

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,**  
**ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO**

**DISSERTAÇÃO**

**ANA CAROLINA DOS ANJOS SANTOS**

**POLÍTICA EXTERNA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL E SEGURANÇA**  
**ALIMENTAR: ATORES E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO PROCESSO DE**  
**INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA MAIS ALIMENTOS**

**RIO DE JANEIRO**  
**2020**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,  
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO**

**ANA CAROLINA DOS ANJOS SANTOS**

**POLÍTICA EXTERNA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL E SEGURANÇA  
ALIMENTAR: ATORES E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO PROCESSO DE  
INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA MAIS ALIMENTOS**

Dissertação submetida como pré-requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Mendes Duarte.

RIO DE JANEIRO, RJ  
2020

## FICHA CATALOGRÁFICA

S237 Santos, Ana Carolina dos Anjos.  
Política externa de Cooperação Sul-Sul e segurança alimentar: atores e mudança institucional no processo de internacionalização do Programa Mais Alimentos / Ana Carolina dos Anjos Santos. – 2020.  
135 f.; 31 cm.

Orientador: Francisco Mendes Duarte.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2020.

Bibliografia: f. 114 – 123.

1. Política externa – Brasil. 2. Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI). Mudança institucional. 4. Internacionalização. I. Duarte, Francisco Mendes, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 327.81

**ANA CAROLINA DOS ANJOS SANTOS**

**POLÍTICA EXTERNA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL E SEGURANÇA  
ALIMENTAR: ATORES E MUDANÇA INSTITUCIONAL NO PROCESSO DE  
INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA MAIS ALIMENTOS**

Dissertação submetida como pré-requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Governança e Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Francisco José Mendes Duarte (IE-UFRJ)

---

Profa. Dra. Valéria Gonçalves da Vinha (IE-UFRJ)

---

Profa. Dra. Joana da Costa Macedo (Faculdade de Educação – UFRJ)

Rio de Janeiro  
Fevereiro, 2020

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Francisco Mendes Duarte, por ter me aceitado como orientanda mesmo com todos os percalços que ocorreram nessa trajetória, e por ter conduzido a orientação de forma tão cuidadosa, dedicada e humana. Muito obrigada!

Aos meus pais, a quem dedico mais esta conquista.

Ao Óscar Sánchez Molina, por todo o apoio, pelo cuidado, e pelo imenso companheirismo neste período tão turbulento.

À professora Clarice Menezes Vieira, minha querida orientadora da graduação, por todo o apoio e incentivo. Sua influência foi fundamental.

Aos meus colegas de trabalho, que foram compreensivos possibilitando minhas ausências, e pela amizade durante esta trajetória tão conturbada. Com um agradecimento especial a André Levino, Eduardo Braga, Marcus Vinícius Cordeiro, Leda Neves, Júlio Fava, e Edmilson Rangel.

À todos os amigos e amigas que me apoiaram durante o curso.

À Comissão Deliberativa do PPED – IE/UFRJ, pela compreensão ao tratar da minha situação.

A todo o corpo docente do PPED – IE/UFRJ, que contribuiu com seus ensinamentos durante o curso.

Aos membros da banca examinadora, por aceitarem participar da tal avaliação, e por sua contribuição no presente trabalho.

## RESUMO

Ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2016), a política externa brasileira (PEB) priorizou a cooperação com os países do Sul global para alcançar seus objetivos geopolíticos e geoeconômicos. A partir de uma abordagem que compreende a política externa como uma política pública e, assim, reconhece a importância dos atores domésticos na configuração das relações exteriores, esta dissertação tem como objetivo central analisar o papel de atores nacionais nas mudanças institucionais sofridas pelo Programa Mais Alimentos (PMA), que desencadearam a formulação do Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI), no primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014). Com o objetivo de financiar a compra de insumos e maquinário agrícolas produzidos no Brasil por países da África e da América Latina, sob o argumento da promoção da segurança alimentar, o PMAI nasceu dentro da lógica da Cooperação Sul-Sul (CSS), que visava tanto promover os interesses das empresas sediadas no Brasil no cenário externo quanto conquistar o apoio dos países em desenvolvimento para pautas geopolíticas brasileiras. Entretanto, o Programa não é fruto apenas da CSS. Argumentamos aqui que sua formulação foi impulsionada por interesses articulados em políticas domésticas, como a industrial e comercial, que buscavam recuperar o parque industrial brasileiro, e a política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), que visava, sobretudo, combater a fome no país. Logo, por um lado, o sucesso das políticas de SAN, como o PMA, no cenário nacional, levou o PT a lançar mão da bandeira da segurança alimentar para aumentar o *soft power* do Brasil na arena internacional. Por outro lado, empoderados pela retomada da política industrial e pelos fóruns de negociação entre governo e empresariado, os empresários de máquinas e equipamentos agrícolas reivindicaram políticas que expandissem seus interesses comerciais internacionalmente. O PMAI nasceu dessa confluência de interesses. Por fim, com base na teoria das mudanças institucionais incrementais de Mahoney e Thelen (2010), identificamos e caracterizamos o papel dos empresários nas mudanças institucionais que deram origem ao Programa.

**Palavras-chave:** Programa Mais Alimentos Internacional; Mudança institucional; Partido dos Trabalhadores; Internacionalização.

## ABSTRACT

Throughout the governments of the Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2016), Brazilian foreign policy (BFP) has prioritized cooperation with the countries of the global South to achieve its geopolitical and geoeconomic objectives. Based on an approach that understands foreign policy as a public policy and, thus, recognizes the importance of domestic actors in the configuration of foreign relations, this dissertation has the central objective of analyzing the role of national actors in the institutional changes suffered by the Mais Alimentos Program (PMA), which triggered the formulation of the Mais Alimentos Internacional Program (PMAI), in the first government of Dilma Rousseff (2011-2014). To finance the purchase of agricultural inputs and machinery produced in Brazil by countries in Africa and Latin America, under the argument of promoting food security, the PMAI was born within the logic of South-South Cooperation (SSC), which aimed both to promote the interests of companies based in Brazil in the external scenario and to win the support of developing countries for Brazilian geopolitical agendas. However, the Program is not just the result of SSC. We argue here that its formulation was driven by interests articulated in domestic policies, such as industrial and commercial, which sought to recover the Brazilian industrial park, and the Food and Nutrition Security (FNS) policies, which aimed, above all, to combat hunger in the country. Therefore, on the one hand, the success of FNS policies, such as the PMA, on the national scene, led the PT to use the food security banner to increase Brazil's soft power in the international arena. On the other hand, empowered by the resumption of industrial policy and the negotiation forums between the government and the business community, entrepreneurs of agricultural machinery and equipment demanded policies that would expand their commercial interests internationally. PMAI was born out of this confluence of interests. Finally, based on the theory of incremental institutional changes by Mahoney & Thelen (2010), we identified and characterized the role of entrepreneurs in the institutional changes that gave rise to the Program.

**Key-words:** Mais Alimentos Internacional Program; Institutional change; Partido dos Trabalhadores; Internationalization.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 01: ATOS BILATERAIS FIRMADOS ENTRE BRASIL E PAÍSES DO PMAI...	34
GRÁFICO 02: IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS – 1997 A 2016.....	44
GRÁFICO 03: EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS – 1997 A 2016.....	46
FIGURA 01: <i>HUNGER MAP</i> 2011.....	75
GRÁFICO 04: DESNUTRIÇÃO NOS PAÍSES DO PMAI.....	76
GRÁFICO 05: PROFUNDIDADE DA DEFICIÊNCIA ALIMENTAR NOS PAÍSES DO PMAI.....	77
FIGURA 02: ESQUEMATIZAÇÃO DO PROGRAMA MAIS ALIMENTOS INTERNACIONAL.....	92
GRÁFICO 06: EXPORTAÇÕES DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS (2000 A 2016).....	101

## LISTA DE TABELAS

TABELA 01: EXPORTAÇÕES DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS (2000 A 2016).....	102
--	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAG	Associação Brasileira do Agronegócio
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
Abeeólica	Associação Brasileira de Energia Eólica
ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
Abraciclo	Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares
Absolar	Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACOBAR	Associação Brasileira dos Construtores de Barcos e seus Implementos
<i>AfroChamber</i>	Câmara de Comércio Afro-Brasileira
AIPC	Assessoria para Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial
Alca	Área de Livre Comércio das Américas
Anfavea	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
Anfir	Associação Nacional dos Fabricantes de Implementos Rodoviários
APE	Análise da Política Externa
APEX-BRASIL	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BASIC	Brasil, África do Sul, Índia e China
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
BF	Bolsa Família
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior

CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEDEAO	Cúpula Brasil-Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEO	<i>Chief Executive Officer</i>
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional de Agricultura
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
Cofig	Comitê de Financiamento e Garantia
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
COOPAN	Cooperativa de Produção Agropecuária Nova Santa Rita
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSEI	Câmara Setorial de Equipamentos de Irrigação
CSMIA	Câmara Setorial de Máquinas e Implementos Agrícolas
CSNU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
CSS	Cooperação Sul-Sul
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DNTR	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT
DOU	Diário Oficial da União
EUA	Estados Unidos
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FETRAF	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FGE	Fundo de Garantia à Exportação
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FIES	Financiamento Estudantil

FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOB	<i>Free On Board</i>
G20	Grupo dos 20
IBAS	Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
ICB	Índice de Intensidade do Comércio Bilateral de Bens
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR	Manual do Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio exterior e Serviços
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MeSA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti
MPE	Micro e Pequeno Empreendedor
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NMC	Nomenclatura Comum do Mercosul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento ou Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PAM	Programa Alimentar Mundial
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PCT	Projeto de Cooperação Técnica
PE	Política Externa
PEB	Política Externa Brasileira
Pedsa	Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário
PFZ	Programa Fome Zero
PGPAF	Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PIB	Produto Interno Bruto
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMAI	Programa Mais Alimentos Internacional
PNAE	Programa de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAB	Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda
PROEX	Programa de Financiamento de Exportações
PRONAN	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVAPE	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PT	Partido dos Trabalhadores
RI	Relações Internacionais
RPPS	Regime Próprio da Previdência Social
SALTE	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SAPS	Secretaria de Atenção Primária à Saúde
Sead	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEAF	Seguro Safra

SEMPE	Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa
Simers	Sindicato das Indústrias de Máquinas e Implementos Agrícolas no Rio Grande do Sul
Sindimetal Sudoeste	Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Pato Branco
SIRE	Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UDR	União Democrática Ruralista
UE	União Europeia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNRWA	<i>United Nations Relief and Works Agency</i>
<i>World Bank</i>	Banco Mundial
ZEDM	<i>Zona Especial de Desarrollo Mariel</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>CAPÍTULO I - POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF</b> .....	26
1.1.POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): COOPERAÇÃO SUL-SUL E DIPLOMACIA PRESIDENCIAL.....	26
1.1.1.Política Externa e Cooperação Sul-Sul.....	26
1.1.2.Diplomacia Presidencial no Governo Fernando Henrique Cardoso.....	30
1.2. POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003 – 2010): COOPERAÇÃO SUL-SUL E DIPLOMACIA PRESIDENCIAL.....	31
1.2.1. Linhas gerais da Política Externa dos Governos Lula da Silva.....	31
1.2.2. O papel da Política de Cooperação Sul-Sul na Política Externa a partir dos Governos do Partido dos Trabalhadores .....	36
1.2.3. Cooperação Sul-Sul e Diplomacia Presidencial no Governo Lula da Silva.....	36
1.3. POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011 – 2016): CONTINUIDADE DA COOPERAÇÃO SUL-SUL E DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE LULA DA SILVA? .....	48
1.3.1. Traços gerais da Política Externa de DilmaRousseff.....	48
1.3.2. Diplomacia Presidencial no Governo Dilma Rousseff.....	50
1.3.3. Governo Dilma Rousseff x Governo Lula da Silva.....	51
<b>CAPÍTULO II: DO INTERNO AO EXTERNO.</b> .....	54
2.1. APROXIMAÇÃO ENTRE ESTADO E EMPRESARIADO: POLÍTICA EXTERNA VOLTADA PARA AS EXPORTAÇÕES E PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS. ....	55
2.1.1. Aumento da Participação Empresarial nos Governos do PT.....	57
2.2.2 Política de Internacionalização de Empresas .....	63
2.2. SOLIDARIEDADE, COOPERAÇÃO E DIREITOS HUMANOS. ....	66
2.2.1. Política Industrial e de Comércio Exterior, e Política de Combate à Fome: dois braços	

da mesma estratégia via Cooperação Sul-Sul?.....	78
<b>CAPÍTULO III: ANÁLISE DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA MAIS ALIMENTOS: ATORES E HISTÓRIA INSTITUCIONAL.....</b>	<b>79</b>
3.1. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF .....	81
3.2. DO MAIS ALIMENTOS AO MAIS ALIMENTOS INTERNACIONAL.....	84
3.2.1. Programa Mais Alimentos .....	84
3.2.2. Mais Alimentos Internacional.....	87
3.2.3. Análise da Política Externa (APE) no PMAI: Atores e Instituições envolvidos no Programa.....	105
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>121</b>

## INTRODUÇÃO

A Análise da Política Externa (APE) nasce nos Estados Unidos (EUA) na década de 1950 (KEMER & PEREIRA, 2018) como uma área de investigação das Relações Internacionais (RI), com vistas a explicar como e porque as nações buscam determinados objetivos. Fez parte da construção deste debate a divisão entre os conceitos de política internacional (que seria a explicação do resultado das interações entre Estados) e política externa (que foca no comportamento dos Estados e busca explicar seus objetivos para implementá-los no plano exterior) para, posteriormente, entender como se desenvolve o processo decisório.

Nas teorias convencionais, como o Modelo Clássico<sup>1</sup>, também chamado de Modelo do ator racional, o Estado era considerado como uma entidade personificada, sem a realização de uma análise de como e por quem é definido o processo decisório. Isto é, como se não houvesse um grupo de tomadores de decisão ou formuladores de política por trás do Estado. Neste modelo as ações estatais são influenciadas unicamente pelas forças políticas externas, sem considerar fatores domésticos. Surgem, então, alguns estudos em contraposição a esta corrente, dentre eles o Modelo da Política Burocrática. Neste, o processo decisório da política externa é resultado de barganhas, competições e compromissos entre diferentes atores em posições de poder distintas na estrutura burocrática governamental. Posteriormente, esta hipótese de que fatores domésticos impactam nas diferentes questões de política externa é retomada na Perspectiva Institucionalista da Análise de Política Externa, na qual as escolhas de políticas governamentais (domésticas ou externas) são o resultado de um jogo estratégico entre atores domésticos nas instituições (LIMA, 2013)<sup>2</sup>.

A evolução teórica da análise de política externa no contexto norte-americano se caracteriza pela atenuação da divisão entre os campos externo e interno, dada a interação de vários agentes não estatais de importância global, como as empresas multinacionais, as organizações não-governamentais, e as redes e movimentos transnacionais (LIMA, 2013).

Durante a década de 1990 as pesquisas no campo das Relações Internacionais avançaram na hipótese de que as políticas domésticas têm peso nas decisões de política

---

<sup>1</sup> No Modelo Clássico, o Estado, como uma entidade personificada, age em função das forças externas, unicamente. Desta forma, suas decisões não contam com a influência de fatores domésticos.

<sup>2</sup> Estas correntes surgiram na década de 1970, através da contribuição de Graham T. Allison. Allison atualmente é professor em Harvard, e seu trabalho se tornou mundialmente famoso com a obra “*Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*”.

externa dos países (FEARON, 1998). Alguns destes estudos teriam derivado do trabalho de Robert Putnam, que, em 1988, formulou a Teoria dos jogos de dois níveis (*Two-level-games*), de grande destaque neste campo. Neste estudo, Putnam discorre sobre em que circunstâncias as políticas domésticas influenciariam a política externa, ou mesmo o contrário: como a política externa influencia na formulação de políticas internas. Segundo ele, não se deve fazer somente uma análise da política doméstica, e tampouco unicamente da política externa, dado que existem causas domésticas com efeitos externos, e efeitos internos com causas externas (PUTNAM, 1988).

No Brasil, o debate acerca desta perspectiva ganha mais força durante a década de 1990, motivado, como em outros países, pelas mudanças na política mundial decorrentes do fim da Guerra Fria. No âmbito da política doméstica, a redemocratização e a abertura comercial impulsionaram a adoção de novas abordagens nos estudos de Relações Internacionais. Estudiosos brasileiros passam, então, a refletir sobre a nova conjuntura, com uma ampliação e diversificação de questões internacionais e, conseqüentemente, das instituições e atores domésticos que estão envolvidos na política externa. Entre as investigações mais recentes estão aquelas relacionadas à atuação de diferentes burocracias do Estado brasileiro (além da corporação diplomática) tanto na fase de negociação externa, quanto na implementação de políticas domésticas. Estas pesquisas abordam a ampliação da agenda da política externa contemporânea, que passou a incluir novas questões relativas à saúde pública, meio ambiente, direitos humanos, e cooperação para o desenvolvimento, além da inclusão de novos atores. A inserção de novos temas na agenda externa e de burocracias domésticas envolvidas em questões internacionais tem então dois efeitos: i) a internalização da política externa na agenda doméstica; e ii) a ampliação da cooperação para o desenvolvimento em diversas políticas governamentais nas áreas de saúde, transferência de renda, agricultura, e educação, por exemplo, resultando em um novo processo de internacionalização dessas políticas públicas (LIMA, 2013).

Neste contexto, o Brasil aumentou sua cooperação externa em vários setores com diversos países, o que resultou na internacionalização de alguns programas e instituições governamentais, como a abertura de escritórios da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em países africanos, a criação do Pró-Savana, e a transferência do Programa Mais Alimentos (se convertendo em Programa Mais Alimentos Internacional), como se verá no decorrer desta dissertação.

Internamente, acompanhando a tendência internacional de democratização do processo de produção da política externa brasileira, se iniciam na década de 1990 pressões para que a formulação destas políticas se torne mais permeável às articulações, interesses e demandas de atores estatais e privados. O principal fator para que essa pressão ocorresse foi a mudança no modelo de desenvolvimento e no padrão de inserção internacional do país (FARIA, 2008).

Devido ao processo de redemocratização, o Itamaraty começou a dialogar de forma mais aberta com outros ministérios e entidades governamentais. De forma concomitante, ocorre ainda uma maior participação de outros setores nesta política, como por exemplo, o empresariado industrial. Isto, apesar de estar em curso desde a década de 1990, se aprofunda com o início dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (FARIA, 2008). Neste sentido, se destaca o aumento dos canais de interlocução criados pelo governo entre o empresariado nacional e instituições burocráticas, o que possibilita a articulação dos interesses das empresas. Ocorreu ainda uma crescente internacionalização de empresas brasileiras, o que parece ter resultado desta maior articulação do setor privado nas políticas externa e de comércio exterior (HIRST; SOARES DE LIMA & PINHEIRO, 2010).

Fazendo um resumo da política do período, que será apresentada de forma mais detalhada nos capítulos seguintes, pode-se dizer de forma preliminar que com o início dos governos do PT, de Lula da Silva<sup>3</sup> (2003 – 2010) e de Dilma Rousseff<sup>4</sup> (2011 – 2016), ocorre uma busca pela consolidação de uma política externa traduzida em uma combinação entre promoção de exportações e internacionalização de empresas brasileiras; e iniciativas de cooperação técnica nos países do sul global. Importa ressaltar que tais programas de cooperação se voltaram para áreas em que o país alcançou certa *expertise*, como na produção agrícola, e foram respaldados por um ideário de valorização dos direitos humanos, com ênfase, por exemplo, no combate à fome. Esta estratégia seria pautada na Cooperação Sul-Sul (CSS), um termo que vem sendo usado ultimamente de forma mais recorrente por governos, organizações internacionais e entidades da sociedade civil, em geral para se referir a um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento. Isto se

---

<sup>3</sup>Luiz Inácio Lula da Silva é ex-sindicalista, ex-metalúrgico, e político brasileiro. Foi o 35º presidente do Brasil, sendo eleito nas eleições de 2002 como candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), e reeleito em 2006, deixando a presidência em janeiro de 2011.

<sup>4</sup>Dilma Vana Rousseff, política, doutora em economia e militante, foi a primeira mulher a se tornar Presidente da República do Brasil, tendo exercido o cargo entre 2011 e 2016. Eleita em 2010 e 2014, teve seu segundo mandato interrompido por um *impeachment* em 31 de maio de 2016. Atualmente é senadora no estado de Minas Gerais, tendo ascendido ao cargo nas eleições de 2018. Sua biografia está disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/biografia>.

refere tanto à formação de coalizões e arranjos de integração regional, às barganhas coletivas em negociações multilaterais, à assistência para o desenvolvimento, ao intercâmbio de políticas; quanto aos fluxos de comércio e de investimentos privados (LEITE, 2012).

O objetivo principal desta pesquisa é compreender o processo de formulação e implementação do Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI) durante o governo Dilma Rousseff. A importância desta análise não se restringe ao fato deste programa revelar um novo padrão de cooperação técnica ensejado pela política externa dos governos do PT. Mas vai além, já que o PMAI pode nos ajudar a compreender como as políticas de segurança alimentar (que se tornam vias de legitimação ética no cenário internacional), industrial, e de comércio exterior (que contaram com uma crescente interlocução com o setor empresarial), que eram políticas centrais ao projeto político do Partido, se articularam na política externa de Cooperação Sul-Sul.

Figuram também como objetivos deste trabalho, analisar em que medida a chegada de Lula da Silva à presidência da República e a maior relevância que a Política de Cooperação Sul-Sul adquiriu com o novo governo geraram alterações na Política Externa (PE) brasileira. De forma paralela, busca-se avaliar como os objetivos das políticas de segurança alimentar, industrial e de comércio exterior, implementadas nos governos do PT, embasaram iniciativas de transação comercial e cooperação como as que conformam o PMAI. Por fim, busca-se investigar a história institucional do PMAI e compreender a dinâmica das mudanças identificadas nesta trajetória, de modo a perceber como esse programa veio a se tornar um desdobramento de políticas distintas implementadas no cenário nacional.

Através destas análises, pretende-se identificar fatores e características sistêmicas que possibilitariam (ou ocasionariam) a mudança institucional que resultou no PMAI.

Considerando os contextos (interno e externo) do Brasil e as movimentações que ocorreram a partir do início do governo Lula da Silva, e partindo da ideia de que dependendo do grau de envolvimento dos atores na política eles passam a ter poder, é possível levantar o seguinte questionamento: teria sido a mudança do Programa Mais Alimentos para Mais Alimentos Internacional uma alteração institucional impulsionada pela influência de grupos de interesse internos?

Tendo em vista que o PMAI adveio do Programa Mais Alimentos, cujos objetivos eram, a princípio, estritamente domésticos, buscaremos compreender o papel dos grupos de interesse no processo de mudança institucional que deu origem ao programa. Para tanto,

apoiaremos nossa análise na abordagem do institucionalismo histórico, mais precisamente, na contribuição daqueles autores que tratam das mudanças institucionais.

### **PERSPECTIVAS SOBRE MUDANÇA INSTITUCIONAL:**

A mudança institucional consiste no processo através do qual arranjos institucionais são alterados, sendo substituídos por um novo conjunto de regras e procedimentos, o que se pressupõe que ocorra em um processo gradual e contínuo. Partindo dessa ideia, pode-se dizer que o processo de implementação de uma política constitui uma mudança institucional. Ou seja, a implementação de uma política pública, tendo em vista os arranjos institucionais por ela trazidos, representará a suplantação de instituições anteriormente vigentes (ROCHA, 2004). Desta forma, é possível dizer de modo preliminar, que o PMAI ao surgir com novas instituições substituindo as do Mais Alimentos se configura como resultado de uma mudança institucional.

A partir de elementos que combinam o institucionalismo histórico com as abordagens econômicas de custos de transação, a teoria da mudança institucional construída por North (1990 apud REZENDE, 2012) no livro *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, concebe os processos de mudança como incrementais e gerados a partir da necessidade de adaptação das instituições a demandas exógenas. O pressuposto básico contido na teoria é que a mudança incremental resulta da ação intencional das organizações que interagem estrategicamente com as estruturas institucionais. A teoria considera que organizações são os agentes empreendedores da mudança, e que eles dependem das instituições para produzir a mudança. Sendo assim, esta perspectiva se relacionaria com a forma como o PMAI foi desenvolvido, dado que ocorre uma mudança incremental no Mais Alimentos a partir de uma convergência de interesses, e por adaptação é criado o PMAI. Torna-se importante observar que essa mudança é suscitada pela política industrial do governo, que criou canais de interlocução com atores do setor industrial, possibilitando que as demandas e a solicitação de mudança institucional fossem ouvidas. Segundo Rocha (2004), as demandas são acatadas porque a abertura do canal de participação e de informações entre o governo e atores da sociedade civil se convertem em arenas de negociação. Desta forma, o governo acaba por vezes considerando as demandas e firmando compromissos e acordos, dado que caso não o faça, estas arenas perdem o propósito e a confiabilidade.

Atores com interesses e recursos distintos envolvem-se em interações diferenciadas, com pautas de jogo provavelmente distintas em cada política, enquanto o compartilhamento

de interesses tende a acarretar a formação de comunidades epistêmicas. Uma vez formado um conjunto de indivíduos que compartilham os mesmos valores e princípios em relação a determinadas situações, o grupo começa a atuar de forma a influenciar a formação de políticas públicas (ROCHA, 2004). Isto é similar ao posicionamento das associações de representação (ABIMAQ, Simers, ANFAVEA, dentre outras) envolvidas na formulação e na implementação do PMAI, como se verá a frente.

Para North, os agentes da mudança reagem de acordo com os incentivos produzidos pela estrutura institucional. Neste sentido, mudanças na estrutura de incentivos e/ou nas preferências dos agentes são responsáveis por gerar as mudanças institucionais (REZENDE, 2012).

Pierson (2004 apud REZENDE, 2012) baseia sua análise acerca da mudança institucional no conceito de *path dependence*, segundo o qual em uma sequência de eventos, as últimas decisões não são inteiramente independentes das que já ocorreram. Dito de outra forma, as decisões do passado restringem as escolhas do presente.

Mahoney & Thelen (2010) tecem um estudo sobre as mudanças institucionais, partindo da problemática de que a maior parte da literatura sobre este tema dedica-se a analisar as mudanças que ocorrem de forma abrupta e devido a choques exógenos, não se aprofundando nas mudanças que ocorrem de forma gradual e por fatores endógenos. Ou seja, os autores atentam para o fato de que existe a possibilidade de uma instituição ser alterada, ou acabar, devido a fatores e agentes intrínsecos a ela, e apontam para a necessidade deste tipo de análise.

Mahoney & Thelen (2010) identificaram quatro tipos de mudanças institucionais e as classificaram da seguinte forma: Deslocamento (*Displacement*), Mudança por camadas (*Layering*), Deriva (*Drift*), e Conversão (*Conversion*).

O *deslocamento* ocorre, na maioria das vezes, de forma abrupta, e se caracteriza pela remoção de regras existentes com a introdução de novas regras. Geralmente, as novas instituições são introduzidas por atores que eram “perdedores” no sistema antigo.

A *mudança por camadas* é a introdução de novas regras sobre as já existentes, ou em conjunto com as antigas. Diferentemente do *deslocamento*, as regras anteriores continuam, mas sofrem revisões e/ou adições. Entretanto, ainda que não corresponda a uma substituição total das regras, a lógica da instituição pode ser completamente alterada, a depender do tipo e/ou da intensidade das reformas realizadas. A *mudança por camadas* ocorre geralmente quando

os agentes de mudança não têm capacidade de alterar efetivamente as regras já existentes. Devido a isto, eles trabalham em conformidade com o sistema estabelecido, adicionando novas regras de acordo com seu interesse.

*Deriva* é quando as instituições permanecem formalmente as mesmas, mas seu impacto muda devido a alterações no ambiente. Neste caso, ocorre então um distanciamento entre as regras e a realidade.

Já na *conversão* as regras também permanecem as mesmas, mas são interpretadas de outra maneira, fazendo com que as instituições tenham novos objetivos e novas funções.

Com relação aos tipos de agentes que provocam as mudanças, Mahoney e Thelen (2010) identificam quatro tipos: Insurrecionários (*Insurrectionaries*), Simbiontes (*Symbionts*), Subversivos (*Subversives*), e Oportunistas (*Oportunists*).

Os *insurrecionários* tentam acabar com as instituições e com as regras através de uma mobilização ativa. Eles se caracterizam por rejeitar o *status quo* institucionalizado, e promover mudanças por deslocamento. Os *simbiontes* têm duas variedades: parasitas e mutualistas. Os parasitas exploram uma instituição para ganhos privados, e geralmente se relacionam com a mudança institucional do tipo deriva. Os mutualistas também usam as instituições para ganhos privados, mas diferentemente dos parasitas, sua ação não compromete a eficiência das regras, ou a sobrevivência das instituições. Os *mutualistas* não são associados a nenhum tipo de mudança institucional específica dentre as apontadas na teoria. Os *subversivos* são atores que buscam deslocar uma instituição, mas fazem isso seguindo o sistema e as expectativas das instituições. Olhando externamente eles aparentam apoiar as instituições, mas na realidade estão aguardando o momento para se opor. Eles encorajam as mudanças institucionais através da promoção de novas regras a partir das antigas, enquanto retiram o suporte das anteriores. Devido a isto, em geral este tipo de agente é associado à mudança por camadas, no qual novos elementos institucionais são incluídos nos antigos. Dependendo do contexto político, este tipo de agente pode também encorajar mudanças do tipo Conversão ou Deriva. Os *oportunistas* são atores que têm preferências ambíguas sobre a continuidade institucional. Eles não buscam a preservação das instituições ativamente, mas não se opõem devido os custos para exercer oposição.

Utilizando a classificação de Mahoney e Thelen (2010) para analisar o tipo de mudança ocorrida no PMAI, poderíamos dizer que a mesma teria características de uma mudança por camadas (*Layering*). Isto porque o PMAI é um programa que nasce de uma

ampliação do Mais Alimentos, se tornando uma linha adicional, sem a exclusão da política anterior.

Com relação aos atores, ainda que os agentes mais relacionados com a mudança por camadas sejam os subversivos (que inicialmente aparentam apoiar as instituições), no caso do PMAI os agentes não aparentam estar completamente de acordo com as instituições vigentes. Eles não se opõem a elas de forma absoluta, entretanto sobrepõe suas próprias instituições às já existentes.

O objetivo de realizar esta análise seria tentar compreender de que maneira ocorreria esta mudança, e devido à ação de quais atores. Para isto, é necessário realizar uma análise conjuntural, a fim de identificar de que maneira o contexto no qual ocorreu a formulação do PMAI possibilitou esta mudança, e quais seriam os interesses dos agentes de mudança envolvidos no PMAI.

Para realizar tal análise, recorreremos, além da pesquisa bibliográfica, a fontes documentais (como o *Hunger Map*), através das quais foi feita uma investigação descritiva e explicativa, dado que este trabalho possui uma abordagem majoritariamente qualitativa. Algumas fontes estatísticas, como Banco Mundial (*World Bank*) e Comex Stat (para obtenção de indicadores de intercâmbio comercial) também foram utilizadas, porém de forma secundária, unicamente para exposição de alguns resultados, ou para dar suporte a algumas premissas iniciais (como a alteração do padrão de cooperação em Lula da Silva).

Foram utilizados ainda documentos oficiais do governo federal, obtidos através de pesquisas no Diário Oficial da União (DOU) e em páginas eletrônicas de Ministérios, como as informações sobre os Programas Mais Alimentos e Mais Alimentos Internacional<sup>5</sup>.

## **ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS:**

O trabalho está dividido em três capítulos estruturados da seguinte maneira: no primeiro capítulo serão expostos de forma mais detalhada alguns dos aspectos característicos da Política Externa Brasileira (PEB) a partir do início dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Esta exposição será feita com enfoque na intensificação da Cooperação

---

<sup>5</sup>Foram realizadas pesquisas relativas à criação do PMAI utilizando a palavra-chave “Mais Alimentos” (entre aspas, para pesquisa de toda a sentença), selecionando a busca em todos os jornais, data inicial 01/01 e data final 01/12 do ano de 2008, pesquisando também os anos posteriores ao da formulação do programa, para levantamento de atos administrativos relacionados à formulação e às possíveis alterações dos programas.

Sul-Sul, o que se caracterizaria como uma mudança em relação ao governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essa mudança se relacionaria tanto com os principais parceiros estratégicos, quanto com relação ao caráter da cooperação, dado que neste período o governo passa a desenvolver de forma mais intensa ações voltadas para a garantia dos Direitos Humanos em diversos países. Isto foi feito através do estabelecimento de iniciativas de cooperação em prol de temas sociais, com uma carga cooperativa moral e ética em assuntos como meio ambiente, fome e saúde, com o Brasil adotando papel de doador. Em conjunto com essas ações, ocorreu a busca pela ampliação de mercados para empresas nacionais, o que se refletiu na cooperação internacional brasileira, e na política externa praticada no período. Dado que o exercício neste capítulo será apontar uma reorientação relativa do governo, faz-se necessário discutir o governo de Fernando Henrique Cardoso, para então, de forma comparativa, debater as possíveis mudanças nas políticas públicas no governo Lula da Silva, sobretudo na política externa.

No capítulo seguinte, serão abordadas as políticas de segurança alimentar, e industrial e de comércio exterior nos governos do PT, dado que os seus objetivos, como tentaremos demonstrar, dão base às iniciativas de transação comercial e cooperação que conformam o PMAI. Com isso, tentamos expor como políticas domésticas se articulam com políticas externas em busca de uma interação sinérgica. Assim, demonstraremos como a criação de canais de interlocução entre o governo e o empresariado industrial veio a impulsionar a política de internacionalização de empresas brasileiras, e de que maneira as bem-sucedidas políticas de combate à fome no país promoveram a imagem do Brasil no cenário externo e acarretaram iniciativas de cooperação nesta temática, reforçando ainda mais o prestígio internacional do país e, conseqüentemente, resultando em um aumento do *soft power*<sup>6</sup> brasileiro.

Ao fazê-lo, realizaremos uma análise qualitativa dessas políticas, de modo a sustentar o argumento de que o PMAI é um desdobramento de um conjunto de políticas que estavam sendo implementadas internamente no país.

No terceiro capítulo, nos debruçaremos sobre a trajetória institucional do PMAI dado que através dela buscamos compreender de que modo a política de agricultura familiar, por

---

<sup>6</sup>*Soft power*, ou “poder brando”, é um conceito do campo das relações internacionais, criado por Joseph Nye em 1990 no contexto da Guerra Fria. O *soft power* corresponde à capacidade de afetar os outros para obter os resultados desejados por atração, em vez de coerção ou pagamento. O poder brando de um país repousa sobre seus recursos de cultura, valores e políticas (NYE, 1990).

meio de mudanças incrementais, veio a se tornar um desdobramento da política de Cooperação Sul-Sul e, mais amplamente, da política externa, e se articular com a política de expansão de mercados para a indústria brasileira. O objetivo deste capítulo é averiguar se o desenvolvimento do Programa Mais Alimentos Internacional se traduziria em uma mudança institucional ocasionada por fatores e/ou agentes internos e externos. De outra forma, seria identificar em que medida o PMAI teria resultado de fatores como uma intenção de ampliação de *soft power* via políticas de combate à fome, que estaria permeada por interesses geopolíticos; da influência de atores internos nas políticas públicas e no setor externo, o que ocorreria também devido a um maior destaque dado pelo Estado ao empresariado industrial; e se faria parte de uma estratégia de geoeconomia do governo, com interesse na internacionalização e na abertura de mercados para empresas brasileiras.

## **CAPÍTULO I - POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF**

Neste capítulo, analisaremos em que medida a relevância dada à Política de Cooperação Sul-Sul nos governos Lula levou às alterações na política externa brasileira. Para isto, será feita uma comparação entre as políticas externas dos governos de Lula da Silva e de Fernando Henrique Cardoso, levando em consideração, sobretudo, a escolha dos parceiros comerciais prioritários e o grau de relevância assumido pela Cooperação Sul-Sul e pela diplomacia presidencial em ambas. O mesmo exercício será feito com relação ao governo Dilma Rousseff, mas neste caso, com o objetivo de identificar em que grau teria ocorrido uma continuidade da política externa dos governos Lula da Silva. Pretende-se com este capítulo comparar analiticamente a política externa brasileira nestes mandatos, identificando possíveis alterações, dado o maior peso que a política de Cooperação Sul-Sul assumiu nos governos petistas.

### **1.1. POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002): COOPERAÇÃO SUL-SUL E DIPLOMACIA PRESIDENCIAL**

#### **1.1.1. POLÍTICA EXTERNA E COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Em uma análise acerca da política externa brasileira, elaborada através da observação das alterações da estratégia governamental nas relações internacionais, Vigevani e Cepaluni (2007) identificaram que os governos brasileiros, após a redemocratização, teriam buscado sua autonomia na arena internacional de três maneiras distintas a depender do contexto: através da autonomia pela distância, da autonomia pela participação, e da autonomia pela integração. Esta será a perspectiva que utilizaremos neste trabalho como ponto de partida para diferenciar as políticas dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva.

As definições de cada tipo de autonomia são sumariamente apresentadas em seu trabalho da seguinte forma:

[...] Definimos sinteticamente: (1º) “autonomia pela distância” como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2º) “autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (3º) “autonomia pela diversificação” como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.),

pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007, p. 283).

Após o governo Itamar Franco, deixa de ser praticada a autonomia pela distância, de caráter protecionista, e a partir do governo Fernando Henrique Cardoso começa a ser praticada no Brasil a autonomia pela integração. Este tipo de autonomia estaria pautada na ideia de que tendo uma participação mais ativa na arena internacional, o Brasil poderia criar um ambiente favorável para seu desenvolvimento econômico e para a solução de problemas internos. Esta participação consistiria em se envolver nos assuntos internacionais por meio da organização e regulamentação das relações internacionais, resultando na elaboração de regimes favoráveis e no fortalecimento de um ambiente institucionalizado mais propício para o Brasil. Isto ocorreria através da diplomacia e da adaptação às regras do ambiente internacional. Nesta lógica, essa adaptação não se caracterizaria como uma subordinação, dado que o objetivo final era o fortalecimento da própria posição relativa no sistema internacional, que resultaria da promoção externa do país e da adesão brasileira aos regimes internacionais via convergência de sua política externa (VIGEVANI; OLIVEIRA & CINTRA, 2003).

A partir disto, se iniciam então esforços para transformar o Brasil em um “*global trader*”, assumindo posições e agendas diversificadas, e buscando mercados e relações sem vincular-se a um único parceiro. Neste contexto, algumas das medidas a serem adotadas eram a liberalização comercial multilateral e a diversificação das relações externas (VIGEVANI; OLIVEIRA & CINTRA, 2003), pautadas em um Regionalismo aberto. Isto, em nosso ponto de vista, acabava por refletir no ambiente interno, dado que Fernando Henrique estabelece uma política de cunho neoliberal<sup>7</sup>. A implementação de políticas com um viés neoliberal foi iniciada no governo José Sarney, mas esta dinâmica consolidou-se no governo Collor de Mello, priorizando a abertura comercial, que expôs as empresas privadas brasileiras a uma concorrência para a qual muitas delas não estavam preparadas. Isto acarretou um amplo

---

<sup>7</sup> O neoliberalismo propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio (livre circulação de mercadorias). O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas. Desta forma, cabe então ao Estado garantir a qualidade e a integridade do dinheiro; estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados. Além disso, se não existirem mercados (em áreas como educação, saúde, a segurança social, terra, água, ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado. Entretanto, a ação do Estado deve ser limitada. Uma vez que sejam criados os mercados, as intervenções estatais nestes devem ser mínimas, para que se evitem, por exemplo, distorções criadas por grupos de interesse (HARVEY, 2008).

processo de falência das empresas menos competitivas, e de fusão e aquisição por empresas estrangeiras de muitas dentre as empresas nacionais mais eficientes. Da mesma forma, ocorre no período ainda um processo de privatização de estatais brasileiras conforme interesses internacionais, dentre outras medidas (VIGEVANI; OLIVEIRA & CINTRA, 2003).

À parte de um possível viés ideológico do governo, estas mudanças na Política externa se devem também pela conjuntura da época. Com o fim da Guerra Fria ocorre uma alteração nos padrões internacionais, se iniciando uma nova hegemonia com novos paradigmas. De acordo com Oliveira (2009), após a Guerra Fria surgem novas preocupações relacionadas a temas como meio ambiente, direitos humanos, populações indígenas e narcotráfico, o que sinalizaria que o *status* dos países não seria mais quantificado unicamente por seu poder bélico. Portanto, para se integrar na nova dinâmica internacional seria necessário adequar tanto a política externa, quanto as políticas internas (em especial as de cunho social). Neste contexto, se dá também o surgimento de novas oportunidades nas arenas internacionais alterando as possibilidades de cooperação e de parcerias, o que daria fôlego à busca por uma nova posição na arena internacional.

Com relação às novas possibilidades de cooperação e de parcerias, ocorre nos governos de Fernando Henrique Cardoso a consolidação de uma política que parte da ideia de que o Mercado Comum do Sul (Mercosul) poderia ser uma base para a inserção competitiva no plano mundial, com a possibilidade de integração com outros países e regiões (VIGEVANI; OLIVEIRA & CINTRA, 2003). Com uma maior integração na América Latina, haveria o fortalecimento do poder de negociação do Brasil internacionalmente. Futuramente, durante o governo Lula da Silva, esta mesma ideia permaneceria, mas com uma maior proeminência, buscando uma ampliação das iniciativas de integração e de cooperação com outros países, como veremos a frente. Apesar do papel relevante que a América Latina assumiu na agenda da política externa de Fernando Henrique, a tentativa de galgar um lugar de destaque na região foi enfraquecida por constrangimentos (VIGEVANI; OLIVEIRA & CINTRA, 2003), como a insatisfação de seus vizinhos dada a aproximação com os EUA; e os problemas com a Bolívia devido à decisão do governo de Morales de nacionalizar as instalações da Petrobrás em seu país, e com o Paraguai frente às reivindicações do governo de Fernando Lugo de renegociar os termos do Tratado de Itaipu (HIRST; LIMA & PINHEIRO, 2010).

Ainda sobre o governo Fernando Henrique, além da aproximação com os países da América do Sul, houve a busca pelo estabelecimento de relações privilegiadas com outros Estados considerados estratégicos ou importantes por diferentes motivos. As relações com

Portugal, por exemplo, foram marcadas pelos investimentos realizados na compra de empresas estatais brasileiras privatizadas (tendo sido a privatização de empresas públicas mais uma das características de seu mandato). O estreitamento da relação com Portugal aumentou o papel do Brasil entre os participantes da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e, conseqüentemente, ocasionou também a retomada da relação com os países africanos de língua portuguesa (VIGEVANI; OLIVEIRA & CINTRA, 2003).

As relações com os Estados Unidos e a Argentina também tiveram papéis de destaque na política externa do período. A Argentina como o principal parceiro na América do Sul, e os Estados Unidos devido à ideia de que uma intensificação da relação com aquele país seria fundamental para o Brasil, dada à posição central dos EUA na política e na economia internacional. Entretanto, a relação com os EUA não foi mais proveitosa devido a importância dada ao Mercosul, que constrangeu indiretamente maiores políticas e iniciativas, como a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

Tiveram destaque nos governos Fernando Henrique, então:

[...] o acordo de livre comércio com a União Europeia (UE); a integração hemisférica e negociações da Alca; as alianças no âmbito da OMC; a ampliação das relações bilaterais com parceiros importantes, como China, Japão, Índia, Rússia, África do Sul; e questões como a não-proliferação nuclear, o desarmamento, o avanço do terrorismo, o meio ambiente, os direitos humanos, a defesa da democracia, a candidatura a uma vaga permanente no Conselho de Segurança, a crítica aos atuais regimes financeiros internacionais, a relação com Portugal e com os países que compõem a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e a relação com Cuba. (VIGEVANI; OLIVEIRA & CINTRA, 2003, p. 39).

Desta forma, pode-se concluir que a política externa durante os governos Fernando Henrique visou à diversificação dos parceiros, estabelecendo relações privilegiadas com Estados considerados estratégicos. Isto possibilitaria ao Brasil ter mais poder nas disputas internacionais e alcançar outro *status*. Nesse contexto, como dito, as relações privilegiadas por Cardoso foram as estabelecidas com os Estados Unidos, e com os países do Mercosul, tanto de forma bilateral, quanto nas relações Mercosul-União Europeia. A Cooperação Sul-Sul em Fernando Henrique se traduziu fortemente pelos laços estabelecidos e/ou reforçados, novamente, com os países do Mercosul, e com os países africanos de língua portuguesa. Com relação à Europa, o principal parceiro era Portugal, possivelmente devido a traços da herança histórica colonial. Comparativamente, veremos que no governo seguinte a política externa ganha outra proporção, com uma expansão comercial e política. Em todo caso, o governo Fernando Henrique se destaca devido à intensificação das relações exteriores, com a busca de um fortalecimento do Mercosul, bem como a diversificação das parcerias político-

diplomáticas e comerciais. Isto se relacionaria também com uma diplomacia presidencial mais ativa, estratégica e dinâmica, praticada no período.

### **1.1.2. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

Apesar da diplomacia presidencial brasileira ter se iniciado ainda no Brasil Republicano<sup>8</sup> (tendo como um dos marcos a primeira visita oficial de um chefe de estado brasileiro no exterior com a ida de Campos Sales à Argentina em 1899), é com o início do governo Fernando Henrique que este tipo de instrumento toma nova forma e intensidade, a ponto de parecer que este comportamento fora inaugurado pelo então presidente. Na realidade, é possível afirmar que Cardoso foi o primeiro presidente a fazer uso da diplomacia presidencial de modo “consciente” e articulado, algo que transparecia em seu discurso diplomático e cuja legitimidade fora sustentada por ele (DANESE, 2017). Talvez por isso tenha se apresentado neste período como uma nova ferramenta. De acordo com Danese (2017), além da sua atuação diplomática, o reconhecimento internacional do presidente por ter sido *chanceler* anteriormente e, sobretudo, por sua exitosa carreira acadêmica, geraram expectativas tanto no cenário nacional quanto no internacional em relação à sua política externa.

Durante o governo Cardoso, teria ocorrido não somente um aumento das visitas presidenciais a outros países (bem como a recepção de outros líderes políticos no Brasil), mas também uma midiaticização das visitas de Fernando Henrique. Isto teria feito com que seus deslocamentos tivessem mais destaque do que os dos governos anteriores, o que pode ser explicado, ao menos parcialmente, pelo fato de sua atuação diplomática ter sido mais intensa que a de seus predecessores (DANESE, 2017).

No governo Fernando Henrique, a diplomacia presidencial beneficiou a imagem do Brasil externamente, entretanto, isto não teria sido suficiente para alterar a imagem predominantemente negatividade do país no cenário internacional; imagem esta construída a partir do olhar dos países desenvolvidos. Dada a dificuldade de adequação do Brasil aos novos valores internacionais, temas como direitos humanos, tráfico de drogas, e meio ambiente continuaram sendo problemas para a imagem brasileira, enfraquecendo sua posição externamente (VIGEVANI; OLIVEIRA & CINTRA, 2003).

---

<sup>8</sup>Ver Danese (2017).

Na seção seguinte serão confrontados outros traços da diplomacia presidencial de Fernando Henrique Cardoso com a diplomacia praticada nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Será feita inicialmente uma exposição analítica da política externa do governo Lula da Silva, e em seguida serão apresentadas as características da diplomacia presidencial naquele governo.

## **1.2. POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003 – 2010): COOPERAÇÃO SUL-SUL E DIPLOMACIA PRESIDENCIAL**

### **1.2.1. LINHAS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA DA SILVA**

A partir de 2003, a política externa brasileira assume algumas distinções quando comparada ao governo anterior, tanto com relação às parcerias estratégicas, quanto com relação ao modelo de cooperação e ao papel diplomático do presidente. Enquanto candidato à presidência, Lula da Silva já enfatizava que mudaria a política externa em busca de uma autonomia na arena internacional com uma redução de assimetrias e da dependência política em relação às regiões mais desenvolvidas (como EUA e Europa). Isto ocorreria através da intensificação das relações com países em desenvolvimento (ou emergentes), em especial países do Sul Global, como os da América Latina e Caribe, e alguns países do continente africano (VIGEVANI & CEPALUNI, 2007). Enquanto a política externa no governo Fernando Henrique se caracterizaria por uma autonomia pela participação, no governo Lula da Silva a política externa se relacionaria com o que Vigevani e Cepaluni (2007) chamaram de “autonomia pela diversificação”. Segundo os autores, este tipo de autonomia consistiria em tentar promover mudanças institucionais na arena internacional em prol de uma maior inserção brasileira com menor dependência de regiões desenvolvidas. Na realidade, neste trabalho partimos da ideia de que boa parte da movimentação brasileira durante o governo Lula da Silva visava mudanças institucionais para galgar posições privilegiadas na dinâmica internacional, como um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Diferentemente da autonomia pela participação, na qual Fernando Henrique acreditava que seria possível influenciar o cenário em benefício do Brasil através de uma maior participação na arena internacional e maior envolvimento com um ator de peso como os EUA, na autonomia pela diversificação a estratégia seria buscar uma redução das assimetrias com os países do Norte através da política de Cooperação Sul-Sul. Esta política visava a um

maior equilíbrio de forças nas arenas decisórias internacionais e, ao mesmo tempo, a consolidação do protagonismo do Brasil enquanto liderança do sul global. Desta forma, a política externa dos governos Lula foi composta por iniciativas em direção aos países vizinhos e ao continente africano, e na manutenção das relações estabelecidas com Estados Unidos e Europa, como se verá a frente.

Dada a dificuldade no estabelecimento de uma aliança com os EUA, o Brasil se interessou por fortalecer suas relações com a União Europeia (UE). A associação estratégica com a UE representava uma possibilidade de alcançar benefícios como aumento da visibilidade internacional (principalmente para os países da Europa), e aumento do poder de negociação, reforçando seu papel de *global player* e a obtenção de vantagens concretas em áreas como a transferência de tecnologia (PINO, 2011). Em relação a esta aproximação, podemos citar o estabelecimento da Cúpula Brasil-UE em 2007, com regularidade anual. A Cúpula foi realizada até 2014, ano em que ocorreu a última, durante o governo Dilma (ITAMARATY, S.D.b).

## **COOPERAÇÃO SUL-SUL**

Uma das diferenças entre os dois governos nesse aspecto é que, apesar de em Fernando Henrique Cardoso haver uma inclinação em direção à América Latina, tendo o Mercosul um papel de destaque na política externa, as relações diplomáticas verticais (do tipo Norte-Sul) também tiveram uma grande relevância (BOITO JR. & BERRINGER, 2013), enquanto no governo de Luiz Inácio teria ocorrido uma intensificação da Cooperação Sul-Sul.

O que se nota desde o início do governo Lula da Silva é tanto uma ação de fortalecimento do Mercosul (AMORIM, 2010), quanto a formação de outros agrupamentos regionais na América Latina, como a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), inicialmente denominada Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), e que se caracteriza como um agrupamento em matéria de defesa; e a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), ambas criadas em 2008; e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2010. Ademais, a política externa visou ampliar e aprofundar as relações Sul-Sul através de uma participação brasileira mais ativa em mecanismos inter-regionais, como o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), fundado em 2003; a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), de

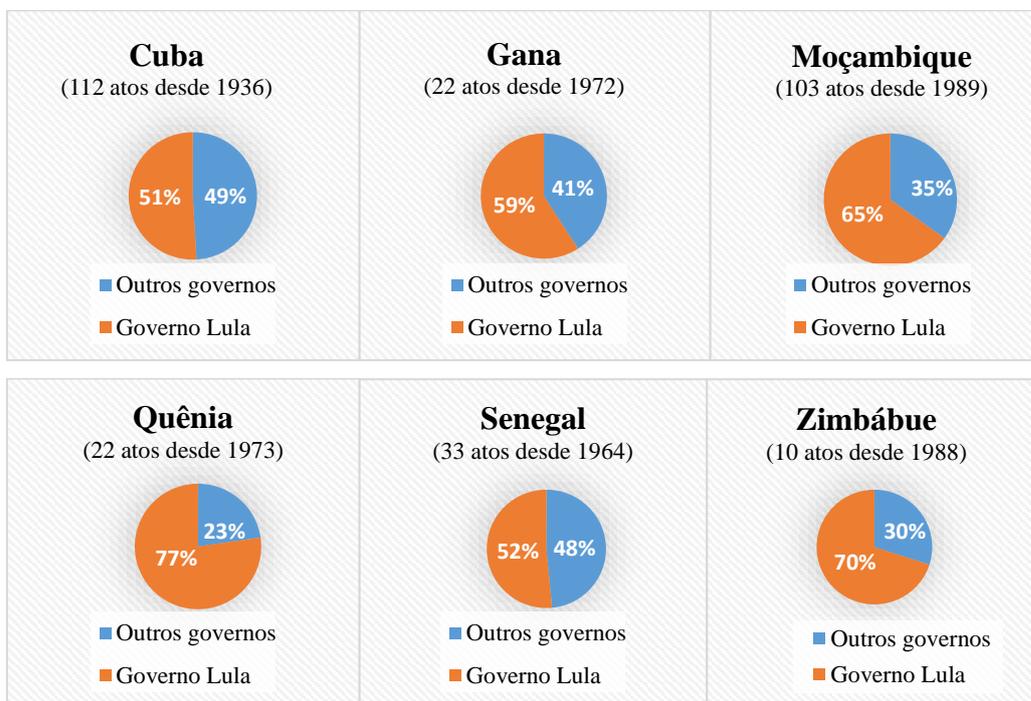
2005; a Cúpula América do Sul-África (ASA), de 2006; e o BRICS<sup>9</sup> (fundado inicialmente como BRIC, em 2006, se transformando em BRICS a partir de 2011, com início da participação da África do Sul). Cabe salientar que todos estes agrupamentos são formados unicamente por países do sul global, não contando com os EUA nem UE dentre seus membros. Para Vigevani e Cepaluni (2007), esta movimentação em direção aos países do sul seguiria algumas diretrizes, dentre elas, a intensificação de relações diplomáticas possibilitando um maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural, e a defesa da proteção social.

Com relação aos atos bilaterais firmados com os países integrantes do PMAI (Cuba, Gana, Moçambique, Quênia, Senegal e Zimbábue), é possível observar um grande aumento em sua quantidade quando comparamos o período dos governos Lula com todos os demais governos anteriores, conforme gráfico a seguir. No caso de Cuba, o primeiro ato bilateral foi estabelecido em 1936, totalizando 112, sendo mais da metade (57) estabelecidos somente nos governos Lula. Moçambique é o segundo país que mais possui acordos com o Brasil, com 103 atos. Destes, 67 atos (65%) correspondem ao governo petista. O primeiro deles data de 1989, e apenas 36 totalizam o somatório dos que foram assinados em todos os governos anteriores. Gana e Quênia têm 22 atos com o Brasil, tendo iniciado as relações diplomáticas no início da década de 1970, e contam, respectivamente, com 13 e 17 atos em parceria com o Brasil nos governos Lula. Senegal estabeleceu 33 atos desde 1964, sendo 17 em Lula da Silva, e 16 nos mandatos de seus antecessores. O Zimbábue é o país com menor quantidade de acordos, tendo iniciado sua parceria com o Brasil mais recentemente, em 1988. Dos 10 acordos firmados, 7 correspondem ao período em que Lula estava no poder.

---

<sup>9</sup> BRICS é o acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (do inglês *South Africa*), países que são membros do grupo.

## GRÁFICO 01: ATOS BILATERAIS FIRMADOS ENTRE BRASIL E PAÍSES DO PMAI



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Itamaraty.

Além das relações com a América do Sul, missões de paz no Haiti, no continente africano ou no Timor Leste, também demonstravam o interesse brasileiro em se envolver nas questões internacionais (MYIAMOTO, 2011). No conflito israelo-palestino, por exemplo, Lula se apresentou como um potencial mediador para ajudar a resolvê-lo, tentando desempenhar um papel relevante no processo de paz entre os dois países, bem como pelo apoio aos refugiados palestinos através de contribuições para a *United Nations Relief and Works Agency* (UNRWA) (MOHAMMED, 2015).

Além do envolvimento nas negociações do conflito, o interesse na aproximação com essa região como parte da política de Lula da Silva fica mais evidente quando analisamos as ações diplomáticas, como visitas oficiais, e a participação em fóruns políticos. Em 2005, Lula foi o primeiro líder sul-americano a participar com o *status* de observador na Cúpula da Liga Árabe (MOHAMMED, 2015) e, como dito, neste mesmo ano houve também a criação da Cúpula Árabe-Sul Americana (ASPA). A ASPA é um mecanismo de integração e de coordenação política em foros multilaterais, que tem por objetivo abordar assuntos políticos, econômicos, culturais e ambientais, assim como a cooperação no âmbito técnico-científico (MOHAMMED, 2015). Foi criada por iniciativa do presidente brasileiro, que havia proposto

a criação da Cúpula em 2003 (MMA, S.D.), se tornando assim um dos exemplos do protagonismo da diplomacia brasileira para com os países árabes.

Lula da Silva foi o primeiro presidente brasileiro a visitar Israel e os territórios palestinos, em 2010 (TERRA, 2010). Da mesma forma, líderes israelenses e palestinos realizaram uma série de viagens ministeriais ao Brasil, incluindo a visita do presidente israelense Shimon Peres e do presidente palestino, Mahmoud Abbas. O Brasil também promoveu a ideia de um acordo de livre comércio entre Israel e o Mercosul, o primeiro de seu tipo entre o Mercosul e um país extrarregional. Posteriormente, em 2011, Mercosul e Palestina também fecharam um acordo de livre comércio (MOHAMMED, 2015).

Apesar dos esforços realizados, a política externa brasileira pautada na estratégia de Cooperação Sul-Sul sofreu constrangimentos internos e externos. Um dos constrangimentos externos foi o fato do Brasil se colocar como uma liderança na América do Sul, dado que esse posicionamento não era bem aceito por outros países da região (como a Argentina, por exemplo), por representar uma dependência desses países em relação ao Brasil (SARAIVA & BRICENO RUIZ, 2009). Com relação aos constrangimentos internos, houve a falta de apoio de parte da sociedade brasileira aos projetos na região e em países com governos autoritários utilizando recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e a aproximação com Cuba foi identificada como problemática por organismos ligados aos direitos humanos (MYIAMOTO, 2011).

Para Myiamoto (2011), a política externa do governo Lula para a região não teria trazido inovações, visto que os governos anteriores também teriam atribuído grande prioridade à América do Sul e ao processo de integração regional. Segundo o analista, o que teria mudado no governo Lula foi a forma como o Brasil interagia com os países de sua região.

Como dito, a prioridade dada à região foi uma das principais linhas de atuação do Itamaraty nos dois governos Lula. As outras linhas seriam a intenção de exercer uma liderança efetiva, que daria base para uma estratégia de poder regional projetando o país no exterior (MYIAMOTO, 2011); a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU; e as negociações comerciais multilaterais da Organização Mundial de Comércio (OMC) no âmbito da Rodada de Doha (BARBOSA, 2008).

Da mesma forma, outras iniciativas foram tomadas, como o esforço para conquistar maior poder através de cargos diretivos em entidades como a OMC, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Assim como a tentativa de entrar em agrupamentos como o G8, que por fim teria levado o Brasil a investir em alternativas como o G20 (MYIAMOTO, 2011).

### **1.2.2. O PAPEL DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL NA POLÍTICA EXTERNA A PARTIR DOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Acredita-se que um dos fatores que fizeram com que o continente africano despertasse o interesse brasileiro foi o fato de aquela região possuir potencial agrícola, o que se devia à disponibilidade de terra apta para cultivo (ALBUQUERQUE, 2011). Também foi considerada relevante a possível similaridade entre a savana africana e o cerrado brasileiro, que foi apontada inclusive pelos ex-presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff em alguns de seus discursos, bem como por diretores e representantes de associações industriais brasileiras em negociações com países africanos (AGROBRASILIA, S.D.). Um dos exemplos foi o discurso da ex-presidente da República, Dilma Rousseff, por ocasião de abertura da III Cúpula América do Sul-África - Malabo, na Guiné Equatorial, em 22 de fevereiro de 2013:

[...] O Brasil e a África não só nós temos uma raiz cultural, social e histórica do ponto de vista da nossa nação, acredito que sejamos o país que tenha a maior quantidade de africanos na sua formação, mas também porque somos, fizemos parte de um mesmo grande continente. Portanto, características da agricultura brasileira estão presentes aqui na África, na medida em que nosso solo tem similaridade, os nossos climas têm similaridades, e nós demos um grande passo na questão da agricultura tropical e de toda uma política também de garantia e de combate à fome (BRASIL, 2013).

Além deste aspecto, mostra-se interessante essa proximidade com países africanos dado que as relações econômicas e comerciais com estes países teriam trazido grandes benefícios ao empresariado brasileiro, ao “aumentar o acesso a novos mercados para a exportação de produtos manufaturados e garantir a instalação de empresas brasileiras nesses territórios” (BOITO JR. & BERRINGER, 2013).

A seguir, analisaremos mais a fundo algumas características da diplomacia presidencial do governo Lula da Silva.

### **1.2.3. COOPERAÇÃO SUL-SUL E DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO GOVERNO LULA**

Inicialmente, a CSS apresentava algumas dificuldades, como a pouca quantidade de países participantes, o que se aprofundou na década de 1980. Outro problema era a baixa complementaridade das economias, dado que a maioria delas era baseada em produtos

primários e/ou possuíam pautas similares, dentre outras limitações. Com entrada da década de 2000, ocorre uma ampliação da CSS (LEITE, 2012), o que se deve principalmente pelas mudanças de governo ocorridas nos países em desenvolvimento nestes períodos. Chegam ao poder nos países latinoamericanos líderes de esquerda, como Ricardo Lagos e Michelle Bachelet no Chile, a família Kircher na Argentina, com Néstor Kirchner de 2003 a 2007, sucedido por Cristina Kirchner entre os anos de 2007 e 2015, Evo Morales na Bolívia, Hugo Chávez na Venezuela, e no Brasil é eleito em 2003 o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, candidato pelo PT.

No governo Lula, o Mercosul ocupou um lugar de destaque na política externa, sendo a base de uma estratégia de fortalecimento da união política e econômica da América do Sul, conforme apontado anteriormente. Para Barbosa (2008), a diferença entre o governo do petista em relação aos anteriores neste aspecto é que o fortalecimento do Mercosul estaria no centro de uma visão geopolítica segundo a qual o Brasil deveria atuar para evitar a vinculação da região aos interesses estratégicos dos EUA. De acordo com Saraiva e Briceno Ruiz (2009), o Mercosul poderia atuar como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como possibilitar a formação de uma área de livre comércio na região. Entretanto, com o tempo ocorreram problemas de ordem institucional no bloco. O Brasil se opunha à realização de uma modificação na Resolução 32, de 2000, do Mercosul. De acordo com a resolução, os países-membros deveriam negociar acordos comerciais com uma decisão em comum, o que acabava por dificultar as parcerias dos integrantes do Mercosul com países de fora do bloco (BARBOSA, 2008). Além disso, a política externa visou ampliar e aprofundar as relações Sul-Sul de maneira geral. Desta forma, o Brasil foi um dos articuladores do G20, com esforços para criar a coalizões para atuar em prol dos interesses dos países em desenvolvimento na OMC (MOHAMMED, 2015), participou de agrupamentos como o Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), atuou como interlocutor no regime de mudanças climáticas através do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), se envolveu em questões mundiais, como a Missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti (Minustah), e aproximou-se de estados do continente africano e do Oriente Médio, bem como da China e da Rússia (BOITO JR. & BERRINGER, 2013).

De modo geral, durante o governo em questão, a rede de relações bilaterais brasileiras se expandiu consideravelmente através do aumento da quantidade de parceiros estratégicos estrangeiros. A diversificação e intensificação destas relações foram propícias devido ao caráter da política externa brasileira, permeada no nosso entendimento por uma

forte diplomacia presidencial. Amorim (2010) aponta a atuação de Lula da Silva na presidência como carismática, popular e acessível, e destaca sua participação direta nas medidas de cooperação. Isto além do apoio às mais variadas causas mundiais, fossem de cunho ambiental, social ou econômico. Em relação a isto, o presidente Lula da Silva teria sido homenageado com o recebimento de diversos prêmios e honrarias por sua atuação na presidência do Brasil, sendo um dos principais deles o *World Food Prize* (Prêmio Mundial de Alimentação), recebido nos EUA em reconhecimento à sua luta contra a fome. Além de diversos títulos de doutor *honoris causa* nos mais variados países, o presidente recebeu ainda o 3º Prêmio Libertad Cortes de Cádiz e “Príncipe de Astúrias”, ambos na Espanha, pela luta contra a pobreza, e pela Cooperação Internacional; e o Prêmio Indira Gandhi, na Índia, pela paz, desarmamento e desenvolvimento, dentre outras premiações, se tornando o presidente brasileiro com maior número de condecorações na história (ESTADÃO, 2013).

À parte das questões solidárias e ideológicas, é possível que exista ainda outro componente envolvido com a inclinação brasileira na CSS, que seria o interesse industrial e a busca por uma ampliação dos mercados para exportações. Em 2012, já no governo Dilma Rousseff, os assuntos referentes ao continente africano passaram a ser de competência de uma diretoria específica do BNDES. Em 2013, o BNDES abriu uma sede na África do Sul, facilitando o atendimento das demandas dos empresários brasileiros, e com o objetivo de prestar informações sobre financiamentos às exportações, e sobre os instrumentos de apoio à internacionalização de empresas brasileiras interessadas em negócios na África (*joint ventures*, investimento para instalação de novas unidades/filiais ou para expansão). O Pólo seria um canal para contatos mais ágeis entre o Banco, empresas e organismos com atuação regional (BNDES, 2013). De acordo com estudo do BNDES, a indústria brasileira de máquinas e equipamentos agrícolas seria um segmento promissor, sobretudo com relação às exportações para África (PINTO; BELMONTE & PÁDUA, 2015). As máquinas produzidas no Brasil seriam, em geral, mais adequadas para a utilização na África do que as produzidas nos Estados Unidos ou na Europa, uma vez que as condições de solo e clima brasileiros e de várias regiões do continente africano são semelhantes.

Outro exemplo é o investimento brasileiro no Porto de Mariel, resultado da cooperação brasileira com Cuba, que teve a participação de empresas brasileiras, como a Odebrecht. O Porto poderia se tornar não somente uma plataforma de exportações em Cuba, mas também de produção. Na *Zona Especial de Desarrollo Mariel* (ZEDM) seria possível instalar indústrias brasileiras para produzirem aproveitando-se dos incentivos fiscais e

flexibilidade para a contratação de mão de obra cubana qualificada, e escoar esta produção para outros locais (BBC, 2014). Essa era uma das pretensões do governo, porém não se consolidou<sup>10</sup>.

Para Myiamoto (2011), através desse comportamento e da canalização de recursos para países em desenvolvimento, o Brasil procurava apresentar-se à comunidade internacional como nação preocupada em tentar resolver alguns dos grandes problemas que afetam parte do mundo, como a fome mundial, as dificuldades enfrentadas pelos refugiados, e o uso do meio ambiente de forma sustentável. Ao realizar propostas dessa natureza, o Brasil estaria mostrando ao mundo sua face de grande Estado.

Desta forma, fez parte da diplomacia do governo Lula, a tentativa de ser um possível mediador para a solução de conflitos e crises envolvendo países do sul global, o que estabeleceria uma maior inserção do Brasil em outros campos e regiões, como os países africanos e o Oriente Médio. Dado que estes laços não teriam somente aspectos econômicos, mas também com o seu papel de conciliador e de influenciador das questões globais (combate à fome, direitos humanos, dentre outras), a imagem internacional do Brasil como potência média estaria fundamentada, especialmente, sobre o *soft power* brasileiro (MOHAMMED, 2015).

Além da ampliação do *soft power*, outro traço dessa movimentação é a ampliação das exportações brasileiras. Em 2008, a inserção do Brasil no Oriente Médio, que é uma região importante economicamente, serviu para a manobra brasileira durante a crise econômica internacional, onde o Brasil aumentou seu volume de exportações para os países árabes. Da mesma forma, Israel obteve vastos ganhos comerciais quando aumentou as relações com o Brasil (MOHAMMED, 2015).

Sendo assim, em nosso entendimento, uma inserção internacional mais ampla possibilitaria ao Brasil aumentar seu *soft power* e também obter ganhos comerciais e econômicos.

---

<sup>10</sup> As empresas começaram a se instalar no Porto em 2016 (G1, 2015), e apesar dos incentivos fiscais, a ZEDM não se tornou atrativa para empresas brasileiras devido a burocracia que envolve os investimentos estrangeiros em Cuba, como reuniões com conglomerados estatais responsáveis pelo setor específico em Cuba; e o fato da contratação de mão de obra local ser feita de forma indireta, por meio do Estado cubano. Devido a isto, até 2018 somente duas empresas brasileiras havia obtido aprovação para realizar projetos na Zona (FOLHA DE S.PAULO, 2018).

Neste mesmo período, favorecido pela política externa de Cooperação Sul-Sul, pela maior visibilidade do Brasil no cenário internacional, e pelo maior envolvimento entre governo e empresas brasileiras, ocorreu um amplo processo de internacionalização de empresas brasileiras. Dentre estas empresas estão a Petrobrás, a Embrapa e a Vale, além de grandes empreiteiras como Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, tendo sua atuação ampliada no continente sul-americano, na África e no Oriente Médio. Isso se deve tanto a esse cenário externo no qual a intensificação das parcerias com estes continentes propicia a expansão comercial brasileira, quanto ao caráter da política doméstica, que por ter forte impacto externo, adotou medidas procurando fortalecer as empresas brasileiras para competir com as estrangeiras, favorecendo sua internacionalização (MYIAMOTO, 2011).

Apesar desse direcionamento para os países do sul global ter feito parte da estratégia do governo, e o Brasil ter obtido retornos relativos ao intercâmbio comercial com estes países, a política sul-sul do governo não era bem vista por uma parcela dos empresários. Representantes da agricultura e da indústria criticaram o governo pela estagnação nas negociações para acordos de livre comércio com Estados Unidos e União Europeia. Mais do que a redução das negociações com os países do Norte, os empresários criticavam a prioridade dada pelo governo às relações Sul-Sul em detrimento das Norte-Sul (FOLHA DE S.PAULO, 2004). O setor compreendia como ponto positivo da diplomacia brasileira apenas a participação na Organização Mundial de Comércio (OMC) (VALOR ECONÔMICO, 2007).

## **GOVERNO LULA DA SILVA X GOVERNO FERNANDO HENRIQUE**

Traçando uma comparação entre os governos Fernando Henrique e Lula da Silva, percebe-se que parte das preocupações existentes no governo Cardoso se mantiveram durante o governo seguinte. Entretanto, nota-se que alguns componentes que eram tratados de forma menos proeminente em Fernando Henrique, passaram a ter um papel central durante o governo Lula da Silva, como a intensificação das iniciativas de Cooperação Sul-Sul. Durante a gestão Cardoso, a CSS teria sido reduzida ao destaque dado ao Mercosul, então compreendido como base para uma maior integração brasileira com o mundo, e ao estreitamento de relações com países africanos falantes de língua portuguesa. Já nos governos Lula, a ideia de regionalismo aparece com mais força, resultando não somente na consolidação do Mercosul como bloco voltado a interesses comerciais, mas também como um espaço para articulações geopolíticas, como a redução de influências externas. Isto resultou,

por exemplo, na formação de novos agrupamentos envolvendo mais países vizinhos, e voltados para outros temas (como a Unasul, supracitada, criada para cooperação em matéria de defesa). O mesmo ocorre com as relações brasileiras com a África, dado que durante o governo Lula as parcerias não se limitaram aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), chegando ao estabelecimento de acordos e laços com os mais diversos países do continente. Isso se deve tanto a uma ideia do governo do PT de expandir sua cooperação para mais países, ampliando assim a quantidade de parceiros nos fóruns e organismos internacionais, quanto por uma maior demanda de outros países do Sul Global pela cooperação brasileira, sobretudo os países do continente africano que têm problemas de segurança alimentar e precariedade das condições sanitárias. Provavelmente este aumento de demanda ocorreu dado à popularidade brasileira em temas como o combate à fome e a pobreza extrema; agricultura; combate à AIDS, dentre outros. Desta forma, quando comparado ao governo Fernando Henrique, é possível notar no governo Lula um aprofundamento da CSS com um aumento do estabelecimento de alianças estratégicas. Apesar de o governo FHC ter priorizado o Mercosul, ainda era dada uma extrema importância para a relação brasileira com os Estados Unidos, e isto acabou se tornando um constrangimento às relações regionais. Pode-se dizer que, enquanto Cardoso privilegiava o relacionamento com os EUA por acreditar que esta relação beneficiaria o Brasil em termos políticos e econômicos, Lula da Silva priorizava uma alteração no *status* internacional que, para ele, seria viabilizada através de parcerias via CSS, e galgando benefícios que eram opostos aos interesses americanos. Em Lula da Silva as relações com os EUA também eram tomadas como importantes, mas em Fernando Henrique este relacionamento era tido como essencial para uma alteração do *status* brasileiro na arena internacional.

A relação com a Europa também se torna uma das diferenças entre as duas gestões. De acordo com Almeida (2004), durante o governo Fernando Henrique, a relação entre Brasil e Europa não era considerada como uma alavanca estratégica para contrapor as relações com os EUA, e se traduzia em grande parte pela relação próxima com Portugal. No governo Lula da Silva, como mencionado anteriormente, a relação com a Europa não se traduzia somente na proximidade com Portugal, mas na União Europeia como agrupamento, tendo em vista o Acordo Mercosul-UE, que era considerado mais benéfico para o Brasil que a ALCA. Neste caso, a Europa se apresentaria então como uma aliança estratégica para compensação de uma redução do unilateralismo com os EUA, diferentemente do período dos governos de FHC.

Apesar dos possíveis benefícios gerados nas relações brasileiras, para alguns analistas a estratégia diplomática de Luiz Inácio não teria sido tão benéfica para o Brasil. Do ponto de vista econômico, por exemplo, para Gonçalves (2017) a “diplomacia de visitas” (assim chamada pelo autor) de Luiz Inácio teria fracassado por não ter resultado em uma intensificação da integração comercial brasileira, de acordo com seu estudo, no qual foi utilizado o Índice de Intensidade do Comércio Bilateral de Bens (ICB)<sup>11</sup>.

Com relação aos aspectos políticos, na análise de Myiamoto (2011), o fato de ter adotado políticas direcionadas para os países do hemisfério sul não teria trazido os resultados aguardados, dado que a adoção destas políticas não teria se convertido em apoio efetivo. Um exemplo disto é “a reação à candidatura brasileira a um assento permanente no CSNU, que não contou com o apoio da Argentina e da Colômbia” (HIRST; LIMA & PINHEIRO, 2010). De forma geral, teria ocorrido uma falta de sintonia com outros Estados, como com a Bolívia na ocasião da ocupação das refinarias da Petrobrás; e o Equador, que se recusava a honrar seu compromisso com o Brasil para pagar sua dívida (MYIAMOTO, 2011).

Entretanto, apesar das contradições e dos constrangimentos citados, ao analisarmos o aspecto político das relações externas do governo Lula da Silva, observamos que a CSS e a diplomacia presidencial, já praticadas no governo Fernando Henrique, ganham de fato um novo *status*, com uma expansão da quantidade de parceiros tanto na América Latina quanto na África. Para Ferreira (2016), Lula foi o presidente que efetivamente incorporou novos países africanos nas relações político-diplomáticas brasileiras, tanto através do fortalecimento das relações já existentes, quanto no estabelecimento de novos vínculos e parcerias. De fato, teria ocorrido uma intensificação da relação diplomática com as parcerias já estabelecidas, não somente com relação ao continente africano, mas também nas demais regiões.

Ocorre ainda um aumento do prestígio brasileiro, tanto pela quantidade de viagens realizadas por Lula da Silva, quanto pelo aumento de visitas de chefes de Estado recebidas pelo Brasil, podendo ser admitido como um sinal da melhora da aceitação brasileira o fato de Luiz Inácio ter recebido diversas homenagens, prêmios e honrarias. Isto denotaria ainda uma expansão da participação política brasileira com um caráter mundial.

---

<sup>11</sup> O ICB é a razão entre intensidade do comércio intrabilateral do Brasil e do país, e a intensidade do comércio extrabilateral do Brasil e do país (GONÇALVES, 2017). Ou seja, de acordo com Gonçalves (2017), a diplomacia de Lula não teria afetado o intercâmbio comercial com estes países, dado que o aumento do intercâmbio não teria sido proporcional com a quantidade de viagens e de dias no país e, portanto, as duas variáveis não se relacionariam.

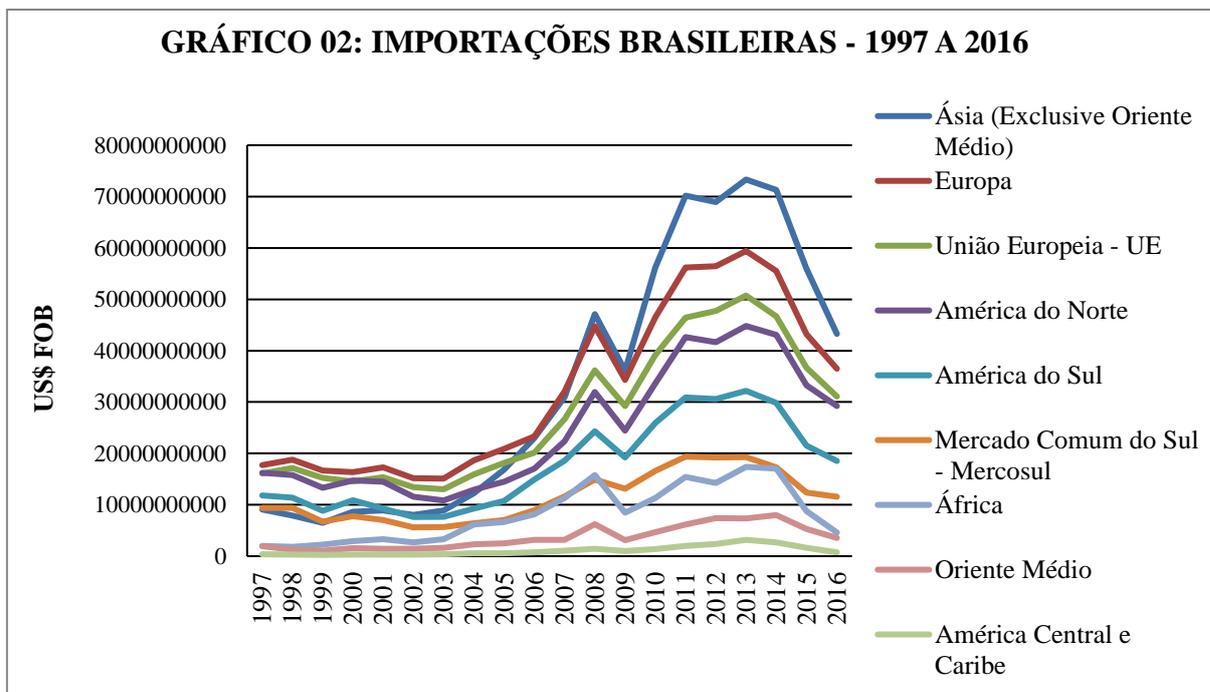
De forma mais ampla, o modelo de política externa dos governos Lula teria apresentado também traços de uma promoção da inclusão social com diminuição da pobreza e da fome, tanto no Brasil quanto internacionalmente, o que será mais discutido à frente. Isto teria ocorrido em conjunto com a adoção de políticas de internacionalização de empresas privadas internas, instituições e políticas públicas, e com a promoção das exportações brasileiras.

Para Penha (2018), a movimentação de Lula em direção a África seria pautada em interesses geopolíticos no continente, e a promoção de políticas sociais internas (como o Bolsa Família, Programa Fome Zero (PFZ), e outras de similares) estaria atrelada a um discurso de compensação de uma “dívida histórica” que o país teria com a África e com a população afrodescendente brasileira. De acordo com esta lógica, podemos admitir que a Cooperação Sul-Sul brasileira com a África e as políticas de combate à fome (dado que a maioria da população com fome é negra) fariam parte de uma mesma estratégia. Através desta estratégia de *soft power*, o Brasil atrairia a parceria africana, o que seria benéfico do ponto de vista geopolítico nas disputas internacionais, algo que se tornou patente na vitória de José Graziano nas eleições para direção-geral da *Food and Agriculture Organization* (FAO) (OLIVEIRA & PIERI, 2016), que se deu graças aos votos dos países africanos.

De fato, desde a década de 1950, aproximadamente 50 países se tornaram independentes na África, dentre estes, os participantes do PMAI. Devido a isto, a África se configuraria, então, como uma espécie de novo mercado, o que faz com que a Cooperação Sul-Sul praticada na Política externa através do PMAI se torne interessante para as Políticas Industrial e de Comércio Externo. Isso além de corresponder a um dos maiores continentes em extensão territorial, ter proximidade com a Europa, e possuir grandes fontes de recursos minerais (como o petróleo). Devido a estas razões, a África despertaria um grande interesse estratégico e geopolítico em diversos países, inclusive no Brasil.

Com relação aos fatores econômicos, o intercâmbio comercial demonstra tanto o interesse de compradores africanos por produtos brasileiros, quanto o de importadores brasileiros por produtos africanos, se consubstanciando ainda, em um favorecimento das empresas brasileiras no continente africano (RIBEIRO, 2010). Exemplo disso é o aumento da quantidade de empresas brasileiras envolvidas em projetos na África (CANAL RURAL, 2010).

Para representação de possíveis alterações no volume do intercâmbio comercial entre os governos Fernando Henrique e Lula da Silva, foram desenvolvidos dois gráficos, um de importações e outro de exportações, que serão analisados a seguir. Nestes gráficos estão expressas as importações e as exportações brasileiras para os continentes asiático, africano, europeu, sul-americano e norte-americano, entre os anos 1997 e 2016<sup>12</sup>.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos na plataforma Comex STAT. Disponível em versão *online* em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/6004>;

Com relação às importações, percebe-se que as mesmas se mantiveram estáveis durante os anos do governo Cardoso, não chegando a valores maiores que US\$ 17.270.300.540 FOB, referente às importações oriundas da Europa. Em todo o período do governo Fernando Henrique exposto no gráfico, de 1997 a 2001, a maior parte das importações brasileiras advinha da Europa, seguida pela América do Norte; pela África; pelo Oriente Médio; e pela América Central. Entre os anos de 1997 e 2000 a América do Sul supera a Ásia como origem das importações, contudo esta tendência começa a se reverter em 2001, e em 2002 a América do Sul passa para o quarto lugar, ficando na frente apenas do continente africano como origem das importações feitas pelo Brasil. Essa tendência de crescimento das importações asiáticas se mantém durante todo o governo Lula da Silva, até

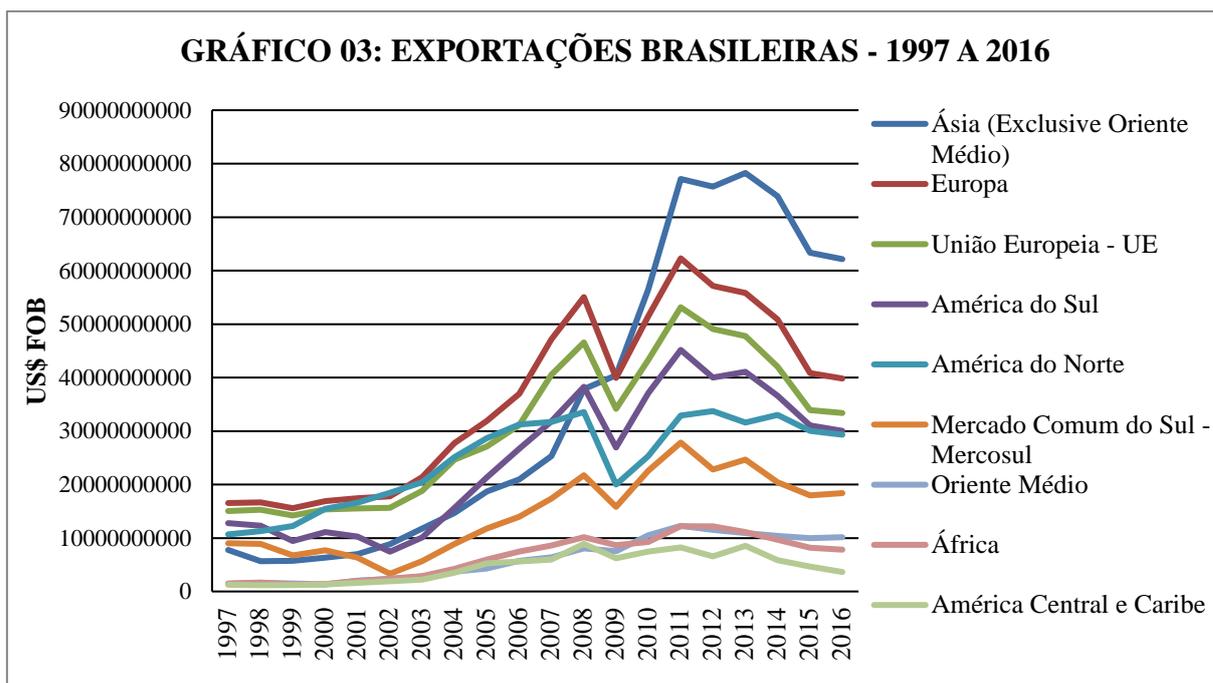
<sup>12</sup>Apesar de Fernando Henrique Cardoso ter entrado no poder em 1995, os dois primeiros anos de seu governo não estão representados nos gráficos porque o ano inicial para consulta na base de dados do governo (Comex STAT) é 1997. Portanto, não são disponibilizadas as informações do intercâmbio comercial referentes aos anos 1995 e 1996. O ano final da análise gráfica é 2016 por corresponder ao término do mandato de Dilma Rousseff, ano em que a ex-presidente sofreu um *impeachment*.

que o continente asiático se torna o principal exportador para o Brasil. A África também apresenta um crescimento no montante de importações a partir do início do governo do Partido dos Trabalhadores, saindo praticamente de zero no início do governo Cardoso. Ainda assim, a menor parcela das importações feitas pelo Brasil continuava advindo daquele continente.

No ano de 2009, todos os continentes apresentam um decréscimo das importações, se recuperando no ano seguinte. Isto ocorre, provavelmente, pela crise econômica do período. Após este ano, as importações voltam a subir. Durante o primeiro governo de Dilma, as importações se mantêm basicamente estabilizadas, apresentando um aumento mais aparente os países europeus e asiáticos. A partir do segundo mandato, as importações advindas de todas as regiões caem, até o momento do *impeachment*, principalmente aquelas que eram responsáveis pela maior parte das importações. Isto ocorre devido a uma desaceleração do crescimento, concomitante com um aguçamento da concorrência internacional, que faz com que as exportações se reduzam e, por conseguinte, a redução na disponibilidade de dólares afete as importações brasileiras (BASTOS & HIRATUKA, 2017).

Apesar de sutil, o que se observa é que em 1997, durante o governo Fernando Henrique, a América do Norte exportava para o Brasil na mesma magnitude que a Europa (principal exportador para o Brasil naquele ano). Entretanto, o que se nota ao analisar as importações durante os governos Lula é que Europa exportou muito mais para o Brasil do que os EUA. Ou seja, as exportações estadunidenses com destino ao Brasil não evoluíram tanto quando as europeias e as asiáticas.

Não temos a pretensão de atrelar o aumento das importações asiáticas unicamente à política do governo brasileiro e às relações diplomáticas. Apesar de acordos e estreitamento de laços se refletirem no intercâmbio comercial, o *boom* asiático teria afetado todo o mundo, com a China se tornando potência (CUNHA & ACIOLY, 2009).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos na plataforma Comex STAT. Disponível em versão online em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/6005>.

Assim como as importações, as exportações brasileiras apresentaram um crescimento relevante a partir do governo Lula da Silva. Chama a atenção, sobretudo, a evolução das exportações para a Ásia, e a redução das exportações para a América do Norte. É interessante ainda o crescimento das exportações para a Europa, dado que de acordo com Almeida (2004) a Europa seria vista estrategicamente pelo Brasil como uma alternativa ao unilateralismo americano. Isto se reflete nas importações brasileiras, dado que a partir de 2003 o Brasil passa a importar muito mais artigos europeus, do que norte-americanos, conforme exposto no Gráfico 02.

Torna-se interessante ainda notar que as exportações para a América do Norte (e os EUA), que foi a região que mais elevou as exportações no governo Fernando Henrique, começam a apresentar uma redução do crescimento a partir do início do governo Lula da Silva. Isto se torna simbólico também pelo fato de as mesmas se reduzirem a patamares inferiores às exportações realizadas para a América do Sul, o que poderia se relacionar com uma alteração dos parceiros prioritários em Lula da Silva, que teria se aproximado de forma mais proeminente dos países de sua região do que o presidente anterior. Dado que, se durante o governo Fernando Henrique a política externa buscava priorizar as relações com os EUA; a partir do governo Lula ocorre um maior relacionamento com os países vizinhos, devido a intensificação da Cooperação Sul-Sul, países estes que apresentaram um declínio das exportações no final da gestão Cardoso. De maneira menos proeminente, mas ainda assim

relevante, se apresentam as exportações africanas, que apesar de continuarem sendo os menores valores, têm um crescimento durante os governos Lula, enquanto durante todo o período dos governos Fernando Henrique se mantiveram próximas à zero. Mais especificamente a partir de 2006, as exportações para a África chegam aos mesmos patamares que ocupava o Mercosul durante (todo) o governo Cardoso.

Da mesma forma, durante todo o governo Fernando Henrique a América do Sul e o Mercosul mantêm a mesma tendência, e se apresentam com valores muito próximos, o que indicaria que as exportações para os países sul-americanos se deveriam majoritariamente ao intercâmbio com os países do Mercosul, em específico. A partir do ano de 2003, é possível observar um aumento nas exportações tanto para América do Sul quanto para o Mercosul, porém, nota-se um aumento proporcionalmente maior nas exportações destinadas aos países sul-americanos (de maneira geral), do que para os membros do Mercosul, dado que as duas linhas se afastam. Isto sinalizaria uma ampliação das relações comerciais com outros países da região, o que seria resultado de uma política comercial que não estaria focada somente no Mercosul, mas também nos demais países vizinhos. Nota-se uma queda tanto nas exportações quanto nas importações do ano de 2008, provavelmente devido à crise financeira, que se tornou uma crise econômica mundial e afetou as economias de vários países. Após este período, as exportações voltam a subir, até o início do governo Dilma. No primeiro mandato a tendência da maioria das regiões é de decréscimo, exceto Ásia e América do Norte, se mantendo equilibradas. Com o início do segundo governo Rousseff, se observa uma queda bastante acentuada nas exportações para todas estas regiões, exceto África, Oriente Médio e América Central, que não experimentaram uma grande ampliação durante o período. Exerceu influência a conjuntura do período, dado o *boom* do comércio internacional, o que incluiu também a elevação dos preços das *commodities*, beneficiando o Brasil e alguns países exportadores deste tipo de artigo (APEX-BRASIL, 2011).

Por fim, é importante ressaltar que para uma análise aprofundada da expansão brasileira, seria interessante alterar o nível de agregação dos dados utilizados na representação gráfica. Assim, seria possível, realizar uma análise que demonstrasse, por exemplo, que as relações com a África aumentaram não somente em direção aos PALOP (como na gestão Fernando Henrique), mas sim que o número de países africanos que são parceiros comerciais do Brasil teria aumentado. Neste mesmo sentido, tornar-se-ia interessante confirmar que as relações entre Brasil e o continente norte-americano são baseadas fortemente no intercâmbio com os Estados Unidos, assim como identificar se o aumento do intercâmbio comercial com a

Ásia seria devido, majoritariamente, a uma aproximação com a China que, como sabido, teria se tornado um dos maiores importadores de *commodities* brasileiras nos últimos anos. Entretanto, optou-se por uma representação continental para que a análise não se tornasse muito exaustiva.

### **1.3. POLÍTICA EXTERNA NO GOVERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011 – 2016): CONTINUIDADE DA COOPERAÇÃO SUL-SUL E DA DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE LULA DA SILVA?**

Dilma atuou como Ministra de Minas e Energia, entre 2003 e 2005, e Ministra da Casa Civil, de 2005 a 2010, tendo sido responsável, dentre outras coisas, por coordenar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (OLIVEIRA & SILVEIRA, 2015). Com o fim do segundo mandato de Lula da Silva, Dilma Rousseff assume a presidência em seu lugar, após ser apresentada como candidata nas eleições de 2010 pelo mesmo partido de seu predecessor. Dilma contou com o apoio de Lula da Silva durante as eleições, e seu governo representaria a continuidade da agenda de política externa do PT, na qual a estratégia de cooperação para o desenvolvimento fazia parte do projeto de inclusão do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (FINGERMAN, 2015).

De acordo com Saraiva (2014), que tece uma análise comparativa entre o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) e os governos Lula da Silva, o governo Dilma teria herdado do governo anterior estratégias definidas de política externa. Entretanto, com a substituição de Celso Amorim, *chanceler* em exercício durante os governos Lula, por Antônio Patriota, surgiram dúvidas sobre como seria a política externa no novo governo (OLIVEIRA & SILVEIRA, 2015).

Nesta seção, apontaremos alguns aspectos da política externa dos governos Dilma Rousseff, com o objetivo de analisar se a política externa exercida por Lula da Silva teria sido continuada no governo seguinte.

#### **1.3.1. TRAÇOS GERAIS DA POLÍTICA EXTERNA DE DILMA ROUSSEFF**

Assim como no governo Lula, Dilma seguiu uma estratégia política de aproximação com países do sul global. Esta aproximação foi centrada nas iniciativas de cooperação com países vizinhos, mas com a manutenção da expansão da dimensão política para países de outras regiões. Durante o governo Dilma, a política brasileira de Cooperação Sul-Sul seguiu

apresentando-se como alternativa ao modelo Norte-Sul (OLIVEIRA & SILVEIRA, 2015) e, devido às limitações militares e econômicas, o país continuava buscando o desenvolvimento através da solidariedade e da cooperação, o que corresponderia a um uso de *soft power*, assim como no governo anterior (MIRANDA & RIBEIRO, 2015).

Com relação à América Latina, Dilma Rousseff procurou manter as estratégias de política externa então em vigor durante o mandato do Presidente Lula, mas de forma menos articulada, sem os esforços de construir uma liderança regional. Ainda assim, o projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul (nesse caso com recursos do BNDES) continuou (SARAIVA, 2014), apesar de ter sofrido com a difícil situação econômica, o que impediu que algumas iniciativas fossem concluídas.

As relações brasileiras com o Oriente Médio e com os países africanos, que foram alguns dos destaques em Lula, seguiram a mesma tendência durante o governo Dilma. Com relação à atuação brasileira no Oriente Médio, durante o governo de Dilma Rousseff o Brasil continuou sua defesa pública dos direitos dos palestinos. Da mesma forma, os investimentos e financiamentos realizados na África durante o governo Lula continuaram sendo executados sob a presidência de Dilma (MOHAMMED, 2015).

Algumas parcerias não obtiveram tanto sucesso quanto o esperado. É o caso, por exemplo, da parceria estratégica assinada entre Brasil e União Europeia durante o governo Lula, que não progrediu durante o período em análise. O mesmo ocorre com a relação entre Brasil e EUA, que inicialmente consistiu em uma aproximação, com a assinatura de uma parceria com os Estados Unidos para o estabelecimento da cooperação em vários campos como educação, inclusão social, investimentos e comércio, temas ambientais, energia e ciência e tecnologia, mas que depois se reduziu devido ao caso de espionagem dos EUA à equipe de Dilma (ÉPOCA, 2015).

A estratégia de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região já sofria constrangimentos no governo anterior devido à rejeição da ideia por parte de países vizinhos, e acabou não tendo continuidade no governo Dilma. Da mesma forma, a busca pelo assento permanente do Conselho de Segurança da ONU, presente durante todo o governo Lula, perdeu bastante impulso durante o governo Dilma (SARAIVA, 2014). Isto é, alguns dos objetivos brasileiros na arena internacional permaneceram sendo os mesmos, entretanto ocorreu uma redução na intensidade da busca por eles.

### 1.3.2. DIPLOMACIA PRESIDENCIAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

Comparando o segundo mandato de Lula com o primeiro de Dilma, nota-se que a diplomacia presidencial não continuou sendo praticada da mesma forma. Em seu segundo mandato, Lula passou 269 dias fora do país em visitas de Estado, enquanto Dilma passou 144 dias do seu primeiro mandato. Este valor é inferior também ao primeiro mandato de Lula, no qual o ex-presidente passou 216 dias fora do país (BBC, 2015). Outro indício da retração da diplomacia presidencial foi a redução do orçamento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) no seu primeiro ano de governo, em 2011, o que limitou as ações de cooperação técnica. Entre os anos de 2012 e 2014, a cooperação técnica teve seu orçamento reduzido em 25%, de US\$ 36,9 milhões para US\$ 27,87 milhões, o que ocasionou uma redução significativa da quantidade de projetos de cooperação técnica executados pela ABC (FOLHA DE S.PAULO, 2015), impactando na CSS. Na África, por exemplo, a agência reduziu para 161 projetos em 2014 em relação aos 253 em 2010 (FINGERMAN, 2015).

Diferentemente da diplomacia exercida por seu predecessor, apesar do governo Dilma Rousseff se mostrar como uma continuidade da política de Lula da Silva em alguns aspectos (como a internacionalização de empresas brasileiras e a cooperação voltada para países vizinhos), Dilma não se sobressaiu diplomaticamente durante o período em que ficou no poder e, conforme apontado por Fingerman (2015), a manutenção da cooperação técnica foi afetada não somente pelos cortes orçamentários, mas também pela falta de participação da Presidente.

Apesar da América do Sul ter se mantido como prioridade na agenda externa brasileira, a redução da atenção dada por Dilma às relações diplomáticas se refletiu também no relacionamento entre o Brasil e os países vizinhos. Durante seu governo houve um decréscimo da quantidade de visitas de alto nível (presidenciais e do *chanceler*) realizadas aos países vizinhos, isto além de alguns deles não terem recebido visitas da presidenta (OLIVEIRA & SILVEIRA, 2015). Durante todo o primeiro mandato de Dilma, nenhuma visita havia sido feita à Bolívia, por exemplo (OLIVEIRA & SILVEIRA, 2015).

Ou seja, o primeiro movimento da diplomacia de Dilma foi de continuidade do governo anterior, mas com o tempo, houve uma redução na diplomacia presidencial que afetou a participação proativa do Brasil na política global. A diplomacia presidencial e o papel da Presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo de Lula, não foram praticados por Dilma

(SARAIVA, 2014). Entretanto, de acordo com a perspectiva de Miranda e Ribeiro (2015), se compararmos os índices do governo Dilma com os das gestões de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, o número de viagens da presidente se equipara. Sendo assim, ao invés de compreender o movimento da política externa em seu governo como um declínio, pode-se considerar a primeira gestão Rousseff como uma espécie de volta aos patamares anteriores, enquanto a diplomacia do governo Lula seria caracterizada como um *outlier*.

É importante ressaltar que apesar da política de Dilma ter sido menos proeminente que a de Lula da Silva, esta postura foi decorrente não somente da diplomacia presidencial mais contida da ex-presidente, mas também devido às diferenças nas conjunturas enfrentadas pelos dois governantes. Dilma Rousseff enfrentou um ambiente externo mais desfavorável que Lula, com seu governo sendo impactado de forma mais acentuada pelos efeitos da crise econômica mundial. Em grande medida, esses fatores foram fundamentais para que a política externa tivesse menor ênfase no governo Dilma, que deu maior destaque às questões políticas internas (OLIVEIRA & SILVEIRA, 2015).

### **1.3.3. GOVERNO DILMA ROUSSEFF X GOVERNO LULA DA SILVA**

De forma resumida, algumas das similaridades entre os governos Lula e Dilma foram o constrangimento com os EUA; a manutenção das relações com os países vizinhos, com os países africanos e com o Oriente Médio; e a permanência das políticas de cooperação, que beneficiariam o *soft power* brasileiro. Além destas convergências relacionadas à política externa, existiram também elementos comuns entre os dois governos no que se refere à busca pelo crescimento econômico. Ambos os governos se utilizaram de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, como a elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juros subsidiada das grandes empresas nacionais; a política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais (BOITO JR. & BERRINGER, 2013), e o projeto de internacionalização de empresas (SARAIVA, 2014). Com isto, torna-se importante salientar a continuidade da política que buscava beneficiar o empresariado industrial iniciada nos governos Lula da Silva, assim como as políticas de Cooperação Sul-Sul, dado que, posteriormente, essa continuidade favoreceria a criação do PMAI durante o governo Dilma. Cabe mencionar que, posteriormente, isto se altera, e se

instala um quadro de insatisfação dos empresários no segundo governo Dilma Rousseff, até o momento do *impeachment*.

No governo Dilma, ocorreu a manutenção da política de internacionalização de empresas, ainda que de maneira mais contida<sup>13</sup>, bem como a continuação de programas sociais iniciados em Lula, como o “Minha casa, minha vida” e o Mais Alimentos. Da mesma maneira como ocorria a transferência de programas brasileiros para outros países, no governo Dilma houve ainda a continuidade da transferência de políticas brasileiras para outros países, como a do programa Farmácia Popular, para o Peru.

Ainda que a intensidade da movimentação política de Dilma tenha sido menor do que a de Lula da Silva, Oliveira e Silveira (2015) argumentam que há uma continuidade entre os dois governos, apoiando-se no fato de que, em grande medida, os dois governos tiveram o mesmo alinhamento político e as mesmas percepções do cenário e das agendas nacionais e internacionais.

Em nossa análise, o governo Dilma teria sido uma continuidade da política de Lula até certo ponto, dado que as “características” seriam as mesmas, mas os perfis políticos dos dois presidentes se revelaram bastante diferentes. Enquanto Lula adotava uma postura mais carismática<sup>14</sup>, e alcançou um alto nível de popularidade, Dilma Rousseff não teve o mesmo perfil, e em seu governo teria ocorrido uma redução da intensidade da diplomacia presidencial.

Apesar da redução de esforços, a cooperação com países do Sul continuou, e programas brasileiros foram internacionalizados. Desta forma, seguindo uma tendência do governo anterior, é realizada a transferência do programa Mais Alimentos, através da criação do Mais Alimentos Internacional. Criado durante o governo Dilma, o Programa Mais Alimentos Internacional é uma extensão da versão interna, com o objetivo de cooperar com seus parceiros do sul global. O programa, que acompanha as iniciativas do governo de internacionalização das empresas brasileiras, também promoveria a segurança alimentar nos países participantes o que, em “última instância”, beneficia a imagem brasileira como solucionador de problemas globais (como a fome), aumentando assim seu *soft power*.

---

<sup>13</sup>Apesar do investimento inicial em Lula, o movimento de internacionalização recuou nos governos Dilma. A Vale encerrou atividades de exploração em três países africanos e vendeu parte das operações em Moçambique em 2014; a Petrobrás devolveu cinco blocos de exploração em 2013 e 2014; e um laboratório da Embrapa que seria construído em Moçambique foi parado por falta de recursos (FOLHA DE S.PAULO, 2015).

<sup>14</sup>Ver Ricupero (2010).

No capítulo seguinte, será feita uma análise da política interna nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, sobretudo no que diz respeito às políticas industriais e de comércio exterior que teriam dado ênfase à internacionalização de empresas nacionais, e às medidas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) praticadas no período.

## **CAPÍTULO II: DO INTERNO AO EXTERNO.**

A forma como o Brasil se apresentava internacionalmente sofreu algumas mudanças após as eleições de 2002. Em seu primeiro mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva iniciou um conjunto de inflexões em relação ao paradigma neoliberal de desenvolvimento. De acordo com a análise de Ianoni (2016), a política macroeconômica nos governos Lula da Silva pode ser dividida em dois períodos analíticos. O primeiro, que se estendeu pelos três primeiros anos de mandato, teria correspondido a um período neoliberal. Este período se caracterizaria majoritariamente por uma continuidade das políticas macroeconômicas do governo anterior, com um tripé macroeconômico (que consiste na combinação entre metas de inflação, câmbio flutuante e superávits fiscais). O segundo período (de aproximadamente cinco anos) teria um caráter mais desenvolvimentista, com o tripé flexibilizado, mas que não teria se traduzido em uma ruptura, e sim em uma atenuação da perspectiva ortodoxa. Desta forma, a política macroeconômica neoliberal não teria mudado efetivamente durante o governo de Lula da Silva, tendo ocorrido na realidade apenas uma atenuação do caráter das medidas neoliberais.

Apesar do reconhecimento da necessidade de um novo padrão de desenvolvimento se mostrar presente no início dos governos Lula, a aceitação de seu mandato estava condicionada ao presidencialismo de coalizão, no qual o Presidente forma um pacto com forças que não faziam parte da base de apoio de sua candidatura, ainda que seus objetivos sejam distintos (ERBER, 2011). Lula teria então sido eleito por uma coalizão formada pela esquerda, e pelas elites empresariais, industriais e da classe média que estavam insatisfeitas com as políticas neoliberais (IANONI, 2016).

Ainda que a política monetária do período tenha apresentado avanços, as taxas de juros permaneciam altas, o que limitava o acesso ao crédito e ao consumo. “O governo teve que decidir entre usar o câmbio, por um lado, para controlar a inflação, preservar o poder de compra dos salários e o nível de consumo ou, por outro, para incentivar a atividade produtiva e a competitividade das exportações de produtos manufaturados” (IANONI, 2016). Isto, por conseguinte, prejudicava a indústria.

Entretanto, como apontam Cano e Silva (2010), se por um lado, Lula da Silva deu continuidade à política macroeconômica anterior, por outro, seu governo retomou a formulação de políticas industriais, o que se configurou, por exemplo, na formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (CANO & SILVA, 2010),

lançada em 2004. Desta forma, apesar da política macroeconômica de juros elevados e câmbio apreciado ter imposto obstáculos significativos à retomada do desenvolvimento industrial, é necessário reconhecer que houve um esforço de formulação de uma política industrial. Este esforço se relacionou com alterações institucionais que possibilitassem uma maior interlocução com os variados setores sociais, incluindo o empresariado industrial. Em consequência, houve um aumento das vias de comunicação entre representantes deste setor e o governo através de fóruns e comissões. Ainda com relação aos esforços em prol da indústria, houve no mesmo período a criação de políticas de fomento que serão vistas à frente.

Por outro lado, outra inflexão à política neoliberal foi a ampliação das políticas sociais (DINIZ, 2010), resultando em projetos voltados para os mais pobres<sup>15</sup>, em especial no que se tratava da educação, saúde e alimentação. Teria ocorrido uma mudança na agenda de governo, passando a ter mais destaque a redução da pobreza e o combate à fome (ERBER, 2011), tanto internamente, quanto através da cooperação internacional com países com problemas de segurança alimentar.

Neste capítulo, serão apresentadas algumas mudanças políticas dos governos do PT, sobretudo com relação à Política social de combate à fome, e à Política de comércio exterior.

## **2.1. APROXIMAÇÃO ENTRE ESTADO E EMPRESARIADO: POLÍTICA EXTERNA VOLTADA PARA AS EXPORTAÇÕES E PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS.**

Uma das diferenças entre os dois governos (de Fernando Henrique e Lula) foi o uso da Política externa como ferramenta para abertura de mercados para empresas brasileiras. Em busca de crescimento, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva conduziu uma política externa de apoio às grandes empresas brasileiras (ou instaladas no Brasil) para exportação de mercadorias e de capitais (BOITO JR. & BERRINGER, 2013). Em oposição ao governo Fernando Henrique, que se centrou nas empresas públicas com uma política de privatizações, as propostas de governo de Lula da Silva foram voltadas para iniciativas de fomento ao setor industrial, visando não somente os investimentos e a manutenção da atividade industrial, mas sim a internacionalização das empresas internas (VIZENTINI, 2005).

---

<sup>15</sup> Apesar de argumentarmos o desenvolvimento de políticas sociais, essa extensão não se dá de forma absoluta em todos os campos da política social. Estudos apontam a ocorrência de uma financeirização de políticas sociais durante os governos Lula, sobretudo com relação à saúde e educação, e previdência social, o que privilegiaria o setor financeiro com a colaboração do Estado, dado que esta financeirização ocorre quando o Estado reduz sua oferta pública induzindo a sociedade a buscar no mercado o que deveria ser direito. Exemplos destes casos são o Financiamento Estudantil (Fies) e o Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), dos servidores públicos (LAVINAS; GENTIL, 2018).

No Fórum Econômico Mundial, de 2005, em Davos, Lula manifestou seu apoio à internacionalização de empresas nacionais. Para tal, uma das medidas de promoção ao investimento estrangeiro direto, além da aprovação de normas de financiamento internacional em 2005 (que permitiram que o BNDES pudesse fomentar as exportações), foi a mudança no estatuto social do banco no ano de 2003, que possibilitou a abertura de linhas de crédito para empresas de capital brasileiro com projetos no exterior. A política de financiamento do BNDES passou a priorizar um reduzido número de grandes empresas predominantemente nacionais como receptoras de empréstimos. A partir das iniciativas feitas nos governos Lula em prol do setor industrial, a política externa de seu governo foi considerada um instrumento para o fortalecimento da burguesia interna (BOITO JR. & BERRINGER, 2013).

Neste cenário, ocorre inicialmente um aumento da interlocução com o setor para o desenvolvimento de uma política industrial que atendesse às demandas destes atores. Em um segundo momento são desenvolvidas outras iniciativas, como a abertura de projetos de infraestrutura em outros países envolvendo indústrias brasileiras/internas, como a construção de gasodutos, de uma estrada na Bolívia, e do metrô de Caracas (BBC, 2011); a criação de linhas de investimento, como a BNDES-Exim, criada especificamente para internacionalização de empresas (FERREIRA, 2016); programas de incentivo à cooperação e à internacionalização via agências brasileiras, como a ABC e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil); ou a transferência de políticas atreladas à prestação de serviços de empresas internas, como a oferta para auxiliar na exploração de petróleo em Cuba nos moldes do Pré-Sal, mas que, além do financiamento, deveria contar com o envolvimento da Petrobrás (G1, 2008).

Entretanto, as políticas externa e comercial do presidente Lula da Silva praticadas no primeiro mandato receberam críticas dos empresários devido ao foco nas relações sul-sul. Representantes da agricultura e da indústria criticaram o governo pela estagnação nas negociações para acordos de livre comércio com os Estados Unidos e a União Europeia. Eles atribuíram o “imobilismo do governo nos acordos bilaterais” aos acordos no Mercosul (VALOR ECONÔMICO, 2007). José Serra, ex-candidato à presidência, também criticou a postura da política de Lula da Silva, argumentando que os gastos feitos em países vizinhos, como a Bolívia, deveriam ser feitos internamente, em regiões como o Nordeste (O GLOBO, 2010). Apesar de ser uma crítica feita pela oposição, há que se levar em consideração que parte da população também compartilhava desta opinião, de que os investimentos deveriam ser voltados para o ambiente interno.

Outra crítica feita na época, e que é apontada por Visentini (2010, p.70), é o fato de parecer “paradoxal um país em desenvolvimento como o Brasil fomentar seus esforços diplomáticos em parceiros pobres, com pouca influência no contexto geopolítico global e, em seu conjunto, peso ainda baixo na balança comercial brasileira”.

Na próxima seção, veremos como ocorreu o aumento das vias de comunicação entre o governo e o empresariado industrial.

### **2.1.1. AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO EMPRESARIAL NOS GOVERNOS DO PT**

Historicamente, o empresariado industrial teve sua atuação na política industrial do capitalismo brasileiro ora incentivada, ora desestimulada, dependendo da conjuntura e da estratégia do governo.

No governo Vargas, a industrialização foi considerada como um motor para o desenvolvimento econômico brasileiro e, desta forma, o governo viu nos empresários industriais a possibilidade de formar uma classe que se configuraria como uma liderança política necessária para construir um “capitalismo industrial” no país. Vargas decide que a burguesia industrial será o centro do novo modelo e, para tal, a classe mais beneficiada por ele. É feita então uma aliança entre Estado e a burguesia industrial, com o Estado governando em favor desta classe, e os empresários industriais sendo os principais atores estratégicos do Estado desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2009). O empresariado industrial recebeu do governo espaço de atuação política e na esfera pública; e benefícios econômicos, dado que o governo impunha impostos sobre a oligarquia exportadora e transferia a renda para a indústria (BRESSER-PEREIRA, 2009). Daí advém o poder político e econômico do setor, e um dos meios pelo qual o empresariado industrial começa a se tornar uma classe privilegiada.

Décadas depois, passado o governo Vargas, e com o fim do regime civil-militar, além do empresariado renovar sua organização, se multiplicar, e expandir sua atuação na esfera pública; sua perspectiva passa a ser difundida, predominando largamente nos meios de comunicação em massa (SALLUM, 1999). “Os empresários se aliaram integrando a coalizão que destituiu João Goulart, e se integraram ao pacto que sustentou os governos militares, responsáveis pela retomada da estratégia nacional-desenvolvimentista, sob novas diretrizes” (DINIZ, 2010, p.104). No governo seguinte, de José Sarney, as elites empresariais tiveram intensa atuação no congresso constituinte, defendendo o fortalecimento do mercado (DINIZ, 2010).

Fernando Henrique se propôs a romper com algumas articulações entre poder político, sociedade e economia remanescentes do período Vargas. Em seu mandato, se altera a relação entre Estado e mercado, colocando em prática políticas que reduziram a participação estatal nas atividades econômicas, e equipararam constitucionalmente as empresas de capital nacional e estrangeiro. Durante seu governo, a empresa privada nacional deixou de ser o foco privilegiado das políticas do Estado, e um dos objetivos foi atrair ao máximo os investimentos estrangeiros (SALLUM, 1999).

As medidas adotadas durante o governo Fernando Henrique causaram insatisfação nos empresários, e durante as candidaturas de Lula da Silva, o PT avaliou que a insatisfação deste setor poderia ser benéfica para o candidato (FOLHA DE S.PAULO, 1998a). Por fim, no ano da eleição em que saiu vitorioso, os empresários haviam lançado um manifesto de apoio à sua candidatura, ainda que grandes nomes do setor não tenham participado (FOLHA DE S.PAULO, 2002).

A política externa dos dois governos Lula foi um importante instrumento para o fortalecimento da grande burguesia interna, dado que neste período houve uma mudança na atuação externa do Estado brasileiro, influenciada pelos interesses dessa classe no plano internacional, que foram:

- (i) o apoio do Estado para a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e para a realização de investimentos diretos no exterior; (ii) a prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais; (iii) uma maior proteção do Estado para o mercado interno (BOITO JR. & BERRINGER, 2013, p. 34).

Almeida (2009) apresenta uma série de casos em que o BNDES (bem como outros órgãos da burocracia do Estado) incentivou grupos nacionais, ou restringiu investimentos externos diretos, beneficiando assim a indústria brasileira durante o governo Lula, ao contrário da postura empregada por Fernando Henrique.

Assim como em Vargas, o setor é novamente convidado a participar do desenvolvimento do país. Desta vez através dos conselhos, fóruns e de ações em políticas públicas, como veremos à frente. O aumento da participação empresarial nos governos do PT, que se relacionou também com a indicação de representantes do empresariado industrial para compor a burocracia estatal durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff, propiciaria a influência das estratégias e objetivos desta classe na política governamental. Além de José

Alencar, vice-presidente durante os governos Lula da Silva, que era empresário do setor têxtil, outros atores da burocracia estatal também eram empresários.

Luiz Fernando Furlan, ministro de Desenvolvimento, Indústria e Comércio no governo Lula, entre os anos de 2003 e 2007, era Presidente do Conselho de Administração da Sadia, na qual sua atuação foi marcada por uma grande internacionalização da companhia, expansão de exportações e competitividade internacional. Foi o segundo vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), e ocupava também o cargo de vice-presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (FPA, 2006).

Roberto Rodrigues, que esteve à frente do Ministério da Agricultura durante o governo Lula, era empresário rural, foi presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), da Sociedade Rural Brasileira (SRB), membro do Comitê Empresarial de Comércio Exterior do Itamaraty, além de participar de vários conselhos ligados ao agronegócio no Brasil, e coordenou o setor privado no Fórum Nacional da Agricultura. Foi ainda dirigente de cooperativas agrícolas e de crédito rural (FPA, 2006). De acordo com a Folha de s.paulo (2006), foi escolhido por Lula por seus vínculos com o setor do agronegócio e com o cooperativismo, uma das áreas que Lula tinha declarado apoio durante sua campanha.

Armando Monteiro Neto, ministro do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) no segundo mandato de Dilma Rousseff, era empresário do setor industrial, exercendo a presidência da Confederação Nacional da Indústria (CNI), do Sesi e Senai, e dirigiu o conselho de administração do Sebrae. Antes do CNI, o ministro foi presidente da Federação das Indústrias de Pernambuco, além de ter atuado no Sindicato as Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Materiais Elétricos de Pernambuco (Simmepe) (G1, 2014), sendo condecorado pela FIESP com a Ordem do Mérito Industrial São Paulo, pela defesa dos interesses do Brasil e da indústria (FIESP, 2009).

Gilberto Kassab era economista, engenheiro civil e empresário, e assumiu o Ministério das Cidades no governo Dilma Rousseff (EBC, 2014).

O empresário Jorge Gerdau, do Grupo Gerdau, também participou do governo Dilma como coordenador da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade do Setor Público (ME, 2011), atuando como uma espécie de consultoria interna para assuntos estratégicos (FOLHA DE S.PAULO, 2011). Um dos objetivos desta aproximação seria uma maior participação do empresariado industrial nas políticas voltadas para o setor, visando o fortalecimento da Política de Comércio Exterior. Isto se relacionaria com a busca por uma

inserção mais autônoma do país no mercado internacional, aumentando a competitividade externa.

Já no início de seu governo, o presidente Lula da Silva anunciou a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)<sup>16</sup>. O CDES, também chamado de “Conselhão”, é um espaço institucionalizado de negociação entre Estado e sociedade, que conta com a participação de representantes de associações do setor industrial, como o diretor da ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos), e o presidente da ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores). Em sua versão original, o CDES contava com 82 conselheiros da sociedade civil, sendo 41 do setor empresarial, o que provocou reclamações e pressões no sentido de uma maior igualdade na sua composição (ARAÚJO, 2013).

Com este mesmo intuito, além do CDES foi criado, em 2005, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), que tem caráter consultivo, é o encarregado pela formulação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento industrial, e que serviria como um fórum voltado diretamente para a interlocução com o setor industrial. Assim como o CDES, o CNDI conta com a participação de conselheiros que representam a sociedade civil, ministros de Estado e presidentes de entidades (BRASIL, 2005).

No mesmo período, em 2004, foi criada ainda a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que tem por objetivo executar e articular ações e estratégias da política industrial por meio do apoio ao desenvolvimento do processo de inovação e do fomento à competitividade do setor produtivo (DINIZ, 2010).

Outro sinal do estreitamento entre governo e indústria é o desenvolvimento de parcerias entre instituições públicas e privadas, como o *Brazil Machinery Solution*, resultado de uma colaboração entre a ABIMAQ e a Apex-Brasil, agência que atua para promover os produtos e serviços brasileiros no exterior e atrair investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia brasileira (APEX-BRASIL, S.D.). Desenvolvido em 2010, o *Brazil Machinery Solution* tem o objetivo de promover as exportações brasileiras de máquinas e equipamentos (BMS, S.D.) através da participação em feiras internacionais, rodadas de negociações, dentre outras ações (MEGAMOVELEIROS, 2015). Ainda seguindo esta linha,

---

<sup>16</sup>O CDES é um colegiado composto por representantes da sociedade civil que assessora o presidente da República nas áreas de atuação do Poder Executivo Federal. Os conselheiros elaboram propostas e recomendações a serem feitas ao presidente, ministros e outras autoridades. Informações a respeito do CDES estão disponíveis em: <http://www.cdes.gov.br/Plone>.

em 2012, houve a criação do Portal África, que visa ampliar as relações institucionais e comerciais entre Brasil e países africanos na área de tecnologias agrícolas. O Portal consiste em um banco de dados conjunto, da Embrapa e da ABIMAQ, com informações sobre técnicas agrícolas desenvolvidas pela Embrapa, e catálogos da indústria de máquinas agrícolas com produtos disponíveis para o mercado africano (PORTAL ÁFRICA, S.D.).

A criação destes canais, além de outros não mencionados aqui, buscou tanto dar maior visibilidade às empresas brasileiras, quanto um aumento da articulação do setor empresarial e industrial com o governo, privilegiando assim suas atuações interna e externa. Além dessa maior interlocução com a indústria (ou talvez resultantes desta), foram desenvolvidas políticas mais amplas voltadas para o setor, como a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2004; a Política do Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008 (FERRAZ, 2009); e o Plano Brasil Maior (PMB), iniciado em 2011, durante o governo Dilma (BRASIL, 2011).

A PITCE, criada no segundo ano de governo de Lula da Silva, era um plano de ação que explicitava como objetivos o aumento da eficiência da estrutura produtiva, o aumento da capacidade de inovação das empresas brasileiras e a expansão das exportações. A hipótese era de que esta seria a base para uma maior inserção do país no comércio internacional, estimulando os setores onde o Brasil teria maior capacidade, ou necessidade, de desenvolver vantagens competitivas, abrindo caminhos para inserção nos setores mais dinâmicos dos fluxos de troca internacionais (CANO & SILVA, 2010). Esta política possuía um enfoque em setores intensivos em tecnologia, como bens de capital, semicondutores e *software* que poderiam transmitir ganhos de produtividade para o restante da indústria, além de abrir oportunidades para desenvolver o sistema nacional de inovação (KUPFER, 2013). Desta forma, a PITCE representava um esforço de conceber uma política industrial e tecnológica contemporânea, em uma perspectiva de longo prazo, com ênfase na dimensão da inovação e da agregação de tecnologia aos produtos brasileiros (CANO & SILVA, 2010). Objetivava “o aumento da eficiência econômica e do desenvolvimento e difusão de tecnologias com maior potencial de indução do nível de atividade e de competição no comércio internacional” (FERRAZ, 2009, p. 241), e uma de suas maiores contribuições foi o fortalecimento institucional da política industrial e tecnológica, como a criação do CNDI, da ABDI, da Lei do Bem, da Lei da Inovação, dentre outras medidas (KUPFER, 2013).

De acordo com Ferraz (2009), algumas das linhas da PITCE se relacionavam com: i) o aumento da transparência do processo decisório e da ação governamental; ii) ações em prol da inserção externa, o que se daria através de financiamentos, e seria um apoio à consolidação da imagem do Brasil; e iii) o estímulo à conquista de novos mercados externos pelos fabricantes nacionais (FERRAZ, 2009). Entretanto, devido à política macroeconômica da época, a PITCE não teve os resultados esperados. Somente algumas empresas e setores apresentaram um bom desempenho, e não a indústria em conjunto. O resultado foi que a política acabou não gerando grande contribuição para o crescimento e para o fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional (CANO & SILVA, 2010).

Após a PICTE, foi criada a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) apoiada em diversos tipos de medidas (tributária/fiscal, financiamento, poder de compra por parte do governo, aprimoramento jurídico, regulação e apoio técnico), tendo por objetivo a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações (CANO & SILVA, 2010). Contudo, fez parte da conjuntura da PDP a crise financeira internacional, que acabou encobrendo os possíveis efeitos da política (KUPFER, 2013).

No âmbito da PDP, houve a reativação e a criação de Fóruns de Competitividade e Câmaras Setoriais, e a reintrodução dos Comitês Executivos. Foram criados programas e iniciativas para consolidar e expandir a liderança, e para fortalecer a competitividade de empresas brasileiras (CANO & SILVA, 2010). Dentre estes casos, podemos citar o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), que foi criado em 2009, buscando estimular a produção, aquisição e exportação de bens de capital e inovação tecnológica (FINEP, S.D.). Quando criado, era operado somente pelo BNDES, mas a partir de 2011 passou a ser operado também pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Outras iniciativas foram o BNDES Proengenharia, voltado para setores de bens de capital, defesa, automotivo, aeronáutico, aeroespacial, nuclear e cadeia de fornecedores para petróleo e gás e naval (CANO & SILVA, 2010); o Drawback verde-amarelo, que foi ampliado e é considerado pelas autoridades governamentais o mais importante estímulo às exportações, respondendo por 30% dos regimes suspensivos de importação (SERPRO, 2008); o Regime especial de tributação para a plataforma de exportação de serviços de tecnologia da informação (REPES); e o Fundo de Garantia à Exportação (FGE) para Micro e Pequeno Empreendedor (MPE), majoritariamente financiados via BNDES, dentre outras medidas (CANO & SILVA, 2010). O BNDES seguiu

sendo um grande instrumento para financiamento das políticas de internacionalização de empresas durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Além dos programas, foram realizados projetos estruturais com países vizinhos, como a Integração Produtiva com Argentina, envolvendo os setores de petróleo e gás, autopeças, aeronáutica, máquinas e equipamentos agrícolas, madeira e móveis, linha branca, lácteos e vinhos; 7 (sete) pré-projetos fabris para a Venezuela; a estruturação do Programa de Desenvolvimento de Fornecedores de petróleo e gás no Mercosul; e projetos encaminhados pela ABDI para financiamento com recursos do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem); além de projetos de cooperação industrial com Moçambique, Angola e Líbia (CANO & SILVA, 2010).

Outra política voltada para o setor industrial foi o Programa Brasil Maior (PMB), elaborado em agosto de 2011, durante o governo Dilma Rousseff. O PMB foi a terceira versão de política industrial dos governos do PT, tendo sucedido a PITCE e a PDP (ABIMAQ, 2011). De acordo com Kupfer (2013), seu objetivo era a criação de competências visando o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor. Durante o governo Dilma, além da criação da PDP e da presença de empresários na burocracia estatal, outra forma de aproximação com o setor foi a criação de secretarias, como a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa (SEMPE), e a Secretaria Especial de Relações Institucionais, que tinha dentre outras tarefas, coordenar e secretariar o funcionamento do CDES.

## **2.2.2 POLÍTICA DE INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS**

### **POLÍTICA DAS CAMPEÃS NACIONAIS**

Uma das iniciativas criadas após a PITCE e a PDP foi a Política das Campeãs Nacionais. Idealizada por Luciano Coutinho durante sua presidência no BNDES, em 2007, a Política das Campeãs Nacionais consistia na formação de empresas brasileiras líderes de mercado em seus segmentos, internacionalizadas, e com altos índices de receita e patrimônio. A ideia era promover o desenvolvimento do capitalismo brasileiro através de um poucas companhias de grande porte com capital predominantemente nacional, que seriam receptoras de investimentos do BNDES, o que se relacionou ainda com a aquisição de concorrentes internacionais pelas empresas, utilizando recursos do Banco de desenvolvimento. Cabe destacar que durante o governo Lula da Silva o BNDES assume novo papel, e dotação

orçamentária muito superior à que dispunha na década anterior, se tornando primordial nas políticas da época (BUGIATO, 2014).

A política em questão seria similar à criação das *chaebols*, que por sua vez eram uma réplica dos *zaibatsus* japoneses (COUTINHO, 1999). As *chaebols* fizeram parte da industrialização tardia da Coreia do Sul. Luciano Coutinho, ex-presidente do BNDES e idealizador da política, foi um importante estudioso do caso de desenvolvimento da Coreia.

Com uma economia voltada para as exportações, a Coreia do Sul iniciou uma política de desenvolvimento pautada na formação de conglomerados industriais internacionalizados, que foram chamados de *chaebols*, e que hoje são reconhecidos como um dos fatores do sucesso do desenvolvimento sul-coreano. O papel do Estado no desenvolvimento das *chaebols* foi central, selecionando os setores que seriam prioritários. O modelo contou com a estatização do sistema bancário (em 1961), associação do capital estrangeiro às empresas locais (*joint-ventures*), reforma agrária, investimentos maciços em educação de qualidade e no desenvolvimento científico-tecnológico, além do apoio dos EUA, que foi decisivo (SOUZA, 2012).

Com relação ao programa brasileiro, além de não ter alcançado o objetivo, a política sofreu algumas críticas. Uma delas foi devido à atuação do BNDES no programa. Neste sentido, foi questionado o apoio do Banco a um grupo de empresas consideradas fortes e consolidadas, em geral atuantes em setores ligados às exportações de *commodities* e/ou construção civil, como a Vale, Votorantim, Gerdau, Odebrecht, Camargo Corrêa, e Andrade Gutierrez. Um dos argumentos foi que os recursos do BNDES deveriam ser aplicados na solução de problemas sociais e na infraestrutura brasileira (SOUZA, 2012), e não neste tipo de medida.

Cabe apontar também que o governo promoveu não somente a internacionalização de empresas industriais e de ponta. Pelo contrário, promoveu, sobretudo, a expansão de empresas como JBS, Vale, Oi, ou seja, ligadas a setores de baixa sofisticação produtiva, o que foi muito criticado à esquerda e à direita do espectro político. Conforme foi noticiado pela Folha de S.Paulo (2010), os setores tradicionais da economia eleitos por Luciano Coutinho para serem os campeões nacionais se concentravam nas áreas de *commodities*, como setores de papel e celulose, frigorífico, petroquímico, etanol, hidrelétrico, agropecuária, e petróleo e mineração, que receberam juntos quase metade dos 500 bilhões de reais desembolsados pelo BNDES durante o governo Lula da Silva. Neste sentido, uma das maiores incoerências seria o apoio

aos frigoríficos, dado que o valor concedido seria alto para “matar e destrichar bois”, e que, portanto, não seria proporcional à complexidade da atividade. No setor, a maior beneficiária é a JBS/Friboi, que com a ajuda do BNDES adquiriu empresas como a *Swift* na Argentina, a *Swift Foods* nos EUA, o Frigorífico Bertin, que era uma concorrente nacional, e a americana *Pilgrim's* (FOLHA DE S.PAULO, 2010).

As críticas vieram inclusive de membros do governo, como o presidente do Banco Central, Henrique Meirelles. Segundo Luiz Carlos Mendonça, ex-ministro no governo Fernando Henrique, as transferências de recursos feitas pelo Tesouro ao BNDES para socorro às empresas aumentaram excessivamente a dívida pública. Isto porque em algumas ocasiões, o Banco Central emitiu títulos da dívida pública a 14,5%, e os reais obtidos com a venda dos títulos foram repassados ao BNDES, que emprestou às empresas por 5% de juros ao ano. O que significa que “o governo pegou dinheiro caro no curto prazo, para emprestar barato às empresas, que os saldaram em períodos longos” (FOLHA DE S.PAULO, 2010). Como argumentou Armando Castelar, ex-chefe do departamento econômico do BNDES, o governo não estava aumentando o gasto com políticas de fomento às empresas através de um aumento da arrecadação, mas sim por meio de um endividamento do Tesouro (FOLHA DE S.PAULO, 2010).

Em todo caso, à parte das críticas com relação ao programa e seus resultados, cabe apontar que uma dimensão relevante da política de incentivo às campeãs nacionais diz respeito à internacionalização econômica (SOUZA, 2012). De acordo com nosso entendimento, a política das Campeãs, assim como outras políticas iniciadas no período, fazia parte de uma estratégia de expansão brasileira que se relacionava com a internacionalização de empresas, instituições e políticas públicas brasileiras, ampliando assim sua atuação internacional. Esta estratégia teria sido adotada durante o governo Lula, tendo continuidade no governo Dilma.

O processo de internacionalização cresceu também com um movimento de aquisições de empresas de outros países, como a compra da Inco, empresa canadense, pela Vale do Rio Doce (G1, 2006), e com a Gerdau fazendo 12 aquisições internacionais em 2007, dentre estas, a americana Quanex, e a Chaparral Steel (G1, 2007). O mesmo ocorreu com a JBS, que recebeu um financiamento do BNDES para compra da americana *Pilgrim's Pride Corporation*, em 2009, para se tornar a maior do mundo no processamento de proteínas animais (BNDES, 2009), o que ratifica o apoio do governo para a internacionalização, inclusive através da utilização de créditos do BNDES.

Outro exemplo foi a criação da Petrobrás Bolívia S.A. A Petrobrás brasileira também é uma grande produtora no Peru e tem avançado a presença de empresas brasileiras naquele país. As construtoras brasileiras Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, e Queiroz Galvão, doadoras nas campanhas eleitorais peruanas, estão envolvidas em grandes projetos de infraestrutura. No Uruguai, a Friboi e a Marfrig controlam grande parte das exportações de carne do país. No Equador, a presença da Petrobras é bastante relevante e conflitos já surgiram em torno da margem de lucro da empresa e dos serviços prestados pela Odebrecht ao país (SOUZA, 2012).

Em suma, realizando um balanço da política industrial do período no que concerne às movimentações relacionadas com esta investigação, o que se observa é uma política industrial de promoção das empresas brasileiras, relacionada com o desenvolvimento de canais de interlocução entre este setor e o governo o que, por conseguinte, devido às pressões do setor e às aspirações internacionais do governo, ganha outra dimensão, passando a se relacionar com a política externa, via internacionalização destas indústrias.

## **2.2. SOLIDARIEDADE, COOPERAÇÃO E DIREITOS HUMANOS.**

A fome passou a ser considerada um problema global após os danos da Primeira Guerra Mundial, com diversos países europeus tendo suas economias profundamente afetadas pelos combates, o que se aprofundou com a Segunda Guerra Mundial, que teve impactos (diretos e indiretos) em todo o sistema econômico. Soma-se a esse cenário a disputa pela hegemonia política e econômica da Guerra Fria. Neste contexto, o combate à fome passa a ser um elemento estratégico no jogo de disputas pelo controle geopolítico mundial, dado que quadros de instabilidade social e política em países pobres poderiam desencadear processos revolucionários. Com isso, a fome e a pobreza passaram a ser combatidas por meio de cooperações internacionais (SILVA, 2014).

Um dos marcos do combate à fome em escala internacional foi a Conferência de Alimentação de Hot Springs, nos Estados Unidos, em 1943. A conferência foi convocada pelas Nações Unidas para debater estratégias de reconstrução no pós-guerra. Foi a partir desta conferência que foi definida a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – *Food and Agriculture Organization* (FAO) (SILVA, 2014), que é reconhecida como uma das principais organizações de combate à fome em nível mundial.

Indo para as esferas nacionais, tem-se que, além das duas Guerras Mundiais, ocorreram diversos conflitos de independência e revoltas, principalmente nos países

colonizados dos continentes asiático e africano (como o *Apharteid*), que impactaram negativamente a garantia dos direitos humanos e o desenvolvimento econômico destes países (SILVA, 2014).

No contexto brasileiro, a preocupação com a fome começa a ser inserida na agenda governamental brasileira como política pública pelo presidente Getúlio Vargas<sup>17</sup> (SILVA, 2014). São desenvolvidas no período, políticas de segurança alimentar e combate à pobreza relacionadas principalmente com o trabalho, como o Salário Mínimo e o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Neste contexto, começam a emergir estudos sobre a fome, tendo destaque as pesquisas de Josué de Castro<sup>18</sup>.

Após as iniciativas realizadas no governo Vargas, foram instituídos, o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) no governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951); o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1955, durante o governo Café Filho (1954-1955); o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), e o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) I, II e III, no governo Geisel (VASCONCELOS, 2005); o Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (PROAB), lançado pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) em 1979, durante o governo de João Figueiredo (WFP, S.D.); chegando ao Programa Fome Zero, no governo Lula.

Durante o Governo de Fernando Henrique, foram desenvolvidos alguns programas de transferência direta de renda como forma de combate à fome, como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, e o Auxílio Gás (popularmente conhecido como Vale Gás). Apesar da iniciativa que estes programas representavam, as políticas públicas de combate à fome no período ainda estavam aquém do que a população brasileira necessitava, tendo a maioria das políticas sofrido descontinuidades, baixo investimento, além de problemas institucionais (SILVA, 2014).

---

<sup>17</sup>Getúlio Dornelles Vargas nasceu em 19 de abril de 1883, era advogado, e esteve no comando do Brasil entre os anos 1930 e 1945, 15 anos ininterruptos, voltando ao poder de 1951 a 1954, quando se suicidou. Durante seu governo foram desenvolvidas a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a criação da carteira de trabalho e do Salário Mínimo. Sua biografia está disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/biografia>.

<sup>18</sup>Josué Apolônio de Castro nasceu em 1908, e era médico, geógrafo, cientista, deputado, romancista, fundador e primeiro presidente da FAO (MST, 2018). Era um ativista contra a fome, e foi um dos ícones no debate sobre segurança alimentar. Escreveu livros sobre o tema, como “O problema da alimentação no Brasil” e “A geografia da fome”, um relato da natureza da fome no Brasil que foi aclamado internacionalmente, e que estimulou a elaboração do Primeiro Plano Nacional de Alimento e Nutrição, que introduziu um programa de merenda escolar (FAO, 2011).

De maneira geral, de acordo com Silva (2014), a inclusão da Segurança Alimentar e Nutricional na agenda governamental brasileira esteve historicamente permeada por inúmeros interesses e pelo envolvimento de diferentes atores sociais com maior ou menor poder de influência em termos de decisão política. Na década de 2000, sobretudo a partir de 2003, observam-se a ressignificação do tema segurança alimentar e sua ascensão a uma posição de maior destaque na agenda de governo com relação aos anos anteriores (SILVA, 2014). Sendo um país historicamente afetado pela fome, o Brasil realizou uma série de parcerias visando uma maior segurança e soberania alimentar para si e para seus parceiros. A partir disto, a solidariedade, principalmente com relação ao combate à fome e à pobreza, se torna um dos princípios da política externa do ex-presidente Luiz Inácio da Silva, e uma atitude de não-indiferença passa a ser conduzida paralelamente com a defesa dos interesses nacionais, trazendo benefícios também para o Brasil, tanto em termos políticos quanto econômicos (AMORIM, 2010).

Em 1991, durante sua candidatura, Lula da Silva incumbiu o Instituto Cidadania de elaborar um programa de segurança alimentar e nutricional para o Brasil, com a atuação de Herbert de Souza (Betinho)<sup>19</sup>. Alguns dos motivos seriam: o crescimento da miséria após a estagnação da década de 1980, e a experiência pessoal do candidato com a fome. A partir de então, o foco governamental no combate à fome foi amplamente disseminado, estando presente em suas campanhas de 1994, 1998 e 2002 (BETTO, 2003) e, inclusive em seu discurso de posse na vitória das eleições de 2002:

Essa é uma história antiga. O Brasil conheceu a riqueza dos engenhos e das plantações de cana-de-açúcar nos primeiros tempos coloniais, mas não venceu a fome; proclamou a independência nacional e aboliu a escravidão, mas não venceu a fome; conheceu a riqueza das jazidas de ouro, em Minas Gerais, e da produção de café, no Vale do Paraíba, mas não venceu a fome; industrializou-se e forjou um notável e diversificado parque produtivo, mas não venceu a fome. Isso não pode continuar assim. Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. (LULA DA SILVA, 2002).

As promessas feitas já durante a posse resultaram no desenvolvimento e na implementação de diversos projetos e iniciativas, tanto internamente quanto externamente.

---

<sup>19</sup>Herbert José de Souza (1935-1997), conhecido como Betinho, era sociólogo, e se tornou símbolo de cidadania no Brasil ao liderar a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Foi articulador da Campanha Nacional pela Reforma Agrária nos anos 1980, e um dos fundadores do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, S.D.).

Internamente, um dos principais programas criados, e que viria a servir de base para as demais políticas públicas em segurança alimentar do governo brasileiro foi o Programa Fome Zero (PFZ) (SILVA, 2014). O PFZ era uma política relacionada com um papel solidário da sociedade; e com ações articuladas entre o governo federal, estados e municípios. Devido a fatores gerenciais e políticos, o PFZ foi extinto e substituído pelo Bolsa Família, que se relacionava em maior magnitude com a transferência de renda (TOMAZINI & LEITE, 2016). Ocorre então uma mudança institucional, com a saída do PFZ e entrada do BF no rol de políticas de combate à fome brasileiras. Esta mudança seria motivada pela influência de coalizões de atores, especificamente das que defendiam mais do que a segurança alimentar, a transferência de renda, que se relacionava ainda com a financeirização da política<sup>20</sup>.

Externamente, foram estabelecidas diversas políticas, como cooperação agrícola, doação de alimentos, e transferência de políticas públicas como o Pró-Savana, os bancos de leite humano, e o Programa Mais Alimentos Internacional.

A promoção da segurança alimentar no Brasil no período em questão se estruturou em dois eixos que se complementam: o econômico e o político-institucional (PINTO, 2014). O eixo político-institucional se daria através da criação de um arcabouço institucional (e legal) que permitiria o estabelecimento de ações e programas voltados para manutenção da SAN no Brasil. Isto ocorre através da colaboração de diversas instituições, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome (MDS), Ministério da Saúde (MS), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), dentre outras. Neste contexto, se destaca também a criação de ministérios e secretarias voltados para assuntos correlatos, como o Ministério da Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à fome (MeSA), criados no início do governo Lula, e que posteriormente, em 2004, se fundiram dando origem ao MDS; e a definição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) como órgão de assessoramento imediato do presidente da república através da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003.

---

<sup>20</sup> Ver Tomazini & Leite (2016); e Lavinias (2007).

Do ponto de vista econômico, se dá por meio de programas que consistem, em geral, na concessão de crédito rural, em subsídios para produção agrícola, e em transferências de renda para aquisição de alimentos.

No âmbito internacional, segundo Milani (2017), o governo brasileiro, particularmente entre 2003 e 2015, atuou defendendo o direito humano ao acesso à alimentação através de uma “Solidariedade Sul-Sul” (assim chamada pelo autor), que teria resultado na transnacionalização de direitos humanos por parte do governo brasileiro (MILANI, 2011). Foi um período marcado pelo “fomento às relações diplomáticas com países do sul, participação ativa na área de ajuda humanitária e uma atuação sem precedentes na área de cooperação internacional, sinalizada pela emergência do país como doador para governos e agências multilaterais” (LAMAS; FINAZZI & NASSER, 2017). Isto se relacionaria com a transferência das competências brasileiras na agricultura para outros países, o que foi amplamente impulsionado na arena internacional através de iniciativas como os Objetivos do Milênio, bem como outras ações promovidas por organizações internacionais. Somente em 2010, fundos de emergência foram doados para 36 países que enfrentavam dificuldade, principalmente através de organizações internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Programa Alimentar Mundial (PAM). Em 2011, o governo brasileiro doou<sup>21</sup> mais de 300 mil toneladas de alimentos para 35 países. Paralelamente, o Brasil foi apontado como uma das nações que mais se destacaram no apoio à ajuda humanitária. Só no Haiti, mais de 24 mil toneladas de arroz e feijão brasileiros foram distribuídas para os moradores que sofreram com o terremoto de janeiro de 2010, e mais de 65 mil toneladas de milho e feijão brasileiros foram doadas para países africanos neste mesmo ano (EBC, 2012). Neste contexto, é relevante apontar que durante o governo Lula, entre 2005 e 2009, o papel do Brasil como doador ultrapassou o de receptor de ajuda internacional pela primeira vez (LAMAS; FINAZZI & NASSER, 2017).

O volume de recursos aplicados em ajuda humanitária; bolsas de estudo para estrangeiros; cooperação técnica, científica e tecnológica; e as contribuições para

---

<sup>21</sup> As doações de alimentos realizadas pelo governo como forma de ajuda humanitária são resultado da coordenação entre o MRE e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). O Brasil recebe uma solicitação de ajuda, e avalia se há disponibilidade de alimentos além da quantidade necessária internamente. (ITAMARATY, S.D.a). O Ministério das Relações Exteriores (MRE), por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), define a quantidade e os países que receberão as doações. As doações ocorrem em geral no caso de catástrofes, calamidades públicas e problemas de segurança alimentar e nutricional (CONAB, S.D.).

organizações internacionais subiram de US\$ 158 milhões em 2005, para US\$ 362 milhões em 2009, seguindo uma tendência que se aproximava do valor comumente doado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento ou Econômico (OCDE) ao Brasil. Com relação ao destino destes recursos, a região da América Latina e Caribe teria ficado com 45% dos recursos em cooperação técnica, e os demais 55% foram distribuídos entre África, Ásia e Oceania (O GLOBO, 2012).

De acordo com relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) publicado em 2010, de 2005 a 2009, o país destinou cerca de US\$ 1,4 bilhões em cooperação internacional passando de 28,9 milhões em 2005 para 184,8 milhões em 2009 (IPEA, 2010). Além de interesses de cunho econômico, como a abertura de novos mercados para as empresas brasileiras, a projeção internacional do país também se relaciona com interesses políticos, dado que o Brasil estaria reivindicando um assento no CSNU e a chefia da Organização Mundial do Comércio (OMC) (O GLOBO, 2012). Como apontam Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 33),

o interesse pela comunidade africana esteve também associado a motivações propriamente políticas em vista dos interesses do Brasil no tabuleiro mundial, em especial o de promover uma reformulação da estrutura decisória das Nações Unidas. De fato, a aspiração por um lugar permanente no Conselho de Segurança reforçou o diálogo com as nações africanas e levou a diplomacia brasileira a buscar explicitamente o apoio à candidatura do país.

Posteriormente, durante o governo Dilma Rousseff, é conquistada a vitória de Roberto Azevedo, diplomata brasileiro, para o cargo de diretor da OMC (FLEMES; SARAIVA, 2014). A vitória em questão contou com votos dos continentes africano, asiático e da América do Sul, dado que os países europeus apoiaram seu oponente (O GLOBO, 2013a). Os votos dos países africanos recebidos por Roberto Azevedo tiveram tanto destaque, que resultaram em uma visita de Azevedo e Dilma Rousseff à África para agradecimento (O GLOBO, 2013b).

Como dito anteriormente, Lula da Silva foi o presidente brasileiro com mais prêmios e honrarias recebidos. Entretanto, estas premiações não se devem somente à sua atuação diplomática e à popularidade como líder, mas também devido ao papel exercido internacionalmente no combate à fome durante seu governo. Dentre as principais estão a condecoração de “Campeão mundial na Luta contra a fome”, outorgada pela ONU em 2010 (G1, 2010), e o *World Food Prize* (Prêmio Internacional de Combate à Fome), em 2011 (ONUBR, 2011). Portanto, pode-se dizer que as políticas de segurança alimentar e combate à

fome praticadas pelo Brasil se tornaram vias de legitimação ética no cenário internacional. Isto se relaciona fortemente com a diplomacia presidencial praticada no período que, como visto, foi o eixo central da atuação internacional de Lula da Silva.

Graças à grande atuação na assistência humanitária e como doador de alimentos, o Brasil passou a ser considerado um dos maiores colaboradores do Programa Mundial de Alimentos (PMA) da comunidade internacional (EBC, S.D.a). O país começou a contribuir para o PMA em 2007, e em 2011 já havia alcançado a décima posição no *ranking* mundial dos contribuintes (O GLOBO, 2012). Entretanto, a parceria entre o governo brasileiro e o PMA vai além das doações, e envolveu a criação de um Centro de Excelência contra Fome. O Centro foi inaugurado em 07 de novembro de 2011 em Brasília, tendo como objetivo o compartilhamento de saberes e experiências exitosas na área de alimentação escolar, nutrição e segurança alimentar e nutricional, através de apoio técnico ao fortalecimento de capacidades e difusão de conhecimento (ONUBR, S.D.).

Em nossa análise, além de um caráter solidário, a cooperação praticada no período possuía um caráter econômico. Alguns projetos trariam retornos comerciais para o Brasil, como a realização de testes de sementes de algodão em Benin, Burkina Fasso, Chade e Mali, países do *Cotton-4*, para aprimoramento da produção de algodão nestes países. O projeto é desenvolvido pela ABC em parceria com a Embrapa, e caso as sementes que estão sendo testadas venham a ser compatíveis com as condições climáticas desses quatro países, o Brasil terá aberto um novo mercado para o agronegócio brasileiro (O GLOBO, 2012). Além disso, denota também um caráter político em torno dessa cooperação, dado que estes mesmos países, membros do *Cotton-4*, apoiaram o Brasil na luta por um assento no Conselho de Segurança da ONU (O GLOBO, 2012).

Como apontam De La Fontaine e Seifert (2010), a intensificação da Cooperação Sul-Sul brasileira nos governos Lula não é motivada tão-somente pela solidariedade sul-sul, mas também por interesses de poder, sendo usada como um instrumento para beneficiar e consolidar sua posição internacional. Eles argumentam que, diferentemente da relação do Brasil com países africanos, para ser caracterizada como Cooperação Sul-Sul, é necessária a inexistência de assimetrias econômicas e de poder e, tampouco pode existir a possibilidade de dependência entre um país e outro. Desta forma, de maneira similar ao modelo norte-sul, ocorreria uma relação com caráter exploratório, o que resultaria na manutenção da posição subalterna de alguns Estados do sul.

Outro aspecto relevante, é que a Cooperação Sul-Sul fornece aos atores ganhos e recompensas, e pode ser interpretada como uma forma de manter ou melhorar a posição relativa de um país, especialmente para aqueles com recursos militares escassos (DE LA FONTAINE & SEIFERT, 2010). Ou seja, através da CSS é possível gerar uma ampliação do *soft power*. Desta forma, a atuação internacional do Brasil nos temas de cunho social, a imagem externa brasileira como ator de relevo no combate à fome, e o aumento de parceiros devido à aproximação com países do sul global, auxiliariam o país a alterar de forma positiva sua posição internacional via ampliação de seu *status*, o que seria decorrente de um aumento do *soft power*.

Lamas, Finazzi e Nasser (2017) fazem uma análise crítica com relação ao aprofundamento das relações diplomáticas entre Brasil e os países africanos a partir de 2003. Eles apontam que as iniciativas seriam fundamentadas nos princípios da Cooperação Sul-Sul, e se baseariam no fomento de laços de solidariedade, entretanto, na prática, são perceptíveis “padrões de verticalidade característicos do relacionamento desigual Norte-Sul”. De acordo com os analistas, isto se destaca ainda mais no caso da atuação de multinacionais brasileiras em território africano. Sendo assim, de acordo com este ponto de vista, políticas como o PMAI, que é voltado para a internacionalização de empresas brasileiras, fariam parte desta lógica de verticalização da cooperação.

Alguns dos benefícios deste tipo de relacionamento são expostos pelo secretário-executivo do MDIC, Ricardo Schaefer, na ocasião da assinatura dos memorandos de entendimento com Senegal e Zimbábue sobre o PMAI:

Estes acordos viabilizam importantes trocas comerciais com o continente africano para que possamos ter preponderância nestes mercados. Há uma grande convergência. Ajudamos no desenvolvimento destes países irmãos, com quem partilhamos um destino comum, e, ao mesmo tempo, desenvolvemos mais a nossa indústria de máquinas e equipamentos (APLA, S.D.).

Em meio a este ambiente é instituída, em 2008, a Linha Especial de Crédito de Investimento para Produção de Alimentos (Pronaf Mais Alimentos), que é concedida a produtores rurais (em especial agricultores familiares) visando a modernização de sua produção. O Programa consiste na concessão de créditos para que a agricultura familiar adquira equipamentos e implementos agrícolas da indústria de maquinário agrícola brasileira com juros e prazos especiais, abaixo do mercado (MDA, 2014). Em 2010, o programa é internacionalizado dando origem ao Mais Alimentos África. Lançado pelo Presidente Lula durante o “Diálogo Brasil – África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e

Desenvolvimento Rural” (Brasília, de 10 a 12 de março de 2010) na presença de 40 ministros da agricultura africanos (BCB, 2017), o Programa passa a ser então utilizado como forma de cooperação com países africanos.

Dois anos depois, em dezembro de 2012, durante o Governo Dilma Rousseff, o programa sofre mais uma extensão e passa a ser chamado de Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI). Após esta alteração, o programa tem a possibilidade de ser ofertado para países de fora do continente africano, principalmente da América Latina. Os beneficiários no continente africano são Moçambique, Gana, Zimbábue, Senegal e Quênia (SEAD, S.D.c), e Cuba foi o primeiro (e único, até o momento) país de fora da África a fazer parte do programa.

### **SEGURANÇA ALIMENTAR NOS PAÍSES PARTICIPANTES DO PMAI**

Os movimentos de cooperação em prol da agricultura, e da segurança alimentar e nutricional nestes países poderiam se relacionar não somente às similaridades entre os solos africano e brasileiro, ou a possíveis interesses geopolíticos em Cuba, mas ainda com uma necessidade de medidas em favor da SAN nestes locais<sup>22</sup>, de acordo com o objetivo do PMAI. Desta forma, analisaremos a seguir alguns indicadores relacionados com o nível de segurança alimentar nos países que aderiram ao Programa.

---

<sup>22</sup> Isto pode ser avaliado de acordo com indicadores disponibilizados em diversas fontes oficiais, como a base de dados do Banco Mundial (*World Bank*), relatórios da *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), o *Hunger Map*, dentre outras origens.

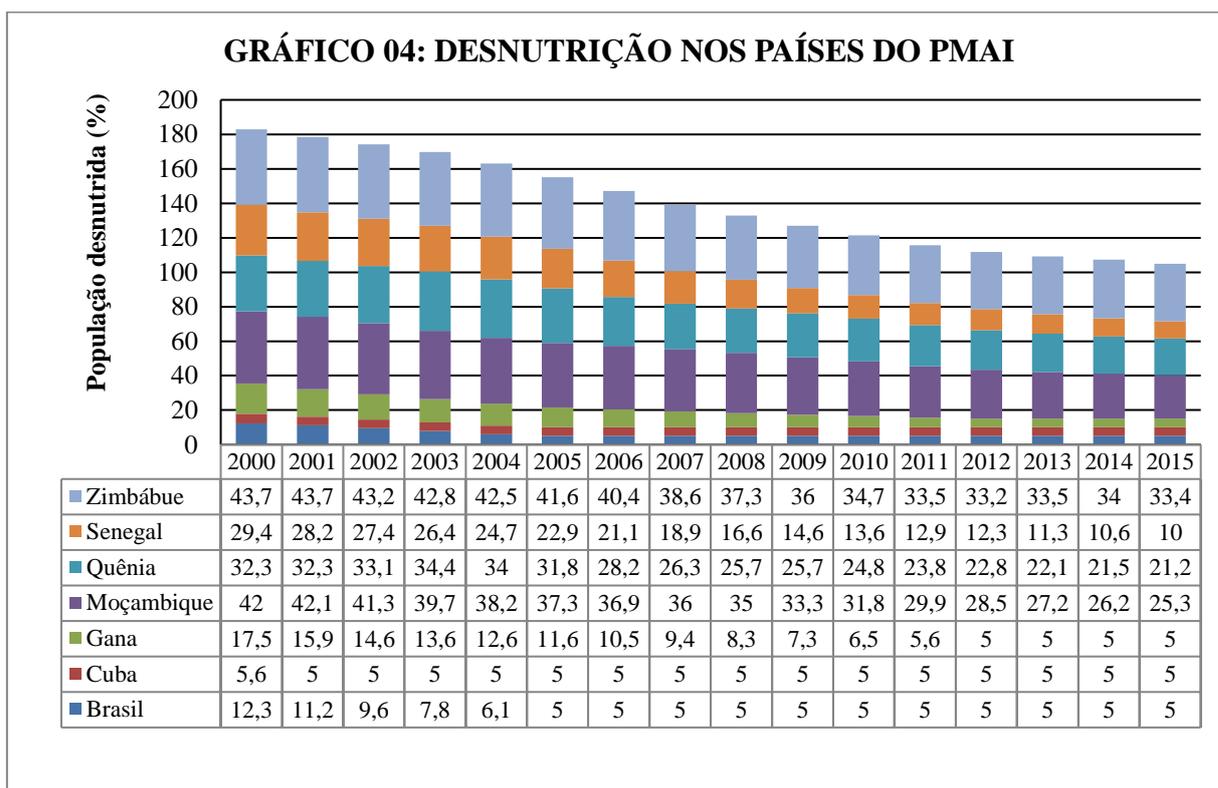
FIGURA 02: HUNGER MAP 2011



Fonte: World Food Programme.

Como pode ser visto no *Hunger Map* de 2011 (publicado um ano após a criação do Mais Alimentos África, e um ano antes da expansão para Mais Alimentos Internacional), o Brasil tinha um nível muito baixo de insegurança alimentar (*very low*), assim como Gana, enquanto Cuba, na cor azul, tinha um nível extremamente baixo (*extremely low*). Senegal em laranja, com nível moderadamente baixo, Quênia e Zimbábue em vermelho, com nível moderadamente alto, e Moçambique com o maior grau de insegurança alimentar, *very high*, em roxo<sup>23</sup>.

No início da década de 2000, mais de 40% das populações do Zimbábue e de Moçambique era considerada desnutrida, conforme Gráfico 04. Apesar da queda dos níveis absolutos de desnutrição no decorrer dos anos, influenciada sobretudo por uma redução da porcentagem da população desnutrida em Gana e Senegal, os valores continuaram altos, principalmente no Zimbábue, em Moçambique e no Quênia.



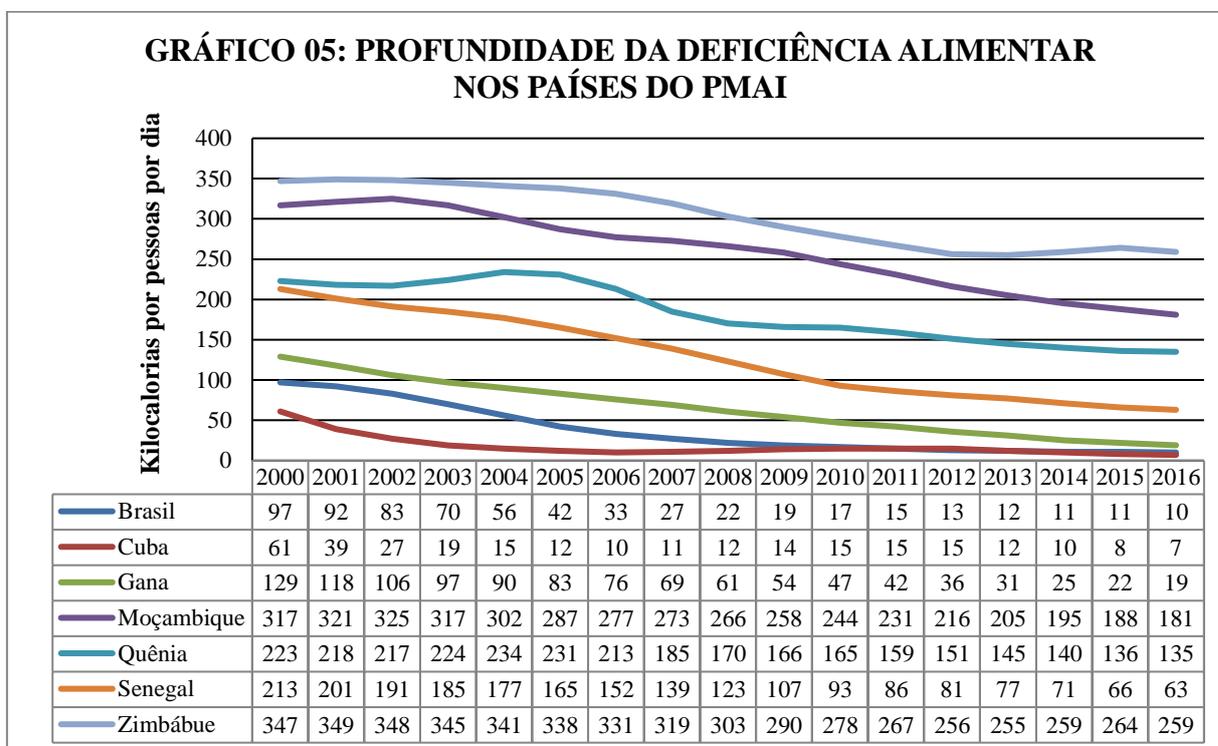
Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas da base de dados do *WorldBank*.

O mesmo ocorre com o indicador de profundidade do *déficit* alimentar, medido em kilocalorias por pessoa por dia<sup>24</sup> (que se relaciona ao fator nutricional da SAN). Zimbábue e

<sup>23</sup> Optou-se por apresentar o *Hunger Map* 2011 neste trabalho, devido a sua proximidade com a data de criação do PMAI.

<sup>24</sup> A profundidade do *déficit* alimentar indica quantas calorias seriam necessárias para levantar os subnutridos de seu *status*, sendo todo o resto constante. A intensidade média da privação alimentar dos subnutridos, estimada

Moçambique tiveram os piores indicadores, apresentando os maiores valores, e Cuba tem o melhor indicador, sendo inclusive menor que o brasileiro entre 2000 e 2004.



Fonte: Elaboração própria a partir de informações extraídas da base de dados do *WorldBank*;

O PMAI foi desenvolvido com a prerrogativa de ser uma política que visa à segurança alimentar de parceiros estratégicos através do fornecimento de um financiamento para aquisição de maquinário agrícola brasileiro em condições especiais, possibilitando uma maior mecanização do setor e, conseqüentemente, um aumento da produtividade. Isto, em última instância, acabaria por refletir nos níveis de segurança alimentar dos países parceiros.

Com relação aos níveis de segurança dos países que fazem parte do PMAI, desperta a atenção ao observar a Figura 02, que dentre os países com maior insegurança alimentar, apenas um deles faz parte do PMAI, Moçambique.

Sudão e Libéria, países com segurança alimentar “moderadamente alta” (vermelho), solicitaram participar do Programa, entretanto, o acordo não foi firmado.

Gana tinha o mesmo nível que o Brasil, e Cuba com maior segurança alimentar que o Brasil. O mesmo ocorre quando observamos os gráficos 04 e 05. É possível notar que os níveis de segurança alimentar destes países não são tão baixos em relação aos brasileiros. Isso

---

como a diferença entre a exigência média de energia na dieta e o consumo médio de energia da população subnutrida (comida privada), é multiplicada pelo número de subnutridos para fornecer uma estimativa do total déficit alimentar no país (WORLD BANK, S.D.).

gera um questionamento no sentido de que deveriam fazer parte do PMAI países com menor segurança alimentar.

### **2.2.1. POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR, E POLÍTICA DE COMBATE À FOME: DOIS BRAÇOS DA MESMA ESTRATÉGIA VIA COOPERAÇÃO SUL-SUL?**

É interessante notar que tanto as políticas industrial e de comércio exterior, quanto a política de segurança alimentar, se iniciam internamente e se expandem para o setor externo. A política industrial pautada em um aumento dos canais de comunicação com o empresariado industrial se inicia como uma política interna, assim como as políticas de combate à fome. Entretanto, com o avanço da diplomacia presidencial e da Cooperação Sul-Sul, o Brasil implementa políticas de segurança alimentar em nível internacional, e a política industrial ganha novo *status*, se relacionando com a política externa através da promoção às exportações e à internacionalização de empresas sediadas no Brasil. Isto ocorre devido ao *lobby* feito através destes mesmos canais criados pelo governo, como se verá no capítulo seguinte.

A seguir será feita uma exposição do Programa Mais Alimentos Internacional, que foi escolhido como estudo de caso para realização desta análise. O Programa seria uma conjunção de três aspectos adotados nas políticas dos governos Lula, e que em parte foram continuadas no governo Dilma: o foco na segurança alimentar e nutricional (internamente e internacionalmente), a Cooperação Sul-Sul, e o maior envolvimento com o setor empresarial em conjunto com políticas de fomento à internacionalização de empresas. No próximo capítulo, analisaremos a história institucional do PMAI, com o objetivo de depreender como se dá o desenvolvimento do Programa a partir das políticas do período, bem como realizar uma discussão sobre os atores envolvidos nas mudanças institucionais ocorridas no processo de internacionalização.

### **CAPÍTULO III: ANÁLISE DA INTERNACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA MAIS ALIMENTOS: ATORES E HISTÓRIA INSTITUCIONAL**

Historicamente, a agricultura passou por um período de intervenções governamentais, se destacando especialmente os anos entre as décadas de 1960 e 1980, período em que ocorreu a modernização conservadora. Apesar dos efeitos perversos decorrentes da modernização, como contaminação da água, erosão dos solos, e outros problemas ambientais; ou a intensificação de problemas sociais, como o aumento da desigualdade no campo (BALSAN, 2006), se destaca o desenvolvimento de uma série de medidas benéficas para a agricultura, como a Lei do Estatuto da Terra, em 1964. Neste contexto, sobressaem ainda o Crédito Rural e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), considerados dois importantes instrumentos do período (DIAS & AMARAL, 2011).

Esses instrumentos começam a ser descontinuados com o início das reformas estruturais na década de 1980, como a contração do crédito e da oferta de recursos para financiamento (BIANCHINI, 2015). Exerce influência ainda nesta redução de benefícios, o contexto internacional extremamente desfavorável, como a recessão decorrente da crise externa causada pelo choque do petróleo; a redução do preço das *commodities* no mercado internacional; e duas desvalorizações da moeda brasileira, em 1979 e 1983 (DIAS & AMARAL, 2011). Ocorre ainda, a partir de 1970, a intensificação de uma política de subsídios às importações de produtos agroindustriais, o que fez com que alguns produtos que faziam parte da pauta de exportações brasileira passassem a ser importados, como foi o caso do algodão (DIAS & AMARAL, 2011).

Nesse mesmo período, a inflação se acelera pelos mecanismos de indexação e o mercado internacional de capitais se fecha para a América Latina (incluindo o Brasil), sobretudo pela crise da dívida externa. O setor agrícola passa então a experimentar um afastamento gradual do governo e vive o fim dos instrumentos de intervenção na agricultura que foram intensamente utilizados desde os anos 1960 (DIAS & AMARAL, 2011). Com a descontinuidade de políticas agrícolas somada à conjuntura desfavorável para as exportações, intensifica-se a organização política do setor rural e ganham força as pressões políticas por maiores benefícios, e/ou a retomada das medidas descontinuadas.

As organizações de agricultores empresariais se rearticularam na Confederação Nacional de Agricultura (CNA), na União Democrática Ruralista (UDR) e na associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), enquanto as organizações de agricultores familiares se

fortaleceram na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Foram criadas também novas organizações, como a Via Campesina, o Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT (DNTR), que futuramente daria origem à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Um exemplo das pressões exercidas por estas organizações se relaciona com o MST, que durante o governo Fernando Henrique se manteve na ofensiva, realizando invasões de terra e manifestações. Devido a estas imposições, a Presidência da República foi pressionada a transformar os órgãos dedicados ao tratamento da questão fundiária e adotar medidas inovadoras para melhorar o seu programa de reforma agrária (SALLUM, 1999). Da mesma forma, com as mobilizações organizadas pelos agricultores familiares conhecidas como “Grito da Terra Brasil” foram criados o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (BIANCHINI, 2015). Por outro lado, estudos realizados em conjunto pela FAO e pelo INCRA também contribuíram para nortear a formulação de políticas públicas para agricultores familiares. Segundo Guanziroli (2007), é amplamente reconhecido que esses estudos serviram de base para as primeiras formulações do Pronaf.

Ocorreram diversas mudanças institucionais no setor agrícola desde a década de 1980 até o surgimento do Pronaf. Estas mudanças decorreram da mobilização dos agricultores, que se tornaram agentes de mudança que influenciaram a formulação do Programa. Na análise de Ianoni (2016), esta pressão se relaciona indiretamente com uma influência da oposição ao governo Fernando Henrique, dado que o PT possuía lideranças, militantes e apoio em organizações da sociedade civil que fizeram parte das manifestações do setor agrícola, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); além de Lula já ter liderado a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), a maior organização sindical da América Latina.

Devido à vinculação do Grito da Terra Brasil com a candidatura de Lula da Silva, os atos da organização chegaram a ser apontadas pelo então ministro da Reforma Agrária, Raul Jungmann, como “palanque” do candidato petista, tecendo críticas e apontando um possível teor partidário nas manifestações, inclusive pelo apoio aberto que a Contag dava ao candidato (FOLHA DE S.PAULO, 1998b).

Tendo em vista a polarização da eleição presidencial entre Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Lula da Silva (PT), em 1994, e as crescentes demandas dos trabalhadores

agrícolas organizados, Cardoso, eleito, promoveu a criação o Pronaf logo no início de seu governo (CRESOL, 2017).

O arranjo institucional que constituiu o Pronaf também contou com a forte participação da sociedade civil, sobretudo pelas mobilizações das Organizações da Agricultura Familiar, que se mantiveram em constante diálogo com os gestores do programa e pressionaram, por exemplo, pela aceleração da política de reforma agrária (BIANCHINI, 2015).

### **3.1. PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF**

Resultado de uma antiga demanda dos trabalhadores rurais, que solicitavam uma política agrícola específica para os pequenos produtores, o Pronaf surge em uma época na qual o elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como os problemas principais enfrentados pelos agricultores familiares. O argumento central era que os produtores familiares, descapitalizados, e com baixa produtividade não teriam condições de obter financiamentos a taxas de mercado para modernizar sua produção e elevar sua produtividade (GUANZIROLI, 2007). Em 1994, durante o governo Itamar Franco, é criado o Provape, e no ano seguinte essa proposta é aprofundada, com a definição de fonte de recursos, taxa de juros, e foco no agricultor familiar, resultando então no Pronaf (CRESOL, 2017). O Programa foi criado pelo governo federal com o objetivo de prestar um atendimento diferenciado aos pequenos agricultores através do fortalecimento de suas atividades, consistindo em uma linha de crédito agrícola com juros subsidiados, para financiar a modernização do sistema produtivo (agropecuário ou não). Com uma inadimplência extremamente baixa, o programa se tornou uma das maiores políticas agrícolas das últimas décadas (CRESOL, 2017).

Inicialmente, ocorreram problemas na implementação do Pronaf, sobretudo com relação à disponibilização dos créditos (BIANCHINI, 2015). Um dos maiores entraves para seu crescimento foi o setor bancário público, que era responsável pela liberação dos recursos, e que resistia à ampliação da sua clientela (GUANZIROLI, 2007). No primeiro ano - safra (1995- 1996) foram muitos obstáculos impostos pelos bancos para a liberação do crédito, liberando-se somente R\$89 milhões, em 33.227 operações de crédito de custeio, das quais 25.216 se destinaram à região Sul do país, a maioria delas integradas à cadeia produtiva do fumo. Estes obstáculos reduziram a efetividade do Programa (BIANCHINI, 2015).

Em 1996, houve um aumento de benefícios do Pronaf, como uma redução na taxa de

juros e um aumento da quantidade de beneficiários do Programa (BIANCHINI, 2015), que teve influência também das organizações de agricultores. Outra alteração foi a criação do Pronaf Especial, no ano de 1997, a partir do qual se inicia a estratificação dos beneficiários em grupos de acordo com a renda familiar. Os beneficiários do Pronaf Especial poderiam ter renda limite de R\$8.000,00 e não contar com o auxílio de empregados permanentes. Para os demais agricultores familiares, a renda limite continuaria fixada em R\$27.500,00 com a possibilidade de contar com até dois empregados permanentes (BIANCHINI, 2015).

Em 1998, ainda no governo Fernando Henrique, ocorreu o aumento de R\$ 1,6 bilhão para R\$ 2,5 bilhões os recursos do Pronaf, com o objetivo de tentar diminuir o desemprego no país, prestando auxílio aos agricultores com propriedades de até 50 hectares, que faziam parte de um dos setores mais afetados pela política de importação de alimentos (FOLHA DE S.PAULO, 1998c).

Embora o Pronaf tenha sido criado no governo Fernando Henrique Cardoso, ao longo do qual também experimentou importantes avanços, foi no primeiro governo do PT que o Programa passou por um processo de ampliação mais significativo. Para esta expansão, contribuiu a participação de agricultores familiares nas negociações e na implementação dos Planos Safra (BIANCHINI, 2015).

A partir de 2003, o governo brasileiro passa a fortalecer a agricultura familiar como produtora de alimentos para um “Brasil Fome Zero” (tendo por base o Programa Fome Zero para as demais políticas de segurança alimentar) (SILVA, 2014), em conjunção com a proposta de governo de Lula da Silva, e as medidas de segurança alimentar mencionadas anteriormente, que fizeram parte da política praticada no período. O conceito de Segurança Alimentar se relaciona com três aspectos principais: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos. Desta forma, o governo incentivava a agricultura familiar para garantir a disponibilidade, e criou programas como o Fome Zero, com o objetivo de tentar garantir o acesso<sup>25</sup> a estes alimentos, visando à promoção e à consolidação da agricultura familiar para um setor rural sustentável. Para isso, foram criadas também novas linhas do Pronaf, como o Pronaf jovem<sup>26</sup>, Pronaf Mulher<sup>27</sup> e o Microcrédito Rural<sup>28</sup>; ampliado seus recursos e sua base

---

<sup>25</sup> Acesso e disponibilidade de alimentos são conceitos distintos. Os alimentos podem estar disponíveis, mas a população pode não ter acesso a eles devido a diversos fatores, como insuficiência de renda e questões de logística, por exemplo (BELIK, 2003).

<sup>26</sup> Consiste em um financiamento a agricultores e produtores rurais familiares (pessoas físicas), para investimento nas atividades de produção, desde que os beneficiários sejam maiores de 16 anos e menores de 29 anos, entre outros requisitos (BNDES, S.D.a).

de atuação, bem como novos instrumentos de Política Agrícola e de Desenvolvimento Rural Sustentável (BIANCHINI, 2015).

Não somente a quantidade de linhas aumentou, mas também o volume dos créditos disponibilizados em cada ano-safra. No ano-safra 2003/2004, houve um aumento de 65% em relação à 1999/2000, ano de criação, sendo ofertados 5,4 bilhões aos agricultores. Em 2004/2005 foi de 185%, representando um financiamento de R\$ 6,13 bilhões; e na safra seguinte, foram financiados R\$ 7,61 bilhões, com uma evolução de 254%. Em 2006/2007, o montante disponibilizado para financiamento do Pronaf chegou a R\$ 10 bilhões, representando um crescimento de 205% em relação a 1999/2000 (MDA, S.D.b).

A cada Plano Safra a partir de 2003/2004, foram lançados novos instrumentos de política agrícola beneficiando a agricultura familiar, entre eles, a Política da ATER, o Seguro Garantia Safra (2003), o Seguro Safra (SEAF) (2005), o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) (2006), e o Mais Alimentos (2008).

Os contratos de crédito da modalidade “Investimento” aumentaram consistentemente sua participação a partir da safra 2006/2007. Essa inversão pode estar relacionada à melhoria nas condições de oferta do crédito de investimento, tanto em termos dos custos, quanto dos prazos de pagamento. Uma possível explicação para esse crescimento expressivo da participação do crédito de investimento pode estar relacionada à política geral do Governo Lula, especialmente a partir de 2007/2008, de enfrentamento da crise macroeconômica. Como forma de estímulo à demanda doméstica criou-se, no âmbito do Pronaf, o programa “Mais Alimentos” com o objetivo de expandir a oferta interna de alimentos básicos. Para tanto, ampliou-se o sistema de financiamento de máquinas e equipamentos de pequeno e médio portes também para os agricultores familiares (MATTEI, 2015).

Outro fator para estas ampliações é a forte participação das organizações da agricultura familiar no processo de elaboração, definição e execução do Plano Safra. Através desta participação, as organizações representativas transformaram a partir de 2003 a implementação do Plano Safra em um espaço de negociações e articulações das demandas da

---

<sup>27</sup> É um financiamento direcionado à mulher agricultora integrante de unidade familiar de produção enquadrada no Pronaf, independentemente do estado civil (BNDES, S.D.b).

<sup>28</sup> Criado em 2000 no âmbito do Pronaf para combater a pobreza rural, o Microcrédito Rural é voltado para os agricultores familiares pobres. São atendidas famílias agricultoras, pescadoras, extrativistas, ribeirinhas, quilombolas e indígenas que desenvolvam atividades produtivas no meio rural, com renda bruta anual familiar de até R\$ 20 mil, sendo pelo menos 50% da renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento rural. Tem taxa de juros de 0,5% ao ano, e prazo de reembolso de até dois anos (MDA, S.D.).

agricultura familiar, o que impactou na lógica de formatação do Plano Safra da Agricultura Familiar (BIANCHINI, 2015).

Neste contexto, foram criadas várias leis no período, sendo a principal delas a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que caracteriza a alimentação adequada como direito fundamental do ser humano, sendo dever do poder público respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). A LOSAN estabelece que “o Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional” (BRASIL, 2006). Foram desenvolvidos ainda, programas e ações visando a manutenção da SAN durante os governos Lula e Dilma, decorrentes das diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), como o Bolsa Família (BF), e o Programa de aquisição de alimento (PAA)<sup>29</sup>. (KEPPLE, *et al.*, 2014).

Em meio a este ambiente, é instituída<sup>30</sup> a Linha Especial de Crédito de Investimento para Produção de Alimentos (Pronaf Mais Alimentos), concedida a produtores rurais (em especial, agricultores familiares) para o financiamento de máquinas agrícolas com juros e prazos especiais, abaixo do mercado, visando à modernização de sua produção (MDA, 2014). Na seção seguinte, serão apresentados este Programa e sua extensão, o Programa Mais Alimentos Internacional, cuja análise é o objeto central desta dissertação.

## **3.2. DO MAIS ALIMENTOS AO MAIS ALIMENTOS INTERNACIONAL**

### **3.2.1. PROGRAMA MAIS ALIMENTOS**

No dia 09 de junho de 2008, durante uma reunião ministerial, Guilherme Cassel, ministro do Desenvolvimento Agrário, apresentou ao presidente Lula da Silva a proposta que iniciou o programa Mais Alimentos (CONTAG, 2008). O programa foi criado em uma conjuntura de crise de alimentos, tendo como proposta a reestruturação produtiva da unidade de proteção familiar, objetivando a ampliação da produtividade destas culturas, e a redução da

---

<sup>29</sup> Criado em 2003 para promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) consiste na compra de alimentos da agricultura familiar, que posteriormente são disponibilizados para pessoas em situação de insegurança alimentar, dentre outras ações, como a formação de estoque públicos de alimentos, e a produção orgânica e agroecológica de alimentos. Maiores informações sobre o programa estão disponíveis em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>.

<sup>30</sup> Ver a Resolução nº 3.592, de 3 de julho de 2008, do Conselho Monetário Nacional (CMN).

ameaça de escassez de alimentos e da inflação (BIANCHINI, 2015). Seu objetivo era conter o aumento dos preços dos alimentos e atender as demandas interna e externa investindo na agricultura familiar (CONTAG, 2008).

E de fato, de acordo com o presidente da ABIMAQ, Luiz Albert Neto,

as condições oferecidas pelo Pronaf Mais Alimentos estimularam o crescimento do setor agrícola. “A política de juros baixos é fundamental para o setor de máquinas agrícolas, que estava mal. Os juros baixos implementados pelo Governo Federal, por meio do MDA, impulsionaram esse setor. Só tenho elogios e agradecimentos ao MDA” (RURALCENTRO, 2013).

Uma das mudanças institucionais ocorridas no Programa Mais Alimentos foi a sua perenização. Inicialmente, o Mais Alimentos era um programa provisório, passando a ser considerado política de Estado posteriormente:

O ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, anunciou nesta segunda-feira, 26, na abertura da 17ª Agrishow - Feira Internacional de Tecnologia Agrícola em Ação, em Ribeirão Preto (SP), que o Programa Mais Alimentos passará a ser uma política pública permanente. "Em primeira mão, quero dar uma boa notícia: o presidente Lula me autorizou a anunciar que o Programa Mais Alimentos está perenizado. Agora não será mais anual, mas sim uma política pública permanente de Estado. E a linha de crédito será ampliada (IPA, 2010).

Neste interim, cabe mencionar que a transformação em política de Estado havia sido uma solicitação realizada pela ABIMAQ naquele mesmo ano, na tentativa de garantir sua continuidade:

Os diretores da ABIMAQ se reuniram com o ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, para propor a perenização e a ampliação da linha de crédito Mais Alimentos. A direção da ABIMAQ e outras entidades ligadas ao setor de máquinas e equipamentos desejavam que o programa se tornasse uma política permanente do Governo. Na ocasião, o ministro informou às Associações que esta possibilidade já estava sendo discutida e, que seria anunciada oficialmente em breve (SIMERS, 2010).

Outra mudança institucional ocorrida no Programa foi a sua nacionalização. Acordada através de reuniões do Ministro do MDA com representantes da ANFAVEA, a nacionalização visava o maior acesso à política por produtores das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (CAMPO VIVO, 2011). De fato, de acordo com Corrêa Delfino *et al.* (2018), desde seu início o Programa foi bastante focalizado na região Sul do país, sendo a maior quantidade de contratos e de beneficiários provenientes desta região.

## CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS DO PROGRAMA MAIS ALIMENTOS:

Os créditos do programa Mais Alimentos podem ser concedidos de forma individual, para projetos envolvendo somente um produtor, ou de forma coletiva, envolvendo um grupo de produtores. Neste último caso, o crédito pode ser utilizado exclusivamente para o financiamento de construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes; aquisição de máquinas e equipamentos, inclusive de irrigação; e implementos agropecuários e estruturas de armazenagem de uso comum. O limite coletivo é de R\$ 20 milhões<sup>31</sup> exclusivamente para o financiamento de construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes, máquinas, equipamentos, inclusive de irrigação, e implementos agropecuários e estruturas de armazenagem, de uso comum, de acordo com os limites individuais (BNDES, S.D.). O financiamento tem um prazo de até 10 anos, incluídos 3 (três) anos de carência<sup>32</sup> (BNDES, S.D.)<sup>33</sup>, e ocorre de acordo com itens pré-determinados, cadastrados pelas empresas junto ao MDA, podendo o BNDES financiar até 100% dos itens, com um valor-limite que é definido a cada ano agrícola (que começa sempre em 1º de julho, e termina em 30 de junho). As taxas de juros são de 2,5% ao ano<sup>34</sup>, e de 4,6% ao ano para os demais empreendimentos<sup>35</sup>, e os créditos são solicitados mediante entrega e análise de Projeto Técnico<sup>36</sup>, e negociação nas instituições financeiras. As instituições financeiras credenciadas

---

<sup>31</sup> Foi encontrada uma inconsistência de dados com relação ao limite coletivo. Segundo o BNDES, o limite é de R\$ 20 milhões, mas de acordo com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, o limite coletivo seria de R\$ 800 mil, respeitados os limites individuais (SEAD, S.D.a).

<sup>32</sup> Exceto para camionetes de carga, que tem o prazo de até 5 anos, sem carência (BNDES, S.D.).

<sup>33</sup> Foi encontrada uma inconsistência de dados com relação aos prazos de financiamento e carência. De acordo com BNDES (S.D.), somente para aquisição de camionetes de carga o prazo de financiamento é de até 5 anos, e sem carência. De acordo com SEAD (S.D.a), haveria uma carência de até 1 ano, e o prazo de financiamento de 5 anos corresponderia não somente à aquisição de camionetes de carga, mas também para adoção de práticas conservacionistas de uso, manejo e proteção dos recursos naturais, incluindo a correção da acidez e fertilidade do solo e a aquisição, transporte e aplicação de insumos para esta finalidade, e; para formação e recuperação de pastagens, capineiras e demais espécies forrageiras, produção e conservação de forragens, silagem e feno destinados à alimentação animal.

<sup>34</sup> Esta taxa corresponde somente a alguns empreendimentos, como: manejo e proteção dos recursos naturais, incluindo a correção da acidez e da fertilidade do solo e a aquisição, transporte e aplicação dos insumos; implantação, ampliação e reforma de infraestrutura de captação, armazenamento e distribuição de água, inclusive aquisição e instalação de reservatórios d'água, infraestrutura elétrica e equipamentos para a irrigação; e aquisição de tanques de resfriamento de leite e ordenhadeiras.

<sup>35</sup> Foi encontrada uma inconsistência de dados com relação à taxa de juros. De acordo com BNDES (S.D.b), e Banco do Brasil (S.D.), os juros são de 4,6% ao ano para os demais empreendimentos, mas de acordo com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, os juros seriam de 5,5% ao ano para os demais empreendimentos e finalidades (SEAD, S.D.a).

<sup>36</sup> O Projeto Técnico de Financiamento é elaborado pela Ater público e privado do município ou regional, seguindo as Condições de Financiamento e Lista de Referência Pública de preços máximos por estado, dado que não se pode comercializar produtos acima do preço da lista de referência. A Lista de referência pública de preço pode ser acessada em <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/maisalimentos/>, onde é possível encontrar o preço máximo de venda de cada produto por estado, contribuinte ou não contribuinte do ICMS.

no Programa são: Banco do Nordeste, Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Banco Regional de Brasília, Cooperativas de Crédito, Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Os profissionais que podem participar do Pronaf são os Agricultores; Pescadores artesanais (com fins comerciais) e Aquicultores que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d'água ou, quando a exploração se efetivar em tanque-rede, ocupem até 500 m<sup>3</sup> de água; Silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; Extrativistas que exerçam suas atividades artesanalmente no meio rural, exceto garimpeiros e faiscaidores; e membros de comunidades tradicionais (como as indígenas ou quilombolas rurais). No caso da agricultura familiar, todas as culturas e atividades agropecuárias Pronaf desenvolvidas podem ser financiadas pelo Mais Alimentos<sup>37</sup>.

Os bens e serviços que podem ser financiados através do Pronaf se relacionam diretamente com a implantação, e com a ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção, de armazenagem, de transporte ou de serviços agropecuários ou não agropecuários, de acordo com o Manual do Crédito Rural (MCR)<sup>38</sup>.

### **3.2.2. MAIS ALIMENTOS INTERNACIONAL**

Em 2010, através da publicação da Portaria nº 72, de 18 de novembro, o Ministro do Estado do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, resolve instituir o Mais Alimentos África com o intuito de estabelecer uma linha de cooperação técnica com enfoque no apoio à produção de alimentos pela agricultura familiar. O ponto de partida foram as iniciativas previstas no documento do “Diálogo Brasil – África em Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural” (ocorrido em Brasília, de 10 a 12 de março de 2010). O evento contou com a presença de 40 ministros africanos de agricultura, desenvolvimento agrário e nutrição (BCB, 2017); representantes de organizações internacionais, como a *Food*

---

<sup>37</sup> Os requisitos para se inscrever no Pronaf estão disponíveis em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/Pronaf-requisitos>; Acesso em: 27/12/2019.

<sup>38</sup> Os itens financiáveis podem ser pesquisados pelo produtor através do Sistema Informatizado Mais Alimentos, disponível em: [www.maisalimentos.mda.gov.br](http://www.maisalimentos.mda.gov.br), de acordo com Manual de Consulta Pública de Alimentos que, por sua vez, pode ser acessado em: [http://www.maisalimentos.mda.gov.br/documentospublicos/MANUAL\\_CONSULTA\\_PUBLICA.pdf](http://www.maisalimentos.mda.gov.br/documentospublicos/MANUAL_CONSULTA_PUBLICA.pdf).

*and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), o Fundo Internacional de Desenvolvimento

Agrícola (FIDA) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA); e de instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento (ONUBR, 2010). Durante seu discurso oficial no evento, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva propôs a criação de uma linha especial para o financiamento de exportação de maquinário agrícola e tratores para ampliar a produção de alimentos na África. O objetivo seria reforçar a segurança alimentar africana com base no modelo brasileiro de desenvolvimento rural e produção da agricultura familiar. O texto do documento final assinado pelas autoridades presentes estabelecia um diálogo permanente entre os países africanos e o Brasil em matéria de segurança alimentar e nutricional, e desenvolvimento rural. A intenção era avaliar periodicamente a cooperação, propor diretrizes para seu melhoramento, e considerar novas iniciativas, como ações bilaterais, regionais e continentais. A partir desse compromisso, o Programa Mais Alimentos África foi criado pelo governo brasileiro para fornecer apoio a projetos de desenvolvimento agrário e incremento da produção da agricultura familiar em países africanos. O objetivo do evento em questão era estabelecer diretrizes através das quais o Brasil cooperaria com os países parceiros no intercâmbio de conhecimentos e experiências, no que tange às políticas públicas para agricultura familiar – assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola, abastecimento alimentar, garantia de renda, mercados institucionais, crédito, acesso à terra - às políticas de associativismo e cooperativismo; e ao desenvolvimento de pesquisa e tecnologias agrícolas. (ITAMARATY, S.D.).

Do ponto de vista institucional, a criação do Mais Alimentos África ocorreu através de acordos entre o MDA e associações de representação das indústrias de máquinas e equipamentos agrícolas. Neste aspecto, figuraram também pressões das associações com relação à celeridade na criação do Programa e informações sobre seu andamento, conforme divulgação da Câmara Setorial de Máquinas e Implementos Agrícolas (CSMIA) na época: “Recentemente foi enviada uma carta ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) onde CSMIA, ANFAVEA e o Simers solicitam uma posição atualizada sobre o andamento do referido Programa” (CSMIA, 2011).

Dois anos depois, através da Portaria nº 97, de 13 de dezembro de 2012, durante o Governo Dilma Rousseff, o programa sofre mais uma extensão para que pudesse então ser

ofertado para países de outros continentes, principalmente os da América Latina. Com mais essa mudança institucional, o Mais Alimentos África passa a ser chamado de Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI). A portaria em questão revoga a portaria referente ao Mais Alimentos África, e institui o Programa Mais Alimentos nas suas modalidades nacional e internacional. Estabelece-se ainda que as duas modalidades devem trabalhar de forma articulada, sendo a vertente nacional coordenada pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), vinculada à Casa Civil; e a internacional em conjunto com a Assessoria para Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial (AIPC), atrelada ao MDA (BRASIL, 2012).

Neste aspecto, esta alteração institucional se deve, ao menos em parte, às demandas e à movimentação do setor industrial, conforme fragmento abaixo:

Nesta terça-feira (28), a coordenação do Programa se reuniu com entidades representantes da indústria brasileira de máquinas e implementos agrícolas para alinhar diretrizes para o andamento do processo de internacionalização da linha de crédito. Taxa de câmbio para o fechamento de acordos internacionais, cadastro dos produtos disponíveis para a criação de um catálogo de oferta e processo de precificação foram temas destacados na reunião. Além disso, o espaço serviu para esclarecer às empresas sobre o andamento do programa fora do país. As mudanças preparatórias para o Mais Alimentos Internacional irão beneficiar também o mercado brasileiro. Por exemplo, o cadastro de novos produtos pode ampliar o número de opções de compra do agricultor; (...). (SIMERS, 2012).

As associações de representação vinham solicitando a extensão do Mais Alimentos para Mais Alimentos Internacional:

Depois de um longo período de muitas reuniões, esforços e persistência, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) divulgou no Diário Oficial da União a portaria 112, que autoriza empresas brasileiras a cadastrarem-se no Mais Alimentos Internacional. Essa habilitação é emblemática para o setor que já vinha trabalhando desde 2011 por essa conquista, que amplia a possibilidade de ação do segmento mecanizado na agricultura de outros países. Para entrar no programa Mais Alimentos Internacional, as indústrias precisam estar devidamente cadastradas na modalidade nacional do programa Mais Alimentos. Cerca de 70% das associadas do Simers participam do Programa (SIMERS, 2013).

Na ABIMAQ, a criação do Programa Mais Alimentos e de sua vertente internacional são consideradas como algumas das conquistas da CSMIA, e da Câmara Setorial de Equipamentos de Irrigação (CSEI). Com o título “*Sete anos de muito trabalho, vitórias e importantes conquistas*”, a associação lista diversos pleitos que foram feitos e atendidos, dentre eles a criação de ambos os Programas:

PRINCIPAIS CONQUISTAS:

[...]

**Câmara Setorial de Máquinas e Implementos Agrícolas (CSMIA) e Câmara**

### **Setorial de Equipamentos de Irrigação (CSEI)**

- \* Programa Mais Alimentos - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
- \* Programa Mais Alimentos Internacional (MDA).
- \* PCA - Programa de financiamento para sistemas de armazenagem.
- \* REIDI - Regime Especial de Incentivo para o Desenvolvimento da Infraestrutura (inclusão do setor de irrigação)
- \* Inclusão de implementos agrícolas no Programa ABC -.
- \* Programa de televisão "Tecnologia do Campo" - CSMIA.
- \* Criação de programa de irrigação nos estados do Rio Grande do Sul e São Paulo.
- \* Criação do Portal África - parceria CSMIA e Embrapa.
- \* CSMIA - membro fundador do Agrievolution - entidade mundial que agrupa entidades voltadas à agricultura de diversos países.
- \* Criação do Programa Pró-Implemento no estado de São Paulo.
- \* Revitalização da linha Moderfrota.
- \* Redução do PIS e Cofins para máquinas e implementos agrícolas.
- [...] (ABIMAQ, S.D.a).

A finalidade do Programa Mais Alimentos Internacional é apoiar estratégias de mecanização agrícola, tendo como base a exportação de máquinas e equipamentos brasileiros, a transferência de pacotes tecnológicos, e o estímulo à agricultura familiar. Para tanto, é executado um projeto de cooperação técnica, com enfoque na troca de experiências sobre políticas públicas de estímulo à produtividade da agricultura familiar, e o envio de tecnologia agrícola para outros parceiros e mercados. Conforme análise da ABIMAQ:

O Programa Mais Alimentos Internacional também pode ser considerado como ferramenta importante para uma bem sucedida política externa brasileira, dando protagonismo ao Brasil junto a países da África e da América Latina, na área de produção de alimentos em que nosso país é destaque exportando tecnologia adequada a países de clima tropical (ABIMAQ, S.D.b).

O PMAI é financiado pelo Programa de Financiamento às Exportações (Proex)<sup>39</sup> através do Banco do Brasil, com juros de 2% ao ano e prazos entre 5 e 15 anos (SEAD, 2015a) com a possibilidade de equalizar até 85% das exportações (BANCO DO BRASIL, S.D.).

Na modalidade nacional, os beneficiários são os agricultores familiares, suas organizações, e outros beneficiários que se enquadrem na lei nº 11.326/2006. Na modalidade internacional, os beneficiários são os países em desenvolvimento que apresentem projetos de cooperação internacional voltados para a agricultura familiar, tendo por objetivo o desenvolvimento rural sustentável, e a promoção da segurança alimentar e nutricional da população (BRASIL, 2012).

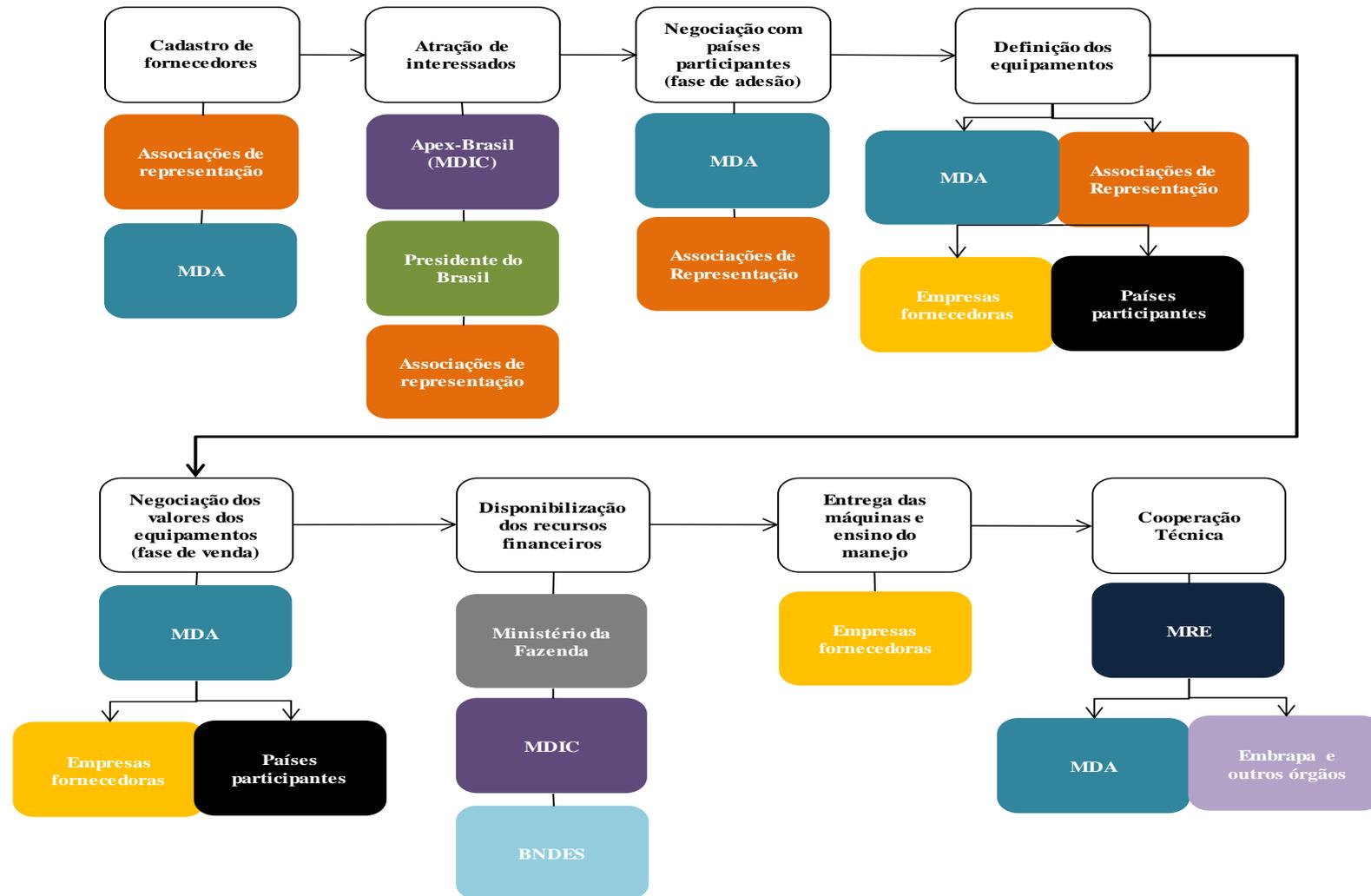
Como dito, diversos atores participam do PMAI, e a forma como cada um deles está envolvido no Programa exerce influência em seu resultado. No decorrer desta seção serão

---

<sup>39</sup> O Proex é um programa do Governo Federal de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, viabilizando financiamento em condições equivalentes às praticadas no mercado internacional (CAMEX, S.D.a).

desenvolvidos os papéis destas instituições na política. Será apresentado ainda um recurso gráfico indicando as etapas da política e as instituições que estão envolvidas em cada uma delas. A representação segue o fluxo lógico dos procedimentos do PMAI.

**FIGURA 02: ESQUEMATIZAÇÃO DO PROGRAMA MAIS ALIMENTOS INTERNACIONAL**



Fonte: Elaboração própria.

O esquema está dividido nas seguintes etapas da implementação do Mais Alimentos Internacional:

- 1) Cadastro de fornecedores: é feito inicialmente pelas associações de representação e, posteriormente, a partir da lista de empresas associadas, é realizado um segundo cadastro no MDA para que os fornecedores estejam aptos a ofertar no PMAI.
- 2) Atração de interessados: é feita de forma bilateral, tanto com a Apex-Brasil atraindo investidores que queiram exportar para estes países, quanto com relação aos esforços para apresentar o programa de forma atrativa perante os chefes de Estado parceiros. O que, como visto, foi feito tanto pelo governo brasileiro através da diplomacia presidencial, quanto pelas associações de representação (como ABIMAQ, ANFAVEA e o Simers), diretamente, ainda que o PMAI seja *demand driven*.
- 3) Negociação com países participantes: assim como a atração de interessados para o Programa, as negociações também contam com forte participação das associações como ABIMAQ, ANFAVEA e o Simers, e do MDA.
- 4) A definição dos equipamentos que serão transacionados é feita em duas etapas distintas. Inicialmente o MDA e as indústrias elaboram uma listagem das máquinas que farão parte dos financiamentos do Programa, na qual constam informações como o preço limite e a especificação de cada produto. Em um segundo momento, após a adesão ao programa e assinatura do acordo, são definidos os equipamentos que serão exportados, levando em consideração as necessidades e particularidades do país de destino (como o tipo de cultura comum naquele território, dimensões das plantações, clima, dentre outros fatores).
- 5) Negociação dos valores dos equipamentos: após definir quais serão os equipamentos transacionados, é feita uma negociação entre os países demandantes e as empresas ofertantes, a fim de estabelecer um valor que seja satisfatório para ambos.
- 6) Recursos financeiros: os recursos são oriundos do BNDES, e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda, define os valores iniciais dos contratos. O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, por sua vez, é o responsável por atividades como a reavaliação do valor, bem como a manutenção ou cancelamento dos créditos financiados.

7) Após a definição de todos os detalhes necessários, é dado andamento ao financiamento propriamente dito e à entrega do maquinário pelos fornecedores, com auxílio na instalação quando necessário, e o ensino do manejo, o que faz parte de um pacote fornecido em conjunto com a venda das máquinas. Após a entrega existe ainda um período no qual os países podem entrar em contato com os fornecedores e solicitar auxílio técnico, manutenção, ou mesmo a troca dos equipamentos, o que seria equivalente a um prazo de garantia, mas com serviços técnicos inclusos.

8) Por fim, é fornecida ainda uma cooperação técnica por parte do governo brasileiro visando apoio a programas e projetos de desenvolvimento agrário com base na agricultura familiar do país cooperante. No caso do PMAI, a Cooperação Técnica é coordenada pelo MRE, e executada pelo MDA em conjunto com outros órgãos do governo, tendo uma forte participação da Embrapa, o que é previsto no programa.

#### **OBJETIVOS DOS PROGRAMAS:**

De acordo com a Portaria nº 97 (BRASIL, 2012), os objetivos dos programas são:

I - Na modalidade nacional:

a) fomento à segurança alimentar e nutricional por meio da produção de alimentos pela agricultura familiar brasileira;

b) fomento à geração de novas tecnologias para a agricultura familiar via parcerias com instituições de pesquisa e de transferência de tecnologia;

c) fomento à geração de emprego e renda no meio rural e no setor industrial nacional de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas, veículos de transporte de carga apropriados para a agricultura familiar; e

d) concessão de linhas de crédito diferenciadas à agricultura familiar e suas organizações produtivas, no âmbito do Pronaf ou outras linhas de financiamento disponíveis, visando ao aumento da produtividade e da produção de alimentos pelas unidades familiares, com base na modernização dos processos produtivos.

II - Na modalidade internacional:

a) contribuir para a promoção da cooperação técnica visando o fomento da segurança alimentar e nutricional internacional por meio do apoio à produção de alimentos pela

agricultura familiar;

b) contribuir para o acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia, máquinas, equipamentos e implementos agrícolas para o desenvolvimento da produção de alimentos com base na agricultura familiar, por meio da cooperação com o setor industrial nacional visando definir e garantir os melhores preços e condições pós-venda daqueles produtos;

c) contribuir para a promoção da cooperação internacional com países em desenvolvimento, sob a perspectiva da Cooperação Sul-Sul e da diplomacia solidária, que objetivem o fortalecimento e desenvolvimento de políticas públicas e dos processos de institucionalização da agricultura familiar e do desenvolvimento rural sustentável; e

d) contribuir para o fomento à exportação de máquinas, equipamentos e implementos agrícolas visando apoiar a estratégia de desenvolvimento rural dos países cooperantes através da mecanização apropriada para a agricultura familiar, por meio de mecanismos de apoio à exportação brasileira definidos no âmbito do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).

## **CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS DO PMAI**

O envio das máquinas ocorre de acordo com a demanda do país, que sinaliza o tipo de equipamento de que necessita. Após esta etapa, é enviada uma lista das máquinas e equipamentos contendo os preços, as empresas ofertantes e a capacidade de produção de cada item, para que os países beneficiários negociem com cada fornecedor<sup>40</sup>.

Os fornecedores credenciados no Programa Mais Alimentos têm a possibilidade de participar igualmente do PMAI, após a realização de sua habilitação para esta modalidade através de um requerimento que deve ser protocolado na Coordenação do Programa (SEAD, S.D.c.). O cadastro das empresas fornecedoras dos Programas é feito nas associações de representação que possuem contrato com o MDA, sendo elas: a Associação Brasileira de Energia Eólica (Abeeólica); a Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica (Absolar); a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ); a Associação Brasileira dos Fabricantes de Motocicletas, Ciclomotores, Motonetas, Bicicletas e Similares (Abraciclo); Associação Brasileira dos Construtores de Barcos e seus Implementos (ACOBAR); a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA); a

---

<sup>40</sup> Caso o preço negociado seja maior que o preço referência, o país deverá apresentar detalhamento dos valores negociados que justifiquem valor superior, para análise do MDA que poderá aprovar de forma excepcional.

Associação Nacional dos Fabricantes de Implementos Rodoviários (Anfir); o Sindicato das Indústrias de Máquinas e Implementos Agrícolas no Rio Grande do Sul (Simers) e o Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânicas e de Material Elétrico de Pato Branco (SINDIMETAL SUDOESTE).

Dadas as informações acima, torna-se claro que há relevante participação de empresas e associações empresariais no processo de implementação do PMAI. Entretanto, este não é um processo isolado, inerente apenas a esta política. Como ressaltou Colin Crouch (2011): a interação cada vez maior de atores privados, sobretudo do grande empresariado, com o setor público na produção de políticas, em termos que vão muito além do *lobby*, é um elemento característico do modelo neoliberal de capitalismo. Nesta fase do capitalismo, as fronteiras entre o público e o privado tornaram-se mais fluidas, o que permite aos empresários uma intensa participação no desenho e na execução de políticas em todos os setores. Entretanto, como fora igualmente ressaltado por Crouch, este tipo de aproximação gera, entre outros riscos, a possibilidade de apropriação de iniciativas governamentais e/ou recursos públicos.

É possível notar uma similaridade entre o movimento apontado por Colin Crouch e as relações entre atores no PMAI. O setor privado tem papel de relevo no Mais Alimentos Internacional, dado que está envolvido em diversos momentos da implementação do Programa (como as negociações), e não somente no fornecimento dos produtos financiados.

Conforme apontam Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p.23),

[...] a política externa passou a ter uma base societal com a qual não contava anteriormente. [...] A política internacional do Brasil alargou sua ancoragem institucional através da mobilização de múltiplas agências do Estado, e além da presença de destaque dos ministérios domésticos no tabuleiro internacional, que atuam com agendas próprias, ou complementares à linha de atuação do Itamaraty; o mesmo ocorre com o setor empresarial, que vem adquirindo alcance global (expandindo seus investimentos para países em desenvolvimento da América Latina, da África ou da Ásia) e aumentando mais seu envolvimento internacional.

Além da contribuição do setor privado, o Programa teve no papel do presidente Lula um dos grandes diferenciais, mesmo o programa não tendo iniciado em seu governo. Lula da Silva realizou uma promoção constante da relação entre Brasil e países africanos, e de programas como o PMAI nos discursos oficiais direcionados a chefes de Estado desses países, como na ocasião do discurso durante a sessão de abertura da Cúpula Brasil-Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), na Ilha do Sal, em Cabo Verde:

[...] Já não é mais uma coisa de benevolência, é uma coisa de decisão de Estado, de decisão de um povo, que aproximar-se do continente africano e estender ao continente africano parte das políticas públicas que nós fazemos no Brasil. Por exemplo, faz pouco tempo que nós decidimos estender para a África a venda de máquinas e equipamentos agrícolas nas mesmas condições que a gente vende, com um programa especial, para os agricultores brasileiros e para os agricultores da América Latina, sobretudo dos países mais pobres. (BRASIL, 2010b).

## DESENVOLVIMENTO DE PARCERIAS NO PMAI

O PMAI é uma política *demand-driven* e, em geral, as parcerias do governo brasileiro com os governos inscritos no PMAI foram firmadas entre ministros do Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil, e do Ministério correspondente do país parceiro.

Apesar de ser a mesma política, a forma como ocorre em cada país possui diferenças. Estas diferenças vão desde o tipo de equipamento demandado, que varia de acordo com as culturas mais comuns em cada país; ou com as especificidades de cada local, dado que alguns países têm maior interesse em máquinas voltadas para colheita, outros para irrigação, devido ao clima ou à escassez de água; ou mesmo com o limite permitido pelo montante de crédito concedido como forma de financiamento, dado que o valor se distingue de um parceiro para outro.

Para Cuba, foi destinado um valor de R\$ 200 milhões para a implantação do Programa, com a proposta de apoiar o modelo existente no país, transferindo tecnologia e capacidade técnica (GOVERNO DO BRASIL, 2012). Neste país, por exemplo, os agricultores cubanos que receberiam o maquinário adquirido via PMAI repassado pelo governo cubano seriam os beneficiários do Decreto Lei nº 259, publicado pelo Governo de Cuba em 2008. Através deste decreto, são distribuídas terras estatais no regime de usufruto para mais de 168 mil de agricultores (GOVERNO DO BRASIL, 2013).

No Senegal, a ideia era que o PMAI fizesse parte do Plano Estratégico Decenal da Agricultura, que consiste em uma estratégia de crescimento agrícola visando o

aumento da renda anual por habitante do meio rural de US\$100 para US\$1400, o alcance uma taxa do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) agrícola em 6% ao ano, o aumento da taxa de crescimento do PIB para 5,5% ao ano, a redução da pobreza pela metade até 2017; a comercialização dos produtos agrícolas, o alcance da segurança alimentar, o desenvolvimento da exportação dos produtos agrícolas, a criação de empregos no setor agrícola, e a promoção do desenvolvimento industrial<sup>41</sup> (GOVERNO DO BRASIL, 2011a).

---

<sup>41</sup> Não foram encontrados registros sobre esse plano ou seus resultados.

Em Moçambique, o PMAI estava previsto para ser concluído em dois anos, e faria parte de duas estratégias: uma de curto prazo, que teria o objetivo de reduzir o índice de pobreza alimentar de 54,7% para 42%, no ano agrícola 2013-2014, e uma de médio prazo, que faria parte do Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Setor Agrário (Pedsa) 2011–2020, com o qual se pretende estimular a produção agropecuária para que o setor cresça em média 7% ao ano, tendo por base uma estratégia combinada dos níveis atuais de produtividade e da área cultivada. No momento da assinatura do Projeto de Cooperação Técnica (PCT), o ministro de Moçambique, Daniel Miguel Ângelo Clemente, afirmou ainda que o interesse moçambicano no programa seria adquirir tecnologia para aumentar a produção e qualidade de produtos visando ainda um incremento da exportação de produtos agrícolas (GOVERNO DO BRASIL, 2011b).

Com Gana, o acordo se mostra um pouco mais complexo, dado que envolveria a transferência não somente do Mais Alimentos, mas ainda de outras políticas públicas brasileiras. Além da linha de crédito e de apoio à difusão da assistência técnica, o acordo com Gana previa a assessoria para organização de mercados institucionais para a agricultura familiar de Gana, nos moldes do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (GOVERNO DO BRASIL, 2011c). Isto se torna interessante dado que o programa em sua vertente nacional faz parte de um conjunto de políticas que o sustentam e, desta forma, a transferência do Mais Alimentos para Gana se daria de maneira um pouco mais similar à forma como é executado o Mais Alimentos nacional. Por fim, ficou acordado que os equipamentos adquiridos no Programa serão repassados para os produtores ganeses com até 30% de desconto (GOVERNO DO BRASIL, 2011d).

Além dos países efetivamente inscritos no PMAI, de acordo com o ex-ministro Afonso Florence, havia já no ano de 2012 uma lista extensa de países interessados em participar do Programa (GOVERNO DO BRASIL, 2012c), como Sudão, Paraguai, Bolívia, El Salvador (GOVERNO DO BRASIL, 2011d), e a Libéria (GOVERNO DO BRASIL, 2012d)<sup>42</sup>.

Após a saída do PT do poder, o MDA deixa de ser um ministério, e o Mais Alimentos e o PMAI passam a ser coordenados pela Secretaria Especial de Agricultura familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead). O Programa continuou em vigor, mas sofreu suspensões no decorrer do tempo. Em 2017, por exemplo, ocorre uma suspensão de crédito para o Quênia

---

<sup>42</sup> Não foram encontrados registros sobre o motivo pelo qual estas adesões não se concretizaram.

(SAIN, 2018), além da suspensão do próprio PMAI, que posteriormente teve sua continuidade pleiteada pelo Simers (O SUL, 2017).

Chama a atenção ainda que as entradas de Angola e de Cabo Verde teriam sido aprovadas oficialmente no final de 2018 (CAMEX, 2018), entretanto, ao que parece o PMAI foi descontinuado no Governo Bolsonaro, e estes países não conseguiram usufruir ainda da Política<sup>43</sup>.

O Programa pode ter perdido a importância devido a mudança do perfil da política externa com a saída do PT. Já no início do governo Temer, a estratégia de política externa foi alterada, principalmente no que se referia às relações com países do Sul, o que foi evidenciado pelo então ministro de relações exteriores, José Serra, que em seu primeiro discurso criticou a Cooperação Sul-Sul (COELHO & SANTOS, S.D.).

O PMAI se relaciona não unicamente com as relações entre Brasil e os países beneficiários na oferta e implementação do programa, mas também com os resultados do programa para os fornecedores, ou seja, o impacto interno na indústria. Na seção seguinte, serão debatidos alguns resultados do PMAI para a indústria de máquinas agrícolas.

## **IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA PARA A INDÚSTRIA: ALGUNS RESULTADOS DO INTERCÂMBIO COMERCIAL**

Uma das principais características da evolução do programa Mais Alimentos para Mais Alimentos Internacional é que com esta mudança institucional se altera o público da política. A vertente interna foi criada como uma política que em primeiro lugar beneficiava os agricultores brasileiros através do aumento da produtividade da agricultura familiar e, indiretamente, beneficiava também a indústria de maquinário agrícola. Quando o programa é internacionalizado, o benefício interno se relaciona principalmente com as exportações de máquinas e equipamentos agrícolas brasileiros e, portanto, passaria a ter características de uma política de fomento industrial. Sobre este aspecto, é interessante observar que a política interna foi internacionalizada, conjugando um processo de apropriação da política pelos empresários. Isto se deve em parte porque, como aponta Eli Diniz (2010), o empresário brasileiro possui alta capacidade de mobilização e participação política na defesa de seus interesses, obtidos durante a trajetória histórica do setor.

---

<sup>43</sup> A página do programa está fora do ar, e não é possível localizar nenhuma informação sobre o PMAI nos últimos meses.

Conforme apontam alguns representantes da indústria, um dos benefícios do Programa seria um aumento nas vendas de máquinas agrícolas brasileiras. Edson José Miquilini, gerente comercial que efetuou a venda para a Cooperativa de Produção Agropecuária Nova Santa Rita (Coopan), fez o seguinte relato: “Podemos manter nossas atividades em um momento de crise porque tínhamos a demanda dos agricultores para atender”; indicando que o Mais Alimentos foi crucial para as empresas do setor (INCRA, 2009).

A relevância do programa para a indústria de máquinas é reforçada por Cláudio Affonso Amoretti Bier, presidente do Simers, que fez a seguinte declaração:

Esse programa já foi para nós a ação mais importante no país. Ele surgiu em uma época em que nós, da indústria de máquinas agrícolas, não vendíamos absolutamente nada. A nossa esperança é que o programa recupere a sua vitalidade para que as nossas indústrias continuem produzindo (ABSOLAR, 2016).

Celso Casale, presidente da CSMIA, também ressalta sua importância, após a indústria de máquinas e implementos agrícolas crescer 24,9% em 2010, em comparação com 2009. Casale afirma que “o bom desempenho do setor se deve ao esforço dos fabricantes para garantir a competitividade no mercado e a disponibilidade de crédito para o produtor rural, por meio de programas como o BNDES-PSI e o Mais Alimentos, voltado exclusivamente à agricultura familiar” (CCMG, 2011).

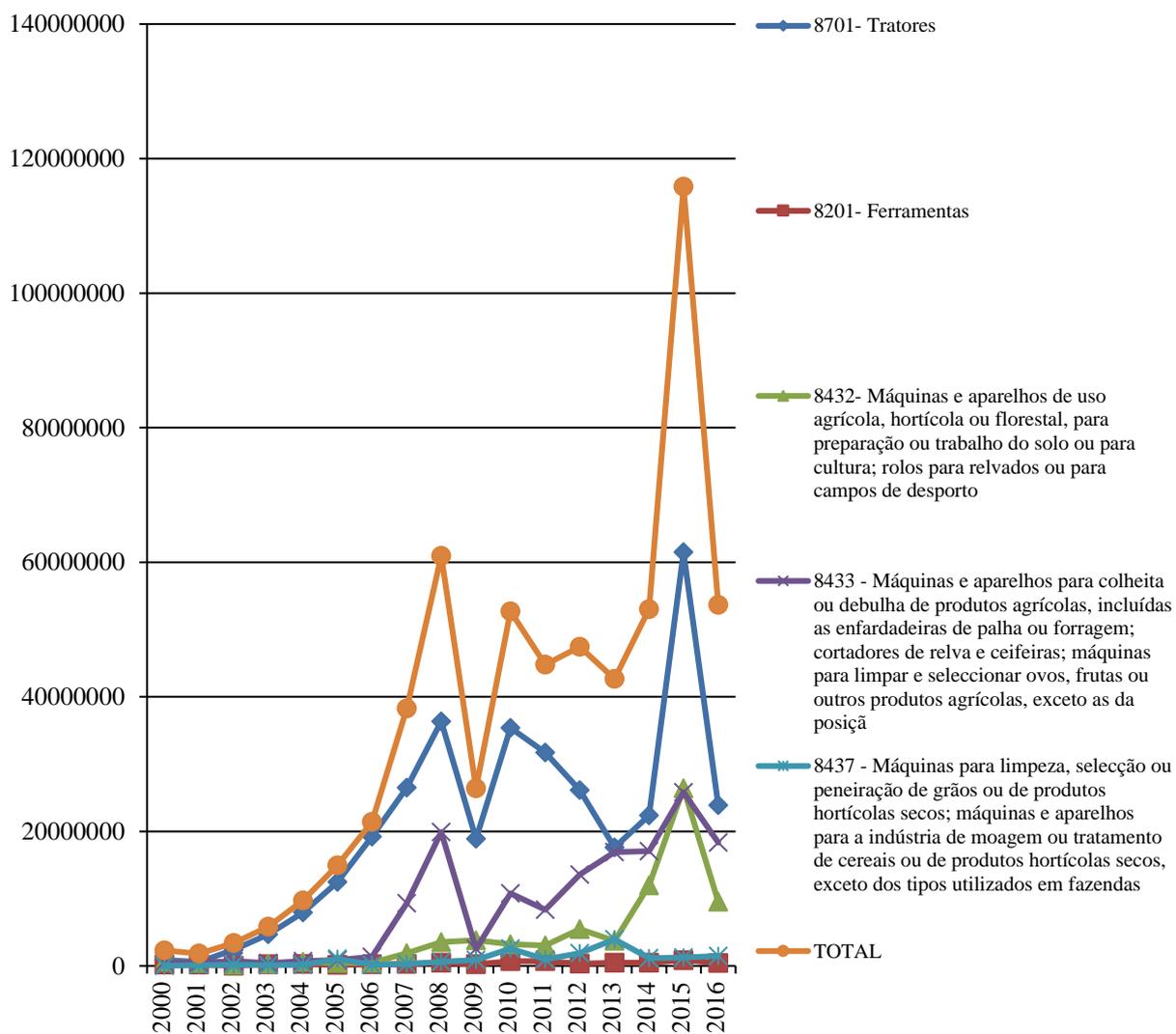
Partindo desta ideia, resolveu-se apresentar alguns dos resultados do Mais Alimentos Internacional, oriundos de alterações no intercâmbio comercial entre o Brasil e estes países, e que gerariam impacto no setor industrial brasileiro.

O gráfico e a tabela<sup>44</sup> a seguir são referentes ao intercâmbio de máquinas e equipamentos agrícolas do Brasil para os países inscritos no Programa, e apresentam a evolução do volume das exportações das posições de acordo com a Nomenclatura Comum do Mercosul (NMC) entre os anos de 2000 a 2016, expressos em US\$ FOB.

---

<sup>44</sup> Os dados utilizados para confecção das tabelas e gráficos desta seção foram extraídos da plataforma *AliceWeb*, de acordo com a NMC 8 dígitos, desagregado em Posições, tendo sido selecionadas/identificadas como Posições referentes às máquinas e equipamentos exportados pelo Brasil via PMAI, as seguintes: Posição 8701, 8201, 8432, 8433 e 8437. Entretanto, a plataforma em questão foi desativada recentemente, e substituída por um novo sistema, o COMEX STAT, disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br>.

**GRÁFICO 06: EXPORTAÇÕES DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS (2000 A 2016)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da plataforma *Aliceweb*;

**TABELA 01: EXPORTAÇÕES DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS (2000 A 2016)**

<b>ANO</b>	<b>8701- Tratores</b>	<b>8201- Ferramentas</b>	<b>8432- Máquinas e aparelhos de uso agrícola, hortícola ou florestal, para preparação ou trabalho do solo ou para cultura; rolos para relvados ou para campos de desporto</b>	<b>8433 - Máquinas e aparelhos para colheita ou debulha de produtos agrícolas, incluídas as enfardadeiras de palha ou forragem; cortadores de relva e ceifeiras; máquinas para limpar e selecionar ovos, frutas ou outros produtos agrícolas, exceto as da posição 8437</b>	<b>8437 - Máquinas para limpeza, seleção ou peneiração de grãos ou de produtos hortícolas secos; máquinas e aparelhos para a indústria de moagem ou tratamento de cereais ou de produtos hortícolas secos, exceto dos tipos utilizados em fazendas</b>	<b>TOTAL</b>
2000	906754	193368	618.577	573093	34470	2291792
2001	583822	205551	447.844	498440	92337	1827994
2002	2379487	38180	168.980	704495	135634	3426776
2003	4710965	234989	336.679	423550	126754	5832937
2004	7925760	290985	613.547	723454	165117	9718863
2005	12476705	142030	409.308	878817	1067823	14974683
2006	19200610	259153	468.579	1339323	146492	21414157
2007	26518673	269918	1.907.188	9301732	291297	38288808
2008	36372101	496403	3.568.285	19899820	614705	60951314
2009	18906887	248238	3.823.038	2555366	891796	26425325
2010	35391711	701251	3.233.774	10774043	2600179	52700958
2011	31709361	695618	3.028.442	8368428	960802	44762651
2012	26118973	348917	5.451.957	13590832	1913130	47423809
2013	17606433	480638	3.737.610	16905363	3957357	42687401
2014	22369792	470779	11.954.425	17048921	1181495	53025412
2015	61486913	863797	26.415.176	25815331	1268337	115849554
2016	23898787	417409	9.528.290	18338455	1492192	53675133

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da plataforma *Aliceweb*;

De acordo com o Gráfico 06, as exportações de maquinário agrícola tendiam majoritariamente a zero desde o ano 2000 até 2006, com exceção dos tratores, que apresentaram um aumento gradual das exportações nestes anos. No ano de 2008, ocorre um aumento repentino das exportações de Tratores; e de Máquinas e aparelhos para colheita ou debulha de produtos agrícolas, incluindo as enfardadeiras de palha ou forragem, cortadores de relva e ceifadeiras; máquinas para limpar e selecionar ovos, frutas ou outros produtos agrícolas, exceto os da posição 8437; chegando aos montantes de US\$ 36372101 e US\$ 19899829 (FOB), respectivamente.

Os aumentos significativos das exportações no ano de 2015, expressos no Gráfico e na Tabela, ocorrem concomitantemente com a liberação de créditos do PMAI pelo governo brasileiro. Podem ser citadas como exemplo as liberações de crédito ocorridas neste mesmo período, entre 2014 e o início de 2015, através das quais foram exportados mais de 1,2 mil tratores e implementos agrícolas para Senegal, Moçambique, Zimbábue e Cuba (SEAD, 2015b). Igualmente, foram entregues 513 tratores e 2,5 mil implementos agrícolas para preparo, trabalho do solo e adubação do solo no ano de 2015 (SEAD, 2015c).

Depreende-se ainda que o produto mais transacionado para os países do programa foram os Tratores, e os que apresentam menor representatividade na pauta de exportações para estes parceiros são as Máquinas para limpeza, seleção ou peneiração de grãos, ou de produtos hortícolas secos; máquinas e equipamentos para indústria de moagem ou tratamento de cereais, ou de produtos hortícolas secos, exceto dos tipos utilizados em fazendas.

A relevância do programa se refletiria não somente com relação à indústria, de forma isolada, mas também com outros elementos, como a geração de empregos e os salários. Segundo Laudemir Muller, ex-secretário executivo do MDA, o Mais alimentos era a maior parte da carteira de investimentos do ministério (GOVERNO DO BRASIL, 2013)

Uma observação importante é a de que, segundo Pinto, Belmonte e Pádua (2015), haveria espaço significativo para melhorar a produtividade do setor agrícola no continente africano, sobretudo através da mecanização da produção. Entretanto, dado que a produção de máquinas agrícolas é reduzida na África, a mecanização só se torna viável através da importação de máquinas de outros países. Neste aspecto, o PMAI se mostraria como uma boa opção tanto para suprir a demanda destes equipamentos por parte dos países africanos, quanto como forma de acesso do maquinário brasileiro no continente e criação de mercado (PINTO; BELMONTE & PÁDUA, 2015).

No caso da criação de mercados, a diplomacia se mostra como um instrumento de promoção dos interesses do Estado, desempenhando também um papel importante no desenvolvimento de atividades comerciais (BUENO; FREIRE & OLIVEIRA, 2017). Como apontam Bueno, Freire e Oliveira (2017) as nações devem atuar de modo a favorecer o comércio. Para tanto, expõe a relevância dos tratados comerciais e considera a atividade dos cônsules como essencial ao comércio. Desta forma, a diplomacia praticada nos governos do PT, que foi descrita aqui anteriormente, propiciaria ainda mais a criação de novos mercados.

Com relação às empresas brasileiras de máquinas e equipamentos agrícolas que transacionam com a África, apesar de uma extensa lista de fornecedores inscritos no programa, as empresas que de fato exportam para os países africanos são poucas, o que sinaliza uma grande concentração no setor (PINTO; BELMONTE & PÁDUA, 2015).

Enquanto as máquinas (em especial, tratores e colheitadeiras) organizam-se numa estrutura oligopolizada, com empresas grandes, de atuação mundial, e com maior dinamismo tecnológico, os implementos agrícolas (arados, grades ou plantadeiras) contam com um número de empresas pequenas e médias, de operação regional e com tecnologia de produção madura e tradicional, mais intensiva em metalurgia do que em mecânica (PINTO; BELMONTE & PÁDUA, 2015).

O segmento de mercado de tratores e colheitadeiras produzidos internamente é, basicamente, controlado por quatro grandes empresas: AGCO Corporate, Agrale, CNH Industrial e John Deere, todas membros da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA). A Agrale, menor das quatro principais montadoras, é a única controlada por capital brasileiro (PINTO; BELMONTE & PÁDUA, 2015).

Tratando-se de exportações para a África, a indústria de máquinas e implementos agrícolas constitui particular segmento a ser explorado, na medida em que diversos países africanos contam com programas de modernização de sua produção agroindustrial em busca de aumento de produtividade e modelos de negócios que confirmam caráter empresarial à atividade (PINTO; BELMONTE & PÁDUA, 2015). Desta forma, torna-se interessante para o setor industrial brasileiro uma maior aproximação com o continente africano.

Na próxima seção, será feito um exercício de identificar e apresentar os principais atores e instituições envolvidos na formulação e na implementação do PMAI. Terá destaque, sobretudo, a participação do setor industrial na política, dado que de fato este é um dos atores que mais exercem influência.

### **3.2.3. ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA (APE) NO PMAI: ATORES E INSTITUIÇÕES ENVOLVIDOS NO PROGRAMA.**

A perspectiva de que a Política Externa deve ser vista como Política Pública parte da ideia de que existiria uma multiplicidade de atores e instituições envolvidos tanto na formulação da política quanto em seus resultados. Diversas instituições e agentes estão envolvidos desde a criação do Programa Mais Alimentos até a transição que resultou no Mais Alimentos Internacional. Além da formulação, existe igualmente uma participação ativa de outros agentes na implementação da política. Por vezes a atuação destes agentes é solicitada pelo governo como forma de parceria, outras vezes eles atuam em busca de interesses próprios, como no caso de atores privados. Nota-se também uma preocupação do governo com a comunicação com entidades representativas da indústria agrícola, sobretudo com a ABIMAQ, que assume um papel de interlocução entre o governo e boa parte das indústrias de máquinas e equipamentos.

Com relação às instituições governamentais, o Programa conta com o envolvimento de vários ministérios, principalmente o MDA e o MAPA (através da Embrapa), tanto na vertente nacional do programa quanto na internacional. Após a internacionalização do Mais Alimentos, tem-se um aumento da atuação do MIDC através da CAMEX, e da Apex-Brasil. Nota-se também uma participação ativa na política por parte dos governos receptores. E ainda que seja uma política externa, o envolvimento do Itamaraty no PMAI é baixo. Isso se deve a um maior policentrismo da política externa, bem como da política pública como um todo. O policentrismo institucional implica no compartilhamento do poder de decisão e de execução entre diferentes órgãos, organizações, e entidades públicas (CAZELLA, 2017). Este conceito dialoga com a perspectiva da APE, apresentada no início deste trabalho, no sentido de que ocorre um aumento de atores e instituições envolvidos nas políticas, reduzindo assim a insularidade das agências.

#### **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)/SEAD<sup>45</sup>**

Foram criadas pelo MDA as diretrizes que originaram o Pronaf, sendo este Ministério o responsável desde a formulação até a estruturação, tanto do Pronaf quanto de

---

<sup>45</sup> Em 2016, após o *impeachment* da ex-presidente Dilma, e com o início do Governo Temer, o MDA é dissolvido, e a SEAD passa a ser a responsável pelo programa. A SEAD absorve então as atribuições do MDA, incluindo a pasta referente ao PMAI. Desta forma, a SEAD, subordinada à Casa Civil, é a atual responsável por receber representantes de outros países para discutir sobre o PMAI, assinar contratos, dentre outras atividades que antes eram destinadas ao MDA.

seus subprogramas (dentre eles o Mais Alimentos e o PMAI). Se originou no MDA o arcabouço institucional que dá base para o Programa (portarias, resoluções, acordos, e outros documentos), e esse Ministério é o responsável também por algumas fases da implementação, como o recebimento da lista de produtos solicitados pelos países, bem como o posterior encaminhamento para os fornecedores.

O PMAI foi feito a partir da estrutura institucional de uma política pública de segurança alimentar via fomento agrícola e, devido a isto, a participação do MDA na política é muito grande, mesmo sendo uma política externa. O Programa dispõe ainda dos créditos do Pronaf, apesar dessa vertente da política não se relacionar mais com um fomento à Agricultura familiar brasileira. Em nossa análise, isto ocorre porque, como visto, o problema da segurança alimentar foi inserido na Política Externa, e devido a isso abre-se um espaço para que o MDA tenha novas atribuições.

## **MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC)**

De forma abrangente, o MDIC era um ministério que ligava o governo diretamente aos industriais, tendo empresários como gestores. Juan Quirós, por exemplo, é vice-presidente da FIESP, e já foi presidente da Apex-Brasil. No caso do PMAI, especificamente, a participação do MDIC se dá principalmente pela CAMEX, dado que o programa é um financiamento abonado por esta Câmara (GOVERNO DO BRASIL, 2011e), e porque o Comitê de Financiamento e Garantia (Cofig) é o responsável por aprovar as operações de compras dos países (tranches). O Cofig faz parte da CAMEX, mas é composto por representantes da Casa Civil, do Ministério da Defesa, MRE, MAPA e da Secretaria do Tesouro Nacional Especial de Fazenda do Ministério da Economia (CAMEX, SD.b).

Ainda com relação às ações do MDIC, mas de forma mais indireta, exercem influência também os estímulos dados por este Ministério com vistas a um maior envolvimento dos setores privado e público no estabelecimento de empreendimentos, investimentos e expansão do mercado (HIRST; SOARES & PINHEIRO, 2010), seja por meio de iniciativas de fomento, ou mesmo de forma mais “indutiva”, como a facilitação dos negócios com outros países, através do fornecimento de informações e metodologias para que empresas brasileiras se instalem ou comercializem com outros países. Neste aspecto, uma das ferramentas disponíveis são os relatórios elaborados pela Apex-Brasil (APEX BRASIL, S.D.).

## **MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA)**

É através da Embrapa que ocorre boa parte do envolvimento do MAPA no Programa. Coordenada pela Secretaria de Inteligência e Relações Estratégicas (SIRE) do MAPA, a Embrapa possui diversos acordos firmados com outros países através dos quais fornece (e recebe, em alguns casos) cooperação técnica no setor agrícola, sobretudo no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Esta atuação contribui com o programa de cooperação técnica do Brasil, no qual o governo se propõe a transferir e adaptar técnicas e tecnologias internas para outros países. Mais recentemente os acordos da Embrapa aumentaram, principalmente aqueles firmados com países da África. Foi inaugurado ainda um escritório da Instituição em Moçambique e, através de uma parceria com a Agência Brasileira de Cooperação, são realizados outros projetos brasileiros no continente, como o Pró-Savana.

Dada a existência de políticas do MAPA voltadas para a agricultura ou setores correlatos na África, o Ministério por vezes foi envolvido em assuntos do PMAI, como no caso de uma solicitação da Nigéria feita a este ministério (MAPA, 2018), ou outra de Cabo Verde<sup>46</sup>, ambos interessados em ingressar no programa.

## **INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

A participação das Organizações Internacionais no PMAI se dá de forma mais indireta, geralmente, a partir de pressões políticas ensejadas por iniciativas como as metas de sustentabilidade e de combate à fome estabelecidas nos Objetivos do Milênio<sup>47</sup>. Estas iniciativas exerceriam um peso no estabelecimento de políticas públicas por parte do governo brasileiro devido ao *status* a elas relacionado na arena internacional.

O evento no qual o PMAI foi estabelecido serve de ilustração neste sentido, dado que fazia parte de um projeto de uma organização internacional, a FAO. Na mesma ocasião em que o PMAI foi criado, Jacques Diouf, diretor geral da FAO, destacou durante seu discurso a importância da Cooperação Sul-Sul. De acordo com Diouf, a CSS foi uma iniciativa lançada

---

<sup>46</sup> De forma similar a esta ideia, Antunes, Zwetsch e Sarturi (2017) analisam a influência dos organismos internacionais nas políticas de educação, concluindo que, de fato, as orientações dadas por estas organizações influenciam a elaboração de políticas públicas do Brasil.

<sup>47</sup> Em 2017 o ministro da agricultura de Cabo Verde se reuniu com Blairo Maggi na sede do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), em busca de soluções para o problema da seca no país. A orientação do ministro brasileiro foi que o país adquirisse kits de irrigação por gotejamento de tecnologia israelense que é distribuído internamente para agricultores brasileiros, além da assinatura de uma cooperação técnica com a Embrapa. Na mesma ocasião o ministro de Cabo Verde solicitou apoio para que o país ingressasse no PMAI (MAPA, 2017).

em 1996 pela organização, para permitir que os países em desenvolvimento se beneficiassem das experiências de outros países, e estimulassem sua produção e sua produtividade (ONUBR, 2010). Isso denota que inclusive o estabelecimento de medidas de Cooperação Sul-Sul seria impulsionado por organismos internacionais.

Desta forma, o desenvolvimento de políticas de cooperação para o combate à fome (como o PMAI) visando um maior *status* na arena internacional poderia ser caracterizado como uma influência, mesmo que indireta, de organismos internacionais na formulação de políticas brasileiras. De fato, isto é visto com relação a algumas políticas de segurança alimentar, devido o estabelecimento de acordos e projetos entre Brasil e FAO. Um exemplo disso é o próprio Fome Zero, para o qual a FAO contribuiu, participando tanto do desenho quanto da implementação do programa. No final de 2002, foram realizadas várias reuniões entre a FAO e o futuro governo (de Lula da Silva), onde o conceito do Fome Zero foi discutido, especialmente em relação aos arranjos institucionais que reestruturariam a agricultura familiar (FAO, 2011).

O Brasil fez um grande esforço diplomático para assumir a liderança mundial em segurança alimentar, inclusive a reforma do Comitê Mundial de Segurança Alimentar e a FAO, como organização, também se beneficiou de sua colaboração com o Brasil, já que o país poderia servir de um “laboratório para políticas públicas”, onde abordagens inovadoras de segurança alimentar poderiam ser testadas, refinadas e divulgadas. Atualmente, a parceria entre a FAO e o Brasil se concentra em como a experiência brasileira pode ser útil para outros lugares do mundo (FAO, 2011).

O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola da ONU (FIDA) é um exemplo de instituição externa que exerce influência com relação à transferência de políticas públicas agrícolas e de segurança alimentar brasileiras para outros países. Os projetos do FIDA no Brasil são os maiores da América Latina e do Caribe, sendo responsáveis por um investimento de mais de US\$ 450 milhões (MDA, 2016). Estes projetos se relacionam majoritariamente com a busca de inovações técnicas e práticas agrícolas voltadas para a agricultura familiar (levando em consideração também o ambiente semiárido do Nordeste), mas com o objetivo ainda de compartilhar políticas e práticas bem-sucedidas com outros países, em geral através da Embrapa. Neste contexto, existem o FIDA-Mercosul e o programa de gestão do conhecimento SEMEAR, que é uma parceria do FIDA com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Estas duas instituições trabalham desde 2011 para beneficiar agricultores familiares, e informar as políticas públicas através do compartilhamento de inovações e dos projetos financiados pelo FIDA (MDA, 2016). Ainda no campo das inovações, foi criada a iniciativa *Agricultural Innovation Marketplace*, que entre

2011 e 2015 convidou cientistas da América Latina, Caribe e África para trabalharem em conjunto com cientistas da Embrapa com o objetivo de adaptar inovações tecnológicas agrícolas desenvolvidas no Brasil, aos seus próprios países e regiões (MDA, S.D.c).

### **EMPRESARIADO E A FORMULAÇÃO DO PMAI:**

Dado o caráter do programa, além dos acordos com os governos participantes do PMAI que são os receptores da linha de crédito, foram feitas parcerias com representantes industriais brasileiros para aquisição das máquinas agrícolas (GOVERNO DO BRASIL, 2011c). No auge do programa, em 2012 eram mais de 560 empresas associadas credenciadas no Mais Alimentos Internacional (PINTO; BELMONTE & PÁDUA, 2012), que, por sua vez, estariam filiadas a nove associações de representação. Estas associações são responsáveis por encaminhar pleitos em nome do setor empresarial e dar publicidade às ações do governo, dentre outras atividades. Tornaram-se, desta forma, intermediárias entre o governo e as empresas.

Apesar de uma grande quantidade de instituições e atores envolvidos, a participação da ABIMAQ se mostra como uma das principais, tanto por ela em parte ser a intermediária inclusive de outras associações (dado que através das suas medidas as demais associações tomam conhecimento dos delineamentos da política), ou mesmo pelo caráter da sua relação com o governo. A ABIMAQ assume um papel de intermediária tanto (re)passando informações entre as fornecedoras e o governo, quanto promovendo encontros entre o MDA e as empresas cadastradas, ou interessadas em cadastrar produtos no programa. Um exemplo disto é a realização da Agrishow, uma feira que conta com a participação de fornecedores, compradores estrangeiros e brasileiros, ou mesmo de ministros e representantes de instituições do governo, como o “Feirão Mais Alimentos”, que é um estande do MDA na Agrishow para promoção do Programa Mais Alimentos<sup>48</sup> (ABIMAQ, 2013).

Enquanto associação de representação, a ABIMAQ persegue os interesses das empresas afiliadas, e pleiteia benefícios junto ao governo. Existem várias solicitações da Associação com vistas a uma melhora do setor e alcance de benefícios e, em geral, estas solicitações são realizadas através da Câmara Setorial de Máquinas e Implementos Agrícolas

---

<sup>48</sup> O MDA promove o Feirão Mais Alimentos, na Agrishow, com a exposição de máquinas e implementos de empresas e associações, e as tecnologias mais modernas que estão disponíveis para o setor agrícola. O estande do MDA recebe a visita de vários agricultores familiares que são informados sobre o Programa e conhecem de perto algumas máquinas (ABIMAQ, 2013).

(CSMIA). Mais do que somente solicitações, boa parte dos pleitos da ABIMAQ foram de fato atendidos pelo governo. Analisamos alguns deles para avaliar o grau de influência da Associação na política.

A Associação pleiteou a ampliação do Programa para mais países em mais de uma ocasião. Uma delas foi uma reunião de Carlos Pastoriza, presidente da ABIMAQ, com Patrus Ananias, ministro do MDA:

O Mais Alimentos é um programa que tem dado ótimos resultados, que influencia positivamente na vida das famílias e contribui para o desenvolvimento do país. Queremos fortalecer o programa e ampliar a participação no mercado externo. Já temos parcerias com Gana, Senegal, Moçambique, Zimbábue, Quênia e Cuba. Vários outros países também desejam aderir ao programa (ABIMAQ, S.D.c).

A continuação do programa até 2014 também foi um dos pleitos do setor e, de fato, o MDA renovou as parcerias com a ABIMAQ, ANFAVEA e o Simers até o período solicitado (ABIMAQ, S.D.d), ainda que a continuação do Programa fosse do interesse do governo.

Outra solicitação de ampliação do programa foi realizada por Klaus Curt Müller, diretor executivo de Comércio Exterior da ABIMAQ. Klaus usou como argumento a busca pela consolidação das políticas públicas do governo federal com o setor privado, a fim de potencializar a atuação internacional e a marca Brasil nos países participantes:

Queremos repetir o sucesso do Programa Mais Alimentos Brasil em âmbito mundial, ressaltar o potencial da tecnologia agrícola tropical e a qualidade e competitividade das máquinas e equipamentos brasileiros voltados para a agricultura em países de clima tropical. Queremos também destacar as vantagens do pacote tecnológico que consiste em capacitação técnica, transferência de tecnologia e assistência técnica no país. A expectativa é reunir neste evento embaixadas, consulados, ministérios da Agricultura e órgãos afins de países como Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe, Colômbia, Venezuela, Paraguai, Honduras, Uruguai, “países que consideramos prioritários para a política de exportação de máquinas e equipamentos brasileiros para este setor (ABIMAQ, 2015).

É interessante apontar ainda que não são somente as associações que se apresentam como intermediárias das solicitações das empresas para o governo. Existe um espaço no qual o governo escuta e acata as demandas industriais e, por vezes, as próprias instituições governamentais se reportam a estas associações estabelecendo parcerias, conferindo a elas, portanto, um caráter consultivo. Em algumas ocasiões, o governo procurou a ABIMAQ (através de ministros) para discutir estratégias, como com relação à ampliação do Programa:

O ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA), Patrus Ananias, recebeu, nesta segunda-feira (04), o presidente da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Carlos Pastoriza para discutir estratégias de ampliação para o programa Mais Alimentos, a fim de estimular a modernização produtiva das propriedades familiares (AGROLINK, 2015).

Em outra ocasião, o governo convidou as associações para discutir as diretrizes das alterações do programa em reunião com governos africanos para expansão do Mais Alimentos para África, aumentando assim sua participação no PMAI:

O presidente da CSMIA, Celso Casale e diretores da câmara participaram de reuniões na sede do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em Brasília, para discussão da expansão do programa Mais Alimentos para a África. Durante as reuniões foram definidos acordos de cooperação técnica entre o MDA e governos de países africanos, dentre os quais, Gana. O Brasil se comprometeu a destinar R\$ 158 milhões para projetos de modernização da infraestrutura produtiva da agricultura familiar ganense (CSMIA, 2011).

O governo brasileiro chegou a solicitar que as associações participassem da fase de negociação com a Nigéria, antes do país adotar o programa:

Para debaterem oportunidades oferecidas no âmbito do programa Mais Alimentos Internacional, a pedido da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, empresas associadas da Câmara Setorial de Máquinas e Implementos Agrícolas (CSMIA) se reuniram com a delegação da Nigéria, no dia 07 de março, durante a Expodireto, em Não-Me-Toque (RS). A Nigéria está em tratativas com o governo brasileiro para se integrar ao programa Mais Alimentos Internacional, que permitirá ao país adquirir máquinas e implementos agrícolas brasileiros (ABIMAQ, S.D.e).

Em nossa análise, isto se caracterizaria como uma ação conjunta, na qual o governo legitima uma paradiplomacia corporativa (ou empresarial) praticada por atores como ABIMAQ, Simers e ANFAVEA, para atração de participantes no PMAI.

De acordo com Senhoras (2010), a partir da década de 1960 as empresas transnacionais começam a negociar com maior autonomia no sistema internacional por meio de ações independentes (sem coordenação com o governo) que ficaram conhecidas como paradiplomacia corporativa. As empresas passam então a se posicionar efetivamente como atores ativos nas relações internacionais, em seus processos de expansão transnacional.

O que se nota no contexto brasileiro à época do PMAI é uma relação de parceria entre o governo e as empresas, com estas últimas atuando junto à burocracia estatal na formulação e na implementação do Programa. Não é como se o governo ofertasse a política e as empresas fizessem parte unicamente da clientela do PMAI. O empresariado industrial não é relegado a um papel secundário (GOVERNO DO BRASIL, 2011f), se envolvendo, a convite do governo, em atividades fundamentais no programa. Esta abertura dada pelo governo ao setor incluiu, por exemplo, a análise da construção de um escritório em formato de parceria

público-privada para acelerar a execução do Programa Mais Alimentos África<sup>49</sup> (CAMPO VIVO, 2011).

Existe uma grande participação das empresas e das associações em diversos campos da política. Seja nas reuniões promovidas pelo governo, nas negociações com os países demandantes, ou nas feiras nas quais são disponibilizadas as informações sobre o programa. Este aumento da participação ocorre não somente por esforços das empresas e de outras instituições, mas mais do que isso, dado que existe um posicionamento positivo do governo em relação a essa diminuição da insularidade na política externa. Isto ocorre a partir de uma percepção de que a participação das empresas não somente exerceria contribuição, mas seria ainda um dos determinantes para o sucesso da política, como é sublinhado pelo ministro do MDA durante reuniões com os representantes da ANFAVEA: “Sabemos que o sucesso do Mais Alimentos passa pelo compromisso das empresas com o Programa, garantindo investimentos e o desenvolvimento de equipamentos que atendam às necessidades do agricultor familiar” (GOVERNO DO BRASIL, 2011g). O papel das empresas no Programa também destacado publicamente, ao declarar que: “o alcance desta iniciativa foi ampliado pelo acordo firmado pelo MDA com a ANFAVEA, a ABIMAQ e o Simers, que garantem descontos de até 17,5% nos preços dos motocultivadores e tratores da linha agricultura familiar e de até 15% nos demais produtos” (IPA, 2010).

Além da sua relação com o governo, as empresas e suas associações representativas são úteis no diálogo com os países inscritos no PMAI. Elas exercem um papel na fase anterior à venda de maquinário, agindo nas negociações dos preços (realizadas diretamente entre as empresas e os governos que estão adquirindo o maquinário), e durante a entrega dos produtos, assegurando uma boa oferta de acordo com as características do local. Ou ainda após a aquisição pelos países (fase pós-venda), dado que em geral é feito um acordo envolvendo a manutenção do maquinário exportado. As associações promovem ainda reuniões e visitas técnicas entre os governos participantes do PMAI e as empresas inscritas no programa. Estes encontros são realizados por iniciativa própria, ou por solicitação, como o que foi organizado pela ABIMAQ para negociação entre membros da delegação do Zimbábue e empresas pré-qualificadas sobre o fornecimento do 2º tranche de produtos. O encontro em questão foi em atendimento a uma demanda do governo do Zimbábue e uma solicitação da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) (ABIMAQ, S.D.f).

---

<sup>49</sup> Não foram encontradas informações a respeito da concretização deste escritório.

Praticando uma paradiplomacia corporativa, como dito anteriormente, o Simers, com o apoio da Câmara de Comércio Afro-Brasileira (*AfroChamber*), negociou diretamente com os governos da Arábia Saudita, dos Emirados Árabes e de Cabo Verde a possibilidade de participação dos mesmos no programa (AGROBRASILIA, S.D.). Ocorreu ainda, por parte da ABIMAQ, a negociação direta (sem a presença ou intermediação do governo) com dois mercados alvo: Emirados Árabes Unidos e Arábia Saudita sobre a adesão de um programa similar ao PMAI<sup>50</sup> (ANBA, 2018).

Apesar da relação estreita das empresas com o PMAI ser vista de forma positiva pelo governo, uma participação muito ativa de atores privados pode ocasionar um enviesamento nos resultados da política em direção aos seus interesses, como visto anteriormente. Um enviesamento na política faria com que políticas públicas, que trariam benefícios mais amplos, favoreçam apenas um dado grupo de interesse.

Extrapolando o objetivo deste estudo avaliar se houve ou não uma apropriação do PMAI pelos interesses privados em detrimento dos interesses públicos. Contudo, nos parece claro que a internacionalização do Programa Mais Alimentos buscou atender tanto aos interesses geopolíticos e geoeconômicos do Brasil quanto aos interesses comerciais do setor de máquinas e equipamentos agrícolas. Logo, é inegável que a mudança institucional no âmbito de uma política que tinha como público-alvo central os pequenos agricultores brasileiros deu origem a outra política que, em grande medida, atendeu aos interesses de empresas exportadoras.

Essa maior interlocução propiciou o atendimento das demandas das empresas, e em um cenário no qual a internacionalização fazia parte do projeto do PT, o setor teve seus pleitos beneficiados. Em conjunto com isso, é importante salientar que a indústria é um setor de peso, e também devido a isso seus pleitos são atendidos.

Conclui-se então que o empresariado industrial teria de fato um grau de envolvimento na mudança institucional do Mais Alimentos, conforme apontado no decorrer deste capítulo.

---

<sup>50</sup> De acordo com a ideia exposta pelo *Chief Executive Officer* (CEO) da organização, seria o desenvolvimento de uma política similar ao PMAI, mas que não seria focada somente no aumento da produtividade, mas envolveria mais setores e a solução de outros entraves, como o auxílio na construção de estradas, processamento e empacotamento de alimentos, dentre outras atividades. Segundo José Velloso, o plano em questão havia sido apresentado para APEX, MDIC, MRE, MAPA e BNDES, e teria tido uma recepção positiva, apesar da ausência de uma data para ocorrer, de fato, sua implementação (ANBA, 2018).

Isso se relaciona com um movimento mais amplo, no qual as políticas estão se tornando mais policêntricas, o que se caracterizaria pelo aumento do número de atores, instituições e agendas em disputa nas políticas governamentais. Entretanto, especificamente no caso analisado neste trabalho, esta dinâmica se refere ainda com o aumento do espaço de comunicação e de atuação do empresariado industrial, conferidos pelo governo.

Com maior espaço na política, os empresários puderam auxiliar o governo a redesenhá-la e ampliar seu alcance praticando uma paradiplomacia corporativa, ampliando assim seus benefícios.

Entretanto, cabe pontuar que a mudança ocorrida no Mais Alimentos atendia também aos interesses estatais, no sentido de possibilitar uma ampliação do mercado para suas indústrias, e aumentar seu *soft power*, tanto pelo fato do PMAI se apresentar como uma política de segurança alimentar, quanto pela aproximação de seus parceiros via Cooperação Sul-Sul.

### **COMO SE CARACTERIZARIA ESTA MUDANÇA INSTITUCIONAL?**

Para Douglas North, os agentes da mudança reagem de acordo com os incentivos produzidos pela estrutura institucional. Neste sentido, mudanças na estrutura de incentivos e/ou nas preferências dos agentes são responsáveis por gerar as mudanças institucionais (REZENDE, 2012). Adaptando esta ideia ao PMAI, pode-se inferir que as preferências destes agentes são emolduradas por movimentos estruturais. Ou seja, com a importância que as políticas de segurança alimentar alcançaram nos governos do PT no cenário doméstico através do desenvolvimento do programa interno; da política externa baseada na CSS; e do movimento de internacionalização de empresas, iniciativa do setor privado impulsionada pelo governo; ocorre uma mudança nas preferências destes agentes, dado o vislumbre a uma nova janela de oportunidade, que seria a expansão do Mais Alimentos e das exportações para outros países através do Programa.

A mudança institucional que cria o PMAI ocorre no governo Dilma que, em parte, se caracterizaria como uma continuidade da estratégia de Lula da Silva. Essa continuidade teria ocorrido não somente porque os dois eram do mesmo partido e Dilma se destacou como *policy maker* no governo Lula, mas também porque a burocracia estatal continuou sendo formada por alguns integrantes do empresariado industrial. Isso porque essa classe alcançou prestígio e posição privilegiada nas relações entre Estado e sociedade no decorrer dos anos.

Devido às características específicas da transferência do Mais Alimentos, é possível caracterizá-lo como uma mudança institucional em camadas, de acordo com a classificação de Mahoney e Thelen (2010)<sup>51</sup>.

As empresas seriam um agente de mudança, visto que atuam internamente fazendo *lobby* e externamente através de uma paradiplomacia corporativa; participam dos mais variados aspectos da política; se esforçam para manter ambas as instituições (Mais alimentos e PMAI); e trabalham para que ambas se ampliem incrementando seus benefícios, fazendo articulações nas variadas frentes dos Programas.

Ao que parece, os objetivos dos governos petistas também contribuíram para desencadear a implementação do PMAI, que pode ser compreendido como uma iniciativa voltada ao incremento do *soft power* do Brasil no cenário internacional. Mais precisamente, tal programa foi parte de uma estratégia para alcançar objetivos bastante concretos, como angariar votos para as pautas de interesse do país em fóruns internacionais e, sobretudo, conquistar a desejada cadeira no conselho de segurança da ONU. Desta forma, a burocracia estatal também se configuraria como um ator de mudança.

Como aponta Levi (1991, p.79), “aqueles que exercem poder de barganha possuem os meios e o interesse para manter os arranjos institucionais vigentes que satisfazem seus propósitos de reformar arranjos indesejáveis”. Neste sentido, a ampliação do Mais Alimentos se caracterizaria como uma reforma de um arranjo institucional, que possibilitaria tanto às empresas ampliarem suas vendas, quanto ao governo aumentar sua cooperação internacional, consolidar seu *soft power*, e beneficiar a indústria interna. Trazendo, portanto, maiores retornos que o Mais Alimentos nacional. Levando em consideração a teoria de Putnam, o PMAI poderia ser caracterizado como uma movimentação nos dois tabuleiros, no externo e no interno, com vistas à obtenção de benefícios em ambos os níveis, I e II.

Sendo assim, a conclusão a que chegamos é que a mudança institucional do Mais Alimentos, que resultou na criação do Mais Alimentos Internacional, ocorreu devido às

---

<sup>51</sup> Em nossa análise, o caso do PMAI não se encaixa perfeitamente bem nesta classificação, dado que, de acordo com Streck e Thelen (2005 apud GOMES & CALMON, 2012, p. 5), “na mudança em camadas, a introdução de novos elementos desencadeia uma dinâmica através da qual, ao longo do tempo, pode – ativamente – expulsar ou suplantando sistemas antigos, já que o domínio desse último progressivamente se retrai em relação aos primeiros”. Apesar de ter ocorrido a criação de um novo programa com regras adicionais, mas com as mesmas bases do primeiro (mesmas empresas e mesmos produtos), não houve a substituição de um programa pelo outro e, aparentemente, não parece existir inclinação para que isto ocorra, dado que a vertente nacional também traz benefícios para os produtores de máquinas e equipamentos agrícolas, mas em escala menor. Contudo, para criar uma nova classificação, seria necessário realizar um estudo mais aprofundado, que não cabe em uma pesquisa de mestrado.

possibilidades de articulação entre as políticas industriais, de comércio exterior, e de Segurança Alimentar abertas pela estratégia de Cooperação Sul-Sul, predominante na política externa ao longo dos governos petistas. Como visto, a aproximação com o governo abriu canais para que a indústria pudesse expor e demandar seus pleitos. Da mesma forma, o que se vê é uma parceria entre os dois setores em prol da política, com os empresários se tornando atores causadores da mudança institucional, mas a nosso ver, um tipo de ator que tem o apoio do governo.

## CONCLUSÃO

Neste estudo, buscamos explicar como o Programa Mais Alimentos Internacional, formulado e implementado durante o governo Dilma Rousseff, veio a se tornar um desdobramento de três políticas implementadas no cenário nacional com início no governo Lula da Silva. Tais políticas eram centrais ao projeto do Partido dos Trabalhadores: as políticas de segurança alimentar (que se tornam vias de legitimação ética no cenário internacional), industrial e de comércio exterior (que contaram com uma crescente interlocução com o setor empresarial), que se articularam na política externa de Cooperação Sul-Sul. De maneira mais específica, o objetivo era identificar fatores que possibilitaram a mudança institucional do Programa Mais Alimentos, que resultou no PMAI.

Analizamos, igualmente, em que medida a chegada de Lula da Silva à presidência da República e a maior relevância que a Política de Cooperação Sul-Sul adquiriu com o novo governo geraram alterações na Política Externa (PE) brasileira. Paralelamente, buscou-se avaliar como os objetivos destas políticas de segurança alimentar, industrial e de comércio exterior, implementadas nos governos do PT, embasaram iniciativas de transação comercial e cooperação como as que conformam o PMAI.

Para tanto, no primeiro capítulo foi feita uma análise da política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff, sublinhando que com a chegada do Partido dos Trabalhadores no governo ocorreram algumas mudanças. Como, por exemplo, uma aproximação dos países do sul global, o que se relaciona tanto com iniciativas de Cooperação Sul-Sul, propiciadas através da diplomacia presidencial praticada no período, quanto com as relações comerciais (decorrentes também desta CSS).

Já no segundo capítulo, foram avaliadas: as políticas industriais do período, com ênfase na ampliação de canais de interlocução entre o empresariado e o governo; as políticas de comércio exterior, voltadas para internacionalização de empresas sediadas no Brasil, com destaque para a política das Campeãs Nacionais; e as políticas de combate à fome, implementadas nestes governos, sobretudo com relação à cooperação em segurança alimentar com países africanos.

A partir disto, se depreendeu que o modelo de política externa praticado por Lula da Silva e continuado, ainda que parcialmente, por Dilma Rousseff, trazia em seu cerne objetivos distintos como, por um lado, a promoção da inclusão social e a redução da pobreza e, por outro lado, a adoção de políticas de internacionalização/exportação do capital brasileiro e a

atração de investimentos para o país (LAMAS; FINAZZI & NASSER, 2017). Sobressaíram no período as políticas de combate à fome, com ampliação do orçamento e quantidade de linhas (como a ampliação do Pronaf) para tal objetivo. Isto, no nosso entendimento, representaria uma estratégia de *soft power* baseada na solidariedade com países do sul global e no combate à fome, considerado uma especialidade do Brasil na arena internacional.

Ao mesmo tempo, como apontam Boito Jr. e Berringer (2013), a política externa do período também visou ampliar e aprofundar as relações sul-sul através da aproximação com países da África e do Oriente Médio; criou coalizões como o G20 na OMC; participou do Fórum IBAS e da missão de paz da ONU no Haiti, e aproximou-se de China e Rússia. Essas relações beneficiaram a burguesia interna, dado o acesso a novos mercados para a exportação de produtos, e através da instalação de empresas brasileiras nesses territórios.

No terceiro capítulo, foi feita uma exposição do Programa Mais Alimentos Internacional e uma análise da história institucional do programa, observando como ele se caracteriza como uma mudança institucional do Mais Alimentos, resultado do desdobramento de políticas distintas implementadas no cenário nacional, especificamente as políticas industrial, de comércio exterior, de segurança alimentar e a política externa baseada na Cooperação Sul-Sul. A partir desta análise, e da observação dos benefícios gerados pelo Programa (sobretudo, para o empresariado industrial agrícola), conclui-se que esta mudança ocorre devido à ação de atores internos, com destaque principal para as indústrias de máquinas e implementos agrícolas, agrupadas em associações de representação como a ABIMAQ e o Simers, que são respaldadas pelo governo.

Por meio dos canais abertos pelo próprio governo, o empresariado industrial e suas associações estiveram presentes desde a formulação do PMAI (através das reuniões chefiadas pelos ministérios e pelos demais agentes da burocracia estatal), e sua participação se tornou ainda mais ativa na implementação do programa, como vimos no Esquema 01 e nos relatos de representantes das associações expostos no decorrer do texto. As associações estão presentes no fornecimento dos implementos, na assistência técnica, ou mesmo praticando uma paradiplomacia corporativa ao negociarem com países que podem se tornar clientes.

Podemos entender, então, que o PMAI, bem como os demais frutos do processo de internacionalização, decorre de mudanças institucionais realizadas pelos governos do PT ao colocar em prática sua estratégia política, sendo elas: i) a decisão do estabelecimento de uma maior interlocução com a indústria; ii) a criação de fóruns como o CDES e o CNDI, dando

maior capacidade de articulação aos empresários; iii) o desenvolvimento de políticas de fomento para o setor empresarial industrial de acordo com as demandas do próprio setor; iv) a aproximação com países do sul global; v) a política de internacionalização de instituições, empresas e políticas públicas; vi) as iniciativas voltadas para o combate à fome interna e externamente; e vii) o desenvolvimento do Mais Alimentos (interno), resultando no PMAI, decorrente da conjunção de todos estes fatores. Caracterizam-se como agentes da mudança, neste sentido, o empresariado industrial (que exerce influência e se apropria da política), e o governo (que enxerga na política a possibilidade de praticar uma estratégia de Cooperação Sul-Sul que favoreceria a obtenção de benefícios geopolíticos).

Cabe uma reflexão no que diz respeito ao maior envolvimento de agentes não-governamentais na política externa. Apesar da maior participação destes atores em políticas como o PMAI – uma dinâmica que tem caracterizado muitas políticas públicas no mundo contemporâneo – tal fato não deve ser caracterizado como um indício de uma ampla democratização da política externa, mas sim como uma maior inserção de segmentos econômicos organizados na PE, dado o grande poder de barganha acumulado por eles. Com isto, os interesses de atores específicos, que têm acesso por meio de canais de interlocução privilegiados aos processos decisórios, acabam se sobrepondo aos interesses de setores mais amplos da sociedade. Ou seja, ainda que a política externa, especialmente em sua agenda comercial, pareça estar mais aberta a atores não-governamentais, essa participação ainda está restrita a atores dotados de maiores recursos de poder, como o grande empresariado e a alta burocracia estatal, o que ocorre, em grande medida, pelo grau de sofisticação técnica que a participação nessa arena decisória requer.

No caso do PMAI, identificamos que a participação ativa do empresariado industrial em variadas etapas do programa faz com que este ator ganhe cada vez mais espaço na política, possibilitando maiores benefícios através do Programa. Como sublinhamos acima, devido a incisiva presença deste ator na formulação e na implementação do PMAI, ele atuou na alteração de diferentes aspectos do mesmo, visando à expansão dos mercados atendidos e, conseqüentemente, ao aumento das exportações. Tendo em vista sua movimentação persuasiva diante dos demais atores envolvidos na política, o empresariado industrial foi caracterizado aqui como um dos articuladores da mudança institucional. Por sua vez, a mudança institucional do Mais Alimentos que originou o PMAI foi caracterizada como uma mudança em camadas.

Assim, o PMAI é um caso que demonstra como a política pública, em geral, e a política externa, em particular, estão cada vez mais policêntricas. Apesar desse policentrismo, em grande medida os atores com maiores recursos de poder, como os empresários, dotados de grande poder econômico, continuam a ter melhores condições de influenciar os rumos das políticas, sejam elas domésticas ou externas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIMAQ – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. *Sete anos de muito trabalho, vitórias e importantes conquistas*. São Paulo, SP. S.D.a. Disponível em: <<http://ABIMAQ.org.br/site.aspx/ABIMAQ-Informativo-Mensal-Infomaq?DetalheClipping=45&CodigoClipping=903>>; Acesso em: 27/10/2018.

\_\_\_\_\_. *Mais Alimentos como política de Estado é pleito da ABIMAQ ao MDA*. São Paulo, SP. S.D.b. Disponível em: <<http://www.ABIMAQ.org.br/site.aspx/ABIMAQ-Informativo-Mensal-Infomaq?DetalheClipping=56&CodigoClipping=1124>>; Acesso em: 27 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Ampliação do Programa Mais Alimentos é solicitada ao MDA*. São Paulo, SP. S.D.c. Disponível em: <<http://www.ABIMAQ.org.br/site.aspx/ABIMAQ-Informativo-Mensal-Infomaq?DetalheClipping=56&CodigoClipping=1123>>; Acesso em: 28 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Pleito atendido: Mais Alimentos até 2014*. São Paulo, SP. S.D.d. Disponível em: <<http://www.ABIMAQ.org.br/site.aspx/ABIMAQ-Informativo-Mensal-Infomaq?DetalheClipping=10&CodigoClipping=153>>; Acesso em: 28 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Mais Alimentos Internacional: CSMIA reúne-se com delegação da Nigéria*. São Paulo, SP. S.D.e. Disponível em: <<http://ABIMAQ.com/site.aspx/ABIMAQ-Informativo-Mensal-Infomaq?DetalheClipping=76&CodigoClipping=1582>>; Acesso em: 27 out. 2019.

\_\_\_\_\_. *Mais Alimentos Internacional: ABIMAQ recebe delegação do Zimbábue*. São Paulo, SP. S.D.f. Disponível em: <<http://ABIMAQ.org.br/site.aspx/ABIMAQ-Informativo-Mensal-Infomaq?DetalheClipping=73&CodigoClipping=1503>>; Acesso em: 04 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. *Brasil Maior*. Rio de Janeiro, RJ. 2011. Disponível em: <<http://www.ABIMAQ.org.br/Arquivos/Html/DEEE/Coment%C3%A1rios%20Brasil%20Maio r.pdf>>; Acesso em: 22 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Edição 606. São Paulo, SP. 2013. Disponível em: <<http://www.ABIMAQ.org.br/site.aspx/Imprensa-Clipping-Tendencias-detalhe?DetalheClipping=636>>; Acesso em: 03 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Brasil realiza na Expo Milão painel sobre cooperação com a África*. S.l. 2015. Disponível em: <<http://www.ABIMAQ.org.br/site.aspx/detalhes-imprensa-ultimos-releases?codNoticia=m/25MYSnG60=>>>; Acesso em: 13 jan. 2020.

ABSOLAR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENERGIA SOLAR FOTOVOLTAICA. *Secretaria vai aprimorar o Programa Mais Alimentos*. 17/07/2016. São Paulo. Disponível em: <<http://absolar.org.br/noticia/noticias-externas/secretaria-vai-aprimorar-o-programa-mais-alimentos.html>>; Acesso em: 09 set. 2018.

AGROBRASILIA. FEIRA INTERNACIONAL DOS SERRADOS. *Simers realiza encontro com embaixadores africanos na AgroBrasília*. Brasília, DF, S.D. Disponível em: <<http://www.agrobrasil.com.br/imprensa/noticias/503-simers-realiza-encontro-com-embaixadores-africanos-na-agrobrasil.html>>; Acesso em: 05 dez. 2018.

AGROLINK. *Ministro discute parceria para ampliar o programa Mais Alimentos*. Fortaleza, CE. 2015. Disponível em: <[https://www.agrolink.com.br/noticias/ministro-discute-parceria-para-ampliar-o-programa-mais-alimentos\\_218376.html](https://www.agrolink.com.br/noticias/ministro-discute-parceria-para-ampliar-o-programa-mais-alimentos_218376.html)>; Acesso em: 05 jun. 2019.

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro. *A Política externa Brasileira para a África e a Instrumentalização da Não Indiferença (2003-2010)*. III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP E PUC/SP). São Paulo, 2011.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Um exercício comparativo de política externa: FHC e Lula em perspectiva. **Meridiano 47**, Brasília, DF, Nº 42/43. jan./fev. 2004.

AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. Bras. Polít. Int.** 53 (special edition). pp. 214-240. 2010.

ANBA - BRAZIL-ARAB NEWS AGENCY. *Plan to increase machinery exports includes Arabs*. São Paulo, SP. 01 FEV. 2018. Disponível em: <<https://anba.com.br/en/plan-to-increase-machinery-exports-includes-arabs/>>; Acesso em: 03 jan. 2020

ANTUNES, Jucemara & ZWETSCH, Patrícia dos Santos; SARTURI, Rosane Carneiro. **As influências das orientações de organismos internacionais nas políticas públicas educacionais para educação básica no Brasil**. Educere - XIII Congresso Nacional de Educação. S.l., S.d.

APEX-BRASIL. *Agência leva empresas brasileiras para África Subsaariana*. Brasília, DF. Disponível em: <<https://portal.apexbrasil.com.br/noticia/AGENCIA-LEVA-EMPRESAS-BRASILEIRAS-PARA-AFRICA-SUBSAARIANA/>>; Acesso em: 11 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. *Quem Somos*. S.d. S.l. Disponível em: <<https://portal.apexbrasil.com.br/quem-somos/>>; Acesso em: 07 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. As exportações brasileiras e os ciclos de commodities: tendências recentes e perspectivas. **Análise Apex-Brasil: Conjuntura e Estratégia**. Brasília, DF. Julho-2011.

APLA. ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DO ALCOOL. *Brasil firma acordos para exportar máquinas de uso agrícola para a África*. São Paulo. S.D. Disponível em: <<http://www.apla.org.br/brasil-firma-acordos-para-exportar-maquinas-de-uso-agricola-para-africa>>; Acesso em: 25 nov. 2019.

ARAÚJO, Mariana Peluso de. Participação Social no Governo Lula: os casos do CDES e do CNDI. **Diversitates**, Vol. 5, Nº 2. pp.109 – 132. Rio de Janeiro, RJ. 2013.

AUTOMOTIVEBUSINESS. Governo reinstala conselho de desenvolvimento industrial. São Paulo, SP. 10/02/2015. Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/21386/governo-reinstala-conselho-de-desenvolvimento-industrial>>; Acesso em: 17 set. 2019.

BALSA, Rosane. Impactos decorrentes da modernização da agricultura brasileira. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista da geografia agrária**. v.1, n.2, p.123-151. 2006. Uberlândia, MG.

BANCO DO BRASIL. Negócios Internacionais. *PROEX*. Brasília, DF, S.D. Disponível em: <<http://bb.com.br/portalbb/page44,3389,3396,0,0,1,2.bb>>. Acesso em 10 abr. 2018

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse Nacional**. S.l. abr. - jun. 2008.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth, & HIRATUKA, Celio. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 306, jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder estrutural, Contradição e Ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, Ago, 2017b. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-98482017000200209&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482017000200209&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BBC. BNDES impulsiona maior presença brasileira na América Latina. S.l. 2011. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/11/111109\\_mundo\\_bndes\\_mdb](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/11/111109_mundo_bndes_mdb)>; Acesso em: 07 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Dilma inaugura porto em Cuba de olho em exportações para EUA. S.l. 27/01/2014. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140127\\_estrada\\_porto\\_mariel\\_kawaguti\\_rw](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140127_estrada_porto_mariel_kawaguti_rw)>; Acesso em: 17 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Dilma viaja menos da metade que Lula ao exterior. Brasília, 21/01/2015. Disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113\\_dilma\\_viagens\\_internacionais\\_ms\\_lgb](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150113_dilma_viagens_internacionais_ms_lgb)>; Acesso em: 21 dez. 2019.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. *FAQ - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/bc\\_atende/port/PRONAF.asp#12](http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/PRONAF.asp#12)>; Acesso em: 14 abr. 2018.

BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **SAÚDE E SOCIEDADE**, SÃO PAULO. 2003.

BETTO, Frei. **A Fome como Questão Política**. Estudos avançados. 2003.

BIANCHINI, Valter. **20 anos do Pronaf, 1995-2015. Avanços e Desafios**. Brasília, DF. 2015.

BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Biografia*. Ex-presidentes. Dilma Rousseff. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/biografia>>; Acesso em: 23 mar. 2019.

BMS - BRAZIL MACHINERY SOLUTIONS: THE INVENTIVE GLOBAL PARTNER. *O Programa*. S.l. S.D. Disponível em: <<http://www.brazilmachinery.com/sobrebms/#programa-aco>>; Acesso em: 12 dez. 2019.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Pronaf Jovem*. Rio de Janeiro, RJ, S.D.a. Disponível em:

<<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/Pronaf-jovem>>; Acesso em: 22 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. *Pronaf Mulher*. Rio de Janeiro, RJ, S.D.b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/Pronaf-mulher>>; Acesso em: 22 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. A BNDESPAR subscreverá até 2 bilhões de debêntures da JBS. Rio de Janeiro, RJ. 2009. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20091223\\_jbs](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20091223_jbs)>; Acesso em: 30 out. 2012;

\_\_\_\_\_. *BNDES inaugura escritório de representação na África*. Rio de Janeiro, RJ. 2013. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20131206\\_africa](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/20131206_africa)> Acesso em: 25 jan. 2020.

BOITO JR., Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia Política**. [online]. 2013, vol.21, n.47, pp.31-38.

BRASIL. DECRETO Nº 5.353, DE 24 DE JANEIRO DE 2005. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5353.htm)>; Acesso em: 22 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Presidenta Dilma Rousseff lança o Plano Brasil Maior. Brasília, DF. 2011. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/imagens/lancamento-do-plano-brasil-maior/presidenta-dilma-rousseff-lanca-o-plano-brasil-maior.jpg/view>>; Acesso em: 30 abr. 18.

\_\_\_\_\_. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso do ex-presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de abertura da Cúpula Brasil-Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao). Ilha do Sal, 3 jul. 2010b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republicafederativa-do-brasil-discursos/8425-discurso-durante-sessao-de-abertura-da-cupula-brasil-comunidade-economica-dos-estados-da-africaocidental-cedeao-ilha-do-sal-cabo-verde-3-de-julho-de-2010>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Gabinete do Ministro. Portaria nº 97, de 13 de Dezembro de 2012. Institui o Programa Mais Alimentos nas suas modalidades nacional e internacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Presidente (2011-2016: Dilma Rousseff). Discurso da ex-presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da abertura da III Cúpula América do Sul- África. Malabo, Guiné Equatorial, 22 fev. 2013. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republicafederativa-do-brasil-discursos/4693-discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-abertura-da-iii-cupula-america-do-sul-africa>>; Acesso em: 08 mai. 2018.

BUENO, Elen de Paula; & FREIRE, Marina; OLIVEIRA, Victor Arruda Pereira de. **As origens históricas da diplomacia e a evolução do conceito de proteção diplomática dos nacionais**. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM. 2017

BUGIATO, Caio. A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, RJ. v. 9, n. 14, pp.83-103, jan.-jun. 2014 Disponível em: <<http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/125>>; Acesso em: 23 fev. 2019.

CAMEX – SECRETARIA EXECUTIVA DA CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Programa de Financiamento às exportações - *Proex*. Brasília, DF, S.D.a. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/financiamento-e-garantia-as-exportacoes/programa-de-financiamento-as-exportacoes-proex>>; Acesso em: 12 mar. 2018.

CAMPO VIVO. *Florence aponta nacionalização do Mais Alimentos como próximo desafio*. 17/10/2011. Disponível em: <<https://campovivo.com.br/sem-categoria/Florence-aponta-nacionalizacao-do-Mais-Alimentos-como-proximo-desafio/>>; Acesso em: 23 fev. 2019.

CANAL RURAL. *Empresas brasileiras têm US\$ 15 bilhões investidos na África*. São Paulo, SP. 05/09/2010. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/noticias/empresas-brasileiras-tem-bilhoes-investidos-africa-21091/>>; Acesso em: 17 nov. 2019.

CANO, Wilson & SILVA, Ana Lucia Gonçalves da Política industrial do governo Lula. **Texto para discussão**. IE/UNICAMP. N. 181, Julho/2010. ISSN 0103-9466.

CAZELLA, Ademir Antônio. **Governança fundiária: caracterizar melhor para melhor apoiar**. In: MALUF, Renato S.; FLEXOR, Georges (Orgs.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais*. Rio de Janeiro, RJ. 2017. pp.72 – 81.

CCMG - CENTRO DO COMÉRCIO DE CAFÉ DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Indústria de Máquinas e implementos agrícolas cresce 24,9% em 2010*. Minas Gerais, MG. 24/02/2011. Disponível em: <<http://cccmg.com.br/industria-de-maquinas-e-implementos-agricolas-cresce-24-9-em-2010/>>; Acesso em: 09 set. 2019.

COELHO, André Luiz & SANTOS, Vinicius. O primeiro ano da Política Externa de Temer e a desconstrução das últimas décadas. **Escuta**. Disponível em: <https://revistaescuta.wordpress.com/2017/04/10/o-primeiro-ano-da-politica-externa-de-temer-e-a-desconstrucao-das-ultimas-decadas/>

CONTAG - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA. *Mais Alimentos é a resposta do governo à crise mundial*. 10/06/2008. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=101&id=4357&mt=1&nw=1>>; Acesso em: 09 jan. 2020.

CORRÊA DELFINO, Dafny; *et al.* SANTOS, R., PROCÓPIO, D., CORRÊA, S.. Distribuição do Pronaf Mais Alimentos nas unidades federativas em 2015–2017. **Revista de Política Agrícola**. Ano XXVII, N. 04, OUT/NOV./DEZ 2018. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1466>>. Acesso em: 28 jan. 2020.

COUTINHO, Luciano. “Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres” *In*: FIORI, J. L. **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

CRESOL. *Tudo que você precisa saber sobre o Pronaf*. S.l. 2017. Disponível em: <<https://www.cresol.com.br/blog/tudo-que-voce-precisa-saber-sobre-o-Pronaf/>>; Acesso: 10 mar. 2019.

CSMIA - CÂMARA SETORIAL DE MÁQUINAS E IMPLEMENTOS AGRÍCOLAS DA ABIMAQ. Balanço e retrospectiva: setor de máquinas e implementos agrícolas supera expectativas de crescimento, mas prevê grandes desafios para os próximos anos. Informativo CSMIA. Dezembro/2011. Disponível em: <[http://www.camaras.org.br/Arquivos/Html/Documentos/CSMIA/Informativos/CSMIA\\_Ed2\\_9\\_Completa.pdf](http://www.camaras.org.br/Arquivos/Html/Documentos/CSMIA/Informativos/CSMIA_Ed2_9_Completa.pdf)>; Acesso em: 10 nov. 2019.

CUNHA, André Moreira & ACIOLY, Luciana. China: Ascensão à condição de potência global – características e implicações. *In*: CARDOSO JR., José Celso; ACIOLY, Luciana; MATIJASCIC, Milko (Orgs.). *Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. Livro 2. IPEA. Brasília, DF. 2009. pp. 343 – 386.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. 2ª ed. **Rev. Brasília: FUNAG**, Brasília, DF. 2017.

DE LA FONTAINE, D. & SEIFERT, J. **The role of South-South cooperation in present Brazilian foreign policy: Actors, interests and functions**. Stockholm Papers in Latin American Studies: Stockholm. 2010

DIAS, G.M.L.S. & AMARAL, C.M. **Mudanças Estruturais na agricultura brasileira: 1980-1998**. Serie Desarrollo productivo. CEPAL. Santiago do Chile, 2011.

DINIZ, Eli. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. **Política e Sociedade**, V. 9, nº 17, outubro 2010.

EBC - EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. *Brasil se destaca internacionalmente no apoio à Ajuda humanitária*. 19/08/2012. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/internacional/2012/08/brasil-se-destaca-internacionalmente-no-apoio-a-ajuda-humanitaria>>; Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Saiba quem são os novos ministros do governo Dilma*. 23/12/2014. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2014/12/saiba-quem-sao-os-novos-ministros-do-governo-dilma>>; Acesso em: 13 nov. 2019;

ÉPOCA. *Estados Unidos* S.l. Disponível em: <<https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/07/estados-unidos-espionaram-29-integrantes-do-governo-dilma-diz-wikileaks.html>>; Acesso em: 09 set. 2019.

ERBER, Fábio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio da economia política. **Revista de Economia Política**. v. 31, n.1 (121), pp 31-55, janeiro-março/2011.

ESTADÃO. *Com 55 honrarias, Lula lidera lista de homenagens a presidentes*. São Paulo, SP. 10 de junho de 2013. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,com-55-honrarias-lula-lidera-lista-de-homenagens-a-presidentes-imp-,1040665>>; Acesso em: 13 jan. 2020.

EXAME - REVISTA EXAME. *A política de campeões nacionais naufragou. Veja o porquê*. S.l. 08/11/2013. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/revista-exame/um-modelo-que-fracassou/>> Acesso em: 10 jan. 2020.

FAO. Avaliação da Cooperação da FAO com o Brasil – 2002-2010, **Relatório Final**. Escritório de avaliação da FAO. Fevereiro, 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/bq915pt/BQ915PT.pdf>>; Acesso em: 20 out. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int.** pp. 80-97. 2008.

FEARON, James D. Domestic Politics, Foreign Policy, and theories of international relations. Annu. **Rev. Polit. Sci.** 1998.

FERRAZ, Max Benjoi. Retomando o debate: a nova política industrial do governo Lula. **Planejamento e Políticas Públicas**. S.l. N. 32. Jan/jun. 2009.

FERREIRA, Wallace. FHC e Lula na África sob as perspectivas diplomática e econômica. **Universitas Relações Internacionais**, v. 14, nº. 1, pp. 1-13, Jan-Jun/2016. Brasília/DF.

FIESP. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE SÃO PAULO. *Armando Monteiro Neto recebe a Ordem do Mérito Industrial na FIESP*. São Paulo, 2009. Disponível em: <[fiesp.com.br/noticias/armando-monteiro-neto-recebe-a-ordem-do-merito-industrial-na-fiesp/](http://fiesp.com.br/noticias/armando-monteiro-neto-recebe-a-ordem-do-merito-industrial-na-fiesp/)>; Acesso em: 26 dez. 2019.

FINEP - FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. *PSI-Programa de Sustentação do Investimento*. Rio de Janeiro, RJ. S.D. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/afinep/213-fontes-de-recurso/outras-fontes/psi-programa-de-sustentacao-do-investimento>>; Acesso em: 20 jan. 2020.

FINGERMAN, Natália. A Cooperação Sul-Sul no governo Dilma. **Núcleo de Estudos e Análises Internacionais**. 10 dez 2015. Disponível em: <<https://neai-unesp.org/a-cooperacao-sul-sul-no-governo-dilma-por-natalia-fingermann/>>; Acesso em: 14 jan. 2020.

FLEMES, Daniel & SARAIVA, Miriam Gomes. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 214-232, Dec. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292014000200214&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292014000200214&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 dez. 2019.

FOLHA DE S.PAULO. *Pequenos empresários viram alvo de Lula*. São Paulo, SP. 1998a. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc25079805.htm>>; Acesso em: 28 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Governo diz que ato é “palanque”*. São Paulo, SP. 1998b. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc21079809.htm>>; Acesso em: 26 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *FHC aumenta os subsídios para agricultura familiar*. São Paulo, SP. 17/06/1998c. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc17069802.htm>>; Acesso em: 25 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Lula não obtém apoio de grandes do PIB*. São Paulo. 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3007200210.htm>>; Acesso em: 18 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Empresários aumentam crítica a Itamaraty*. São Paulo, 28/11/2004. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2811200416.htm>>; Acesso em: 11 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Ministro da Agricultura pede demissão do governo Lula*. Folha Online. Brasília, DF. 28/06/2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79898.shtml>>; Acesso em: 28 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **PIAUI. O Desenvolvimentista**. Ed. 49, Out/2010. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-desenvolvimentista/>> Acesso em: 11 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Gerdau inicia "consultoria" ao governo de Dilma*. São Paulo, 24 de abril de 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2404201109.htm>>; Acesso em: 05 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África*. 22/03/2015. Patrícia Campos Mello. São Paulo Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1606466-brasil-recua-e-reduce-projetos-de-cooperacao-e-doacoes-para-a-africa.shtml>>; Acesso em: 14 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Financiado pelo BNDES, porto de Mariel sofre com burocracia cubana*. 28/04/2018. S.l. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/04/financiado-pelo-bndes-porto-de-mariel-sofre-com-burocracia-cubana.shtml>>; Acesso em: 08 nov. 2019.

FPA. FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Conheça os ministros e secretários do governo Lula*. 09/05/2006. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2006/05/09/conheca-os-ministros-e-secretarios-do-governo-lula/>>; Acesso em: 13 ago. 2019.

G1 – GLOBO. *Gerdau é a empresa mais internacionalizada, diz estudo*. S.l. 25/10/2006. Disponível em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,AA1324326-9356,00-GERDAU+E+A+BRASILEIRA+MAIS+INTERNACIONALIZADA+DIZ+ESTUDO.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1324326-9356,00-GERDAU+E+A+BRASILEIRA+MAIS+INTERNACIONALIZADA+DIZ+ESTUDO.html)>; Acesso em: 04 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. *Gerdau é a empresa mais internacionalizada do país*. S.l. 03/12/2007. Disponível em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL201986-9356,00-GERDAU+E+EMPRESA+MAIS+INTERNACIONALIZADA+DO+PAIS.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL201986-9356,00-GERDAU+E+EMPRESA+MAIS+INTERNACIONALIZADA+DO+PAIS.html)>; Acesso em: 16 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Brasil e Cuba assinam contrato de exploração de petróleo*. Havana, Cuba. 2008. Disponível em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,MUL844581-9356,00-](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL844581-9356,00-)

BRASIL+E+CUBA+ASSINAM+CONTRATO+DE+EXPLORACAO+DE+PETROLEO.htm  
l>; Acesso em: 20 dez. 2018

\_\_\_\_\_. *Lula leva título de “Campeão mundial na luta contra a fome”*. Brasília, DF. 10/05/2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/lula-leva-titulo-de-campeao-mundial-na-luta-contrafome-pela-onu.html>> Acesso em: 22 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Armando Monteiro tem carreira ligada à indústria*. São Paulo. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/12/armando-monteiro-tem-carreira-ligada-industria.html>; Acesso em: 13 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *20 meses após inauguração, porto “brasileiro” gera frustração em Cuba*. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/10/20-meses-apos-inauguracao-porto-brasileiro-gera-frustracao-em-cuba.html>>; Acesso em: 07 jan. 2020

GONÇALVES, Reinaldo. Política externa, viagens internacionais do presidente Lula e Comércio Exterior: o fiasco do caixeiro-viajante. **Texto para Discussão** 003. Jan, 2017. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro.

GOVERNO DO BRASIL. *Senegal assina com Ministério do Desenvolvimento Agrário adesão ao Mais Alimentos África*. Brasília, DF. 2011a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/11/senegal-assina-com-ministerio-do-desenvolvimento-agrario-adesao-ao-mais-alimentos-africa>>; Acesso em: 23 out. 2018.

\_\_\_\_\_. *Moçambique adota modelo brasileiro de desenvolvimento da agricultura familiar*. Brasília, DF. 2011b. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/11/mocambique-adota-modelo-brasileiro-de-desenvolvimento-da-agricultura-familiar>>; Acesso em: 22 mai. 2018

\_\_\_\_\_. *Brasil firma acordo de US\$95 mi para modernizar agricultura familiar em Gana*. Brasília, DF. 2011c. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/01/brasil-e-gana-firmam-acordo-de-us-95-mi-para-modernizar-agricultura-familiar>>; Acesso em: 14 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. *Programa Mais Alimentos apoia agricultores africanos e impulsiona indústria nacional*. Brasília, DF. 2011d. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/02/programa-mais-alimentos-apoia-agricultores-africanos-e-impulsiona-industria-nacional>>; Acesso em: 13 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Mais Alimentos leva políticas brasileiras para fortalecer agricultura familiar de Cuba*. Brasília, DF. 2011e. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/11/mais-alimentos-leva-politicas-brasileiras-para-fortalecer-agricultura-familiar-de-cuba>>; Acesso em: 15 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Avançam as negociações para execução do programa Mais Alimentos África*. Brasília, DF. 2011f. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/10/avancam-negociacoes-para-execucao-do-programa-mais-alimentos-africa>>; Acesso em: 20 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *MDA aponta a nacionalização do Programa Mais Alimentos como próximo desafio*. Brasília, DF. 2011g. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2011/10/mda-aponta-a-nacionalizacao-do-programa-mais-alimentos-como-proximo-desafio>

emprego/2011/10/mda-aponta-nacionalizacao-do-programa-mais-alimento-como-proximo-desafio.; Acesso em: 07 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. *Brasil é um dos maiores doadores de alimentos do mundo*. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2012/08/brasil-e-um-dos-maiores-doadores-de-alimentos-do-mundo>>; Acesso em 08 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Moçambique e Cuba adotam programa brasileiro Mais Alimentos*. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2012/01/mocambique-e-cuba-adotam-programa-brasileiro-mais-alimentos>>; Acesso em: 11/04/2018

\_\_\_\_\_. *Brasil reafirma compromisso com a África*. Brasília, DF, 2012d. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/pepe-vargas-reafirma-compromisso-de-cooperacao-com-paises-africanos-na-area-da-agricultura-familiar>>; Acesso em: 13 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Agricultura familiar exportará mais de R\$ 6 milhões em café para Cuba*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2013/04/agricultura-familiar-exportara-mais-de-r-6-milhoes-em-cafe-para-cuba>>; Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. *Mais Alimentos é exemplo de planejamento em mecanização*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/mais-alimentos-e-exemplo-de-planejamento-em-mecanizacao>>; Acesso em: 06 abr. 2018.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, DF, v. 45, n. 2, p. 301-328, June 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032007000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 05 fev. 2020.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: edições Loyola, 2008.

HIRST, M.; SOARES DE LIMA, M.R. & PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*. 2010. Disponível em: <[https://nuso.org/media/articles/downloads/p6-2\\_1.pdf](https://nuso.org/media/articles/downloads/p6-2_1.pdf)>

IANONI, Marcus. Coalizão e Política Macroeconômica nos dois governos de Lula: do tripé rígido ao flexibilizado. In: GAITÁN, Flávio; SILVA, Roberta Rodrigues; RIBEIRO, Andrea (orgs.). **Estado, Política e Desenvolvimento. Para uma agenda de pesquisa**. Alacip. Rio de Janeiro, RJ, 2016. pp. 137-168.

IBASE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. *Betinho, símbolo de cidadania...* Rio de Janeiro, RJ, S.D. Disponível em: <<https://ibase.br/pt/betinho/>>

INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Expointer 2009. *Agricultores comemoram programa mais alimentos*. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/expointer2009-agricultores-comemoram-programa-mais-alimentos>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

IPA - INSTITUTO AGRONÔMICO DE PERNAMBUCO. *Cassel: Mais Alimentos passa a ser política pública permanente*. Recife, PE. 2010. Disponível em: [http://www.ipa.br/noticias\\_detalhe.php?idnoticia=1671](http://www.ipa.br/noticias_detalhe.php?idnoticia=1671)

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, 2005-2009**. Brasília, DF. 2010. Associação brasileira de cooperação: ABC. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1233/1/Livro Cooperacao brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1233/1/Livro_Cooperacao_brasileira_para_o_desenvolvimento_internacional_2005-2009.pdf)

ITAMARATY - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Cooperação humanitária brasileira*. Brasília, S.D.a Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/cooperacao/11937-cooperacao-humanitaria-brasileira>; Acesso em: 30 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. *Diálogo Brasil-África sobre segurança alimentar, combate à fome e desenvolvimento rural*. Brasília, DF, S.D. Disponível em: <http://www.agroafrica.itamaraty.gov.br/pt-br/Main.xml>; Acesso em: 28 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *União Europeia*. Brasília/DF. S.D.b. Disponível em: [itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia](http://itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5812-uniao-europeia); Acesso em: 13 abr. 2018

KEMER, Thaise & PEREIRA, Alexsandro Eugenio. A análise da política externa na academia brasileira: um mapeamento quantitativo e qualitativo das agendas de pesquisa (1998 – 2017). 11º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Curitiba/PR. 2018.

KEPPLE, Anne W., et al. *Estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil: um retrato multidimensional*. Relatório 2014. FAO. Brasília, DF. 2014.

KUPFER, David. **Dez anos de Política Industrial**. Valor Econômico. S.l. 2013.

LAMAS, Isabella; FINAZZI, João & NASSER, Reginaldo. Entre Porto Alegre e Davos. In: MARANGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano. **Cinco Mil Dias: O Brasil na era do Lulismo**. Boitempo. São Paulo/SP. 2017.

LAVINAS, Lena. Na contramão da financeirização: preservar a provisão pública no século XXI; **Textos para debate**; LENA LAVINAS; n. 05, out/2007.

\_\_\_\_\_.; GENTIL, Denise L. Brasil anos 2000: A política social sob regência da financeirização, **Novos Estudos** – CEBRAP. Ago/2018.

LEITE, Iara da Costa. Observatório Político Sul-americano (OPSA), V.7, N.03, mar. 2012.

LEVI, Margaret. “Uma lógica de mudança institucional”. Dados. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 34. N.01, 1991, pp. 79-99.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações Internacionais e políticas públicas: a contribuição da análise de política externa, In: E. Marques e C. A. Pimenta de Faria (orgs.), **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Editora Unesp; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013, pp. 127-153.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. DISCURSO DE POSSE – 1º MANDATO. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>>; Acesso em: 14 ago. 2018

MAHONEY, James, & THELEN, Kathleen. (2010). A Gradual Theory of Institutional Change. In J. MAHONEY, J., & THELEN, K. (Orgs.), **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press.

MAPA. MINISTÉRIO DA AGRICULTUA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Irrigação por gotejamento usada no Brasil pode ajudar agricultura de Cabo Verde*. Brasília, DF. 22/11/2017. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/noticias/irrigacao-por-gotejamento-usada-no-brasil-pode-ajudar-agricultura-de-cabo-verde>>; Acesso em: 25 jul. 2018.

MDA. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *O papel do Brasil na Agricultura Familiar é destacado na ONU*. Brasília, DF. 2016, Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-papel-do-brasil-na-promo%C3%A7%C3%A3o-da-agricultura-familiar-%C3%A9-destacado-na-onu>>; Acesso: 12 dez. 18.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. *O papel do Brasil na promoção da agricultura familiar é destaque na ONU*. Brasília, DF. S.D.c. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-papel-do-brasil-na-promo%C3%A7%C3%A3o-da-agricultura-familiar-%C3%A9-destacado-na-onu>>; Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. *Evolução Histórica do Pronaf*. Brasília, DF. S.D.b. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/evolu%C3%A7%C3%A3o-do-Pronaf>>; Acesso em: 02 mai. 2018.

MDIC – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERNO E SERVIÇOS. Agenda do Ministro: Terça, 31 de julho de 2018. Brasília, DF. 31/07/2018. Disponível em: <<http://www.comexresponde.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/evento.php?area=1&evento=366>>; Acesso em: 09 out. 2019.

ME - MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Ministra diz que Planejamento será braço operacional da Câmara de Políticas de Gestão*. Brasília, DF. 11/05/2011, Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/noticias/ministra-diz-que-planejamento-sera-braco>>; Acesso em: 13 jan. 2020.

MEGAMOVELIROS. *Apex-Brasil e ABIMAQ renovam programa Brazil Machinery Solutions*. S.l. 2015. Disponível em: <<http://www.megamoveleiros.com.br/apex-brasil-e-ABIMAQ-renovam-o-programa-brazil-machinery-solutions/>>; Acesso em: 03 jan. 2019.

MILANI, C.R.S., et al. **Atlas de la política exterior brasileña**. 1ª ed. CLACSO. E-Book. 2015. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

\_\_\_\_\_. Atores e agendas no campo da Política externa brasileira em Direitos Humanos. In: PINHEIRO, L; MILANI, C. R. S. (Orgs.). **Política externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro, RJ. 2011. 1ª ED. Editora FGV. pp. 33-70.

\_\_\_\_\_. Access to Food as a Human Right: Brazil, WFP and South-South Cooperation. **Revista de Direito Internacional**, vol. 14, n.1, 2017.

MIRANDA, Samir Perrone de. & RIBEIRO, Camille Amorim Leite. A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas. I Seminário Internacional de Ciência Política Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Set. 2015.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Cúpula América do Sul – Países Árabes (ASPA)*. Brasília, DF. S.D. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/assuntos-internacionais/blocos/item/849.html>>; Acesso em: 10 nov. 19.

MYIAMOTO, Shigenoli. A Política Externa do Governo Lula: Aspirações e Dificuldades. **Idéias**. Campinas, SP. n. 3. Nova série. 2º semestre, 2011.

MOHAMMED, Yasmin. A política externa brasileira e a Cooperação Sul-Sul de Lula: o Brasil e o conflito Israelo-palestino. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, MS, v.4. n. 8, jul./dez., 2015 Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>; Acesso em: 10 out. 2019.

MST - MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. *Josué de Castro, precursor da Reforma Agrária Popular*. 05/12/18. Disponível em: <<https://mst.org.br/2018/09/05/josue-de-castro-precursor-da-reforma-agraria-popular/>>; Acesso em: 11 nov. 2019.

NYE, Joseph S. Soft Power. **Foreign Policy**, n. 80, 1990, pp. 153–171. JSTOR. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/1148580](http://www.jstor.org/stable/1148580)>; Acesso em: 22 out. 2019.

O GLOBO. *Serra critica acordo do governo Lula com país vizinho e diz que dinheiro deveria ser investido no Nordeste*. 2010. S.l. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2010/serra-critica-acordo-do-governo-lula-com-pais-vizinho-diz-que-dinheiro-devia-ser-investido-no-nordeste-5001823>>; Acesso em: 16 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Nos oito anos de governo, presidente Lula visitou 84 países*. Brasília, 04/11/2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/nos-oito-anos-de-governo-presidente-lula-visitou-84-paises-2905980>>. Acesso: 24 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Brasil no rol dos países doadores aos pobres*. 11/02/2012. S.l. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/brasil-no-rol-dos-paises-doadores-aos-pobres-3949673>>; Acesso em: 04 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. *Roberto Azevedo ganha disputa pelo comando da OMC*. 07/05/2013A. S.l. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/roberto-azevedo-ganha-disputa-pelo-comando-da-omc-8318190>>; Acesso em: 16 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Dilma leva Azevedo à África para agradecer votos na OMC*. Rio de Janeiro, RJ. 24/05/2013B. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/dilma-leva-azevedo-africa-para-agradecer-votos-na-omc-8486325>>; Acesso em: 11 nov. 2019.

OLIVEIRA, Adriana Bazzano de. O fim da Guerra Fria e os estudos de segurança internacional: o conceito de segurança humana. **AURORA** ano III, n. 5 – Dez/2009. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1221>>.

OLIVEIRA, Fabiana de, PIERI, Vitor Stuart Gabriel de. Brasil e África: seis décadas de aproximação. Intellector. **Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI)**. Ano XII, Vol. XIII, N. 25. Junho/Dezembro - 2016. Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell & SILVEIRA, Isadora Loreto da. **De Lula a Dilma: mudança ou continuidade na Política Externa brasileira para a América do Sul?** *Revista de Estudos Internacionais (REI)*. V. 6, N.2, 2015.

ONUBR – NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. *Diretor-Geral da FAO participa de diálogo entre Brasil e África sobre a luta contra a fome*. Brasília, DF. 2010. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/diretor-geral-da-fao-participa-do-dialogo-entre-brasil-e-africa-sobre-a-luta-contra-a-fome>>; Acesso em: 03 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lula recebe Prêmio Mundial de Alimentação*. Brasília, DF. 22/06/2011. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/lula-recebe-premio-mundial-de-alimentacao/> > Acesso em: 22 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *WFP, Centro de Excelência contra fome do Programa Mundial de Alimentos*. S.D. Brasília, DF. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pma/>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

O SUL. *Presidente do SIMERS pleiteia continuidade do programa Mais Alimentos Internacional em Brasília*. Brasília, DF. 13/07/19. Disponível em: <<https://www.osul.com.br/presidente-do-simers-pleiteia-continuidade-do-programa-mais-alimentos-internacional-em-audiencia-em-brasil>>; Acesso em: 08 jan. 2020.

PENHA, Eli Alves. Imagem e representação social da África no Brasil: a geopolítica africana no governo Lula. **GeoUERJ**, n. 33, e. 34310. Rio de Janeiro/RJ, 2018.

PINO, Bruno Ayllón. As relações entre Brasil e Europa durante o segundo governo Lula: a aposta na Associação Estratégica. Desafios para a construção de uma agenda comum entre Brasil e Europa. 23/05/2011. Disponível em: <[https://www.kaS.D.e/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4959a237-a652-3d5a-b094-dbb8a328e0c3&groupId=265553](https://www.kaS.D.e/c/document_library/get_file?uuid=4959a237-a652-3d5a-b094-dbb8a328e0c3&groupId=265553)>; Acesso em: 18 nov. 19.

PINTO, H. S. A Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (Parte 1): A Modernização do Estado e os Avanços na Superação da Fome. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (**Texto para Discussão nº 150**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos); Acesso em: 16 mar. 18.

PINTO, G.L.; BELMONTE, I & PÁDUA, C. A. **Exportações brasileiras de máquinas e implementos agrícolas para a África: análise da situação atual e do ambiente de negócios**. S.l. 2012.

PORTAL ÁFRICA. AGROPECUÁRIA BRASILEIRA PARA OS TRÓPICOS. *Apresentação*. Disponível em:

<[http://www.portalafrica.com.br/portalafrica/public\\_html/conteudo/informacoes.html](http://www.portalafrica.com.br/portalafrica/public_html/conteudo/informacoes.html)>; Acesso em: 10 out. 2018.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Vol. 42, No. 3. (Summer, 1988), pp. 427-460.

REZENDE, Flávio da Cunha. Convergências e controvérsias sobre a mudança institucional: modelos tradicionais em perspectiva comparada. **Rev. Sociol. Polit. [online]**. 2012, vol. 20, n. 41, pp.37-51. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782012000100004>>; Acesso em: 13 jun. 2019.

RIBEIRO, C. O. *Adjustment changes: Brazil's african policy during the post-cold war period*. **Rev. Sociol. Polit. [online]**. 2010, vol. 18, n. 35, pp. 55-79.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 35-58, July 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002010000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 nov. 2019.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 2, n. 1, pp. 01-12, Mar. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512004000100006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000100006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 dez. 2019.

SAIN – SECRETARIA DE ASSUNTOS INTERNACIONAIS. *Cofig*. Deliberações da 156ª Reunião Extraordinária de 25.01.2018. Disponível em: <[http://www.camex.gov.br/images/PDF/Financiamento/ComunicadoPublicoCofig/COFIG\\_156\\_RO\\_Publicao.pdf](http://www.camex.gov.br/images/PDF/Financiamento/ComunicadoPublicoCofig/COFIG_156_RO_Publicao.pdf)>; Acesso em: 10 jan. 2020.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, v. 11, n. 2, 1999.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 44, pp. 25-35, dez. 2014. Disponível em <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992014000400003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000400003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 11 dez. 2019.

\_\_\_\_\_.; BRICENO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional [online]**. 2009, vol.52, n.1, pp.149-166. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292009000100008>.

SEAD - SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *SAF: Sobre o Programa*. Brasília, DF, S.D.a Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-mais/sobre-o-programa>>; Acesso em: 12 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. *Cooperação Internacional*. Brasília, DF, S.D.b Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/aipc/coopera%C3%A7%C3%A3o-internacional>>; Acesso em: 02 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. *Programa Mais Alimentos Internacional (PMAI)*. Brasília, DF, S.D.c. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/mais-alimentos-internacional>>; Acesso em: 22 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. *Mais Alimentos Internacional estimula exportação de empresas brasileiras de pequeno porte*, DF. 2015a. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/mais-alimentos-internacional-estimula-exporta%C3%A7%C3%A3o-de-empresas-brasileiras-de-pequeno-porte>> Acesso em: 26 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. *Mais Desenvolvimento para Moçambique*. Brasília, DF. 2015c. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/mais-desenvolvimento-para-mo%C3%A7ambique>>. Acesso: 29 mar. 2018.

SENADO FEDERAL. Mensagem nº 4, de 2018. Brasília, DF. 2018. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/S.D.leg-getter/documento?dm=7573074&disposition=inline>>; Acesso em: 03 abr. 2019.

SENHORAS, Elói Martins. A internacionalização empresarial e a paradiplomacia corporativa nas relações econômicas internacionais. *Meridiano*. 47, nº 116, mar. 2010. pp. 9 -11.

SERPRO. Notícias. Drawback verde amarelo entra em vigor no dia 1º de outubro. Brasília, DF. 18/09/2008. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/drawback-verde-amarelo-entra-em-vigor-no-dia-1o-de-outubro>> Acesso em: 22 dez. 2019.

SILVA, S. P. A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro, RJ. **IPEA**. 2014.

SIMERS - SINDICATO DAS INDÚSTRIAS DE MÁQUINAS E IMPLEMENTOS AGRÍCOLAS DO RIO GRANDE DO SUL. *ABIMAQ pede ao governo ampliação do Mais Alimentos*. Rio Grande do Sul. 2010. Disponível em: <<http://www.simers.com.br/noticia.php?id=205>>; Acesso em: 03 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *MDA autoriza cadastro de empresas brasileiras para Mais Alimentos Internacional*. Rio grande do Sul. 2013. Disponível em: <<http://www.simers.com.br/noticia.php?id=5602>>; Acesso em: 03 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. *Expointer debate o programa Mais Alimentos*. 28/08/2012. Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.simers.com.br/noticias/detalhes/471/>>; Acesso em: 21 mar. 2018.

SOUZA, Angelita Matos. A política de desenvolvimento dos governos Lula (o BNDES). In: **Revista Geografia e Pesquisa**. Ourinhos. S.l.. v. 6. N.1. jan/jun, 2012.

TERRA. *Lula chega a Jerusalém em visita histórica ao Oriente Médio*. S.l. 14 mar 2010. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/mundo/oriente-medio/lula-chega-a->

[jerusalem-em-visita-historica-ao-orientemedio,580978c65940b310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/473078/complemento_1.htm?sequence=2&isAllowed=y)>; Acesso em: 20 out. 2019

TOMAZINI, Carla Guerra & LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, pp. 13-30, jun. 2016.

VALOR ECONÔMICO. *Para empresários, bloco tem culpa por fracasso em acordos bilaterais*. 08/01/2007. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/473078/complemento\\_1.htm?sequence=2&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/473078/complemento_1.htm?sequence=2&isAllowed=y)>; Acesso em: 06 jan. 2020.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**. Vol. 14. N. 04. Jul – Ago. Campinas, SP. 2005.

VIEIRA, Diego Mota & GOMES, Ricardo Corrêa. Mudança institucional gradual e transformativa: a influência de coalizões de advocacia a grupos de interesses em políticas públicas. **Organizações & Sociedade**. Vol.21, n.71, out-dez/2014, pp. 679-694.

VIGEVANI, Túlio & CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. vol. 29. n.2. Jul-Dez. Rio de Janeiro, RJ. 2007. pp. 273-335.

\_\_\_\_\_.; OLIVEIRA, Marcelo F. de, & CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca da autonomia pela integração. **Tempo Social**, USP. São Paulo, 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). **Revista de Ciências Sociais**, v.5, n.2, jul-dez. 2005.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A Dimensão Geoestratégica do IBAS. *In*: ZHEBIT, Alexander (Org.). Brasil – Índia – África do Sul: Emergência do Sul Global. Rio de Janeiro: Granma. 2010.

WFP - CENTRO DE EXCELÊNCIA CONTRA A FOME. Abastecimento alimentar e Compras públicas no Brasil: Um resgate histórico. **Série Políticas Sociais de Alimentação**. Disponível em:

<[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/PAA\\_Institucional\\_Estudo1\\_Historico\\_lowres.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/PAA_Institucional_Estudo1_Historico_lowres.pdf)>; Acesso em: 15 dez. 2019.

WORLD BANK. Depth of food deficit (kilocalories per person per day. S.D. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/SN.ITK.DFCT>>; Acesso: 22 mai. 2018.