos e com os sujeitos. O conceito de SAN agora incorpora a dimensão da SOBAL, afirma a alimentação como direito e dever do Estado e se afirma numa série de políticas intersetoriais e estruturantes em prol de um novo modelo de desenvolvimento. Portanto, a essa altura, SAN congrega forças sociais, ideias, instituições e expressa a ênfase na produção local e na agricultura familiar. Essa experiência reafirma a sociedade civil como espaço preponderante da construção de hegemonia.

Finalmente, o capítulo quatro trabalha a institucionalização dessas forças sociais num aparelho de Estado e numa estrutura jurídico-política que reafirma a abordagem desenvolvida no Programa Fome Zero (PFZ). Em que pese as contradições da frente política que compunha o governo Lula, discutidas no capítulo dois, consideramos que as forças sociais contra-hegemônicas consolidaram sua posição na esfera jurídico-política, sendo a LOSAN um elemento de institucionalização dessas forças. Em nossa análise, o Consea constituía o principal espaço de institucionalização da visão de SAN aqui explorada, principalmente graças à sua representatividade nas lutas concretas e seu contínuo processo de mobilização.

Os dados analisados consolidam essa visão, e demonstram posicionamentos firmes e vinculados às forças sociais contra-hegemônicas. Mesmo constituindo um aparelho de Estado sob risco de captura ou desorganização a partir da função geral do Estado na formação cindida em classes, o Consea manteve a solidez das posições desenvolvidas ao longo do período aqui estudado. A institucionalização jurídico-política dessas posições constituía um dos principais instrumentos de legitimidade e influência do Consea sobre a agenda de SAN. Assim, o conselho buscava se colocar como uma espécie de tradutor dos princípios que guiavam a abordagem de SAN doméstica para o ambiente externo. Os posicionamentos na PEB afirmavam a relação intrínseca entre política externa e política doméstica, internacional e ambiente interno, uma vez que forças sociais top-down dominavam a política internacional e afetavam a efetivação de SAN no ambiente doméstico.

As posições do Consea e das Conferências ecoavam as demandas e pautas dessas forças sociais contra-hegemônicas para fóruns multilaterais. Por exemplo, afirmavam a preponderância da agricultura familiar em ambientes normalmente dominados pelo agronegócio, afirmavam a alimentação como direito frente às perspectivas de cunho produtivista, demandavam participação da sociedade em espaços monopolizados por Estados. A busca do DHAA e da SOBAL eram constantemente reafirmados num ímpeto de reforma do sistema internacional que enfatizasse a cooperação Sul-sul e a solidariedade entre os países, o respeito às culturas alimentares e o apoio a políticas de cooperação e ajuda alimentar que fossem estruturantes e fomentassem as forças sociais contra-hegemônicas nos países parceiros.

O proposta principal do Consea para a política externa envolvia a construção de uma nova economia política que revertesse a hegemonia do mercado sobre o sistema internacional e o comércio em prol da soberania dos Estados. Contudo, tal soberania deveria estar vinculada à participação social e ao fortalecimento das forças sociais contra-hegemônicas. Sob o princípio da SOBAL, o comércio se torna acessório das prioridades do Estado, que por sua vez enfatiza a produção doméstica. De principal provedor de segurança alimentar na concepção hegemônica, o comércio passa a um papel de complementação produtiva em casos específicos. O princípio ordenador da sociedade deixa de ser a autorregulação de mercado em prol da retomada da soberania popular e alimentar.

Num momento de volta da fome ao Brasil, ameaças à democracia, fechamento de espaços de participação social e apagamento da histórica, este trabalho buscou reafirmar a teoria e a ciência como instrumentos de ação social vinculados à mudança e à resistência. Apesar do enorme desafio em recuperar os documentos sobre a atuação do Consea, principalmente nas pautas internacionais foi possível fazer uma sistematização da contribuição do conselho e da materialidade de suas propostas. Ademais, a análise sob o instrumental teórico demonstrou a sociedade civil como espaço preponderante de construção da hegemonia. Os aparelhos privados de hegemonia e a mobilização popular tornaram possível a experiência de combate à fome vivenciada no Brasil ao longo da década de 2000. Mesmo a extinção do Consea e das Conferências Nacionais não foram capazes de desarticular as forças sociais contra-hegemônicas, que continuam sua mobilização política e incidência em outras esferas de governo e nos aparelhos privados de hegemonia. A volta da fome coincide com o desmonte das políticas de cunho estrutural de SAN, e este trabalho demonstra que tais propostas estão materializadas na participação social e nas lutas concretas contra o modelo hegemônico.

Por fim, há agendas de pesquisa que não foram exploradas nesse trabalho e podem ser frutíferas em novos estudos. Uma questão seria a promoção de um ‘raio-x’ sobre a participação do conselho em fóruns multilaterais. Nesse ponto, dois eventos específicos são citados pelos próprios membros do Consea, mas não foram analisados: a) o suposto protagonismo do Brasil e relevante participação do Consea nas negociações que resultaram nas Diretrizes Voluntárias para a Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação, documento publicado em 2004 pela FAO; b) Na reforma do CSA, em 2009, supostamente inspirada na experiência do Consea. Um outro ponto seria analisar as dinâmicas de transformismo por parte de organizações internacionais que incorporam o vocabulário utilizado pelas forças sociais contra-hegemônicas e reformulam seus significados. Por fim, o recente processo de preparação para a Cúpula dos Sistemas Alimentares da ONU foi marcado pela exclusão do CSA e do mecanismo da sociedade civil de sua organização. Por outro lado, tal organização se deu com presença massiva de interesses corporativos, de fundações de filantropia internacional e do agronegócio. Em seminário promovido pela rede Josué de Castro, em 2021, o ex-diretor da FAO, José Graziano, chegou a indicar que o Sistema ONU vem sendo “privatizado” pelo sequestro de sua agenda graças a diminuição dos recursos para projetos por parte dos Estados. Essas dinâmicas de privatização e captura do Sistema ONU podem ser uma agenda de pesquisa.

Referências

AGUIAR, Diana; PACHECO, Maria Emília (orgs.). **A Cooperação Sul-sul dos Povos de Brasil e de Moçambique: Memória da Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Diretor**. Rio de Janeiro: FASE, 2016.

ALBUQUERQUE, F. L. Cooperation on food security with Africa as an instrument of Brazil's foreign policy (2003-2010). **BJIR**, Marília, v. 4, n. 3, p. 558-581, set/dez. 2015

AMORIM, C. A política externa ativa e solidária. In: SADER, Emir (org). **O Brasil que queremos**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2016. Pp.103-118.

AMORIM, C. Início de uma política externa ativa e ativa. In: MARINGONI et al (orgs). **2003 – 2013: Uma Nova Política Externa**. Tubarão: Ed. Copiart, 2014. Pp. 32-51

ARANHA, A. (Org.). **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010

BALIBAR, Etienne. Reinventing the Stranger: Walls All Over the World, and How to Tear Them Down, **symploke**, vol.25, n.1-2, 2017, pp. 25-41.

BEGHIN, N. **A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios**. Onde estamos e para onde vamos? Brasília: Instituto de estudos socioeconômicos, 2014

BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula** / Tatiana Berringer. – 1. ed., Kindle – Curitiba: Appris, 2015a.

BERRINGER, T. Bloco no poder e as análises de política externa. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, ISSN 2236-4811, Vol. 6 (1), 2015b

BEST, J. Redefining Poverty as Risk and Vulnerability: shifting strategies of liberal economic governance, **Third World Quarterly**, 34:1, 109-129, 2013

BLANEY, D.; INAYATULLAH N. **Savage Economics: Wealth, Poverty, and the Temporal Walls of Capitalism**. Abingdon: Routledge; 2010

BOITO JR, .; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 47, p. 31-38, 2013.

BRAGA, F. B. R. S. Para além do bestializado: diferentes interpretações acerca da (não) participação popular. **Hydra**, v.1, n.1, março de 2016, pp. 167-194

BRASIL. IBAS - Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul [Página Web]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/acoes-internacionais/Articulacao/articulacao-internacional/ibas/ibas-forum-de-dialogo-entre-india-brasil-e-africa-do-sul> Acesso em: 04 mai. 2022

BURLANDY, L. A atuação da sociedade civil no campo da alimentação e nutrição no Brasil: elementos para reflexão. **Cien Saude Colet**, v.1, n.1, p. 3064-3077, 2011.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo. **Cien Saude Colet**, v.14, n.3, pp. 851-60, 2009.

CARDIM, M. E. ; LIMA, B. Renda do brasileiro é a menor em 8 anos, aponta IBGE. **Correio Braziliense** : 20 nov. 2021. Disponível em : <https://www.correio braziliense.com.br/economia/2021/11/4964566-renda-do-brasileiro-e-a-menor-em-8-anos-aponta-ibge.html#:~:text=Com%20a%20pandemia%2C%20o%20rendimento,fontes%20de%20renda%20registrou%20queda> Acesso em : 03 mai. 2022

CARVALHO, J. M. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a república que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 2004

CARVALHO, Tassia CO. Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos internacionais**: revista de relações internacionais da PUC Minas, v. 1, n. 1, 2013.

CASTRO, C. M.; COIMBRA, M. Introdução. In: CASTRO, C. M.; COIMBRA, M. **O problema alimentar no Brasil**. São Paulo: Editora da Unicamp: ALMED, 1985, p.11-14

CASTRO, C. M.; COIMBRA, M. Introdução. In: CASTRO, C. M.; COIMBRA, M. **O problema alimentar no Brasil**. São Paulo: Editora da Unicamp: ALMED, 1985, p.11-14

CASTRO, J. **Geografia da Fome o Dilema Brasileiro**: Pão ou Aço. Rio de Janeiro: Edições antares, 1984

CASTRO, Josué de. Fome como Força Social: Fome e Paz. In: CASTRO, Anna M. **Fome**: um tema proibido. Petrópolis: Vozes, 1983. Pp 50-60

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista brasileira de política internacional*, v. 46, p. 5-25, 2003.

CLAMMER, John. **Culture, development and social theory**. Towards an inte-grated social development. Nova York: Zed Books, 2012, pp. 9-26.

COUTINHO, C. N. **O leitor de Gramsci**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

COX, R. W. Civil Society at the Turn of the Millenium: Prospects for an Alternative World Order. **Review of International Studies**, Vol. 25, No. 1 (Jan., 1999), 1999, pp. 3-28

COX, R. W. Global Perestroika. **The Socialist Register**, v. 28, 1992a, pp. 26-43

COX, R. W. Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, S. (org.) **Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. Pp. 121-123

COX, R. W. **Production, power, and world order**: Social forces in the making of history. New York: Columbia University Press, 1987. 500 p.

COX, R. W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert. **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986. cap. 8, p. 204-254

COX, R. W. The Way Ahead: Toward a New Ontology of World Order. In: JONES, R. W. (org) **Critical Theory and World Politics**. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers, 2001, pp. 45-60

COX, R.W. Realism, positivism, and historicism (1985). In: COX, R.W.; SINCLAIR, T. J. (orgs.) **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 49-59

COX, R.W. The global political economy and social choice (1991). In: COX, R.W.; SINCLAIR, T. J. (orgs.) **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996b, 49-59

COX, RW. Reconsiderations. In: COX, R.W. (org) **The new realism: perspectives on multilateralism and world order**. Londres: Macmillan, 1997

CPSSAN. **Nota pública**: O que está em jogo na Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU. Rio de Janeiro: 2021. Disponível em :<https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2021/05/NotaPublica15h.pdf> . Acesso em: 15 fev. 2022

DEL PRIORE, Mary; VENANCIO, Renato. **Uma breve história do Brasil /.** – São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2010

DÍAZ-BENITEZ, E; MATTOS, A. “Interseccionalidade: zonas de problematização e questões metodológicas” In: ROCHA DE SIQUEIRA, I.; MAGALHÃES, B., MATTOS, F. e CALDAS, M. (orgs) **Metodologia e relações internacionais: debates contemporâneos**, ebook. Editora PUC-Rio. Vol. 2, cap. 4., 2019

DORATIOTO, F.; VIDIGAL, C. E. O Brasil no Mundo Globalizado (1990-2010). In: História das relações internacionais do Brasil. Editora Saraiva, 2014.

DOTY, Roxanne L. “Why is people’s movement restricted?” In Jenny Edkins and Maja Zehfuss. **Global Politics: A New Introduction**. Second Edition. London: Routledge, 2014, pp.200-219.

DRAIBE, S.M. A construção institucional da política de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Cadernos de Pesquisa Nº34**. Campinas:UNICAMP/NEPP, 1998.

DULCE, E. Há dois anos terminava a missão do exército brasileiro no Haiti: “Sucesso para quem?”. 17 out. 2019. Disponível em : <https://jubileusul.org.br/noticias/ha-dois-anos-terminava-a-missao-do-exercito-brasileiro-no-haiti-sucesso-para-quem/> Acesso em 06 mai. 2022

DUNCAN, J. **Global food security governance** : civil society engagement in the reformed Committee on World Food Security. Oxon: Routledge, 2015

ESTEVES, P.; ZOCCAL, G.; FONSECA, J. The Sources of Moral Authority: Policy Networks and Structuring South-South Cooperation. In: ESTEVES, P.; JUMBERT, M. G.; CARVALHO, B. (orgs) **Status and the Rise of Brazil Global Ambitions**, Humanitarian Engagement and International Challenges. Springer Nature: 2020

FAO. Food Security. **Policy Brief**. Jun. 2006, 2º ed. Disponível em: https://www.fao.org/fileadmin/templates/faoitally/documents/pdf/pdf_Food_Security_Concept_Note.pdf. Acesso em: 3 fev. 2022

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2.ed, São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012

FERREIRA, Marcos. Introducing Critical Theory in International Relations. **E-IR blog**, fev. 2018. 2018. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2018/02/18/introducing-critical-theory-in-international-relations/> Acesso: 10 ago. 2020

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo: Teoria e história**. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

FRAUNDORFER, M. Fome zero para o mundo – a difusão global brasileira do programa fome zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais** | e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262| v.2, n.4, Jul-Dez. 2013 | p.97-122

FRESU, Gianni. **Antonio Gramsci, o homem filósofo: uma biografia intelectual**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2020.

FRIEDMANN, H. 2005. From colonialism to green capitalism: social movements and the emergence of food regimes. In: BUTTEL, F.H.; McMICHAEL, P. (orgs). **New directions in the sociology of global development**. Research in rural sociology and development, Vol. 11. Oxford: Elsevier, pp. 229–67

FRIEDMANN, H. The Political Economy of food: a global crisis. **New Left Review**, 197, 1993, pp.29-57

FRIEDMANN, H; McMICHAEL, P.; Agriculture and the State System: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, Vol. XXIX-2, 1989

GARCIA, A.; KATO, K. Políticas públicas e interesses privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique. **DOSSIÊ • Cad. CRH 29 (76) • Jan-Apr 2016 •** <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000100005>

GOMES, V. L. C. Estado e Sociedade Civil: entendendo a atualidade da política gramsciana. In: REBUÁ, E. (org.). **Gramsci nos trópicos: estudos gramscianos a partir de olhares latino-americanos**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2014

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Volume 1 [recurso eletrônico]: introdução ao estudo da filosofia, a filosofia de Benedetto Croce. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Volume 3: Maquiavel – Notas sobre o Estado e a política. Edição e tradução: Carlos Nelson Coutinho; co-edição: Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira, 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

GRAMSCI, A. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**; Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982

GRAMSCI, A. **Selections from the Prison Notebooks**. HOARE, Q; SMITH, G, N (orgs). New York: International Publishers, 1971

GUNDER FRANK, Andre. That the Extent of the Internal Market is Limited by the International Division of Labour and the Relations of Production. In: **Dependent Accumulation and Underdevelopment**. Palgrave Macmillan, London, 1978. p. 92-139.

GUNDER FRANK, Andre. **The development of underdevelopment**. Boston: New England Free Press, 1966.

HARDING, S. Beyond Postcolonial Theory: Two Undertheorized Perspectives on Science and Technology, In: HARDING, S (org). **The Postcolonial Science and Technology Studies Reader**. Durham e Londres: Duke University Press, 2011. Introdução

HIRST, Mónica.; Lima, Maria Regina S.: Pinheiro, Letícia. A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. **Análise de Conjuntura OPISA** n. 12, Rio de Janeiro, dez./ 2010.

HIRST, P; THOMPSON, G; BROMLEY, S. **Globalization in question**. Cambridge: Polity Press, 2009

HOBBS, T. **O Leviatã**.. (Tradução de João Paulo Monteiro, Maria Beatriz Nizza da Silva e Cláudia Berliner.) 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003

HOEVELER, R. O conceito de aparelho privado de hegemonia e seus usos para a pesquisa histórica. **Revista Práxis e Hegemonia Popular**, ano 4, n. 5, p. 145-159, Ago/Dez, 2019

HUTCHINGS, K. The Nature of Critique in Critical International Relations Theory. In: JONES, R W. (org) **Critical Theory and World Politics**. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers, 2001, pp. 79-90

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

IPEA. Conheça os BRICS. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html> Acesso em: 04 mai. 2022

JACKSON, P.T. **The Conduct of Inquiry in International Relations**. New York: Routledge, 2011

JASANOFF, Sheila. "Science and environmental citizenship". In: Dauvergne, Peter (ed.) **Handbook of Global Environmental Politics** (Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2005), ch. 23.

JESSOP, B. A globalização e o Estado nacional. **Crítica Marxista**. 1997

KEOHANE, R, O; MARTIN, L.L.. **Institutional theory, endogeneity and delegation**. Cambridge, Mass., Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 1999

KEOHANE, R. **Neorealism and its critics**. New York: Columbia University Press, 1986.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994

KURKI, M. **Causation in International Relations: Reclaiming Causal Analysis**, Cambridge University Press: 2008, pp. 101-106.

KURKI, M. The Limitations of the Critical Edge: Reflections on Critical and Philosophical IR Scholarship Today. *Millennium*, v.40, n.2, 2011.

LEÃO, Marília; MALUF, Renato S. **A construção de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: ABRANDH, 2012.

LESSA, A. C. O Barão do Rio Branco e a inserção internacional do Brasil. **Rev. bras. polít. int.** **55** (1), 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/7nSgpdgDn5cpYnpY5FNRD6t/?lang=pt>. Acesso em: 25 fev. 2022

LI, T. To Make Live or Let Die? Rural Dispossession and the Protection of Surplus Populations, *Antipode* Vol. 41 No. S1: 66-93, 2009.

LIMA, Maria Regina S.de. Autonomia, Não indiferença e Pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)** n. 83, abr./jun. 2005. p. 16-20

LIMA, Maria Regina S.de. Tradição e inovação na Política Externa Brasileira. Plataforma Democrática, **working paper** n.3, julho/2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional** vol.22 n.2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rj, jul./dez.2000. p.265-303

LIMA, T. Brazil's Humanitarian Food Cooperation: From an Innovative Policy to the Politics of Traditional Aid. **Agrarian South: Journal of Political Economy** 1–26, 2020

LIMA, T.; BELMONT, F.; DIAS, A. Cooperação internacional, assistência alimentar e política externa brasileira. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, ISSN 2236-4811, Vol. 4 (2), 2013

LIMA, T; SANTANA, J. Q. Enlarging the donor base: an analysis of the World Food Programme's reform process and the Brazilian bridge diplomacy. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 63(2): e003, 2020

LIMA, Thiago. Brazil's Humanitarian Food Cooperation (2003-2016): from innovative experience to the politics of traditional aid. **Proceedings of the 6th International Conference of the BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies**. Brasília: UnB, 2018

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Cost. 3 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001

LOPES FILHO, M. SABOURIN, E.; SAYAGO, D. A cooperação do Brasil na América Latina. In: SABOURIN, E.; GRISA, C. **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto alegre: Escritos, 2018, pp.34-53

LOPES, Davisson Belém. Política externa democrática Oxímoro, quimera ou tendência? **RBCS** v. 27, n. 80, outubro, 2012. p. 185-202

LULA DA SILVA, L. I. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-posse-lo-mandato> Acesso em: 25 jul. 2021

MALUF, R.; SANTARELLI, M.; PRADO, V. A cooperação brasileira em segurança alimentar e nutricional: determinantes e desafios presentes na construção da agenda internacional. CERESAN, Textos para Discussão, 3 Setembro – 2014. Rio de Janeiro: CERESAN, 2014

MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MALUF, Renato S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

McEWAN, C. Material Geographies and Postcolonialism, **Singapore Journal of Tropical Geography**, 24(3), 2003, 340-355.

McKEON, N. Food security governance : empowering communities, regulating corporations. Oxon: Routledge, 2015

McMICHAEL, P. 2005. Global development and the corporate food regime. In: F.H. Buttel and P. McMichael, eds. *New directions in the sociology of global development*. Oxford: Elsevier Press.

McMICHAEL, P. A food regime genealogy. *The Journal of Peasant Studies*. Vol. 36, No. 1, January 2009, pp. 139–169

McMICHAEL, P. *Food Regimes and Agrarian Questions*. Rugby: Practical Action Publishing, 2021

MENEZES, F. Food Sovereignty: A vital requirement for food security in the context of globalization. **Development**. 44:4; 2001 29–33;

MENEZES, F. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília (DF): MDA, 2010, p.247-264

MERKE, Federico. Identidad y política exterior en la Argentina y en Brasil. FLACSO-Buenos Aires, 2008, parte 2, cap.3, p. 63-138.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade civil e Política Externa Brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **Oikos**, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2012.

MILANI, Carlos RS. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Nor-te-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. Caderno CRH, v. 25, n. 65, 2012
MILANI, Carlos RS;

MILANI, Carlos RS; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, 2013.

MILANI, Carlos. Política externa é política pública? O Itamarati saindo do gabinete. **Insight Inteligência**. Ano XVIII, n. 69, Rio de Janeiro, 2015. p.57-75

MILANOVIC, B. **The Haves and the have-nots: a brief and idiosyncratic history of global inequality**. New York: Basic Books, 2011

MILHORANCE, C. Diffusion of Brazil's food policies in international organisations: assessing the processes of knowledge framing, **Policy and Society**, 39:1, 2020, 36-52

MILHORANCE, C; BURSZTYN, M.; SABOURIN, E. The politics of the internationalisation of Brazil's 'Zero Hunger' instrument. **Food Security**, v. 11, n. 2, p. 447-460, 2019.

MIYAMOTO, S. A política externa do governo Lula: Aspirações e dificuldades. **Ideias**, Campinas, SP, v. 2, n. 2, p. 119–132, 2013. DOI: 10.20396/ideias.v2i2.8649319. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649319>. Acesso em: 1 mar. 2022.

MUÑOZ, Enara E.; CARVALHO, Tássia C. O. A cooperação Sul-sul Brasileira no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento. **Caderno CRH**, vol. 29, núm. 76, jan-abr, Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2016, pp. 33-52

NAJAM, Adil. Why environmental politics looks different from the South. In: DAUVERGNE, Peter (ed.) **Handbook of Global Environmental Politics**. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar, 2005, cap. 8.

NETO, M. **Dominação pela Fome: economia política do abastecimento**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988

OLIVEIRA, G.P.R. **Um estudo de caso sobre o PAA África, na Etiópia, no contexto da Cooperação Sul-Sul Brasileira em Segurança Alimentar e Nutricional**. Dissertação de mestrado. Seropédica: UFRRJ – Programa de pós-graduação em práticas em desenvolvimento sustentável, 2017

OLIVEIRA, J.J. País terá mais trabalho em 2022, mas taxa de desemprego não cairá; por quê? São Paulo : UOL, 04 jan. 2022. Disponível em : <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/01/04/vagas-de-trabalho-vaocrescer-em-2022-mas-taxa-de-desemprego-fica-de-lado.htm?cmpid=copiaecola> Acesso em : 3 mai. 2022

PANITCH; GINDIN. **The making of global capitalism**. The political economy of American Empire. 2012

PELIANO, A. M. et al. O problema alimentar brasileiro: Situação Atual, Perspectivas e Proposta de Políticas. . In: CASTRO, C. M.; COIMBRA, M. **O problema alimentar no Brasil**. São Paulo: Editora da Unicamp: ALMED, 1985, p.11-14

PELIANO, A. M. T. M. **O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar**. Série Documento de Política nº 14. Brasília: IPEA, 1993.

POLANYI, K. “Our Obsolete Market Mentality.” **Commentary** v. 3, no. 2 (February): 109-11, 1947

POLANYI, K. **A Grande Transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000

POMEROY, Melissa. Civil society participation in brazilian foreign policy: an analysis of its democratic quality. **Contexto Internacional**, v. 38, p. 711-729, 2016.

POMPEIA, C. **Formação política do agronegócio**. Edição do Kindle. São Paulo: Elefante, 2021.

POULANTZAS, N. **State, Power, Socialism**. Edição Kindle. Londres: Verso, 2014, 5112 posições

RAJAGOPAL, B. **International Law from Below: Development, Social Movements and third World Resistance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003

RAMALINGAM, Ben. Aid on the Edge of Chaos. In: RAMALINGAM, B. (org.) **Rethinking International Cooperation in a Complex World**. Oxford: Oxford University Press, 2013, cap 6, pp. 123-130.

REDE PENSSAN. VIGISAN Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2021. Disponível em: olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf

REUTERS. Exportações do agronegócio do Brasil somam US\$ 120,6 bilhões em 2021 e batem recorde. G1 : 14 jan. 2022. Disponível em : <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2022/01/14/exportacoes-do-agronegocio-do-brasil-somam-us-120-6-bilhoes-em-2021-e-batem-recorde.ghtml>
Acesso em: 3 mai. 2022

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Versal, 2017.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos estudos** CEBRAP, n. 87, p. 35-58, 2010

RIST, Gilbert. **The History of Development**. From Western Origins to Global Faith. London: Zed Books, 2008, ch. 2, pp. 25-46.

RONDÓ, Milton; LOPES, Marcos. **Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, 2016

RONDÓ, Milton; LOPES, Marcos. **Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional**. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, 2016

ROSTOW, W. W. Os cinco estágios do crescimento econômico

SALATI, P. Liberação de agrotóxicos em 2021 bate novo recorde na série histórica; maioria é genérico. G1 : 6 dez. 21. Disponível em : <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2021/12/06/liberacao-de-agrotoxicos-em-2021-bate-novo-recorde-na-serie-historica-maioria-e-generico.ghtml>
Acesso em: 03 mai. 2022

SANTARELLI, M. et al. **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil**. Brasília: FIAN Brasil, 2017

SANTOS, L. C. Villafañe G. **O dia em que adiaram o Carnaval: política externa e a construção do Brasil**. São Paulo: USP, 2010

SARAIVA, Miriam G. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: Institucionalistas pragmáticos X autonomistas. **Mural Internacional** Ano 1 n.1. RI de Janeiro, PPGRI/UERJ, jan/jun.2010. p.45-52.

SARAIVA, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais**,n.37IPRI/Lisboa,março/2013,p.63-78.

SCHANBACHER, W. **The politics of food** : the global conflict between food security and food sovereignty. Santa Barbara: Praeger, 2010

SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 232 p.

SCHOTTZ, V. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** controvérsias sobre os instrumentos de compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 232 p.

SEN, A. **Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation.** Oxford: Clarendon Press, 1981

SHERRAT, Y. **Continental Philosophy of Social Science.** Hermeneutics, Genealogy and Critical Theory from Ancient Greece to the Twenty-First Century. Cambridge: Cambridge University Press, 2006

SHIVA, V. **Monoculturas da Mente:** Perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 2002

TETREAUULT, Darcy. Capitalism Versus the Environment. In: VELTMEYER, Henry; BOWLES, P. (orgs.) **The essential guide to critical development studies.** New York: Routledge, 2018, cap. 27.

THARAMANGALAM, Joseph. The Poverty and Development Problematic. In: VELTMEYER, Henry; BOWLES, P. (orgs.) **The essential guide to critical development studies.** New York: Routledge, 2018, cap. 12.

VALENTE, F. S. Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada. In: VALENTE, F. S. (org). **Direito Humano à Alimentação: Desafios e Conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002, pp.37-70

VALENTE, F. S. et al. Compreendendo a abordagem de direitos humanos à Segurança alimentar e nutricional no Brasil – Lições Aprendidas. In: VALENTE, F. S. (org). **Direito Humano à Alimentação: Desafios e Conquistas.** São Paulo: Cortez, 2002, pp.137-174

VELASCO JÚNIOR, P. A. Política Externa, democracia e sociedade no Brasil: equação de difícil solução. In: DOMÍNGUEZ ÁVILA, C. F.; XAVIER, Lídia de O.; FONSECA, Vicente. A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa. Curitiba: Editora CRV, 2019, p. 473-504. 28 pg

VELASCO JÚNIOR, Paulo A. A Cooperação para o Desenvolvimento como plataforma de inserção legítima do Brasil no mundo. **VIII Congresso ALACIP,** Lima, 2015.

VELASCO JÚNIOR, Paulo Afonso. Autônoma, Politizada, Anticonformista, Não Subserviente: uma Política Externa Brasileira fiel à sua tradição. **Insight Inteligência,** ano XIV,n.55,out-dez 2011, p. 18-125.

VIANNA, Candice S. S.. A agenda de Segurança Alimentar e Nutricional. In: WESTMANN, Gustavo. **Novos olhares sobre a política externa brasileira**. Editora Contexto, 2017.

VIANNA, Candice S. S.. A agenda de Segurança Alimentar e Nutricional. In: WESTMANN, Gustavo. **Novos olhares sobre a política externa brasileira**. Editora Contexto, 2017.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, Edição Digital (Kindle), 2016

WALKER, R.B.J. International/Inequality. **International Studies Review**. Vol. 4, No. 2, International Relations and the New Inequality (Summer, 2002), pp. 7-24 (18 pages)

WEBER, M. **A política como vocação**. Brasília: Ed. UNB. 2013

ZIAI, Aram. Development discourse and its critics. An introduction to post-development. In: ZIAI, Aram (ed) **Exploring Post-development**. Theory and practice, problems and perspectives New York: Routledge, 2007, ch. 1.

ZIMMERMANN, S.A. **A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil - Democracia, participação e decisão política**. Tese de Doutorado – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. 2011. 200 pp.

Leis e Documentos

BRASIL. **Decreto nº 4.582**, de 30 e janeiro de 2003. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências. Brasília: 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4582.htm. Acesso em: 3 mar. 2022

BRASIL. II Conferência Nacional De Segurança Alimentar E Nutricional. **Documento Base da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Consea, 2004a

BRASIL. II Conferência Nacional De Segurança Alimentar E Nutricional. **Relatório Final da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Olinda: II CNSAN, 2004b

BRASIL. III Conferência Nacional De Segurança Alimentar E Nutricional. **Relatório Final da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Fortaleza: IIICNSAN, 2007b

BRASIL. III Conferência Nacional De Segurança Alimentar E Nutricional. **Documento Base da III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília: Consea, 2007a

BRASIL. **Lei nº11.346**, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília: 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: 25 mai. 2021

CONSEA. **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, 10 de dezembro de 2008. Brasília: Consea, 2008a

CONSEA. **Ata da 1º Reunião Ordinária do Consea**, realizada em 12 de maio de 2004. Brasília: 2004a

CONSEA. **Ata da 4º Reunião Ordinária do Consea**, realizada em 31 de agosto de 2004. Brasília: Consea, 2004b

CONSEA. Ata da 5º Reunião Ordinária do Consea, realizada em 26 de outubro de 2004. Brasília: Consea, 2004c

CONSEA. Ata da 6º Reunião Ordinária do Consea, realizada em 14 de dezembro de 2004. Brasília: Consea, 2004d

CONSEA. Ata da 10º Reunião Ordinária do Consea, realizada em 31 de maio de 2005. Brasília: Consea, 2005a

CONSEA. Ata da 14º Reunião Ordinária do Consea, realizada em 30 de novembro de 2005. Brasília: Consea, 2005b

CONSEA. Ata da 23º Reunião Ordinária do Consea, realizada em 05 de junho de 2006. Brasília: Consea, 2006

CONSEA. Ata da Reunião Extraordinária do Consea sobre a crise mundial de alimentos, realizada em 29 de maio de 2008. Brasília: Consea, 2008b

CONSEA. Câmara Temática I – Produção e abastecimento. **Reunião de 25/11/2004**. Brasília: 2004e. (Acervo privado)

CONSEA. **Considerações de segurança alimentar e nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil**. Brasília: Maio de 2005b. (Acervo privado)

CONSEA. Construção do sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Brasília: Consea, 2009

CONSEA. Exposição de Motivos nº002/2008, de 14 abr. 2008. Brasília: 2008c

CONSEA. Exposição de Motivos nº004/2008, de 30 mai.. 2008. Brasília: 2008d

CONSEA. Exposição de Motivos nº006/2008, de 30 mai.. 2008. Brasília: 2008e

CONSEA. Exposição de Motivos nº010/2010, de 3 set. 2010. Brasília: 2010

CONSEA. Grupo de trabalho sobre negociações econômicas internacionais. **Informe à Câmara Temática 1 - Produção e Abastecimento**. Brasília: Abril de 2005c. (Acervo privado)

CONSEA. **Texto de Agenda Internacional da Câmara Temática I – Produção e abastecimento**, lido na reunião plenária do CONSEA pela conselheira, coordenadora - Maria Emília Lisboa Pacheco – em 26 de outubro de 2004. Brasília: 2004f. (Acervo privado)

CONSEA. Recomendação nº002/2006, de 14 mar. de 2006. Brasília: 2006

ICESCR - International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. **Treaty Series**, 999, 171. United Nations Assembly: 1966. Available at: <https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/cescr.pdf>

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo/Brasília: Instituto Cidadania/Fundação Djama Guimarães, 2001.

UN. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11)*. 1999. Available at: <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c11.pdf>

VIA CAMPESINA. **!Soberanía Alimentaria ya!** Um guia por la soberania alimentaria. Bruxelas: Coordenação Europeia da Via Campesina, 2018

VIA CAMPESINA. **Qué es la soberania alimentaria?** Site Via Campesina. 15 jan. 2003. Disponível em: <https://viacampesina.org/es>. Acesso em: 24 nov. 2020

7 Anexos

Anexo 1 - E.M.s e Recomendações sobre Temas Internacionais - 2003 a 2010*

*Este documento foi produzido pela secretaria executiva do Consea e cedido a mim pela ex-presidenta do conselho, Maria Emília Pacheco, que autorizou sua reprodução neste trabalho

E.M.s e Recomendações sobre Temas Internacionais - 2003 a 2010				
Nº	DATA	ASSUNTO	TEMA	RESPOSTA
EM 21/2004	28/9/04	Congratulações pelo êxito da reunião de Chefes de Estado, em Nova Iorque, em 20/09/2004; e manifesta interesse no acompanhamento das negociações comerciais em curso; e .expressa disposição de construir as condições para que o CONSEA seja parte ativa das consultas a respeito desse tema.	Negociações Internacionais	
EM 24/2004	10/11/04	Agradece pela participação do Presidente da República na Plenária de 26/10/2006; e encaminha documento sobre as iniciativas	Negociações Internacionais	

		internacionais do Governo Brasileiro e sobre potenciais impactos das negociações sobre a Segurança Alimentar e Nutricional		
EM 26//2004	30/11/04	Reitera preocupação de que sejam contempladas, por ocasião da Reunião em Nível de Coordenadores da Negociação Mercosul – União Européia, nos dias 02 e 03/12/2004, as preocupações do CONSEA apresentadas por meio da EM 24/2004	Negociações Internacionais	Ofício de 07/01/2005 , do Sr. Marco Aurélio Garcia, Assessor-Chefe da AESP/PR, informa que área do MRE responsável estava inteirada das preocupações do Consea
EM 011/2005	03/06/2005.	Encaminha o documento intitulado “Considerações de Segurança Alimentar e Nutricional nas negociações internacionais integradas pelo Brasil” (em anexo), aprovado na Reunião Plenária do CONSEA de 31/05/2005	Negociações Internacionais	

EM 019/20 05	26/08/20 05.	Ratifica as sugestões do documento enviado por meio da EM 011/2005, tendo em vista a Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio – OMC, a ser realizada em Hong Kong, em dezembro de 2005.	Negociações Internacionais	
REC 002/20 06	14/3/06	Recomenda que o Governo Brasileiro adote posição favorável à identificação e rotulação de alimentos elaborados com Organismos Vivos Modificados (OVM).	OVMs	
REC 003/20 06	14/3/06	Recomenda que o Governo Brasileiro adote posição contrária à comercialização de sementes estéreis.	Sementes estéreis	
EM 001/20 08	1/3/08	Solicita que o governo brasileiro se posicione contrariamente, na COP – 9, à liberação de desenvolvimento de sementes com tecnologia genética de	COP 9 - Tecnologia GURT	

		restrição de uso, conhecida como tecnologia GURT.		
EM 002/2008	14/4/08	Faz recomendações para o enfrentamento da conjuntura internacional de elevação dos preços dos alimentos.	Crise internacional de alimentos	
EM 004/2008	30/5/08	O CONSEA posiciona-se frente à crise mundial dos preços e abastecimento de alimentos, apontado que se trata de uma crise do sistema alimentar global. Faz recomendações relativas ao realinhamento da PGPM, fortalecimento do PAA, monitoramento dos fluxos comerciais, fortalecimento do apoio à AF, valorização da agrobiodiversidade, regulação da produção dos biocombustíveis, implementação da proposta de política de abastecimento	Crise internacional de alimentos	MMA (Ofício 097/SECEX/MMA), de 30/06/08 – propõe algumas correções e modificações no texto: acrescentar “biodiesel” no item 6. No final do mesmo item sugere acrescentar: “Nesse aspecto reconhece-se o esforço feito pelo gov de Vossa Excia, ao determinar a realização do Zoneamento Agroecológico da Cana-de-Açúcar, a ser concluído até julho próximo”. Na proposição 5 sugere acrescentar: “Entende-se que o objeto dessa proposição deveria ser incorporado às conclusões do Zoneamento Agroecológico da cana-de-açúcar”. MME (Ofício 210/SPG/MME), de 16/07/08 – responde especificamente ao questionamento sobre a expansão das monoculturas para produção de etanol, em detrimento da produção de alimentos. Nota Técnica o MME considera que o Zoneamento Agroecológico dará conta de organizar a expansão da cana e que a crise dos preços de alimentos foi causada por outros fatores que não a expansão da produção

		do CONSEA, propostas relativas às negociações internacionais, entre outras		de etanol. MS (Ofício 2025/MS/SE), de 23/10/08 - Parecer Técnico da CGPAN entende que as propostas apresentadas na EM são importantes para o enfrentamento da
				crise alimentar e que é igualmente necessário reforçar o SISVAN.MF (Ofício 626/SE/MF), de 28/10/2008 - Parecer Técnico do MF analisa pontualmente as recomendações da EM 004, diz o que foi atendido, o que é da competência de outros órgãos e faz ainda sugestões:Atendidas: 1(i)- monitoramento dos fluxos comerciais de exportações e importações, em especial milho e arroz; 1(ii)- realinhamento da PGPM e 1(iv) -realinhamento dos valores transferidos pelo PBF.Parcialmente Atendidas: 1(iii)-retomada da política de estoques públicos; 5 –reg sobre a expansão da cana.Sugere, ainda, que a Proposta de Política de Abastecimento seja submetida à CAISAN.

EM 006/20 08	4/7/08	Faz proposições para as posições a serem defendidas na reunião da OMC, agendada para 21 de julho de 2008.	OMC	Ofício 813/SRI/MAPA, de 25/07/08 – Considera que algumas propostas do CONSEA podem causar distorções, tais como a aquisição de alimentos da agricultura familiar para países em desenvolvimento. Diz que a necessidade de proteção a produtos especiais do ponto de vista da SAN já estão previstos na Rodada de Doha.
Rec 005/20 08	29/10/08	Recomenda a inclusão nas pautas da Cúpula do MERCOSUL e na Cúpula Latino-Americana de compromissos dos Estados Partes estabelecerem políticas regionais de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e construir mecanismos de monitoramento dessas políticas, tendo como referência a promoção do direito humano à alimentação.	Negociações Internacionais	

EM 015/20 08	6/11/08	Encaminha doc “Modelo agroalimentar e a produção dos agrocombustíveis: questões e impactos na Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional”, com o objetivo de contribuir para o amplo debate em curso no Brasil e no mundo a respeito da expansão da produção de agrocombustíveis e que terá importante momento com a realização da Conferência Internacional de Biocombustíveis na cidade de São Paulo, em novembro de 2008.	Agrocombustíveis	Ofício n. 2475/GM/MTE, de 10 de dezembro de 2008. Encaminhamento de nota técnica da Secretaria de Inspeção do Trabalho, dizendo que as relações de trabalho no setor sucroalcooleiro. são objeto de especial interesse e preocupação por parte do MTE. Apresenta vários números e ações. Também em relação ao combate ao trabalho escravo. Ofício nº 505/GM – MAPA (14/04/09) que encaminha Nota Técnica da Séc. de Produção e Agroenergia que “desqualifica” algumas das considerações do Consea e assegura que muitas das proposições apresentadas já são consideradas pelo MAPA.
EM 016/20 08	6/11/08	Encaminha documento "Terra e Direitos Patrimoniais", contendo recomendações com o objetivo de apontar diretrizes para a construção de políticas para os povos indígenas,	Terras e direiros patrimoniais	Ofício 242 GM/Minc, de 22/02/2009. Informa que (i) é favorável a políticas para essas comunidades, lista um conjunto de ações desenvolvidas pelas pasta para atender às demandas apresentadas; (ii) A Procuradoria Federal FCP, afirmou uma vez constatada turbação ou esbulho da posse em terras de comunidades quilombola envia esforços para cessá-las e (iii) a FCP já

		comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, de forma a lhes garantir os direitos patrimoniais, o uso sustentável da terra e a soberania alimentar.		certificou 1289 comunidades, pelo critério de auto-atribuição, mas assevera que a regularização fundiária ocorre é atribuição do INCRA.
EM 018/2008	12/12/08	Encaminha doc “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”, contendo recomendações cujo objetivo é apresentar uma proposta de princípios e eixos de ação devem orientar a agenda de atuação internacional do Conselho e, conseqüentemente, do Governo brasileiro.	Agenda Internacional	

EM 003/20 09	29/4/10	<p>Manifesta preocupação em relação à posição que o Brasil adotará nas negociações internacionais da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes. Parte de uma análise dos impactos da Sulfluramida e do Sulfonato de Perfluorooctano (PFOS). Solicita que o Brasil promova o banimento do PFOS e estabeleça mecanismos rigorosos e transparentes de controle sobre a importação e produção dos agrotóxicos</p>	Agrotóxicos e negociações internacionais	<p>Ofício nº 487/2009/GM/MMA (09/07/09): concorda com posição do CONSEA. É a favor do banimento da Sulfluramida. Traz breve informe sobre a IV Sessão da Conferência das Partes (04-08 de maio/09). Ofício nº 347/CGPAN/DAB/SAS/MS (28/07/09): encaminha despacho nº114 CGVAM/SVS/MS que concorda com o CONSEA e apresenta breve relato sobre a IV Sessão.</p>
EM 008/20 09	3/11/09	<p>Proposições relativas ao tema das mudanças climáticas e seus impactos no direito humano à alimentação, na soberania e segurança alimentar e nutricional;</p>	Mudanças Climáticas	

Rec 001/20 10	3/3/10	Recomenda que o governo brasileiro renove a posição de manutenção da moratória internacional à tecnologia Terminator e que o Presidente da República interceda pelo arquivamento do Projeto de Lei nº 5.575/2009 de autoria do deputado Cândido Vaccarezza, líder do governo na Câmara dos Deputados, que propõe a liberação desta tecnologia	Tecnologia Terminator	Aviso nº 10/DEMA/CGFOME/AFEP A/SEAN BRAS, de 23/04/2010: traz informe sobre a participação do Brasil na Convenção de Diversidade Biológica e confirma a moratória internacional à tecnologia GURTs na COP 5 e na COP8. Afirma que a posição brasileira é favorável à moratória, destacando ainda a Lei de Biossegurança do Brasil. Ofício nº 142/2010/SBF/MMA, de 31/5/2010: Encaminha Parecer nº 017/2010/DCBio/SBF/MMA que recomenda o arquivamento do Projeto de Lei nº 5.575/2009 em razão de não guardar coerência com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e com a legislação nacional. Ademais, a imposição tecnológica GURT pode comprometer a soberania e segurança alimentar, além de gerar impactos à conservação da agrobiodiversidade, podendo também afetar toda a sociedade.
Rec. 003/20 10	1º/07/10	Recomenda que o grupo assessor do Comitê de Segurança Alimentar da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) tenha como um de seus membros o Comitê Permanente de	Comitê Permanente de Nutrição das Nações Unidas	

		Nutrição das Nações Unidas, a fim de promover a articulação das agendas da Agricultura com a Nutrição, com vistas ao alcance da Segurança Alimentar e Nutricional mundial.		
EM 006/2010	15/7/10	Recomenda ao governo brasileiro a ratificação do Protocolo Facultativo do PIDESC.	Protocolo Facultativo PIDESC	
EM 010/2010	3/9/10	Encaminha ao Presidente da República propostas para a política comercial externa brasileira que protejam e reafirmem as políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil e no mundo: 1) Excluir de compromissos no âmbito das negociações econômico-comerciais internacionais, empreendidas pelo Brasil, as ações e políticas públicas de	Negociações comerciais internacionais e os produtos e programas estratégicos para segurança alimentar e nutricional no Brasil	

		segurança alimentar e nutricional que integram o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). 2) Excluir das ofertas brasileiras negociadoras de bens, os alimentos estratégicos e produtos ligados às políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e de fortalecimento da agricultura familiar.		
--	--	---	--	--