

# O Combate à fome na política externa dos Governos Lula

José Graziano da Silva

**Como citar:** SILVA, José Graziano da. O Combate à fome na política externa dos Governos Lula. *In:* OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; LIMA, Thiago (org.). **Política Externa Brasileira e Combate à Fome: Lições do passado, perspectivas para o futuro.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2023. p.11-20. DOI: <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p11-20>



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

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

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

# O COMBATE À FOME NA POLÍTICA EXTERNA DOS GOVERNOS LULA

*José Graziano da Silva*  
*Diretor do Instituto Fome Zero*

Quando aceitei o convite para prefaciar essa coletânea organizada por Marcelo Fernandes e Thiago Lima não sabia do lançamento do livro de fotos do nosso querido Ricardo Stuckert (1) que foi realizado recentemente no Memorial da América Latina, em São Paulo. Vou reproduzir a seguir, alguns trechos transcritos das falas do Celso Amorim e do próprio Lula nesse evento que, creio, são bastante elucidativos para essa nossa introdução.

Celso Amorim:

Os princípios básicos da política externa brasileira estão na Constituição. A grande diferença que eu via que poderia ocorrer com a chegada do presidente Lula (em 2003) era a determinação

e a coragem de levar adiante os objetivos. Por isso, eu me limitei a sugerir como deveria ser nossa atitude. Que a política externa tinha que ser ativa e ativa.

E por quê isso? Mesmo quando a gente defendia boas posições como embaixador - e o Brasil fez coisas boas da qual eu participei em outros momentos - mas havia sempre uma certa timidez. Eu recebia instruções assim: você defenda a nossa posição, mas cuidado para não brigar com os EUA... Não vai sair atrás dos americanos, dos latino-americanos, evita sair na fotografia com a Índia... Claro que isso não vinha escrito. Vinha o telegrama muito bem escrito e depois vinha um telefonema que era atendido por um assessor de nível inferior para dizer esse tipo de coisa...

Então o que eu via, com a eleição do presidente Lula naquela época, significava acima de tudo recuperar a autoestima do povo brasileiro. O povo brasileiro tinha sido eleito Presidente da República. Então, era isso que nos permitia levar uma política externa adiante seguindo os mesmos preceitos. Não há atividade se existe o medo de ser ativo e o medo de ser altivo!

(...) A política externa brasileira foi ativa, altiva, universalista e solidária... Eu quero dizer que eu fui testemunha dessa gloriosa passagem do Brasil pelo mundo que eu espero volte a se repetir.

## Lula:

“Eu resolvi organizar este evento aqui (lançamento do livro) para mostrar o grau de empobrecimento que vive a nossa política externa no Brasil. Ninguém será grande se sonhar pequeno. E o Brasil sempre foi um país muito importante. Mas o Brasil sempre preferiu ser tratado (na sua política externa) como se fosse uma coisa insignificante, como se fosse uma colônia, como se ainda tivesse colonizado. Uma parte da elite econômica e da elite política adoram ser subalternos. Adoram fazer o papel de inferior. Adoram dizer amém, ou dizer sim senhor, quando com a mesma força você poderia dizer não ... E eu quero dizer pra vocês que não existem políticas públicas ativas e altivas se não tiver um governo ativo e altivo!

No Itamaraty tem muita gente conservadora. O Itamaraty também tem gente de direita e não são poucos. Mas o Itamaraty não

decide as políticas que são colocadas em prática pela instituição governamental. Quem define é o governo. E é através das políticas do governo que o Itamaraty pode agir mais ou agir menos. Se você tem um governo que não define a política que você quer, que não te dá orientação, é muito mais fácil ficar na embaixada servindo drink ou ir na embaixada dos outros tomar drink.

(...) E foi essa política ativa que nós tivemos que permitiu que a gente elegeisse o diretor geral da FAO, o companheiro José Graziano; foi essa política ativa e altiva que permitiu que a gente elegeisse o Presidente da Organização Mundial de Comércio; e foi essa política ativa que permitiu que a gente trouxesse para o Brasil as olimpíadas...

(...) Em política não tem lugar vazio; é que nem ônibus lotado: você levantou, não volta mais pro mesmo lugar. Política externa é isso: todo mundo quer exportar mais do que importar, todo mundo quer ganhar mais. Duro era mostrar a política externa que a gente tinha, que a gente queria uma política de duas mãos, que todo mundo ganhasse ... Dizer que o Brasil não queria ter hegemonia, que o Brasil queria ter parceria; que o Brasil não queria ser maior do que ninguém, que o Brasil queria ser igual.

(...)

Dia 10 de dezembro de 2002 eu já tinha dado demonstração do que seria a nossa política externa. Os primeiros países que eu visitei foram a Argentina e o Chile. E depois fomos aos EUA porque o Bush nos convidou. E o Bush estava metido na guerra do Iraque, só falava disso, “é preciso acabar com o terrorismo, eu preciso do Brasil para a gente ganhar desse terrorismo”; e que era preciso invadir o Iraque e se a gente ganhasse ele falou que as empresas brasileiras poderiam ajudar a reconstruir o Iraque ... Ai eu falei: “Meu Caro, o Brasil fica há 14 mil km do Iraque, o Saddam Hussein nunca fez nada contra mim, porque eu vou brigar com ele? A minha guerra é no Brasil contra a fome e essa guerra nós vamos vencer”.

E completou: “Política externa é que nem casamento. As coisas não acontecem quando um quer, os dois têm que querer; e se não tiver ganha-ganha, ninguém quer. Então o Brasil, com sua grandeza, tem que jogar esse papel. Ao Brasil não interessa crescer se os seus vizinhos ficarem pobres. Nós temos que crescer juntos. E o Brasil tem que ser o indutor disso. O Brasil tem que ser o fomentador disso”.

Os trechos acima resumem bem a meu ver o que foi a “perfeita sintonia” entre o Presidente da República e o seu ministro das relações exteriores no período dos dois governos Lula. De um lado a experiência acumulada do chanceler e de outro a vontade política do presidente de “fazer as coisas acontecerem” como ele mesmo costuma dizer. O nome que se deu a isso reflete com precisão a nova orientação implementada onde o combate a fome - que já era prioridade interna desde a campanha eleitoral - era apenas a cereja do bolo. Ou seja, um ornamento importante, mas um ator coadjuvante do processo. O objetivo principal era a busca da soberania, do respeito no cenário internacional; a experiência brasileira na exitosa política de combate à fome foi apenas um dos vários instrumentos utilizados!

Foi com essa visão que li os textos dessa coletânea. Minha “conclusão” é que a política externa brasileira nos governos Lula - e em muito menor parte, também nos Governos Dilma, pela falta de presença da presidenta na arena internacional - usou (no bom sentido) as mesmas diretrizes da sua política interna de combate à fome para conseguir parte dos seus objetivos externos de ser parceiro de outras nações, em particular de África. Mas claramente a posição **ativa e altiva** encontrou os seus limites no cenário internacional, especialmente pela falta de condições financeiras de competir com os países desenvolvidos - leia-se EUA, Reino Unido e União Europeia. E impôs limitações que o Brasil não conseguiu superar sem ter que abrir mão de alguns pontos importantes. Poder-se-ia dizer que isso era parte da estratégia de negociação e não imposição, de buscar o consenso e não hegemonia, o que não deixa de ser também parte da verdade. Mas há que se reconhecer que, como já dizia o velho Garrincha, “faltou combinar com os russos” ou talvez fosse melhor dizer com os norteamericanos e europeus que sempre dominaram essa arena internacional do combate/manutenção da fome como um prolongamento de suas políticas internas de escoar excedentes alimentares! E juntos sempre mantiveram praticamente o monopólio dessa política de ajuda humanitária através do controle do PMA na indicação de seu diretor executivo e dos diretores operacionais relevantes.

Minha experiência na Direção geral da FAO entre 2012 e 2019 mostrou que era possível fazer muitas inovações para criar uma agenda “mais progressiva”, até porque o PMA deveria ser um programa conjunto da FAO e da Secretaria-Geral da ONU, pelos seus estatutos. Como por exemplo, tivemos um relativo sucesso em exigir uma parcela maior de doação em dinheiro que, em espécie, representava reduzir a oportunidade dos países desenvolvidos de simplesmente escoarem seus excedentes com o selo das Nações Unidas. Mas isso exigia muito mais que uma presença do Brasil com a autoridade moral que havia ganho com o “*modus operandi*” da implementação do seu Programa Fome Zero. Não há dúvida que uma política externa ativa e altiva exige muitos recursos que são, na prática, realocados de suas prioridades internas, como fazia questão de reafirmar sempre a presidenta Dilma. Quando deixamos de fazer isso, renunciávamos a sermos pelo menos um ator coadjuvante importante na arena internacional das políticas humanitárias e voltamos ao que éramos antes, como por exemplo, fornecer tropas para as missões de paz ... O que não deixa de ser também importante e que também exige um montão de recursos, mas corresponde simplesmente ao papel que nos haviam pré-destinado na divisão internacional das ações humanitárias!

Mas infelizmente vieram outros tempos, especialmente com a chegada de Trump ao governo dos EUA e de governos de direita no Brasil.

O primeiro texto dessa coletânea -Política Externa Brasileira Assertiva do prof Marcelo Fernandes da Unesp - faz uma análise dos avanços e retrocessos da política externa brasileira entre 2003 e 2016 procurando mostrar que ela buscou defender os interesses brasileiros no mundo de maneira mais **assertiva**. Segundo o autor isso se deveu a “uma relativa desconcentração e regulação de novos polos de poder nas relações internacionais no período, ampliando as opções estratégicas no mundo. O país participou na construção de alianças estratégicas com países relevantes, na priorização da América do Sul e na preferência pelo eixo Sul-Sul nas relações internacionais. Nesta perspectiva, a importância internacional do país cresceu como exportador de commodities, principalmente alimentos e matérias-prima (...) e o resgate da dívida social brasileira na esfera

doméstica traduziu-se globalmente em uma agenda de combate à fome e à pobreza. Além disso, o Brasil tornou-se também neste período player relevante na FAO - ONU no tocante aos assuntos de desenvolvimento agrícola sustentável, agricultura familiar e a busca pela segurança alimentar”. O autor reconhece também que “no período entre 2016 e 2021, houve retrocessos nesta agenda” atribuindo isso “à guinada à direita no governo brasileiro”, esquecendo-se que esse processo já era marcante no segundo Governo Dilma a partir de 2014, na nossa opinião.

O texto que se segue do prof Thiago Lima aborda a cooperação humanitária alimentar do Brasil (2003-2016) qualificando-a de uma experiência inovadora à tradicional política da ajuda alimentar. O Brasil já havia doado alimentos ao exterior em ocasiões antes, mas uma política de ajuda alimentar humanitária institucionalizada foi algo inovador, assim como a magnitude que assumiu, pois o país se tornou um dos seis maiores doadores do Programa Mundial de Alimentos (PAM). Mas como bem mostra o autor, a proposta do Governo brasileiro era conectar a produção da pequena agricultura familiar brasileira a uma política humanitária internacional, dentro do que se convencionou chamar de “estratégia fome zero”. Mas, a interferência do Legislativo pela força da Frente Parlamentar da Agropecuária dominada pela bancada ruralista, aprovou uma lei que facilitava a doação de alimentos produzidos por grandes produtores e suas cooperativas resultando em uma prática muito diferente da intenção original. O estudo “mostrou as limitações políticas internas do que poderia ser uma cooperação internacional diferente daquela dos doadores tradicionais, que costumavam buscar sua ajuda alimentar internacional nos estoques excedentes, algo profundamente criticado pela maioria dos especialistas em ajuda alimentar” nas palavras do autor. “Além disso, conclui, o governo não tinha recursos orçamentários suficientes para comprar alimentos para doação no exterior na escala prevista pela política. A solução foi doar o que estava disponível nos estoques dos ministérios e agências, principalmente nos estoques da CONAB”, que não eram em sua grande parte, oriundos da agricultura familiar.

O texto de Clarissa Dri e Andressa Molinari da Silva analisa a criação do Centro de Excelência contra a Fome em Brasília. Foi uma parceria entre o Brasil e o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas para divulgar práticas brasileiras no âmbito da alimentação e nutrição escolar. As autoras concluem que “a construção institucional do Centro reflete o desenvolvimento de uma diplomacia sul-sul idealizada e executada por diplomatas e não-diplomatas. A combinação do conhecimento especializado de profissionais da saúde pública, da visão de lideranças políticas e de diplomatas engajados nos temas de alimentação e cooperação possibilitou um arranjo administrativo ousado e inovador no âmbito da política externa brasileira”.

O quarto capítulo de Jenifer Santana e Thiago Lima “Cooperação ou Cooptação?” discute as razões da aproximação entre o Brasil e o Programa Mundial de Alimentos no campo da ajuda humanitária durante os governos Lula e Dilma (2003-2016) quando o país se tornou um dos maiores doadores humanitários de alimentos. Segundo os autores, tal condição só foi possível devido a que o PMA arcava com os custos de toda a logística internacional da ajuda alimentar, embora tradicionalmente o órgão exigia que os doadores arcassem com todos os custos operacionais de suas doações. A conclusão dos autores é que o Brasil, por falta de recursos financeiros próprios, não conseguiu executar a ajuda alimentar de acordo com sua preferência devido às regras operacionais logísticas do PMA e teve que ceder às preferências do Programa deixando de ser uma inovação como se pretendia originalmente.

O quinto capítulo da coletânea de Carolina Milhorce analisa a difusão das políticas alimentares do Brasil enfocando a dinâmica que molda a agenda internacional. O caso estudado foi a estratégia e recomendações promovidas pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e Comunidade de Países de Língua Portuguesa sobre o desafio de como enfrentar a insegurança alimentar, em especial na África, com base na experiência brasileira do Programa Fome Zero. A autora conclui que estratégia do Brasil para combater a fome fez com que “o país adquirisse sólida legitimidade internacional e social”, bem como os esforços do país para promover a mesma estratégia



em conjunto com as Organizações Internacionais. A autora destaca que “isto é especialmente verdade na FAO, já que algumas das ferramentas de políticas do Brasil foram incorporadas às suas iniciativas regulares. Na CPLP, a influência dos atores brasileiros na formação das melhores práticas foi ainda mais fortes e diretas do que na FAO no curto prazo; mas, a desmobilização pós-2016 significou um declínio na circulação do conhecimento das políticas brasileiras”.

O sexto capítulo de Maria Pessina e Elsa Kraychete é um estudo do caso da inclusão do Programa Purchase from Africans for Africa (PAA) na Cooperação Internacional Brasileira para o Desenvolvimento. As autoras concluem que “as circunstâncias necessárias para a criação e efetivação de um programa de Cooperação Sul-Sul de bases mais solidárias, no caso da experiência brasileira do PAA África, podem ser melhor compreendidas a partir da combinação das seguintes dimensões: geopolítica favorável combinada com um governo empenhado em tornar-se um protagonista internacional; governo empenhado em implementar políticas inclusivas de desenvolvimento, que se estendia à política externa e, em certa medida, se colocando de forma a disputar os sentidos do desenvolvimento no seio das organizações internacionais; participação da sociedade civil na definição e acompanhamento do Programa; reconhecimento internacional da qualidade técnica do Programa; e busca do reconhecimento internacional do Programa como reforço a sua aceitação internamente”. Tomo a liberdade de destacar a importância desse último ponto (a busca do reconhecimento internacional como reforço a sua aceitação interna), particularmente dada a oposição sistemática que sofreu o Programa Fome Zero de uma parte da imprensa nacional.

Finalmente o sétimo e último capítulo dessa coletânea, de autoria de Thiago Lima e Laura Waisbich, denomina-se “Eliminando a contradição, silenciando o sujeito: o camponês na Política Externa de Temer e Bolsonaro”. Os autores analisam como o fim dos governos do Partido dos Trabalhadores eliminou uma percepção de “irracionalidade” na política externa brasileira durante os anos de 2003 a 2016: a coexistência de uma política externa que costumava dar voz e recursos a duas forças sociais irreconciliáveis no

Brasil: o agronegócio em larga escala e os pequenos produtores. Com o golpe que destituiu a presidenta Dilma em 2016, a contradição começou a desaparecer quando os presidentes Temer e Bolsonaro desmontam as instituições que permitiram a manifestação dos pequenos produtores na política nacional, o que prontamente se reflete na política externa.

Desejo uma boa leitura. Vale a pena!

(1) Com 747 fotos de Ricardo Stuckert, “O Brasil no Mundo” é uma publicação do Instituto Lula e pode ser baixado gratuitamente aqui (livro em alta resolução, o download pode demorar alguns minutos). O livro “O Brasil no Mundo” relata, em imagens, os oito anos da política externa brasileira do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

