

A política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010) e a cooperação para o desenvolvimento: o caso do Fome Zero e a sua instrumentalização

Brazilian foreign policy during President Lula (2003-2010) and cooperation for development: the Fome Zero case

Felipe Bortoncello Zorzi
Marina de Oliveira Finger

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a instrumentalização da cooperação para o desenvolvimento na política externa brasileira durante os governos Lula (2003-2010). No período há uma retomada da relação entre política externa e desenvolvimento, que se reflete não só nos discursos, mas também nas ações externas do governo. Por meio da análise de ações da política externa brasileira e da repercussão destas no âmbito internacional, pretende-se identificar o papel dos projetos de cooperação para o desenvolvimento na inserção internacional brasileira. As principais conclusões são de que tais projetos se relacionam com a defesa da cooperação Sul-Sul, dentro da busca do governo pela diversificação de parceiros e pelo embasamento de sua posição internacional.

Palavras-chave: Cooperação; Desenvolvimento; Política externa brasileira; Cooperação Sul-Sul.

Abstract

This article's objective is to analyze the use of development cooperation in Brazil's foreign policy during Lula's mandates (2003-2010). During this period there has been a rebirth of development-foreign policy relations, reflected not only in Brazilian foreign policy speeches, but also in its actions. Through the analysis of Brazilian foreign policies and its repercussion, we intend to identify the role development cooperation projects played in Brazil's external insertion. Our main conclusions are that such projects are related to the South-South Cooperation defense, which is related to the government search for the diversification of its external partners and foundation for its international position.

Key words: Cooperation; Development; Brazil foreign policy; South-South cooperation.

No fim do governo Fernando Henrique Cardoso observou-se uma crise do modelo neoliberal de inserção internacional adotado ao longo dos anos 1990. O governo Lula acabou por determinar o fim da influência neoliberal na política interna e externa brasileira. O foco no desenvolvimento e na justiça social de seu governo se mostrou tanto interna quanto externamente, e se refletiu na maior ênfase dada a programas sociais e ao uso da política externa como meio de promover o desenvolvimento. Na ação internacional do governo, esse novo foco se mostrou também pelo aumento da cooperação para o desenvolvimento bilateral e multilateral, em diversos setores e especialmente no âmbito da cooperação Sul-Sul.

O objetivo do presente artigo, então, é realizar um levantamento dos projetos de “cooperação técnica para o desenvolvimento”, analisar sua importância, em especial a exportação do programa Fome Zero e sua repercussão para a política externa brasileira, executados ao longo dos dois mandatos de Lula, entre 2003 e 2010, buscando enquadrá-los no modelo de inserção internacional adotado pelo país. O sistema internacional tem visto uma crescente demanda por maior participação de atores anteriormente relegados a segundo plano, e o Brasil se enquadra nesses países emergentes. A cooperação Sul-Sul é um importante espaço para o crescimento e fortalecimento desses novos atores. Neste artigo pretende-se entender como o país vem instrumentalizando, desde o governo Lula, a cooperação para o desenvolvimento para o alcance de seus interesses nacionais.

A política externa brasileira e a cooperação para o desenvolvimento no período Lula (2003-2010)

O ex-presidente Lula assumiu o governo em um momento de crise da política externa brasileira. O modelo neoliberal adotado ao longo da década de 1990 encontrava-se desgastado e era criticado mesmo por membros do Itamaraty (SILVA, 2009). Seus efeitos controversos já se faziam sentir no país, e muitos acreditavam ser a hora de uma mudança de foco na ação internacional, abandonando-se os princípios do Consenso de Washington e adotando-se uma postura mais ofensiva com relação aos interesses nacionais. Ao mesmo tempo, o sistema internacional também se

encontrava diferente daquele da década anterior, havendo agora novos atores almejando maior participação e poder dentro dele. O multilateralismo e o crescimento dos países emergentes resultavam em demandas por maior democratização do espaço internacional, abrindo espaço para que não só os países desenvolvidos pudessem influenciá-lo (CERVO; BUENO, 2011).

Lula, então, manteve alguns princípios da política externa anterior – solução pacífica de controvérsias, autodeterminação, não-intervenção, primado do direito internacional, igualdade entre os Estados e busca pelo interesse nacional – mas adotou novos posicionamentos com relação a alguns dos pilares da ação internacional no período prévio. Justiça social passou a ser um tema guiador das políticas adotadas tanto interna quanto externamente. A defesa do neoliberalismo foi suprimida da atuação brasileira, e o ideal de “autonomia pela integração” foi substituído pela “presença soberana”. Segundo Puente (2010), esse novo modelo de inserção internacional englobaria quatro elementos: perspectiva humanista da ação externa, afirmação nacional, reconstrução da autoestima do povo e recuperação da função do Estado como indutor de desenvolvimento.

A política externa brasileira passou a dar mais atenção aos países em desenvolvimento, focando na cooperação Sul-Sul. Essa é uma perspectiva que se buscou concretizar ao longo dos dois mandatos do ex-presidente, e que acabou por dar à “cooperação para o desenvolvimento” mais relevância dentre os instrumentos de ação externa do governo. O fortalecimento da posição internacional do país passou pela tentativa de aumentar a sua participação no sistema internacional, inclusive por meio do auxílio em áreas como a social. Não é à toa que as regiões prioritárias para o Brasil em termos de cooperação para o desenvolvimento foram estratégicas para o modelo de inserção escolhido: América do Sul, Caribe e África (PUENTE, 2010). O aprofundamento da integração da América do Sul foi um dos objetivos centrais da política externa de Lula e da estratégia de ganho de poder brasileira. No Caribe, o Haiti cumpriu um papel fundamental na agenda internacional do Brasil, devido à sua liderança na missão de paz que se instalou no país em 2004. O continente africano ressurgiu no século XXI como uma região estratégica para muitos países do mundo, e os laços históricos e culturais que o Brasil

compartilha com alguns países africanos foram utilizados como um facilitador no seu esforço de aproximação.¹

A ideia de “desenvolvimento” voltou a aparecer como um dos temas principais dos discursos do presidente, que já na sua posse em 2003 afirmou: “Apoiaremos os esforços para tornar a ONU e suas agências instrumentos ágeis e eficazes da promoção do desenvolvimento social e econômico” (LULA *apud* BRASIL, 2003b, p. 11). Celso Amorim foi ainda mais direto em seu discurso de posse como ministro das Relações Exteriores em 2003, quando disse que um dos objetivos do governo era viabilizar o desenvolvimento sustentável e eliminar a pobreza do mundo (AMORIM *apud* BRASIL, 2011a). Amorim foi além, e afirmou a instrumentalização do apoio ao desenvolvimento na política externa brasileira: “As políticas cultural, de cooperação técnica, científica e tecnológica serão elementos essenciais da política externa do governo Lula” (AMORIM *apud* BRASIL, 2011a, p. 16).

Não só o desenvolvimento, mas também a ideia de “justiça social” frequentemente estavam presentes nos discursos do ex-presidente e do ex-chanceler. Lula afirmava que o desenvolvimento econômico precisa ser acompanhado de redistribuição de renda. Em discurso no III Fórum Social Mundial em janeiro de 2003, Lula falou sobre o convite para o liberal Fórum Econômico Mundial de Davos na Suíça:

Faço questão de ir a Davos para dizer [...] que não é possível continuar uma ordem econômica na qual poucos podem comer cinco vezes ao dia e muitos passam cinco dias sem comer no planeta Terra. Dizer a eles que é preciso uma nova ordem econômica mundial, em que o resultado da riqueza seja distribuído de forma mais justa, para que os países pobres tenham a oportunidade de ser menos pobres. (LULA *apud* BRASIL, 2003b, p. 38)

Puente (2010) identifica, a partir da análise dos discursos de Lula e de Amorim, cinco fatores ligados à cooperação para o desenvolvimento proposta por ambos: o reforço da cooperação Sul-Sul, o combate à fome e à pobreza, o combate ao HIV/Aids, o foco na África e, desde 2004, a ajuda ao Haiti.

1. Alguns especialistas são céticos quanto ao papel da política externa brasileira para essas regiões. Lê-se com certa frequência termos como “imperialismo brasileiro”, “subimperialismo”, “hegemonia regional brasileira”, “disputa de influência entre países emergentes”. A ideia de que o Brasil estaria buscando criar uma área de influência através do auxílio, favorecer suas empresas nacionais, garantindo a ampliação de seus interesses nessas regiões é bastante comum até mesmo nos países receptores de cooperação para o desenvolvimento.

O princípio da “não-indiferença” e da “diplomacia solidária”, então, foram duas das maiores bandeiras da diplomacia do governo Lula. De acordo com o próprio Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores do governo Lula, “o governo brasileiro não estava indiferente às necessidades dos países atingidos pela pobreza, conflitos armados e desastres naturais”, e “a atitude de não-indiferença não é contraditória com a defesa dos próprios interesses (nacionais)” (AMORIM, 2010, p. 225). Para o ministro, não havia dúvida de que uma política externa baseada na solidariedade, num senso de humanidade, que beneficiasse o desenvolvimento dos mais pobres e mais vulneráveis não somente contribuiria para a paz e a prosperidade do mundo, mas também traria benesses políticas e econômicas para o Brasil (AMORIM, 2010).

A cooperação para o desenvolvimento de fato saiu do discurso e se concretizou em algumas ações do governo Lula. O Brasil passou a adotar uma posição de liderança cada vez maior em discussões relacionadas ao desenvolvimento. O Fórum de diálogo Índia/Brasil/África do Sul (Ibas), criado em 2003, se propunha a exatamente discutir os projetos de desenvolvimento social e econômico dos países em desenvolvimento. Uma das bandeiras do grupo era a associação entre inclusão social e desenvolvimento, o que resultou no estabelecimento de um fundo no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento para o alívio da pobreza e da fome, que financia projetos sociais em diversos países. No G-20 comercial o país buscou exercer um papel de líder da defesa do fim dos entraves ao comércio agrícola internacional, que acaba por prejudicar inúmeros países em desenvolvimento que exportam bens agrícolas. Além disso, em 2006 entrou em funcionamento o Fundo de Financiamento do Mercosul (Focem), cujo objetivo é reduzir as assimetrias entre os países integrantes do bloco, inclusive as sociais.

As ações do governo não se restringiram ao âmbito multilateral. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2009, 97% dos recursos destinados à assistência humanitária foram canalizados bilateralmente, o que se contrapunha dramaticamente aos dados de 2005: nesse ano, 58% do valor foi enviado a organizações internacionais. Tais informações parecem significativas se considerarmos também o aumento do valor destinado à assistência humanitária, pois se em 2005 esse valor era de R\$ 1,19 milhão, em 2009 alcançou a marca de R\$ 87,04 milhões. No mesmo período, houve também um aumento significativo dos recursos

destinados à cooperação técnica, científica e tecnológica. Ainda de acordo com o relatório do Ipea, em 2009 o governo aplicou cerca de R\$ 97,7 milhões em projetos de cooperação, tanto de forma bilateral, quanto triangulares – em que há participação também de algum outro país ou organismo internacional. Novamente, porém, as relações bilaterais são privilegiadas, e correspondem a 92% do total dos recursos. Nos dois casos aqui levantados, a cooperação Sul-Sul foi o princípio guiador dos projetos (Ipea, 2010).

Cooperação técnica internacional para o desenvolvimento

O fato de o Brasil ter acumulado ao longo do governo Lula bons resultados na implementação de políticas públicas de caráter social, que continuavam a se expandir e se consolidar internamente, levou outros países a demandarem o compartilhamento dessas boas experiências. Somando-se o fortalecimento dos movimentos sociais, a consolidação da democracia e a maior estabilidade econômica e financeira, a cooperação brasileira ganhou crescente consistência e visibilidade. E essa repercussão positiva levou o Brasil a receber um progressivo reconhecimento internacional (Ipea, 2010).

Baseando-se nos conceitos de “diplomacia solidária” e “não-indiferença”, o campo da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), ou Cooperação Técnica Horizontal, tornou-se um elemento muito importante da política externa brasileira. Ilustrativo disso é o fato de que a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), parte integrante da estrutura do Ministério das Relações Exteriores e responsável por negociar, coordenar e implementar a cooperação técnica internacional, ainda no primeiro mandato de Lula, recebeu um aumento de investimento do governo de 4,5 milhões de reais em 2003 para quase 28 milhões de reais em 2005. Esses valores representam um aumento de 0,43% para 2,5% do orçamento total do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (PUENTE, 2010). A amplitude da capacidade técnica, tecnológica e material do setor público e da sociedade civil do país permitiu que se desenvolvessem iniciativas de intercâmbio em diversas modalidades, especialmente na cooperação nos campos científico-tecnológico, técnico, educacional e econômico, e de assistência humanitária (Ipea, 2010). Dessa maneira, a missão da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento parecia fundamentalmente contribuir para o aumento das relações do Brasil com países em

desenvolvimento, ao mesmo tempo em que promove o progresso econômico e social de outros povos através do compartilhamento de políticas públicas bem-sucedidas.

A cooperação brasileira, de 2003 a 2010, focou-se em algumas áreas principais: desenvolvimento de recursos humanos (parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai), educação (reprodução de programas como bolsa escola, alfabetização solidária), saúde pública (parceria com a Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz), agricultura (parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, com foco em biocombustíveis e agricultura tropical) e desenvolvimento social (apoiando o papel dos estados na promoção do desenvolvimento, através da exportação de programas como o Bolsa Família e o Fome Zero) (ALVES, 2013).

No campo da cooperação internacional em educação, instituições como o Ministério da Educação, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), universidades, além da sociedade civil e organizações não-governamentais, como a Alfabetização solidária, receberam alguns incentivos para desenvolver políticas de ensino público, estruturação de instituições de ensino, programas de merenda escolar, de ensino de adultos e ensino a distância. Na área do meio ambiente, o Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e outras instituições realizaram alguns projetos de gestão e recuperação ambiental, gestão de recursos naturais (hídricos e florestais), monitoramento de incêndios florestais, dentre outros (PUENTE, 2010).

No entanto, sua maior ênfase foi na cooperação internacional em tecnologia agrícola, em saúde e em desenvolvimento social. As políticas públicas desenvolvidas ao longo do governo Lula tiveram um forte viés social e muitos foram os programas sociais realizados durante seu governo, como Fome Zero, Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Luz para todos, Programa Universidade para Todos (ProUni) e Brasil Alfabetizado. Alguns desses programas tiveram resultados reconhecidos internacionalmente, e o prestígio e a política externa ativa de Lula permitiram que se exportasse o conhecimento técnico dessas políticas públicas brasileiras e mesmo de algumas das políticas sociais bem-sucedidas de seu governo, principalmente para países da América Latina, do Caribe e da África.

No campo da cooperação em desenvolvimento social, tiveram grande importância os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, dos Esportes, entidades da sociedade civil e ONGs, como a Pastoral da Criança e Missão Criança. Esse setor trabalha pela redução da pobreza, inclusão social, direitos humanos, política de proteção a minorias, redução da mortalidade infantil, erradicação do trabalho infantil, políticas de gênero, programas de geração de emprego e renda, inserção pela prática esportiva e outros (PUENTE, 2010). Contudo, os projetos de cooperação mais importantes foram em relação a programas como Bolsa Família e Fome Zero.

Diversos programas de tecnologia agrícola foram realizados com países da África e da América Central. A própria Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) abriu um escritório em Accra, Gana em 2006, onde desde então vem auxiliando no desenvolvimento de pequenas propriedades de agricultura familiar e no crescimento da agricultura de exportação. Ela possui quatro grandes projetos em Moçambique, Senegal, Mali e Gana, onde desenvolve uma agenda definida pelo governo através da ABC, com o objetivo declarado de promover desenvolvimento social e crescimento econômico (EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA, 2013). A Embrapa já possuía outros dois escritórios no Panamá e na Venezuela, onde desenvolvia projetos na mesma direção.

O Brasil tem grande experiência em pesquisas agrícolas, assistência técnica, extensão rural e ensino profissionalizante. Internamente, essas políticas buscam atender a demandas de produtores rurais, agricultura familiar, assentamentos de reforma agrária, extrativistas, indígenas, ribeirinhos e entidades de classe, como sindicatos e colônias de pescadores. Por meio dessas experiências, o governo Lula buscou realizar diversos programas de cooperação internacional. Buscando o desenvolvimento regional, os projetos visavam a alcançar o maior número possível de agricultores familiares, com serviços de educação e pesquisa voltados às produções de cacau, palmáceas, seringueira, pastagens, fruteiras etc., assim como conservação e fertilidade do solo, fisiologia da produção, pré e pós-colheita, melhoramento genético e ações socioeconômicas. Outro projeto de grande repercussão foi a Cooperação Internacional para a Difusão da Agroenergia, que buscou implantar ações de fomento à produção e ao uso de biocombustíveis em países terceiros como meio de desenvolvimento econômico e social. Técnicos brasileiros foram enviados principalmente para países na África,

Ásia e Caribe, onde há potencial para a produção de cana-de-açúcar, buscando mostrar como pode ser possível conciliar a produção de biocombustíveis com a produção de alimentos (Ipea, 2010).

Em relação à saúde, um dos principais programas de cooperação foi o relativo à área de DST/HIV/Aids, na qual o Brasil havia chegado a níveis reconhecidos de excelência internacional (PUENTE, 2010). O Ministério da Saúde atuou no desenvolvimento da cooperação nesse campo em relação aos recursos utilizados, aos critérios técnicos e, de certa forma, na escolha dos países que receberiam auxílio. Outros problemas, como imunização, combate a doenças tropicais e epidemias, envolvem instituições como a Fiocruz, Farmanguinhos, universidades e centros de pesquisa médica. Ademais, iniciativas foram incentivadas pelo governo fora do país, como a atenção à saúde materno-infantil, a capacitação para a produção de vacinas contra a febre amarela, o combate à malária e à doença de chagas, e a formação de recursos humanos para hospitais e laboratórios (Ipea, 2010).

O projeto Fome Zero

O projeto Fome Zero surgiu como uma discussão do Instituto de Cidadania de São Paulo em 2001. Durante a campanha eleitoral de 2002, Lula adotou o projeto elaborado no âmbito do Instituto no seu programa de governo. Uma vez eleito, o Fome Zero tornou-se uma das prioridades do presidente.² O núcleo do plano era abordar a questão da insegurança alimentar e nutricional paralelamente à da pobreza, tendo como princípio norteador o direito à alimentação (BELIK; DEL GROSSI, 2003). O programa atuava sobre quatro eixos: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação, mobilização e controle social. Diversas ações de naturezas distintas foram criadas, direcionadas para cada um dos eixos, incluindo desde programas de transferência de renda até incentivos fiscais ou redução de tributos. Da mesma forma, vários foram os órgãos e as instâncias do governo envolvidos na estruturação e na implementação do programa. Essa multiplicidade de programas e de atores pode ser explicada pela visão multidimensional e intersetorial que os autores do projeto possuíam sobre a questão da segurança alimentar (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Segundo o projeto do Fome Zero:

2. Em seu discurso de posse, em 2003: “[...] defini entre as prioridades do meu governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero” (BRASIL, 2003a).

A questão alimentar tem que começar a ser equacionada simultaneamente por três grandes eixos de políticas: ampliação da demanda efetiva de alimentos, barateamento dos preços dos alimentos e programas emergenciais para atender aquela parcela da população excluída do mercado. (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 81)

As suas políticas foram divididas em estruturais, específicas e locais. Essas últimas, por sua vez, foram subdivididas em políticas voltadas às áreas rurais, às pequenas e médias cidades e às metrópoles. Pode-se, então, definir o Programa Fome Zero como um conjunto de programas complementares (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2006). A implementação do programa se deu heterogeneamente, tendo sido as primeiras ações voltadas à população nordestina devido ao seu estado de maior vulnerabilidade.

O projeto buscou envolver a sociedade na sua implementação, e para isso criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que havia sido institucionalizado em 1993, durante o governo Itamar Franco, mas teve seu funcionamento interrompido em 1995. O Consea é diretamente ligado à Presidência da República, mas não possui capacidade deliberativa. Ele reúne representantes de todos os ministérios envolvidos no projeto e da sociedade civil, e seu poder de influência consiste no respaldo que lhe é dado por essa última, o que o levou a obter diversos êxitos, como ter sido o espaço de construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar ou ter elaborado a proposta de lei sobre segurança alimentar e nutricional. O Conselho, então, se apresenta como um espaço de diálogo entre a sociedade e o Estado (BRASIL, 2009). Além do órgão em nível nacional, o Consea possui representações também nos níveis estaduais e municipais. Além do Consea, o governo também implementou o Mutirão contra a Fome, que consistia em campanhas de doações de alimentos, de doações em dinheiro e de organização de voluntários para o fortalecimento do programa.

Outro aspecto importante, reconhecido desde o princípio do projeto, foi a necessidade de integração horizontal dentro do governo. Já no projeto do programa em 2001, foi destacada a importância da atuação do governo por meio de todos os seus campos de intervenção (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Os formuladores da política encontraram três dimensões causadoras da fome e que exigiam ações multisetoriais: a demanda insuficiente, a incompatibilidade entre os preços dos alimentos e o baixo poder de com-

pra da população e a exclusão dos mais pobres do mercado (FOME ZERO, 2001). O Fome Zero, então, seria o responsável por inserir no mercado todos esses excluídos, e por isso as exigências de políticas eram variadas.

A exportação da experiência brasileira

O programa Fome Zero teve um impacto no Brasil, mas esse impacto não se limitou ao país. Ele se estendeu a outros países e não somente na América Latina, mas também na África e na Ásia. O modelo brasileiro liderado pelo governo Lula inspirou outros países a seguirem um exemplo semelhante na definição, financiamento e implementação de programas nacionais de segurança alimentar (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2006). A articulação de temas relacionados com segurança alimentar, que abrangem desde direitos humanos à alimentação adequada, até reforma agrária, recebeu crescente atenção do governo brasileiro nos fóruns internacionais (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2006). O apoio a programas relacionados à segurança alimentar, desde então, tornou-se central nas políticas de cooperação técnica bilateral do Brasil com alguns países, destacando-se os países da América Latina e África.

Em 2006, foi realizada em Caracas uma conferência regional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO, na qual diversos países endossaram a Iniciativa para a América Latina e o Caribe sem Fome 2025 (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2006). Esses países apresentavam um claro interesse em adaptar o modelo para suas respectivas populações e, para isso, a cooperação técnica com o governo brasileiro poderia oferecer uma boa ferramenta. Desde 2006 realizaram-se seis reuniões do Grupo de Trabalho 2025 na Guatemala (2006), Colômbia (2007), Argentina (2008), Equador (2010), Peru (2011) e Guiana (2012), as quais buscaram dar seguimento regular ao programa, intercambiando informações e abordando temas relevantes relativos à segurança alimentar e nutricional. Em 2009, a iniciativa foi oficialmente estabelecida e hoje é coordenada pela FAO, juntamente com o apoio da parceria FAO/Espanha para a América Latina e Caribe e do Programa de Parceria Internacional Brasil/FAO (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2012b).

A parceria do governo brasileiro com a FAO América Latina e Caribe teve como objetivos o fortalecimento de programas nacionais de alimentação escolar, promoção de mecanismos de compra institucional de alimentos de agricultura familiar, formulação de diálogos e políticas públicas na sociedade civil, apoio em situações de emergência, fortalecimento de políticas públicas pelas instituições de aquicultura, fortalecimento de políticas públicas agroambientais como instrumento para a redução da pobreza rural e da insegurança alimentar dos países e contribuição para a segurança alimentar e nutricional e superação da pobreza da população mais vulnerável da região (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2012b).

No Haiti, como forma de promover a segurança alimentar, foi estabelecida uma unidade de validação de tecnologias agrícolas numa parceria entre os dois governos, haitiano e brasileiro, além de terem sido criados também projetos de aprimoramento na produção de arroz, feijão, milho, mandioca e hortaliças e projetos para o fortalecimento da agricultura familiar (MATEOS, 2011). Igualmente, no âmbito da cooperação bilateral e multilateral entre países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) houve uma cooperação técnica em combate à fome. Das 41 iniciativas entre eles nos mais diversos campos e em diversos graus de execução, 11 projetos poderiam ser incluídos na área de segurança alimentar e nutricional (KLUG, 2010).

Em 2010, no último ano do governo Lula, realizou-se o Diálogo Brasil/África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, onde foram firmados três programas de parceria com a FAO e o PMA (Programa Mundial de Alimentos da ONU) em matéria de cooperação técnica, com o intuito de reproduzir políticas públicas bem-sucedidas no país, no qual estavam integrados objetivos de inclusão social, combate à fome e à pobreza. Nesse contexto o Brasil e a FAO iniciaram um programa de parceria para o fortalecimento da agricultura e a promoção de segurança alimentar e nutricional em países da África, contemplando vários projetos-pilotos baseados no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) brasileiro. Em parceria com ambos os órgãos da Organização das Nações Unidas, o governo também iniciou o desenvolvimento de programas que visavam a aprimorar políticas de segurança alimentar relacionadas à alimentação escolar, financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pela ABC. Por

último, o PMA se comprometeu a realizar em Brasília um centro de excelência que buscará capacitar pessoal de todas as regiões em desenvolvimento (BRASIL, 2011c). O programa-piloto de aquisição de alimentos africano (*Purchase from Africans for Africa*), iniciado em cinco países (Etiópia, Malawi, Níger, Moçambique e Senegal) em 2010, na ocasião do referido diálogo, tinha como objetivo auxiliar grupos de agricultores para envolvê-los na produção e comercialização de alimentos (cereais e leguminosas), e ao mesmo tempo ajudar a complementar e diversificar a dieta. Adaptando a experiência brasileira à sua realidade, a iniciativa buscava contribuir para a realização de políticas públicas de longo prazo de compras locais para assistência alimentar com amplo envolvimento da sociedade civil (PAA África, 2013).

Em 2011, já findo o governo Lula, foi anunciada a eleição do brasileiro José Graziano da Silva para a direção-geral da FAO, onde desde 2006 era subdiretor-geral. Ele foi o coordenador da elaboração do Programa Fome Zero em 2001, depois nomeado, por Lula, ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, assumindo assim o dever de implementar o programa. De acordo com o governo, o projeto, que ajudou a tirar 24 milhões de pessoas da pobreza e a reduzir 25% da subnutrição no Brasil, contribuiu para a sua eleição (BRASIL, 2011c). De certa forma, isso indica um resultado do papel da cooperação técnica internacional desenvolvida durante o governo Lula, principalmente no que tange ao combate à fome.

Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) no Rio de Janeiro em 2012, o secretário-geral das Nações Unidas, Ban Ki Moon, lançou o “Desafio Fome Zero” para a redução da fome no mundo até 2015. Ao fazê-lo, o secretário-geral reconheceu que a inspiração veio da campanha nacional do governo brasileiro, além do importante papel representado pelo novo diretor-geral da FAO na sua implementação (FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, 2012a). O próprio nome da iniciativa remete ao programa original do governo Lula.

Conclusão

A política externa adotada por Lula apresentou uma inovação fundamental em relação ao governo anterior ao enfatizar a sua

vertente desenvolvimentista, tanto para o âmbito interno quanto para o externo. Internamente voltou-se a utilizar a política externa como um meio de desenvolvimento e abandonou-se a veia exclusivamente neoliberal que estivera presente na sua formulação e execução ao longo da década de 1990. Externamente definiram-se os conceitos de “diplomacia solidária” e “não-indiferença”, que serviram como guia para a atuação do governo com relação a países em desenvolvimento. Ideais como justiça social, fim da pobreza e erradicação da fome passaram a aparecer de maneira constante nos discursos de Lula e Amorim.

O foco no desenvolvimento não se restringiu aos discursos, já que se buscou concretizar diversas ações internacionais nesse sentido. A construção do Ibas e de seu fundo para erradicação da fome e da pobreza, a liderança no G-20 comercial, a estruturação do Focem foram algumas das construções institucionais desenvolvimentistas em que o Brasil atuou. Durante o período o país também aumentou consideravelmente o seu envolvimento em programas de assistência humanitária e cooperação técnica, científica e tecnológica, com um aumento de investimentos e a vinculação de outras instituições internas aos projetos de cooperação. Como constatado neste trabalho, um dos exemplos mais bem-sucedidos dessa nova atuação foi o trabalho realizado internacionalmente pelo Brasil com relação à segurança alimentar, especialmente após os resultados positivos obtidos internamente com o projeto Fome Zero. O país passou a atuar em conjunto com a FAO em diversos programas que visavam ao alívio da fome, nos âmbitos da agricultura, segurança alimentar e garantia de direitos humanos.

Ainda não se pode fazer uma análise profunda dos resultados de cada uma das iniciativas destacadas no trabalho, muitas delas podendo, em última instância, não ter o resultado pretendido ou anunciado pelo governo brasileiro. Esses esforços podem até mesmo não se perpetuar ou serem alterados a partir de alguma nova matriz na política externa brasileira. Sua função “solidária” e “não-indiferente” pode também representar um aumento da presença comercial e empresarial brasileira, já que esses países representam mercados com um forte potencial para a importação de bens de produção manufaturada e de serviços brasileiros. Além de haver uma proximidade cultural e histórica que potencializa relações de cooperação, também existem certos interesses políticos, comerciais e financeiros naturais a qualquer relação entre países. Ainda

assim, pode-se afirmar, com segurança, que os projetos de cooperação para o desenvolvimento foram, em geral, bem-sucedidos em seu objetivo de buscar aumentar a cooperação com os países em desenvolvimento, muitos dos quais demonstraram grande interesse em aprofundar a cooperação com o Brasil.

Ademais, não se pode ignorar outro importante viés da ajuda oferecida pelo Brasil, qual seja, o seu papel no modelo de inserção internacional adotado pelo governo Lula. A partir de 2003 o país passou a demandar mais espaço no sistema internacional e a defender com mais força a sua reestruturação. A cooperação Sul-Sul surgiu nesse contexto, a partir da emergência de outros atores com anseios similares de maior participação internacional. Nesse modelo, o Brasil possui mais espaço de atuação para a busca de um desenvolvimento autônomo e para o exercício de sua influência. A cooperação com esses países, portanto, realizou-se de forma estratégica ao potencializar o papel de líder emergente do Brasil. A análise do direcionamento da cooperação reforça tal argumento, uma vez que essa se deu principalmente com os países sul-americanos, cuja integração é um dos objetivos do governo brasileiro, e com os países africanos, em que os laços culturais e históricos permitem uma maior influência brasileira. As duas regiões foram centrais para o modelo adotado pelo país e para suas ambições de liderança e não é por acaso que foram os principais destinos dos projetos de cooperação realizados pelo governo Lula.

Ainda assim, a análise da exportação do Fome Zero não foge aos parâmetros destacados durante o trabalho. A experiência brasileira foi replicada principalmente em países africanos e latino-americanos e, mais importante, permitiu ao Brasil uma posição de destaque nas discussões sobre segurança alimentar e dentro da FAO. O reconhecimento do sucesso do programa brasileiro teve um significado importante para o país, uma vez que a sua demanda por mais espaço se baseia exatamente no sucesso do seu modelo de desenvolvimento e de defesa da justiça social. A cooperação em programas de segurança alimentar foi, portanto, instrumentalizada de modo a garantir maior presença e liderança do país em discussões e fóruns de seu interesse, em que pôde angariar maior apoio dos países emergentes e menos desenvolvidos – o que se refletiu em apoio às demandas maiores do país durante o governo Lula, como a reestruturação do sistema internacional e do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Referências

ALVES, Ana Cristina. **Brazil in Africa: achievements and challenges**. London School of economics and Political Sciences, 2013. Disponível em: <<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR016.aspx>>. Acesso em: 7 jul. 2013.

ALVES, Geovane Machado. O desafio da cooperação Sul-Sul: a nova face da política externa brasileira. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**, v.1, n. 13, p. 428-451, 2010.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. espe., dez., 2010.

BELIK, Walter; DEL GROSSI, Mauro. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. Texto preparado para o painel políticas de combate à pobreza: segurança alimentar, nutrição, renda mínima e ganhos de produtividade na agricultura. Juiz de Fora, 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discursos, palestras e artigos do chanceler Celso Amorim**. Brasília: MRE, 2011a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil**, n. 92. Brasília, 2003a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Resenha de política exterior do Brasil**, n. 95. Brasília, 2004.

BRASIL. **Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 2003b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Seminário “Cooperação Técnica Brasileira: agricultura, segurança alimentar e políticas sociais”**: discurso do Ministro de Aguiar Patriota, Roma, 24 de junho de 2011b, nota n. 236. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/seminario-2011cooperacao-tecnica-brasileira-agricultura-seguranca-alimentar-e-politicas-sociais2011d-2013-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-roma-24-de-junho-de-2011>>. Acesso em: 6 jul. 2013.

BRASIL. Secretaria de Imprensa do Governo Brasileiro. Graziano da Silva é eleito diretor-geral da FAO. **Blog do Planalto**. Secretaria de Imprensa do governo brasileiro. Brasília, 2011c.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CHADE, Jamil. Brasil expulsou mais de mil refugiados no auge da ditadura no Cone Sul. **Estado de S. Paulo**, 3 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,brasil-expulsou-mais-de-mil-refugiados-no-auge-da-ditadura-no-cone-sul,955140,0.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Embrapa África**. Gana, 2013. Disponível em: <http://www.embrapa.br/a_embrapa/labex/africa/Escritorio_Africa#>. Acesso em: 1 jul. 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **FAO director-general welcomes UN secretary-general's zero hunger challenge**. Rio de Janeiro: FAO, 2012a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Programa de Cooperação Internacional Brasil**. Santiago: FAO, 2012b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Fome Zero: lições principais**. Documento de trabalho vídeo-conferência Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, Peru e Venezuela. Santiago, Chile, 2006.

FOME ZERO. **Projeto Fome Zero** - versão inglês. Fome Zero – publicações, 2001. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Instituto Cidadania - projetos realizados. 2001. Disponível em: <<http://www.icidadania.org/projetos-realizados/>>. Acesso em: 1 jul. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação bbrasileira para o desenvolvimento internacional**: 2005-2009. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2010.

KLUG, Israel L. F. **Brasil e a cooperação ao desenvolvimento em segurança alimentar e nutricional na CPLP**. Brasília: UnB, 2010.

MATEOS, Simone Biehler. **Cooperação internacional: ajuda ao próximo e ao distante. Desafios ao Desenvolvimento**, Brasília, Ano 8, ed. 65, 2011.

MELLO, Eduardo Brigidi. **A nova política externa independente: o governo Lula e a inserção externa brasileira no século XXI**. 2009. 113 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Ciência Política.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: Unesco, 2006.

PAA ÁFRICA. **Sobre PAA África**. 2013. Disponível em: <<http://paa-africa.org/pt/>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

SILVA, André. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Porto Alegre: Juruá, 2009.

