

Cooperação Alimentar Humanitária do Brasil: de uma política inovadora à tradicional política da ajuda alimentar

Thiago Lima

Como citar: LIMA, Thiago. Cooperação Alimentar Humanitária do Brasil: de uma política inovadora à tradicional política da ajuda alimentar. *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. 49-82. DOI: <https://doi.org/10.36311/2023.978-65-5954-419-6.p49-82>



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).

COOPERAÇÃO ALIMENTAR HUMANITÁRIA DO BRASIL: DE UMA POLÍTICA INOVADORA À TRADICIONAL POLÍTICA DA AJUDA ALIMENTAR

*Thiago LIMA*¹

1 INTRODUÇÃO

Os governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), estavam empenhados em fazer do Brasil um líder global na luta contra a fome. De fato, o Brasil se tornou uma voz importante nesse campo sob o emblema do Programa

¹ Thiago Lima, é Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba, Joao Pessoa, PB, Brazil (tlima@ccsa.ufpb.br) ORCID ID: orcid.org/0000-0001-9183-3400.

Uma versão deste texto foi publicada em Lima, T. "Brazil's humanitarian food cooperation: from an innovative policy to the politics of traditional aid." *Agrarian South: Journal of Political Economy* 10, no. 2 (2020): 249-274. doi: <https://doi.org/10.1177/2277976020970771>. Agradeço à Agrarian South por autorizar a publicação desta versão em português.

Fome Zero é um relevante fornecedor de cooperação internacional técnica e humanitária no campo da segurança alimentar e nutricional (Leite; Suyama; Waisbich; Pomeroy, 2014; Tambourgi, 2016). Este capítulo se concentra na cooperação humanitária alimentar (2003-2016). O Brasil havia doado alimentos para o exterior em ocasiões anteriores, mas uma política institucionalizada de ajuda alimentar humanitária foi algo inovador em sua história. A magnitude dessa política também era notável, uma vez que o país se tornou um dos cinco maiores doadores para o Programa Mundial de Alimentos (PMA), embora apenas por alguns anos.

Este capítulo tem dois objetivos principais: i) examinar porque o Brasil desempenhou esse papel específico em assuntos humanitários; e ii) contribuir para o entendimento sobre porque o fez de maneira controversa. Se havia muitas maneiras de ser um protagonista nas questões de segurança alimentar internacional, por que esses governos do PT escolheram doar partes dos estoques de alimentos do Estado, quando especialistas consideram que esse tipo de ajuda - chamada de “ajuda alimentar vinculada” - tem mais desvantagens do que vantagens (Barrett; Maxwell, 2005; Clay; Stokke, 2000; Clapp, 2012)?

É altamente consensual que a ajuda alimentar internacional foi uma pedra angular do segundo Regime Alimentar (1940-1970) (Friedmann, 1982; McMichael, 2013). A ajuda alimentar vinculada era usada para desovar excedentes criados pelos complexos agroindustriais altamente subsidiados - primeiro pelos EUA e depois também por outros países do Norte - e era amplamente aceita pelos governos do Terceiro Mundo por razões humanitárias, econômicas ou de projeto de desenvolvimento. No entanto, a ajuda alimentar internacional perdeu centralidade com o declínio do segundo Regime Alimentar. Muitos fatores parecem ter diminuído o papel da ajuda alimentar desde a década de 1970: o desmantelamento das estruturas do sistema de Bretton Woods (Friedmann, 2009), as transformações do regime multilateral de comércio, as crises fiscais dos países desenvolvidos, a profissionalização da assistência humanitária, as reformas dos regimes de ajuda externa e de ajuda alimentar, o fim dos imperativos estratégicos da Guerra Fria, entre outros (Barrett; Maxwell, 2005; Clapp, 2012; Lancaster, 2007). Em relação aos principais atores,

uma mudança notável é que, desde a década de 1990, doadores tradicionais como Austrália, Canadá e União Europeia ‘desvincularam’ sua ajuda alimentar de seus próprios estoques de alimentos e começaram a comprar alimentos nos mercados próximos às populações a serem assistidas (Clapp, 2012). Esse desvinculamento é em grande parte resultado desses fatores.

Os Estados Unidos, no entanto, continuam a doar uma quantidade significativa de alimentos comprados em seu território nacional e a entregá-los em navios dos EUA. Na verdade, os presidentes Bush Jr. e Obama tentaram reformar o sistema para ‘desvincular’ a ajuda alimentar, como fizeram os outros doadores tradicionais, mas foram bloqueados por interesses protecionistas no Congresso (Diven, 2006; Lima; Dias, 2016). Além dos EUA, outros países como Brasil, China, Índia, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul e Coreia do Sul surgiram como “novos doadores” nos anos 2000 (Clapp, 2012). Todos eles foram receptores de ajuda alimentar e agora tendem a fornecer ajuda alimentar em alimentos vinculados e in natura a estrangeiros. A exceção, em ambos os casos, é a Arábia Saudita. Nesse contexto, a análise da experiência brasileira mostra como algumas dinâmicas relacionadas ao segundo Regime Alimentar ainda podem sustentar a ajuda alimentar tradicionalmente vinculada canalizada pelo PMA, ou seja, ajuda alimentar baseada em excedentes eventualmente não vendáveis nos mercados regulares. O papel do PMA como um obstáculo à política preferida do Brasil também é explorado neste artigo e uma avaliação sobre a aproximação do país com aquela Organização Internacional está disponível em outro capítulo deste livro (Lima; Santana, 2020).

No que diz respeito ao design de políticas, estudos sobre ajuda alimentar internacional há muito criticam os potenciais efeitos negativos das doações de comida para os países receptores, algo que surpreende muitas pessoas. No entanto, está suficientemente documentado que a ajuda alimentar pode desestruturar os mercados internos, gerar aumento ou dependência de importações, produzir mudanças nas dietas locais etc. (George, 1978; Portillo, 1987). Claro, a ajuda alimentar pode fazer a diferença entre a vida e a morte em muitos casos e não deve ser demonizada (Ziegler, 2013). Nesse sentido, discussões sobre como desenhar políticas de ajuda alimentar mais eficientes do ponto de vista humanitário,

econômico e de desenvolvimento têm sido realizadas há décadas (Barrett; Maxwell, 2005; Clapp, 2012; Clay; Stokke, 2000). A análise do processo de formulação de políticas brasileiras mostra como a política doméstica interferiu no design da política e demonstra as condições sob as quais o Brasil acabou praticando uma política semelhante à dos doadores tradicionais no segundo Regime Alimentar.

Por fim, este estudo de caso contribui para a compreensão da política contemporânea de ajuda alimentar internacional, pois demonstra por que o Brasil teve que se conformar com as práticas padrão do PMA. Desde o início dos anos 2000, há um debate sobre o poder de atração das instituições internacionais hegemônicas sobre as políticas e recursos dos países doadores emergentes (Manning, 2006; Quadir, 2013; Smith, 2011; White, 2011). Este capítulo mostra que, entre as razões para o Brasil se tornar parceiro do PMA, estavam i) a falta de instrumentos domésticos para realizar a política humanitária por si só e ii) o imperativo de participar do sistema alimentar humanitário com os recursos disponíveis.

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir de uma perspectiva pluralista da análise de política externa (Hudson, 2007; Moravcsik, 1997). Investiguei como três variáveis independentes – interesses, ideias e interações de atores domésticos – mediadas por duas variáveis intervenientes – instituições e processos políticos – moldaram a política externa (variável dependente). Coletei evidências e informações sobre essas variáveis por meio de fontes primárias, como memorandos oficiais e relatórios, leis, projetos de lei e registros de debates parlamentares. Também conduzi entrevistas semiestruturadas com agentes de diferentes níveis: desde os principais formuladores de políticas até aqueles que as implementam diariamente; com representantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e do PMA. Onze entrevistas ocorreram pessoalmente, em Brasília, e duas por videoconferência. É importante enfatizar que os entrevistados tinham opiniões diferentes sobre a política em termos de protocolos, eficácia e entusiasmo. Portanto, a série de entrevistas não pode ser classificada como tendenciosa a favor ou contra a política. Na verdade, a maioria dos entrevistados refletiu criticamente sobre o processo político, seus objetivos e resultados.

Reuni informações secundárias de fontes de mídia e conduzi uma revisão de literatura principalmente para formar o contexto e para traçar as direções gerais da política externa brasileira. Embora haja muitos estudos sobre a cooperação técnica do Brasil, não consegui encontrar nenhum artigo que examinasse a formulação de políticas de ajuda alimentar internacional em revistas acadêmicas.

O texto está organizado da seguinte forma: a seção 1 apresenta números oficiais e conceitos relacionados à ajuda humanitária em alimentos do Brasil. A seção 2 apresenta os principais atores, interesses e ideias subjacentes à política. A seção 3 descreve três fases diferentes da formulação de políticas durante o período de 2003 a 2016. A seção 4 analisa interesses, ideias e instituições no processo de formulação de políticas. A última seção apresenta algumas considerações sobre o papel do Brasil na ajuda alimentar humanitária e seu futuro.

2 ALGUNS NÚMEROS E CONCEITOS DA AJUDA HUMANITÁRIA EM ALIMENTOS DO BRASIL

É muito difícil analisar sistematicamente os dados sobre a cooperação humanitária brasileira (Tambourgi, 2016). Não existe um banco de dados unificado, os relatórios das burocracias não são divulgados regularmente e as metodologias podem diferir. O objetivo desta seção é apenas apontar a mudança no tipo de alimentos doados ao longo do período com base nos dados disponíveis. Essa mudança resultou do fracasso da política social e da Cooperação Sul-Sul pretendidas, e na prevalência de políticas tradicionais e formas de ajuda alimentar vinculada que privilegiaram o grande agronegócio.

O modelo brasileiro de ajuda alimentar humanitária foi baseado principalmente na doação de estoques públicos nacionais. Era uma forma de ajuda alimentar vinculada² originalmente imaginada para conectar os programas de segurança alimentar direcionados aos agricultores familiares

² Para um debate sobre os prós e contras da ajuda alimentar vinculada, ver Barrett, Maxwell (2005), Clay e Stokke (2000), Clapp (2012).

no país com as necessidades humanitárias no exterior. No entanto, por razões discutidas nas seções seguintes, a maior parte das doações acabou vindo do agronegócio em larga escala.

Antes de apresentar alguns números oficiais, uma nota conceitual: ‘agricultor familiar’ e ‘agronegócio em larga escala’ são termos que podem ser usados para descrever dois atores claramente distintos, mas que ainda assim são imprecisos. A literatura é evidente sobre os diferentes estilos de agricultura e as conexões extra-agrícolas que cada termo pode ter em diferentes países (Schneider, 2014). Por exemplo, Niederle (2018) fornece dados contemporâneos e exemplos dos diferentes tipos de pequenas e grandes propriedades familiares e agronegócios e os utiliza para criticar a abordagem homogeneizadora das perspectivas do Regime Alimentar. Além disso, há diferentes discursos em disputa dentro e ao redor de cada termo também (Cabral; Favareto; Mukwereza; Kojo, 2016).

Tendo em mente as tensões conceituais, usarei os termos ‘agricultor familiar’ e ‘agronegócio em larga escala’ para distinguir duas alternativas gerais. Primeiro, agricultor familiar é a unidade que se enquadra na Lei 11.326 de 2006 para fins de política pública. Deve ter as seguintes características:

- 1) Não deter, em nenhuma capacidade, uma área maior do que os quatro módulos fiscais; 2) Utilizar, predominantemente, a mão de obra familiar nas atividades econômicas de seu estabelecimento ou empresa; 3) Ter uma porcentagem mínima de renda familiar proveniente das atividades econômicas do estabelecimento ou empresa; 4) Dirigir o estabelecimento ou empresa com a família. (Brasil, 2006).

A Lei também considera como agricultores familiares: extrativistas, pescadores, piscicultores, trabalhadores florestais, quilombolas e povos indígenas, sob certas especificações. Em segundo lugar, além desses critérios legais, os formuladores de políticas entrevistados frequentemente associam agricultores familiares aos assentados dos programas de reforma agrária, que vêm de uma história de marginalização e de associação com

movimentos sem-terra (Fernandes, B., 2013). Em outras palavras, quando me refiro a agricultores familiares, não tenho em mente aquelas unidades de produção pequenas altamente capitalizadas, geridas sob princípios corporativos e integradas aos complexos agroindustriais. Por outro lado, por agronegócio em larga escala, quero dizer unidades que produzem monoculturas em grandes extensões de terra, usando técnicas intensivas em capital e principalmente trabalhadores contratados.

Vamos aos números oficiais. A principal fonte da ajuda alimentar brasileira eram os estoques do Estado. Quase todos eles vinham da instituição pública chamada Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Uma parte residual vinha dos Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social e da Reforma Agrária (Fernandes, A., 2013). Os alimentos doados até 2010 eram principalmente compostos por grãos e alimentos comerciais e industrializados diversificados que já estavam nos estoques públicos para emergências nacionais (CONAB, 2011)³. Note-se que até 2010 arroz e feijão não estavam na lista e o milho in natura era uma pequena parte das doações. A partir de 2011, os dados mostram que feijão, milho e arroz se tornaram os únicos alimentos doados (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], Agência Brasileira de Cooperação [ABC], 2016). Foi quando o Brasil se tornou um dos cinco maiores doadores do mundo.

O Brasil também praticava a ajuda alimentar desvinculada, ou seja, comprava alimentos no exterior para atender a emergências humanitárias no exterior (Ministério das Relações Exteriores [MRE], 2009). No entanto, o orçamento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) era muito limitado para tornar isso uma prática padrão. Além disso, o objetivo principal era vincular os agricultores familiares brasileiros às populações internacionais famintas, e isso deveria ser feito por meio da doação de alimentos provenientes de estoques nacionais compostos por alimentos adquiridos de agricultores familiares. No entanto, além do orçamento reduzido para ações humanitárias, a legislação brasileira tornava extremamente difícil para o MRE comprar e entregar alimentos do exterior. Essas limitações, como veremos mais adiante, foram fundamentais para as parcerias entre o Brasil, o PMA e os governos estrangeiros.

³ Entrevista ao autor: funcionário da CONAB 1 e CONAB 2.

O valor gasto com frete para o transporte de alimentos e medicamentos em 2011-2013 pelo Brasil e seus parceiros (PMA e governos estrangeiros) totalizou R\$ 319,1 milhões (USD 136,3 milhões), dos quais R\$ 3 milhões (USD 1 milhão) foram pagos pelo MRE e R\$ 97 mil (USD 33,7 mil) pelo Ministério da Saúde. Em comparação, o valor monetário dos alimentos doados totalizou R\$ 280,6 milhões (USD 97,6 milhões) e todas as contribuições financeiras brasileiras para agências e operações humanitárias somaram R\$ 77,3 milhões (USD 26,9 milhões) (IPEA; ABC, 2016).

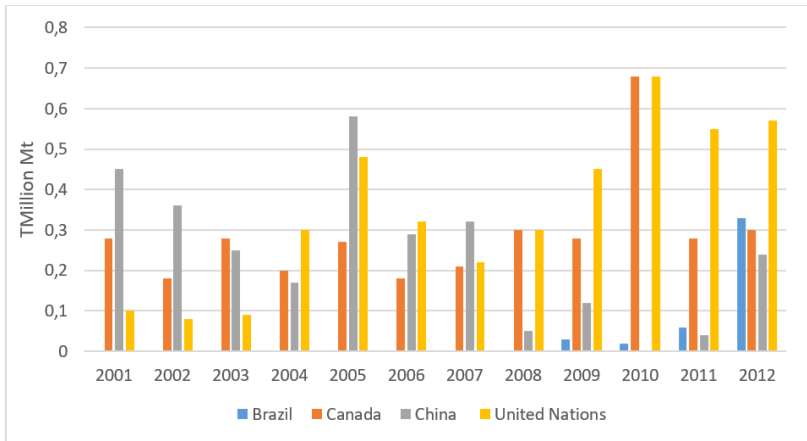
Críticos da ajuda alimentar vinculada geralmente argumentam que muito dinheiro é gasto com frete. Se os alimentos fossem adquiridos em mercados mais próximos das populações-alvo, o dinheiro economizado com o transporte poderia ser convertido em mais alimentos (Clay; Riley, 2005; Clapp, 2012). No entanto, se os países em desenvolvimento doadores podem ter limitações orçamentárias para o frete, podem ter muitos alimentos disponíveis para doação. Especialistas, como Ziegler (2013), argumentam que deixar esses alimentos fora do circuito humanitário seria desumano.

O PMA (2013, p. 12) relatou que o Brasil se tornou um dos cinco maiores doadores de alimentos in natura em 2012, junto com os EUA, Canadá, Japão e China, respondendo por 70% das entregas de ajuda alimentar do PMA. Os EUA são historicamente o maior contribuinte desde a Segunda Guerra Mundial. Em 2001, por exemplo, doou 6 milhões de toneladas de alimentos para o PMA, enquanto o Japão, o segundo maior doador, contribuiu com 1 milhão de toneladas, seguido pela China (450 mil toneladas) e Canadá (300 mil toneladas). Em 2012, os EUA reduziram drasticamente suas contribuições para 2,2 milhões de toneladas, mas ainda eram muito maiores do que as do Japão (0,5 milhão de toneladas). Naquele ano, o Brasil teria contribuído com 334.000 toneladas, tornando-se assim o terceiro maior doador de alimentos in natura do PMA (Figura 1)⁴. Esses dados diferem consideravelmente dos

⁴ O “2012 Food Aid Flows” foi o último relatório deste tipo emitido pelo PMA. O PMA afirma em seu site (<https://www1.wfp.org/faiz>) que, “para refletir melhor a mudança global da ajuda alimentar para a assistência alimentar”, o “PMA descontinuou seu Sistema Internacional de Informação sobre Ajuda Alimentar (INTERFAIS) e a coleta de dados de fluxo de ajuda alimentar global”. Portanto, não consegui encontrar números comparativos das contribuições de alimentos em espécie para o PMA após 2012.

registros oficiais brasileiros de cooperação humanitária, que relatam a doação de 309.312 toneladas de alimentos de 2011 a 2013 e 29.627 toneladas de 2014 a 2016 (IPEA, ABC, 2016, 2018⁵). No entanto, fica claro que houve um pico nas contribuições.

Figura 1 - Terceiro, quarto, quinto e sexto maiores doadores para o PMA, 2001-2012.



Fonte: PMA (2013)

3 O PROGRAMA FOME ZERO: A ESTRATÉGIA DE DOIS CAMINHOS E A NECESSIDADE DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A política brasileira de ajuda alimentar internacional não pode ser compreendida fora do escopo do Programa Fome Zero (PFZ) (Aranha, 2010; Tomazini; Leite, 2016). As raízes do PFZ estavam profundamente relacionadas a movimentos sociais, pesquisadores acadêmicos e outros atores reunidos em torno da agenda do PT (Albuquerque, 2013). Embora o PFZ fosse uma proposta de estratégia de política nacional, seus princípios eram considerados de interesse universal, como um Direito Humano. Para realizar esse Direito Humano, qualquer governo deveria ter as ferramentas apropriadas e espaço político para intervir no mercado, desafiando assim o contexto internacional neoliberal dominante (Graziano

⁵ Relatórios oficiais anteriores não mostram números em toneladas de doações de alimentos em espécie.

da Silva, 2009). Nesse sentido, a cooperação internacional (incluindo a humanitária) era vista - não exclusivamente - como uma estratégia para reunir apoio estrangeiro para políticas estatais intervencionistas. O apoio de governos estrangeiros, ONGs, Organizações Internacionais e outras sociedades civis fortaleceria o poder brando (*soft power*) do Brasil para promover uma nova visão de combate à fome globalmente. A eleição e reeleição dos brasileiros José Graziano da Silva para o cargo de Diretor-Geral da FAO (2012-2015/2016-2019) e Roberto Azevêdo para Diretor-Geral da OMC (2013-2017/2018-2021) são evidências do *soft power* que o Brasil acumulou no campo agroalimentar. O caso de Graziano é de extrema importância, pois ele foi uma das mentes principais por trás do PFZ antes do PT assumir a Presidência em 2002 e, uma vez que Lula assumiu o cargo, Graziano foi o Ministro encarregado de colocar o PFZ em ação (janeiro de 2003 a janeiro de 2004).

O PFZ tinha uma estratégia de dois caminhos (Brasil, 2013). Um deles era promover as chamadas “políticas estruturantes”, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio do qual o governo compra produtos de agricultores familiares para, por exemplo, servir refeições em hospitais e escolas (Grisa *et al.*, 2010; Peraci; Bittencourt, 2010). As políticas estruturantes eram necessárias para que agricultores e comunidades pobres tivessem mais resiliência, renda e também para diversificar o suprimento local de alimentos por razões nutricionais. O outro caminho eram as políticas emergenciais para resolver a insegurança alimentar imediata das populações vulneráveis. Programas como o Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são exemplos que combinam ambas as estratégias (Takagi, 2010). Eles oferecem maneiras imediatas de acessar alimentos fornecendo dinheiro e refeições escolares, enquanto promovem a educação básica – uma política estruturante. O primeiro exige que as mães mantenham as crianças na escola e com suas vacinas atualizadas (outra política estruturante) para receber a bolsa, e o segundo serve refeições preparadas com alguns ingredientes adquiridos de agricultores familiares locais na escola. A aquisição estável de alimentos de agricultores familiares locais por meio de mercados institucionais também é uma política estruturante.

Tanto os governos de Lula quanto os de Dilma trabalharam para consolidar o PFZ em leis e regulamentos. A Lei 11.346 de 2006 criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. No que diz respeito à cooperação internacional, o artigo 6 estabeleceu que “o Estado brasileiro deve se empenhar em promover cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada em nível internacional”. O Decreto 7.272 de 2010 estabelece que a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem como um de seus “objetivos específicos (...) - [a] incorporação na política do Estado do respeito à soberania alimentar e a garantia do direito humano à alimentação adequada, incluindo o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperação internacionais”. O mesmo decreto estabelece que a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), junto com o CONSEA⁶, deverá incluir no primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional as diretrizes para “assistência humanitária internacional e cooperação Sul-Sul em segurança alimentar e nutricional”.

Nesse contexto, a Coordenação-Geral de Ações de Combate à Fome (CGFome) do MRE adotou o conceito de “cooperação humanitária estruturante”. Fundamentalmente, isso significava que a doação de alimentos deveria fazer parte de algum objetivo de construção de estrutura sempre que possível. Geralmente, as ações humanitárias são medidas paliativas destinadas a aliviar uma catástrofe urgente. No entanto, a intenção da CGFome era fornecer recursos que pudessem também construir resiliência local. Por exemplo, o Brasil doou sementes de verduras em alguns casos, para que as pessoas pudessem cultivar parte de sua própria comida, mesmo em campos de refugiados. Nesse sentido, a aquisição de alimentos próximos aos desastres também poderia ser uma cooperação humanitária estruturante se ajudasse a construir resiliência nos mercados locais estrangeiros.

⁶ O CONSEA É um comitê assessor ao presidente e um dos principais pilares do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. é composto por 1/3 de representantes do governo e 2/3 de representantes da sociedade civil. O CONSEA foi reativado pelo presidente Lula em 2003 e extinto pelo presidente Bolsonaro em 1º de janeiro de 2019. Foi novamente reativado pelo governo Lula em 2023. A CAISAN é composto exclusivamente por representantes do governo. Sua missão é desenhar, coordenar e monitorar políticas públicas inspiradas nas diretrizes do CONSEA.

O Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi publicado pela primeira vez em 2011 (CAISAN, 2011, p. 106). Entre suas prioridades estavam: i) elaborar um quadro jurídico sobre a prestação de cooperação humanitária internacional pelo Brasil; ii) expandir ações que protegem, promovem e fornecem o Direito Humano à Alimentação Adequada em operações humanitárias internacionais por meio de ações de emergência, complementadas por iniciativas destinadas a contribuir para a autonomia e a soberania alimentar de países estrangeiros e; iii) promover a assistência humanitária internacional, por meio da doação de alimentos provenientes dos estoques públicos nacionais localizados no Armazém Humanitário Internacional, a países vitimados por eventos socioambientais adversos.

Vale ressaltar que, em 2011, a ajuda humanitária alimentar já se encontrava em níveis históricos. No entanto, o Plano refletiu a necessidade crucial de um marco regulatório adequado. O CAISAN relatou em 2013 que estava “na fase final de elaboração de um quadro regulamentar para a prestação de assistência alimentar internacional” (CAISAN, 2013, p. 104), mas não encontrei esse novo quadro. Na verdade, a próxima seção do trabalho aponta que a falta desse marco regulatório foi crítica para o desenho da política ao longo dos anos.

Tanto um diplomata da CGFome, quanto um gerente da CONAB afirmaram em entrevista que a espinha dorsal da política alimentar humanitária era doar produtos adquiridos de agricultores familiares brasileiros sempre que possível. A CONAB deveria adquirir alimentos por meio do PAA ou usar os estoques do PAA. Fazendo isso, ambos os servidores afirmaram que uma população estrangeira receberia ajuda enquanto apoiava os agricultores familiares no Brasil. Isso seria uma cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, proporcionando benefícios para ambas as partes. Ou seja, ao contribuir com parceiros estrangeiros, seria legítimo para um doador em desenvolvimento trabalhar em seus próprios problemas de pobreza e alimentação⁷ (Milani, 2012). Além disso,

⁷ Na cooperação para o desenvolvimento Norte-Sul, as convenções internacionais proíbem o país desenvolvido de obter objetivamente vantagens da cooperação com países não desenvolvidos.

o PFZ seria plenamente contemplado: a estratégia de dois caminhos mais a cooperação internacional.

No entanto, a realidade se revelou muito diferente. Desde a intenção original até o resultado geral da política, a falta de um marco regulatório adequado levou a política na direção das operações tradicionais de ajuda alimentar, ou seja, a doação de commodities adquiridas dos excedentes de agricultores em grande escala. É importante ressaltar que nem toda a ajuda alimentar provinha de agronegócios em grande escala. No entanto, a maior parte dela, que consistia em arroz e uma grande quantidade de milho, vinha dessas fontes. As doações de feijão e outros alimentos provavelmente vinham de agricultores familiares e cooperativas. O leite em pó vinha de cooperativas de agricultores⁸.

É importante destacar que a pesquisa não encontrou um interesse original do governo ou do Congresso em apoiar as exportações de agronegócios em grande escala, nem um interesse de agronegócios em grande escala em se livrar de excedentes por meio de ajuda alimentar inicialmente. No caso brasileiro, e ao contrário das principais razões para a ajuda alimentar no segundo Regime Alimentar (Friedmann, 1982), a origem estava enraizada no fomento à agricultura familiar. Em termos de formulação de políticas, os burocratas foram os principais atores, especialmente a CGFome do MRE. A próxima seção, no entanto, demonstra que o apoio da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA)⁹, que representa em grande parte o agronegócio em grande escala no Congresso, foi fundamental para o Brasil se tornar um grande protagonista nos assuntos humanitários.

⁸ Essas cooperativas não eram compostas por assentados pobres da reforma agrária. Alguns deles estavam bem estabelecidos no negócio de laticínios. Entrevistas com gerentes da CONAB e com diplomata do MRE.

⁹ A Frente Parlamentar Agropecuária é popularmente conhecida como “Bancada ruralista”. Trata-se de um “grupo institucionalizado de congressistas – estimados entre 120 e 200 – que geralmente defendem os interesses de latifundiários, fazendeiros e pecuaristas [...]. Muitos membros são eles próprios detentores de propriedades significativas, enquanto outros estão ligados ao lobby agrícola ou a interesses fundiários ricos e poderosos” (Welch, 2017, p. 1). Para um exame das alianças e contradições do PT com o FPA, ver Welch (2017), Leite (2016) e Sauer e Meszáros (2017).

4 A LUTA PELA INSTITUCIONALIZAÇÃO E A POLÍTICA DO POSSÍVEL

O período de 2003 a 2016 pode ser dividido em três fases diferentes nas quais a CGFome lutou por um marco regulatório adequado para implementar sua política preferida. A análise evidencia que a política foi um processo de “ajustar enquanto faz” em vez de uma política rigorosamente planejada posta em prática com os recursos financeiros e institucionais apropriados. Para usar um antigo ditado brasileiro - foi “consertar o pneu com o carro andando”. Esta seção também mostrará a centralidade da CGFome no processo.

4.1 2003-2006

Duas dinâmicas em diferentes níveis de análise são fundamentais. A primeira e mais geral foi a abertura do processo de formulação de políticas no nível federal para atores ligados à agricultura familiar durante o mandato de Lula (Leite, 2016). A abrangente agenda social de Lula teve importantes apoiadores e *constituencies* na reforma agrária e nos movimentos de agricultura familiar, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O presidente Lula concedeu acesso institucional de alto nível a esses grupos por meio de canais relevantes (Albuquerque, 2013; Brasil, 2013). O mais importante foi o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999 e fortalecido após 2003. Sob a liderança de Lula, o MDA passou a fazer parte do processo de formulação de políticas de comércio exterior, com a missão de defender os interesses de agricultores familiares e populações rurais em negociações internacionais. O todopoderoso Ministério da Agricultura – que representa principalmente o agronegócio em grande escala – teria um rival agrário no governo federal pela primeira vez (Fernandes, I., 2010). O CONSEA foi instituído como um comitê consultivo ao Presidente para assuntos relacionados ao Direito Humano à Alimentação Adequada e Nutrição, e tinha o mandato de monitorar e emitir pareceres sobre negociações internacionais.

Embora Lula e Dilma tenham fornecido incentivos relevantes para a agricultura familiar, ambos os presidentes não avançaram na agenda de reforma agrária com redistribuição de terras. Ambos também estavam profundamente alinhados com os interesses do agronegócio em grande escala (Leite, 2016; Sauer; Meszáros, 2017; Welch, 2017)¹⁰. No entanto, nos governos do PT, atores comprometidos com a agricultura familiar tiveram acesso institucional à mesa de formulação de políticas, incluindo a do MRE. Criada em 2004, a CGFome do MRE foi responsável por defender e promover no exterior políticas inspiradas no PFZ. Esta foi uma inovação institucional, uma vez que a tradição e o espírito do MRE estão mais associados às classes urbanas mais ricas e ao agronegócio do que aos pobres rurais¹¹. Isso nos leva à segunda dinâmica mencionada anteriormente: o papel do coordenador da CGFome, Milton Rondó. Seu papel individual foi de importância única para toda a trajetória da CGFome e, portanto, para a política alimentar humanitária brasileira no período coberto por esta pesquisa. Rondó foi convidado a integrar os altos escalões do MRE após Lula assumir a Presidência. Ele tinha boas relações com Samuel Pinheiro Guimarães, o Secretário-Geral do MRE, uma posição abaixo apenas do Ministro. Foi a proposta de Rondó instalar uma Coordenação-Geral de Ações de Combate à Fome (CGFome), um órgão que seria o braço internacional do Programa Fome Zero no MRE. A CGFome foi formalmente criada em 1º de janeiro de 2004 e inserida no topo do organograma do MRE. Essa posição incomum deu a CGFome acesso direto ao Secretário-Geral do MRE, Guimarães, e ao Ministro Celso Amorim. Rondó ele próprio tinha algum acesso direto aos presidentes Lula e, em menor medida, Rousseff.

Alguns eventos críticos contribuíram para moldar o papel da CGfome na cooperação humanitária de alimentos: o golpe de estado em 2004 no Haiti e a Guerra no Líbano em 2006, quando muitos brasileiros

¹⁰ “O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tem sido historicamente um espaço de negociação, formulação e implementação de políticas públicas voltadas aos interesses e necessidades específicas da agricultura comercial. O objetivo fundamental do Ministério do Desenvolvimento Agrário tem sido a criação de programas para agricultores familiares, assentados de projetos de reforma agrária, comunidades tradicionais e ribeirinhas, extrativistas e assim por diante – algo relativamente recente no caso brasileiro” (Leite, 2016, p. 67).

¹¹ Entrevistas com diplomatas e estagiários da CGFome.

tiveram que ser evacuados. O MRE percebeu que o Brasil não tinha uma estrutura adequada para lidar com operações humanitárias em grande escala (Amorim, 2016). Em 2004, o Brasil já coordenava a operação de manutenção da paz da ONU no Haiti (MINUSTAH), o que naturalmente impunha obrigações em relação à ajuda humanitária ao povo haitiano. No entanto, o trabalho humanitário – não apenas com alimentos – da CGFome realmente começou com as enchentes no Equador, Bolívia e Suriname na primeira metade de 2006 (Fernandes, 2013a). Essas experiências eram muito novas para os diplomatas que as gerenciavam. Eles não tinham treinamento ou expertise prévios em operações humanitárias em grande escala, e os protocolos não estavam disponíveis. Isso quer dizer que, por um lado, os funcionários brasileiros e a CGFome fizeram um importante trabalho humanitário por improvisação. Por outro lado, improvisar dificilmente é a melhor maneira de fornecer assistência humanitária. Como parte das lições aprendidas sobre a falta de coordenação intragovernamental para formular e implementar políticas humanitárias, a CGFome conseguiu criar uma Força-Tarefa Interministerial de Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI) por meio de Decreto Presidencial de 21 de junho de 2006.

À medida que a estrutura burocrática e os procedimentos avançavam nesse período, ficou claro que o governo precisava de um marco regulatório adequado para a cooperação humanitária internacional. Na verdade, não havia legislação a respeito, o que representava um grande obstáculo para qualquer tentativa de resposta rápida a emergências. A Constituição brasileira proíbe a doação de qualquer bem público, a menos que explicitamente permitido por lei ou por Medida Provisória. Ambos devem passar pelo Congresso, mas esta última é considerada «muito urgente» de acordo com os procedimentos legislativos e recebe prioridade no Congresso, enquanto o primeiro não tem prazo algum para tramitar. Nesse sentido, a CGFome fez dois movimentos importantes. Primeiro, convenceu o Presidente Lula a apresentar o projeto de lei 737 ao Congresso em 2007. Segundo, pela primeira vez o MRE recebeu uma linha orçamentária para ações humanitárias. Os recursos permitiram a CGFome fazer parte de muitas operações humanitárias no exterior.

4.2 2007-2010

O projeto de lei 737¹² tinha como objetivo tornar as ações do governo mais ágeis e adequadas para realizar ações de emergência. O artigo 1º daria ao governo a

permissão para usar ou doar bens móveis, incluindo alimentos do estoque público do Governo Federal, bem como aqueles que compõem o patrimônio dos órgãos ou entidades da administração pública federal [...], bem como a doação de recursos financeiros.

Em outras palavras, o ambicioso projeto pretendia liberar o governo da edição de uma Medida Provisória (MP) ou da apresentação de um projeto de lei ao Congresso sempre que quisesse doar bens públicos para fins humanitários internacionais.

A demanda pelo projeto pode ser exemplificada pelo caso da MP444 de 2008, que disponibilizou até 45.000 toneladas de arroz, 2.000 toneladas de leite em pó e 500 quilos de sementes de verduras e legumes para Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica, em resposta aos desastres climáticos daquele ano. Publicada em 29 de outubro de 2008, a MP444 foi convertida no projeto de lei 11.881 e finalmente instituída como lei em 23 de dezembro de 2008. Se a MP não fosse convertida em lei, seus efeitos cessariam após 60 dias de sua publicação, o que significaria que o governo estaria impedido de enviar mais ajuda humanitária, a menos que outra MP ou uma lei fosse aprovada pelo Congresso. O *timing* é um desafio para planejar assistência adequada às populações afetadas por desastres naturais súbitos. No Haiti, por exemplo, o furacão Hanna deixou centenas de mortos e centenas de milhares necessitados de assistência humanitária no início de setembro de 2008, mas a ajuda brasileira só estava disponível em dezembro.

É importante observar que a Lei 11.881 determinava que a CONAB promovesse o transporte dos alimentos para os destinos finais usando seus próprios recursos ou por meio de parcerias. O governo tentou obter

¹² A íntegra dos autos e documentos estão disponíveis no banco de dados da Câmara dos Deputados. “PL 737/2007 Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos”, em <https://goo.gl/N5GUj5>.

financiamento federal para o transporte no projeto de lei 737, mas não teve sucesso. Posteriormente, o Congresso proibiu explicitamente o governo de pagar pelo transporte internacional de alimentos brasileiros. Isso representou um grande obstáculo para os planos da CGFome, pois limitou muito sua autonomia na implementação da política.

Enquanto a Lei 11.881 era específica para atender alguns casos, o projeto de lei 737 era um quadro geral. Introduzido em abril de 2007, o projeto passou lentamente por quatro comissões legislativas¹³ diferentes nos três anos seguintes. Durante esse processo, a oposição considerou que o projeto seria um “cheque em branco” inadequado para o governo e que na verdade poderia disfarçar a ajuda a governos como Cuba, Venezuela e Bolívia¹⁴. Em maio de 2010, o Deputado Efraim Filho apresentou um recurso apoiado por pelo menos 51 deputados exigindo que o projeto fosse examinado pelo plenário da Câmara antes de ir para o Senado. Desde então, o projeto 737 ficou paralisado. Segundo Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy (2014, p. 57):

A oposição não se concentrou na doação de alimentos em si, mas em: (1) ser um instrumento para afirmar a imagem internacional do Presidente Lula e sua aliança com países cujos governos foram considerados como não respeitadores dos direitos humanos domésticos; (2) ser um instrumento para promover programas compensatórios no exterior, em detrimento de outras políticas de inclusão social sustentável (como saúde e educação); (3) ser decidido pelo Executivo; (4) a possibilidade de direcionar mercadorias apreendidas no país para assistência humanitária; e (5) a quantidade e tipo de grãos que seriam destinados a outros países, tendo em mente seus impactos nos preços nacionais.

¹³ O deputado Fernando Coruja (PSC/SC) argumentou, em novembro de 2008, que os estoques públicos de arroz eram “extremamente baixos se comparados com a série histórica de estoques públicos de arroz da Conab de 1987 a 2008” e que os preços elevados atingiriam os consumidores (íntegra disponível em <https://bit.ly/2FKjx3r>). A seção 3.3 mostrará uma situação contrastante – baixo preço do arroz, grandes estoques públicos e uma grande colheita esperada – que levaria os legisladores da Frente Parlamentar Agrícola a aprovar a doação de estoques públicos para fins humanitários em 2011.

¹⁴ “Oposição: projeto das doações humanitárias é um cheque em branco”. Câmara Notícias, Abril, 22, 2010, Disponível em: <https://bit.ly/2FCZR0d>. Acesso em: 23 out. 2023.

Três fatores contextuais devem ser observados. Primeiro, os presidentes Hugo Chávez (Venezuela) e Evo Morales (Bolívia) costumavam ser manchetes nacionais por causa de suas visões socialistas / bolivarianas do mundo. Além disso, a diplomacia amigável do presidente Lula em relação aos vizinhos sul-americanos irritou a oposição, como no caso da nacionalização do gás na Bolívia em 2006, que expropriou propriedades da Petrobras; a negociação em 2009 para elevar as tarifas pagas ao Paraguai pela energia de Itaipu; e o fortalecimento da Aliança Bolivariana das Américas liderada pela Venezuela. Em segundo lugar, o preço do arroz estava alto e os estoques estavam baixos. Embora não haja evidências suficientes para afirmar que esse fator foi uma condição necessária para o destino do projeto, a reversão deste quadro em 2011 o torna uma variável interveniente relevante posteriormente. Em terceiro lugar, ocorreu uma mudança organizacional crítica no MRE. Guimarães deixou seu cargo em outubro de 2009, sendo substituído pelo diplomata de carreira Antonio Patriota. Rondó e Patriota não tinham o mesmo tipo de relação próxima. Isso resultou em alguma perda de influência da CGFome no MRE e nas relações interministeriais. No entanto, a CGFome ainda tinha os ouvidos de Amorim, mas isso mudaria em 2011, quando Patriota o substituiu¹⁵.

Um último ponto deve ser observado para este período: o Presidente Lula não colocou seu peso na batalha pelo projeto de lei 787. Por quê? Foi um sinal da baixa relevância que o governo atribuiu à política? Ou o projeto de lei foi um produto do ativismo da CGFome, não totalmente apoiado pelo núcleo do governo? São questões que esta pesquisa não conseguiu avançar.

4.3 2011-2016

Até 2009, a maioria das doações de alimentos brasileiros eram bilaterais e autorizadas por MPs. Após isso, trabalhar com o Programa Mundial de Alimentos (PMA) se tornou a prática regular. Muitos fatores contribuíram para isso. Um deles foi a restrição legal de pagar pelo

¹⁵ Entrevista com diplomatas e funcionários da CGFome.

transporte internacional. Outro foi a conveniência de usar a logística e habilidades especializadas do PMA, o que contrastava com a falta de expertise brasileira¹⁶. Um terceiro fator foi o próprio interesse do PMA em trazer o Brasil para sua base de doadores¹⁷ (Fernandes, 2013a; Lima; Santana, 2020).

Três funcionários da CGFome comentaram que se o governo tivesse capacidade de pagar pelo transporte internacional, o Brasil não se vincularia tanto à cooperação humanitária ao PMA. As normas do PMA restringiam as preferências da CGFome em termos de diplomacia pública e política doméstica. Por exemplo, os requisitos do PMA em termos de embalagem tornavam praticamente inviável o auxílio alimentar de agricultores familiares, e os protocolos de publicidade limitariam algumas ações destinadas a capitalizar a imagem brasileira. Além disso, os preços cobrados pelo PMA pela logística eram mais altos do que os preços comerciais. Apesar disso, o fato é que a parceria com o PMA foi crucial para a ajuda alimentar humanitária brasileira.

Outra questão que precisa ser abordada é a sequência de leis que tornaram essa política possível. No final de seu segundo mandato, o presidente Lula publicou a MP519 em 30 de dezembro de 2010. O memorando que acompanha a MP519, elaborado em julho de 2010, solicitava 300.000 toneladas de milho, 100.000 toneladas de arroz e feijão, 10.000 toneladas de leite em pó e 1 tonelada de sementes de verduras e legumes. A MP519 foi convertida no projeto de lei 12.429 no primeiro semestre do mandato de Rousseff e aprovada em junho daquele ano¹⁸. Note-se que a aprovação rápida contrastou com a paralisia do projeto 737. Por quê? Desta vez, a CGFome contou com o apoio ativo da oposição do governo e da Bancada Ruralista.

¹⁶ Entrevista com funcionários da CGFome.

¹⁷ Entrevista com funcionários do PMA.

¹⁸ Os documentos disponíveis para esse processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado podem ser encontrados, respectivamente, em: CÂMARA DOS DEPUTADOS. “Histórico de Pareceres, Substitutos e Votos - MPV 519/2010”, Disponível em: <https://goo.gl/C1B4VP>. SENADO FEDERAL. Acesso em: 23 out. 2023. “MEDIDA PROVISÓRIA nº 519, de 2010”, Disponível em: <https://goo.gl/qD3qAs>. Acesso em: 23 out. 2023.

Em primeiro lugar, o projeto de lei 12.429 foi analisado por uma comissão conjunta da Câmara dos Deputados em maio de 2011, tendo o Deputado Luis Carlos Heinze (PP/RS) como relator¹⁹. Surpreendentemente para um político de extrema-direita, seu relatório foi contra três emendas que buscavam priorizar o atendimento a emergências brasileiras em detrimento das estrangeiras. Heinze aprovou a estrutura orçamentária e financeira da proposta, mas emendou as quantidades de alimentos demandadas pela CGFome. A justificativa do deputado é de extrema importância:

Finalmente, como a presente Medida Provisória nº 519 foi editada em 2010, um período em que não se observou preços muito baixos para o arroz no mercado, causando perda de renda para os agricultores, e os altos preços do milho, que afetam significativamente a produção de suínos e aves, acredito ser adequado, oportuno e necessário ajustar as quantidades a serem doadas desses produtos. Ou seja, reduzir o milho de 300 para 100 mil toneladas e elevar o arroz de 100 para 500 mil toneladas.

Heinze também destacou que “o saco de arroz é avaliado em R\$ 18,00 (USD 9,62), enquanto o preço mínimo é de R\$ 25,80 (USD 13,79) e seu custo é de R\$ 29,90 (USD 15,98)”. Como se esperava uma grande colheita para o ano seguinte, a situação seria ainda pior. Portanto, ele argumentou, “é natural que se ajuste a doação de estoques públicos a outros países com estratégias de suporte de preços para produtos agrícolas no mercado interno”. Os argumentos de Heinze demonstram alguns dos perigos de vincular a ajuda alimentar aos preços e colheitas do mercado nacional, pois esse tipo de volatilidade limita o planejamento humanitário internacional de longo prazo (Clapp, 2012).

Outros legisladores apresentaram três emendas. i) O Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) pediu um limite de 12 meses, que foi aceito por Heinze. Heinze e Teixeira concordaram que, como a colheita seria apenas em fevereiro de 2012, o prazo de 12 meses seria adequado. ii) Teixeira também exigiu uma emenda - então aceita por Heinze - para garantir que a

¹⁹ Heinze é conhecido por suas posições de extrema direita. Foi eleito o racista do ano de 2014 pela ONG *Survival*. Disponível em: <https://bit.ly/2Wsb0I2>. Acesso em: 23 out. 2023.

ajuda internacional não comprometesse a assistência eventual no território nacional (anteriormente considerada “desnecessária” por Heinze). Então, iii) o que deveria ser muito polêmico se tornou tranquilo: o Deputado Vicente Cândido (PT/SP) pediu a inclusão de Cuba na lista de receptores, e Heinze aceitou sem debate. O projeto foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 26 de maio.

O projeto de lei 12.429 foi enviado a uma comissão do Senado e a Senadora Ana Amélia (PP/RS) emitiu um relatório positivo em 31 de maio²⁰. O Senado aprovou seu relatório e o projeto se tornou a Lei 12.429 em 20 de junho de 2011 – cerca de um ano depois de o projeto 737 ter sido basicamente deixado de lado. Não houve votação nominal e é importante notar que fornecer assistência a países socialistas/bolivarianos era algo fortemente combatido no projeto de lei 737, mas a lei de 2011 fornecia autorização explícita para ajudar Cuba, Bolívia e Coreia do Norte.

A lei não era o que a CGFome originalmente havia planejado. No entanto, era a política possível. Como Rondó disse, era isso ou se abster de ajudar milhares de pessoas famintas desesperadas no exterior²¹. Quanto a avaliação do CONSEA, a lei foi um ato bem-vindo de solidariedade internacional e o Conselho aparentemente não estava preocupado se ela privilegiava agricultores de grande escala²².

Outra questão que afetou os planos da CGFome estava relacionada aos procedimentos técnicos relacionados à preparação da ajuda alimentar. Dependendo do produto, o PMA só envia alimentos minimamente processados, mas os estoques da CONAB eram compostos por alimentos in natura. Como o Congresso não concedeu orçamento para processar os alimentos, a solução do governo foi realizar uma “operação de compra-venda simultânea” no mercado, por meio da qual a CONAB trocava, por exemplo,

²⁰ Relatório disponível em <https://goo.gl/NpSjVH>. Acesso em: 23 out. 2023. Em 2015, o site de Amélia informou que ela estava trabalhando com Rondó, Heinze e arrozeiros para reeditar uma renúncia fiscal do Rio Grande do Sul sobre as operações comerciais relacionadas à parceria humanitária com o PMA. O presidente da Federação das Associações de Rizicultores e diretor do Instituto Riograndense do Arroz ressaltou que a medida foi fundamental por causa dos baixos preços do arroz e que a Lei 12.429 contribuiu para a redução dos estoques. Disponível em <https://goo.gl/zWbT2T>. Acesso em: 23 out. 2023.

²¹ Entrevista ao autor.

²² Entrevista com representantes do CONSEA.

arroz em casca por arroz descascado já embalado. O problema, de acordo com um funcionário da CONAB, era que esse processo se assemelhava a um leilão público no qual os agricultores familiares dificilmente tinham chances de vencer. Assim, esse mecanismo institucional também desviou a política de seu objetivo original.

No entanto, a CGFome finalmente obteve um marco regulatório para trabalhar. Dois pontos são dignos de nota. Primeiro, a Lei 12.429 permitia auxiliar países não mencionados na Lei, desde que a demanda dos países listados já tivesse sido atendida e as cotas não estivessem esgotadas. Essa cláusula contrasta com a preocupação da oposição em usar a ajuda alimentar para apoiar países socialistas/bolivarianos durante o período de 2007-2010. Em segundo lugar, embora a autorização de 12 meses não fosse ideal, era melhor do que as autorizações específicas concedidas pelos deputados. No entanto, em 2012, a Lei 12.688 revogou qualquer data de expiração. Arnaldo Fernandes (2013) relatou que o Deputado Jerônimo Goergen (PP) do estado do Rio Grande do Sul foi o mentor da emenda e que seus principais motivos eram afetar os preços do arroz e, mais urgentemente, esvaziar os estoques para dar espaço para a nova colheita de arroz (*apud* Fernandes, A., 2013). Mais tarde, com o esgotamento das cotas autorizadas pela Lei 12.429/2011, a continuidade da ajuda alimentar ocorreu por meio da Lei 13.001 de 2014. O Deputado Heinze (PP/RS) propôs uma emenda para expandir em 500.000 toneladas o limite de doações estabelecido na lei de 2011. Nesse caso, houve uma parceria clara entre a CGFome e o Instituto do Arroz do Rio Grande do Sul.²³

Em resumo, o marco regulatório obtido nesta terceira fase, a parceria com o PMA e a habilidade diplomática da CGFome resultaram em uma política que ganhou destaque pelo novo perfil do Brasil como doador emergente de ajuda humanitária²⁴. Paralelamente, o prestígio da CGFome dentro do MFA estava diminuindo. Rondó já havia perdido o apoio institucional de Guimarães em 2009 e depois perdeu o de Amorim em 2011 quando ele deixou o MFA. O Ministro Patriota (2011-2013),

²³ IRGA. “Presidente do Irga recebe ministro Milton Rondó”. July 15, 2014. Available at <https://bit.ly/2FAcGIM>

²⁴ Deutsche Weller (2012). “Brasil eleva ajuda humanitária de olho em maior projeção internacional”. Disponível em: <https://bit.ly/2HTpKN9>.

que não era próximo de Rondó, assim como os seguintes Ministros do MFA, também não eram. Funcionários da CGFome relataram que a perda de influência se manifestou fisicamente, uma vez que o escritório foi transferido do prédio principal do Itamaraty para seu prédio anexo.

Alguns funcionários da CGFome também mencionaram que a perda de prestígio ocorreu devido à intensa oposição de Rondó aos movimentos de protesto nacionais iniciados em junho de 2013 e que culminaram no golpe parlamentar que substituiu Dilma Rousseff pelo Vice-Presidente Michel Temer em 2016. Os diplomatas de carreira tradicionais do MFA não aprovaram a atitude de Rondó nesse processo, deixando-o com poucos aliados no Ministério. Conforme o processo de impeachment avançava, o então presidente interino Temer indicou José Serra como Ministro das Relações Exteriores em maio de 2016. Serra, do PSDB, havia perdido duas eleições presidenciais para o PT em 2002 e 2009, para Lula e Rousseff, respectivamente. Serra encerrou as atividades da CGFome em setembro de 2016.

Para a CONAB, a lei apresentou um dilema: ou ficar fora da cooperação humanitária de alimentos ou adaptar a estrutura de estoques públicos e logística para realizar a nova tarefa. A CONAB escolheu a segunda opção.

A relação com o PMA evoluiu significativamente após 2011. A grande quantidade de alimentos para doação demandava um mecanismo de financiamento estável e uma estrutura organizacional capaz de absorver uma maior diversidade de produtos agrícolas, tornando-se mais eficiente e menos dispendiosa. Em 2011, o PMA e a CGFome concordaram em criar um fundo de doações. Essa decisão representou um desafio importante para o PMA, pois obrigou seus diretores a mudar suas políticas e práticas em relação aos doadores, especialmente em relação a CGFome, o que até então não havia acontecido.

Concluindo, a CGFome liderou a formulação e implementação de políticas humanitárias de alimentos no Brasil. A busca pela institucionalização foi marcada por avanços e retrocessos, mas a institucionalização ocorreu no final de 2011, com a aprovação da Lei

12.429. A política envolveu uma série de atores, incluindo a CGFome, o MRE, a CONSEA, a CONAB e o PMA, que tiveram diferentes graus de influência ao longo do tempo. No entanto, o papel crucial de Milton Rondó na coordenação da CGFome e seu acesso privilegiado ao MRE, bem como sua interlocução com outros ministérios, foram centrais para a construção da política humanitária de alimentos brasileira. A cooperação internacional para alimentos humanitários no Brasil é agora uma política estabelecida, e o país se tornou um ator importante no cenário global de ajuda humanitária. Entretanto, desafios permanecem, como a necessidade de lidar com as oscilações do mercado de alimentos, melhorar a eficiência logística e garantir a transparência e a responsabilidade na implementação da ajuda humanitária.

5 DISCUSSÃO: INTERESSES, IDEIAS, INSTITUIÇÕES E O PROCESSO

Duas questões orientaram esta pesquisa: por que o Brasil se envolveu na cooperação humanitária de alimentos? E por que a maioria da ajuda alimentar internacional do Brasil estava vinculada? Após identificar os principais atores por trás da política e analisar seus interesses e ideias, é possível afirmar que a política foi criada de forma coerente sob as estratégias do Programa Fome Zero, em suas abordagens nacional e internacional. No entanto, o desenho da política não foi concebido antes que o PT ganhasse a Presidência. Em vez disso, a política foi um trabalho em andamento, motivado por demandas humanitárias concretas, bem como por oportunidades domésticas e internacionais.

Mas por que enviar alimentos do Brasil para o exterior? Apoiar a agricultura familiar, comprando alimentos deles, enquanto ajudava pessoas famintas no exterior, se encaixaria na Estratégia Fome Zero: fortaleceria um programa estruturante de segurança alimentar em casa, ao mesmo tempo em que ajudaria em emergências de fome no âmbito internacional. Embora não fosse recomendado por especialistas críticos da ajuda vinculada, isso se encaixaria na cooperação Sul-Sul de duas vias, pois se esperava que fortalecesse a imagem do Brasil como um ator importante nas questões

alimentares globais, o que era outra parte da estratégia do Programa Fome Zero. No entanto, o governo não tinha recursos orçamentários suficientes para comprar alimentos no exterior para doação na escala prevista para a política, especialmente considerando a alta taxa de câmbio do dólar na época. Portanto, limitações econômicas reforçaram que a política possível era doar o que estava disponível nos estoques dos ministérios e agências, principalmente nos estoques da CONAB.

No entanto, a ideia de comprar alimentos de agricultores familiares brasileiros não funcionou como esperado, e a maioria das doações veio do agronegócio em grande escala. Por quê? i) A ausência de um marco regulatório adequado; ii) falta de apoio político suficiente no Congresso; iii) normas técnicas do PMA que os agricultores familiares não conseguiam atender ou competir com o agronegócio em grande escala. Como a política foi posta em prática sem um marco regulatório adequado para seus propósitos originais, muitos de seus objetivos foram definidos sem os meios para alcançá-los. Isso também explica por que a CGFome não doou mais alimentos comprados nos mercados internacionais: seu orçamento era muito limitado para isso. A busca por uma Lei apropriada de 2007 a 2010 fracassou porque o governo não conseguiu obter apoio político suficiente em um momento em que a) a oposição a Lula era resistente a fornecer qualquer apoio a governos estrangeiros de esquerda; e b) os estoques nacionais de alimentos estavam baixos.

A importância dos estoques de alimentos só ficou clara no processo que levou à aprovação da Lei 12.429 de 2011. Naquele período, os estoques nacionais de arroz estavam altos e os preços estavam baixos. Em sua tese de doutorado, Arnaldo Fernandes (2013, p. 45) concluiu que “o apoio congressional [do PAF] no primeiro semestre de 2011 foi uma contribuição, embora eventual, para a evolução da cooperação humanitária” (Fernandes, A., 2013, p.145). Essa contribuição permaneceu eficaz nas leis de 2012 e 2014. Em 2015, o apoio do agronegócio do arroz foi retirado, pois os preços de mercado estavam altos e os estoques estavam baixos²⁵.

²⁵ Entrevista com diplomata da CGFome.

Nesta fase, a experiência brasileira parcialmente se assemelha a dos Estados Unidos: o excesso de grãos, somado aos baixos preços, criou uma força de economia política composta por produtores, burocratas e legisladores que alimentou uma política humanitária ou, como críticos diriam, uma política de *dumping*. As escalas diferem muito entre as operações do Brasil e dos EUA. No entanto, os obstáculos em termos de planejamento humanitário de longo prazo são muito semelhantes.

Nos últimos anos, Canadá e União Europeia desvincularam sua ajuda alimentar, e os EUA passaram por debates internos sobre a desvinculação, mas, como explicou Diven (2006), a economia política dos triângulos de ferro resiste à mudança. Essa questão não estava presente no Brasil. Não encontrei críticas à ajuda alimentar vinculada nos processos legislativos, e não houve sinal de uma coalizão estável e coesa como os triângulos de ferro nos EUA. O que aconteceu foi uma coalizão efêmera. Hipoteticamente, o status da coalizão poderia se transformar em algo mais estável se os agricultores de arroz brasileiros se tornassem estruturalmente superprodutivos, assim como os estoques nacionais de arroz se tornassem frequentemente muito altos.

Após 2010, a coalizão formada pela CGFome, a Bancada Ruralista liderada por legisladores do estado do Rio Grande do Sul, e o agronegócio do arroz era forte o suficiente para aprovar um projeto de lei importante cerca de um ano após a derrota do projeto de lei 737. É importante destacar que a resistência da oposição em cooperar com regimes socialistas/bolivarianos desapareceu, e países como Cuba, Bolívia e Coreia do Norte foram nominalmente incluídos na lei de 2011.

Os procedimentos técnicos do PMA para preparar a ajuda alimentar (embalar e transportar) acabaram limitando o plano original da CGFome. As normas do PMA criaram uma dinâmica dentro da CONAB que os agricultores familiares geralmente não conseguiam atender. O agronegócio em grande escala, por outro lado, estava mais preparado para reunir grandes quantidades de arroz ou milho em sacas padronizadas pelo PMA e entregá-los no porto, onde os navios seriam abastecidos para transporte. Talvez se os agricultores familiares pudessem se organizar melhor e se preparar para

atender às normas do PMA, a política provavelmente se assemelharia mais à preferência original da CGFome.

O PMA desempenha um papel especial nesse debate, pois essa organização foi um dos principais receptores dos recursos dos países doadores emergentes desde os anos 2000. White (2011) e Smith (2011) apontaram várias razões para a proeminência do PMA entre os doadores emergentes, incluindo a relevância da insegurança alimentar na cena internacional devido a recorrentes crises econômicas, ambientais e humanitárias, a boa reputação da organização, as restrições legais e operacionais domésticas que levaram os países a usar os instrumentos do PMA para realizar sua cooperação internacional. Todos esses elementos estavam presentes no caso brasileiro (Lima; Santana, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, a proposta do governo era conectar a produção de agricultores familiares brasileiros a uma política humanitária internacional. O plano era promover a segurança alimentar e nutricional internamente, apoiando a renda dos agricultores familiares por meio de compras governamentais destinadas a aliviar a fome no exterior. Nesse sentido, a política humanitária internacional também seria uma política social doméstica. No entanto, o governo não conseguiu obter o marco regulatório necessário para esse plano no Congresso Nacional. Em vez disso, o Congresso aprovou uma lei que, na prática, privilegiava a doação de alimentos produzidos por grandes fazendas do agronegócio. O acordo entre os dois poderes permitiu que o Brasil se tornasse um dos principais doadores de alimentos e alcançasse alguns objetivos das políticas sociais do PT, mas resultou em uma política pública muito diferente da intenção original e de curta duração.

E quanto ao futuro dessa primeira experiência brasileira na área de ajuda humanitária de alimentos? A profunda crise econômica iniciada em 2015 foi um grande obstáculo para uma política externa desse tipo. Além disso, a variável independente mudou radicalmente com o golpe

parlamentar de 2016 e, ainda mais, com o governo do Presidente Jair Bolsonaro, que assumiu o cargo em 2019.

No entanto, a experiência sugere que, se os estoques nacionais de grãos crescerem e os preços despencarem, as doações de alimentos do Brasil podem ser impulsionadas novamente. A questão é se Brasília encontraria países ou organizações internacionais dispostos a pagar pela logística se o poder diplomático do Presidente e de seus Ministros estiver baixo. O caso também mostrou que ter uma força burocrática comprometida no governo pode ser muito importante para transformar ideias em políticas.

Finalmente, tendo em mente os problemas da ajuda vinculada, os formuladores de políticas e o público devem avaliar se a doação de alimentos dos estoques nacionais, seja dos agricultores familiares ou do agronegócio em grande escala, é uma maneira desejável de estabelecer uma política internacional de alimentos humanitários confiável e eficiente, bem como um programa viável para promover a agricultura familiar no país. Estudos de caso comparativos sobre as experiências de doadores emergentes de ajuda alimentar humanitária podem ajudar a esclarecer essa questão.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Felipe L. R. de. *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)*. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- AMORIM, Celso. A cooperação humanitária do Brasil: testemunhos e reflexões. In: MÉDICOS SEM FRONTEIRAS (ed.). *Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil*. Rio de Janeiro: Médicos sem fronteiras, 2016.
- ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: a project turned into a government strategy. In: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mario Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão (org). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: the Brazilian experience*. Brasília: MDA, 2010.
- BARRETT, Christopher B.; MAXWELL, Daniel G. *Food aid after fifty years: recasting its role*. New York: Routledge, 2005.

BRASIL, Pilar Figueiredo. *O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)*. 2013. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, UnB, Brasília, 2013.

CABRAL, Lídia; FAVARETO, Arilson; MUKWEREZA, Langton; KOJO, Amanor. Brazil's agricultural politics in Africa: more food international and the disputed meanings of "Family Farming", *World Development*, v. 81, p. 47-60, 2016.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CAISAN. *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015*. Brasília, 2011.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - CAISAN. *Balço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANSAN 2012-2015*. Brasília, DF: MDS, Secretaria-Executiva da CAISAN. 2013.

CANUTO, Patrícia. *Emerging donors and food assistance: challenges and opportunities for the partnership between Brazil and the World Food Programme*. 2013. Dissertação (Mestrado) - Centro Interuniversitario di Ricerca Per lo Sviluppo sostenibile, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Roma, 2013.

CLAPP, Jennifer. *Hunger in the balance: the new politics of international food aid*. Ithaca: Cornell University Press, 2012.

CLAY, Edward J. Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System. *Development Policy Review*, v. 21, n. 5, p. 697-709, 2003.

CLAY, Edward J.; STOKKE, Olav. The changing role of food aid and finance for food. In: CLAY, Edward J.; STOKKE, Olav (ed.). *Food Aid and Human Security*. London: Frank Cass Publishers, 2000.

CLAY, Edward; RILEY, Barry. *The Development Effectiveness of Food Aid: Does Tying Matter?* Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2005. Disponível em: <https://bit.ly/2IfFoSU>. Acesso em: 16 out. 2023.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. *Relatório de Gestão do Exercício de 2010*. Brasília, 2011.

DIVEN, Polly. A coincidence of interests: the hyperpluralism of U.S. food aid policy. *Foreign Policy Analysis*, v. 6, n. 2, p. 361-384, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; PARADIS, Clarisse Goulart. Humanism and solidarity in Brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 2, p. 8-36, 2013.

FERNANDES, Arnaldo de Baena. *A ação diplomática brasileira no Programa Mundial de Alimentos (PMA)*. 197f. Tese (Doutorado) - Instituto Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2013.

- FERNANDES, Bernardo M. Re-peasantization, resistance and subordination: the struggle for land and agrarian reform in Brazil. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 2, n. 3, p. 269–289, 2013.
- FERNANDES, Ivan F. de A. L. *Burocracia e política: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica*. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2010.
- FRIEDMANN, Harriet. Discussion: Moving food regimes forward: reflections on symposium essays. *Agriculture and Human Values*, v. 26, p. 335–344, 2009.
- FRIEDMANN, Harriet. The political economy of food: the rise and fall of the Postwar International Food Order. *American Journal of Sociology*, v. 88, p. 248-286, 1982.
- GRAZIANO DA SILVA, José. Un new deal para la agricultura. *Nueva Sociedad*, v. 223, p. 40-55, 2009.
- GRISA, C. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. *Retratos de Assentamentos*, v. 13, n. 1, 2010.
- HUDSON, Valerie. *Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2007.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013*. Brasília, 2016.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO - ABC. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2014 – 2016*. Brasília, 2018.
- LANCASTER, Carol. *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicabo: Chicago University Press, 2007.
- LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura; POMEROY, Melissa. Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. *IDS Evidence Report 59*, Sussex, 2014.
- LEITE, Sérgio P. The role of policy makers in the formulation and implementation of public policy for Brazilian agriculture. *Latin American Perspectives*, v. 43, n. 2, p. 60–76, 2016.
- LIMA, Thiago; DIAS, Atos. A ajuda alimentar internacional dos EUA: política externa, interesses econômicos e assistência humanitária. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)*, v. 1, n. 1, p. 189-211, 2016.
- LIMA, Thiago; SANTANA, Jenifer Queila. Enlarging the donor base: an analysis of the World Food Programme's reform process and the Brazilian bridge diplomacy. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 63, n. 2, Epub, 03 July 2020.
- MANNING, R. Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation? *Development Policy Review*, v. 24, n. 4, p. 371-385, 2006.

- MCMICHAEL, Philip. *Food regimes and agrarian questions*. Halifax, NS: Fernwood. 2013.
- MILANI, Carlos S. R. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Cadernos CRH*, v. 25, p. 211-231, 2012.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES - MRE. *Brasil: Assistência humanitária internacional 2006-2009*. Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional. Brasília, 2009.
- MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, v. 51, n. 4, 1997.
- NIEDERLE, Paulo André. A pluralist and pragmatist critique of food regime's genealogy: varieties of social orders in Brazilian agriculture. *The Journal of Peasant Studies*, v. 45, n. 7, p. 1460-1483, 2018.
- PERACI, Adoniram Sanches; BITTENCOURT, Gilson Alceu. Family Farming and Price Guarantee Programs in Brazil: The Food Procurement Program (PAA). In: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mario Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão. (org). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience*. Brasília: MDA, 2010.
- PORTILLO, Luis. ¿Alimentos para la Paz?: La “ayuda” de Estados Unidos. Madrid: Iepala Editorial, 1987.
- QUADIR, F. Rising Donors and the New Narrative of ‘South–South’ Cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? *Third World Quarterly*, v. 34, n. 2, p. 321–338, 2013.
- RONDO FILHO, Milton. *A Política Externa Brasileira e a Reforma Agrária, de 1979 a 2006*. 2009. Thesis (PhD) - Instituto Rio Branco, Brasília, 2009.
- SAUER, Sérgio; MESZÁROS, George. The political economy of land struggle in Brazil under Workers’ Party governments. *Journal of Agrarian Change*, v. 17, p. 397–414, 2017.
- SCHNEIDER, Sergio. *Family farming in Latin America: a new comparative analysis*. Rome: International Fund for Agricultural Development (IFAD), 2014.
- SMITH, Kerry. Non-DAC donors and humanitarian aid: shifting structures, changing trends. *Global Humanitarian Assistance Briefing Paper*, v. 7, 2011.
- TAKAGI, Maya. Food and Nutrition Security and Cash Transfer Programs. In: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mario Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão. (org). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian experience*. Brasília: MDA, 2010.

TAMBOURGI, Patrícia V. Ascensão e queda do Brasil como doador de assistência humanitária internacional. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 6, n. 3, p. 573-606, 2017.

TOMAZINI, Carla G.; LEITE, Cristiane K. 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, p. 13-30, 2016.

WELCH, Clifford A. Gouvernamentalité: the hidden agenda of Brazil's 2016 Agrigolpe. *Conference Paper n. 25*. The 5th International Conference of The BRICS Initiative for Critical Agrarian Studies, Moscow, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2DaCt9Y>. Acesso em: 17 out. 2023.

WHITE, Stacey. *Emerging Powers, Emerging Donors*. Center for Strategic and International Studies, 2011.

WORLD FOOD PROGRAMME - WFP. *2012 food aid flows*. International Food Aid Information System, 2013. Disponível em: <https://www1.wfp.org/fais>. Acesso em: 17 out. 2023.

ZIEGLER, Jean. *Destruição em massa: geopolítica da fome*. São Paulo: Cortez, 2013.

