



**Deborah Moraes Souza  
Lopes**

Graduada em Relações Internacionais, especialista em Direitos Humanos pela PUC-Rio e Mestranda em Relações Internacionais pela UERJ. Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina (NETSAL/IESP-UERJ)

**O VIÉS SOCIAL DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA  
COMO FORMA DE INSERÇÃO INTERNACIONAL: A  
ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA NA AMÉRICA LATINA  
THE SOCIAL VISION OF LULA'S FOREIGN POLICY AS A FORM  
OF INTERNATIONAL INSERTION: HUMANITARIAN  
ASSISTANCE IN LATIN AMERICA**

**RESUMO:** O presente trabalho visa analisar a maneira pela qual o governo de Lula (2003-2011) inseriu o Brasil no âmbito internacional por meio da agenda social do Partido dos Trabalhadores (PT). O foco da pesquisa é examinar o uso da assistência humanitária promovida pelo Brasil no contexto da América Latina como instrumento de inserção internacional, bem como de afirmação de uma postura de liderança regional. Para isso, o trabalho será dividido em três seções, as quais: a primeira busca mostrar a nova política externa do governo Lula e as ações sociais promovidas por ele, a segunda busca evidenciar a forma pela qual o ex-presidente exportou essa agenda social para o mundo e, por fim, exemplificar os casos em que a assistência foi utilizada. A metodologia usada foi da dedução com auxílio da revisão bibliográfica da temática, sítios oficiais do governo, assim como os discursos proferidos pelo ex-presidente acerca do tema.

**Palavras-chave:** Assistência humanitária; Política Externa; Lula; Agenda Social; América Latina.

**ABSTRACT:** The present work aims to analyze the way in which Lula's government (2003-2011) inserted Brazil in the international sphere through the social agenda of the Workers' Party (PT). The focus of the research is to examine the use of humanitarian assistance promoted by Brazil in the context of Latin America as an instrument of international insertion, as well as the affirmation of a position of regional leadership. For this, the work will be divided into three sections, which: the first seeks to show the new foreign policy of the Lula government and the social actions promoted by it, the second seeks to highlight the way in which the former president exported this social agenda to the world and finally the third one exemplifies in cases where assistance was used. The methodology used was deduction with the aid of the bibliographic review of the theme, official government websites, as well as the speeches given by the former president on the subject.

**Keywords:** Humanitarian Assistance; Foreign Policy; Lula; Social Agenda; Latin America.



## 1 Introdução

O presente artigo tem por finalidade explicar a forma pela qual o Brasil buscou sua inserção internacional durante o governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva (2003-2011) sob o foco da assistência humanitária. O trabalho concorda com a análise de alguns autores (ALMEIDA, 2003; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), os quais afirmam que as diretrizes da política externa de Lula representaram os ideários do Partido dos Trabalhadores (PT).

O Brasil, desde a implementação da Política Externa Independente (PEI), busca uma maior diversificação das parcerias e uma postura mais autônoma frente ao sistema internacional. O governo Lula resgata os aspectos principais da PEI e os intensifica no que ficou conhecido como autonomia pela diversificação, conceito cunhado por Cepaluni e Vigevani, o qual enfatiza a “cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Dessa forma, percebe-se, após a sua eleição, uma mudança de paradigma na política externa no que tange a forma de inserção internacional do Brasil. Se nos governos anteriores o viés era mais no âmbito econômico, neste a ênfase é mais no âmbito social. A trajetória de vida do Lula, assim como a orientação do PT, deu uma nova dinâmica à diplomacia brasileira incorporando temas sociais em sua atuação internacional (VIZENTINI, 2005).

Lula assumiu uma postura mais participativa e autônoma frente ao mundo, criticando as assimetrias entre o Norte e o Sul Global e se tornou um agente ativo no âmbito internacional, seja pela liderança em diversos temas, seja pelos compromissos firmados em prol do desenvolvimento do Sul Global. Isso pode ser observado pelo destaque dado à cooperação Sul-Sul, a qual priorizava regiões com similaridades históricas com o Brasil, sobretudo nas áreas de compartilhamentos de técnicas e de gestão social.

Dentro deste espectro social, marca de seu governo, o foco do trabalho será analisar a assistência humanitária prestada aos países da América Latina durante sua gestão. A atuação brasileira nesta temática priorizou os campos da segurança alimentar e da saúde, sobretudo em situações de desastres ambientais. Essa priorização foi motivada pelos programas internos implementados pela agenda do PT, tais como: Bolsa Família e Fome Zero.

O sucesso dessas medidas a nível nacional chamou atenção das organizações internacionais de combate à fome e a pobreza, como, por exemplo, a Organização das Nações

Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)<sup>1</sup>. Esses programas viraram referências de práticas exitosas a serem adotadas por outros países em desenvolvimento (FARIA, 2012).

Nota-se que a atuação interna do ex-presidente Lula no combate à fome e à pobreza brasileira chamou atenção do Norte Global devido ao seu sucesso em tirar o país do Mapa da Fome e de diminuir a extrema-pobreza. Uma vez reconhecido tais esforços, o Brasil passou a ser referência nessas temáticas, o que permitiu maior engajamento no âmbito internacional e lhe conferiu a postura de *player* importante neste sistema.

Em suma, o governo de Lula consolidou um novo perfil global ao Brasil e um novo direcionamento da política externa brasileira (PEB), por meio da difusão de transferência de políticas públicas. A assistência humanitária prestada no âmbito da América Latina foi consequência desse compromisso ao combate à fome e à pobreza, o que ocasionou uma maior relevância do papel internacional brasileiro no cenário internacional (SILVA, 2011). Contudo, cumpre salientar que após o governo de Lula houve a paralisação dessas políticas públicas devido ao contexto de crise econômica e política durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016) e de Michel Temer (2016-2019), em virtude da contínua crise econômica e de sua orientação liberal mais voltada aos parceiros tradicionais do Brasil.

Para analisar esse tema, o trabalho está estruturado em três seções: na primeira, o objetivo é entender a nova direção da política externa do governo Lula, influenciada pela agenda do PT, assim como mostrar as ações sociais promovidas por ele; já na segunda, o intuito é apresentar as políticas públicas exportadas para a América Latina – aqui serão analisados os discursos presidenciais que comprovam o compromisso brasileiro com a exportação das políticas públicas; e, por fim, a terceira parte exemplifica o papel do Brasil nos países da América Latina, no que concerne o combate à fome e à pobreza. O presente trabalho tem a intenção de colaborar com os estudos acerca do papel do governo Lula na região e de analisar seu protagonismo e afirmação como uma potência média com base em sua diplomacia pelo exemplo.

## **2 A política externa de Lula e os reflexos da agenda do PT**

Com a eleição de Lula percebe-se uma mudança de paradigma na PEB durante seu governo. Diferente dos anteriores, sua orientação foi pautada por um caráter social com fortes influências da agenda do PT. Essas mudanças foram sentidas principalmente na busca de

---

<sup>1</sup>Sigla em inglês para Food and Agriculture Organization.

coordenação política com os países do Sul e na inserção de temas sociais na agenda internacional, sobretudo, na ênfase de alianças com parceiros do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Dessa forma, seu governo deu uma nova dinâmica para a diplomacia brasileira, assumindo posturas mais ativas e demandantes frente aos países do Norte em busca de uma maior simetria entre as relações Norte-Sul. De acordo com Vizentini (2005, p. 388) “as relações internacionais do governo Lula são dotadas de três dimensões: uma diplomacia econômica, outra política e um programa social”. A dimensão política foi favorecida pela ascensão de governos de centro-esquerda e esquerda na América Latina, desse modo, os diálogos e concertações se mostraram mais alinhados e apresentaram objetivos em comum em prol do desenvolvimento nacional<sup>2</sup>. Já o programa social é entendido pela transferência de políticas públicas para o âmbito internacional, o que ocorreu pelo reconhecimento internacional e pela internacionalização de programas como o Bolsa Família e o Fome Zero.

Essa mudança de estratégia para promoção de uma inserção internacional mais participativa foi caracterizada por e Vigevani e Cepaluni (2007) como autonomia pela diversificação. Isso consistiu em uma ressignificação da posição dos países do Sul Global, os quais passaram a ter um papel importante para a inserção brasileira. Para os autores, diversificar não era apenas a busca de alternativas nas relações com outros Estados, mas também atingir a capacidade de intervenção em questões que não possuíam retorno imediato e, de fato, percebemos essa abordagem ancorada na resolução do PT de 2007, na qual o Partido reitera que a integração regional é o fortalecimento político, econômico, social e cultural dos povos latino-americanos e que a diversificação serviria para diminuir a dependência em relação aos países do Norte.

A forte presença dos objetivos sociais como razão para o desenvolvimento nacional permitiu maior equilíbrio entre Estado e sociedade, assim como suscitou o sentimento de liderança no Brasil. A intenção do Brasil era ser reconhecido como potência média e desenvolver relações cooperativas com os países latino-americanos de forma diferente daquelas promovidas pelo Norte (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Faria (2012, p. 352) também destaca essa liderança ao afirmar que ela era pautada, sobretudo, na promoção de objetivos políticos, estratégicos e sociais compartilhados e tinha o intuito de “transformar a região em uma

---

<sup>2</sup>Para saber mais sobre o tema da “Onda Rosa”, conceito usado para denominar a ascensão de governos de centro-esquerda e esquerda, recomenda-se o livro “Uma história da onda progressista sul-americana” de Fábio Luis Barbosa dos Santos.

plataforma para a consolidação do Brasil como um ator global”. Esse sentimento de liderança também está presente na resolução do PT:

As mudanças pelas quais o Brasil passa também ocorre na América Latina e têm consequências no cenário internacional. Temos de ter capacidade e grandeza para entender a importância do papel do PT, da liderança do presidente Lula e do Brasil no continente e no mundo. Há condições para a América do Sul se transformar numa comunidade de nações e para haver uma integração que deve ser, em primeiro lugar, política e, depois, econômica, cultural e social (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2007, p. 34).

A PEB de Lula representou as posições tradicionais do PT, segundo Almeida (2003, p. 88) no documento de criação do Partido previa “uma política internacional de solidariedade entre os povos oprimidos e de respeito mútuo entre as nações”. Diante dessa passagem, depreende-se a importância que o governo dá aos países do Sul em razão de seu passado colonial em comum. A resolução do PT (2007, p. 41) reforça essa preocupação ao dizer que faz parte do projeto de desenvolvimento nacional a inserção do Brasil no ambiente internacional com “austeridade e soberania, divulgando uma cultura de paz, contra todas as guerras, fortalecendo as alianças Sul-Sul e entre países em desenvolvimento”.

De fato, percebemos nas diretrizes do Partido um resgate às diretrizes da PEI, como a presença do princípio da autodeterminação dos povos, da independência nacional e a defesa da presença soberana no mundo. No que concernem as relações com a América Latina, “o programa enfatizava a intenção de fortalecer as relações do Brasil com os outros países do Sul, em especial com os da América Latina” (PARTIDO DOS TRABALHADORES apud ALMEIDA, 2003, p. 91).

Conforme Almeida, Lula tinha como objetivo a “transformação do mundo e do continente sul-americano a partir de uma alavancada diplomática” e ainda,

A formação de um governo comprometido com os interesses da grande maioria da sociedade, capaz de promover um projeto de desenvolvimento nacional, terá forte impacto mundial, sobretudo em nosso Continente. A política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do país diante da instabilidade dos mercados financeiros globais (ALMEIDA, 2003, p.94).

Diante da tese desses autores (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; ALMEIDA, 2003) e pelas diretrizes do PT, podemos concluir que o Brasil assumiu a responsabilidade regional no que tange o desenvolvimento do Sul, principalmente no que diz respeito a América Latina. Essa missão de Lula foi perceptível pelas denúncias às verdadeiras mazelas latino-americanas: a fome e a pobreza. A resolução do PT (2007, p. 38) corrobora com essa ideia ao enfatizar “o

combate à exclusão social, à pobreza e à desigualdade” como sendo a tarefa do governo a fim de promover o desenvolvimento brasileiro.

Esses esforços foram traduzidos nas políticas sociais implementadas pelo governo, tais como os Programas Bolsa Família e o Fome Zero. Eles tinham como objetivo estimular a geração de divisas, gerando não só crescimento econômico, mas também desenvolvimento humano. De acordo com Vizentini (2005), os projetos internos de Lula tiveram significativo impacto internacional, uma vez que as propostas sociais buscaram corrigir as assimetrias geradas pela globalização. O autor continua dizendo que “a campanha do combate à fome representa o elemento simbólico que sinaliza a construção de um modelo socioeconômico alternativo, respondendo à crise da globalização neoliberal” (VIZENTINI, 2011, p.58).

Em suma, a nova PEB implementada pelo governo Lula foi caracterizada segundo Lima e Hirst (2006<sup>3</sup> apud Faria, 2012, p.346) pela “inclusão da agenda social como uma questão central dos assuntos internacionais”. Ainda de acordo com Faria (2012) podemos inferir um viés humanista da PEB por dar maior importância aos assuntos antes considerados de política doméstica. Foram esses esforços de mudança de caracterização da PEB que levaram a liderança brasileira na agenda social, permitindo ao país iniciar políticas tais como a assistência humanitária aos países vítimas de desastres naturais ou vítimas de conflito.

### **3 O ativismo social de Lula e a afirmação do papel internacional brasileiro**

Como já salientado, a mudança de foco da PEB permitiu ao Brasil tomar a liderança de temas sociais, tais como o combate à fome e à pobreza, sobretudo na região latino-americana. Esses esforços se deram pelo reconhecimento dos programas Bolsa Família e Fome Zero, que foram amplamente divulgados por organizações internacionais como exemplos de boas práticas a serem implementadas em outros países.

Faria (2012, p. 337) explica esse fenômeno como transferência de políticas públicas, que pode ser entendida como um “processo de instrumentalização da difusão de políticas públicas sociais internas para o âmbito internacional”. A partir disso, o Brasil passou de país importador de políticas para um país exportador de políticas. De acordo com Vizentini (2005), o país foi protagonista na inserção da agenda social como um projeto de política internacional.

No âmbito doméstico, diversas iniciativas sociais foram implementadas em conjunto com os Programas Bolsa Família e Fome Zero, como o Ministério do Desenvolvimento Social

---

<sup>3</sup>LIMA, Maria Regina Soares; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.

e Combate à Fome (MDS), um importante ator da ação brasileira no âmbito internacional em prol da redução da pobreza e da desigualdade. Todas essas iniciativas receberam o reconhecimento internacional por terem contribuído para redução da taxa de pobreza e da fome do Brasil (PAPI; MEDEIROS, 2015).

Ao mesmo tempo em que Lula implementava esses programas internamente, internacionalmente ele ressaltava a importância de uma ação global em prol do combate à fome e à miséria, tanto que em 2004 o ex-presidente lançou a Ação Global contra a Fome e a Pobreza em conjunto com diversos outros países (PAPI; MEDEIROS, 2015). Essa importância pode ser observada nos discursos do ex-presidente e de seu chanceler, Celso Amorim, quando ressaltavam o “caráter humanista que marcava a mobilização brasileira tanto no plano doméstico como no internacional” (FARIA, 2012, p. 348). A intenção do Lula era “transformar a fome em um problema político” (FARIA, 2012, p. 349).

Em seu discurso proferido na sessão de posse no Congresso Nacional, percebemos que todo o empenho acerca do novo direcionamento da PEB e das ações brasileiras já era sinalizado por ele, ao ressaltar que

Mudança: esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. (...) A sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. Diante do esgotamento de um modelo que, em vez de gerar crescimento, produziu estagnação, desemprego e fome (BRASIL, 2008d, p. 7).

No que tange à questão da fome, seu engajamento é observado quando ele chama a responsabilidade para todo o Brasil ao falar que “(...) e eu desejo, antes de qualquer coisa, convocar o meu povo, justamente, para um grande mutirão cívico, para um mutirão nacional contra a fome” (BRASIL, 2008d, p. 9). Nesse mesmo discurso Lula coloca o combate contra a fome como uma tarefa nacional a ser cumprida, conforme destaca:

Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de “Fome Zero”. Como disse em meu primeiro pronunciamento após as eleições, se, ao final do meu mandato todos os brasileiros, tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: Vamos acabar com a fome em nosso País. Transformaremos o fim da fome em uma grande causa nacional (...) (BRASIL, 2008d, p. 9).

A afirmação de um interesse especial à América Latina também é destacada por ele no supracitado discurso:

A grande prioridade da política externa durante meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais



democráticos e de justiça social. (...) O mesmo empenho de cooperação concreta e de diálogos substantivos teremos com todos os países da América Latina (BRASIL, 2008d, p. 14-15).

Ainda nessa seara o chanceler brasileiro, Celso Amorim, corroborou com as narrativas do ex-presidente, como também evidenciou a liderança e a mudança da agenda internacional iniciada pelo Brasil. Na ocasião da reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (COSEAN), ele complementou dizendo:

(...) a campanha de combate à fome sobre a qual, de certa maneira, o Presidente do CONSEA já disse a principal coisa que eu queria dizer, que é o fato de que desde que o Presidente Lula iniciou já como Presidente (...) desde o início desse apostolado em favor da eliminação da fome no mundo, o Presidente conseguiu uma coisa, creio eu, que nos deixa todos orgulhosos, uma coisa verdadeiramente extraordinária, que é mudar a agenda internacional. (...) Mas mudar a agenda internacional como o Presidente Lula mudou, acho que isto não tinha ocorrido antes. E creio que não há símbolo maior deste fato do que a campanha internacional do combate à fome (BRASIL, 2004)

Representando no âmbito internacional essa liderança social, na ocasião da reunião de Alto Nível da FAO sobre Segurança Alimentar, Mudança Climática e Bioenergia esse aspecto também é abordado, deixando ainda mais evidente que a política externa de Lula foi reflexo das políticas de base do PT. Lula ressaltou em seu discurso a importância dos esforços dele no combate à fome e à pobreza e como os bons resultados dessas políticas fizeram o governo exportar os programas de assistência básica.

Demonstrando o compromisso brasileiro com a internacionalização da agenda para o Sul Global, o ex-presidente complementa dizendo que “a verdadeira segurança alimentar tem que ser global e baseada na cooperação. É o que o Brasil tem procurado fazer com seus parceiros do mundo em desenvolvimento (...)” (BRASIL, 2008c, p. 74). Por todo esse esforço e protagonismo, Lula ganhou o prêmio Félix Houphouët-Boigny pela Busca da Paz em 2009 e, em seu discurso, ele continuou ressaltando a importância do combate à pobreza, desigualdade e a fome para o desenvolvimento dos países do Sul Global (BRASIL, 2009b). No mesmo ano, na ocasião da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar, Lula frisou o caráter internacional da ajuda aos países latino-americanos para o combate à fome e reforçou o papel brasileiro para o cumprimento deste objetivo (BRASIL, 2009c).

Todo o afincamento para a consolidação de um novo perfil global brasileiro, refletido como instrumento de inserção internacional, foi traduzido em assistências humanitárias na América Latina (SILVA, 2011). O Ministério das Relações Exteriores (MRE) entende como assistência humanitária “situações de calamidade pública, convulsões sociais, catástrofes naturais ou causadas pelo homem, conflitos armados, insegurança alimentar aguda ou risco iminente ou



grave ameaça à vida, à saúde e à garantia dos direitos humanos” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES apud SILVA, 2011, p. 123). Diante do caráter pró-ativo no combate à fome, a maneira pela qual o Brasil prestou assistência humanitária foi por meio de doações de alimentos e medicamentos para os países impactados pelas situações descritas acima.

#### **4 A assistência humanitária na América Latina para o combate à fome e à pobreza**

Conforme descrevem Valença e Affonso (2019), o Brasil adotou essa estratégia de legitimidade internacional dada à sua ausência de excedentes de poder – dessa forma, o governo encontrou na agenda social um jeito de se projetar internacionalmente. “As estratégias brasileiras de política externa que tinham a cooperação humanitária como ferramenta proporcionaram um jogo de soma positiva para o país e para a ordem internacional” (VALENÇA; AFFONSO, 2019, p. 203).

O conceito de cooperação humanitária utilizada pelos autores advém da ideia dele representar algo maior e mais significativo que o conceito de assistência humanitária. A lógica se baseia no entendimento de que o termo “ajuda humanitária” é pejorativo e empregado pelos países do Norte para oferecer assistência em troca de contrapartidas, como se observa nos casos do FMI e Banco Mundial. Dessa forma, a opção dos autores por essa terminologia foi de operar na lógica da cooperação para se referir à estratégia explanada no presente artigo.

Essa estratégia adotada pode ser compreendida como sendo um *soft power* brasileiro. Segundo Valença e Affonso o *soft power* se refere “à capacidade de influenciar o processo decisório de um Estado a partir da sua cooptação, sem que haja o emprego de componentes materiais de poder” (VALENÇA; AFFONSO, 2019, p. 203), isto é, ele não depende de elementos militares ou recurso de outra natureza para promover os interesses de um Estado. Joseph Nye (2004<sup>4</sup>, p. 10 apud VALENÇA; AFFONSO, 2019, p. 203) define o termo como sendo “a habilidade de conseguir o que você quer através da atração ao invés da coerção ou de pagamentos”. No caso brasileiro, o *soft power* foi empregado como sendo uma estratégia política para legitimação dos interesses nacionais.

Uma forma pela qual o *soft power* brasileiro opera, principalmente no que se refere a vertente estruturante da cooperação humanitária, é por meio dos programas de distribuição de renda. Iniciativas como o Bolsa Família, além de desempenharem papel socioeconômico doméstico, também serviram de inspiração para outros programas similares ao redor do mundo. As experiências bem sucedidas percebidas

---

<sup>4</sup>NYE, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 1ª ed. New York:Public Affairs, 2004.

foram promovidas para o exterior, de forma que o Brasil ganharia espaço como ator engajado na promoção de uma ordem internacional mais justa e igualitária (VALENÇA; AFFONSO, 2019, p. 205).

A assistência humanitária brasileira destacou-se no campo da segurança alimentar envolvendo países do Sul Global, “a partir de um modelo dual de cooperação, a diplomacia brasileira defendeu a criação de um sistema humanitário autônomo e eficaz” (VALENÇA; AFFONSO, 2019, p. 196). Esse sistema tinha como lema a não-indiferença que, segundo Valença e Affonso (2019) seria guiado pela justiça social. Dessa forma, as experiências brasileiras serviriam para que o país assumisse a liderança na região com um olhar mais atento em relação às necessidades reais dos países em desenvolvimento.

Dessa maneira, o governo brasileiro adotou medidas e programas como o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, ambos desenvolvidos internacionalmente (SILVA, 2011).

O Programa de Aquisição de Alimentos é um referencial em assistência humanitária prestada pelo Brasil e se refere ao fomento ao acesso alimentar às populações em situação de insegurança alimentar, proporcionando a inclusão social e econômica no seio da agricultura familiar (SILVA, 2011, p.124).

A assistência humanitária brasileira foi norteada pelo princípio da solidariedade e operacionalizada, além do MDS, pela Coordenadoria-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) e pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ambas vinculadas ao MRE. A primeira cumpre a função de promover a assistência humanitária e garantir a segurança alimentar, já a segunda é quem coordena os projetos de cooperação (AGUIRRE; AGUIRRE, 2017, p. 3). Como consequência, foi criado em 2006 o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária (GTI-AHI), subordinado ao MRE, o qual foi responsável por articular esforços internos e com as Nações Unidas (ONU) a fim de assegurar mais celeridade às ações humanitárias brasileiras (SCHMITZ; LIMA; SOMAIO, 2010).

A CGFome operava como interface internacional do Programa Fome Zero e foi responsável pelo crescimento da participação brasileira na assistência humanitária internacional – foi a partir dela que as doações brasileiras foram feitas no âmbito da América Latina (VALENÇA; AFFONSO, 2019, p. 203). Quanto as formas de doações, o Brasil operou de duas maneiras: “o envio de doação em espécie, mormente de gêneros alimentícios, equipamentos e medicamentos, ou transferência em moeda para a aquisição desses bens pelas embaixadas brasileiras nos países beneficiários” (SCHMITZ; LIMA; SOMAIO, 2010, p. 57). Essas medidas possibilitaram ao Poder Executivo,

de forma permanente, empreender ações humanitárias com a finalidade de proteger, evitar, reduzir ou auxiliar outros países ou regiões que se encontrem, momentaneamente ou não, em estado de calamidade pública ou situações de emergência, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde, à proteção dos direitos humanos ou humanitários de sua população, respeitando a cultura e os costumes locais dos beneficiários (BRASIL, 2006b).<sup>5</sup>

Um ponto importante a destacar é que as doações do MDS apenas respondiam aos pedidos de cooperação, isto é, elas adotam o princípio de cooperação *demand-driven* (PAPI; MEDEIROS, 2017). Foi a partir de 2011, com a promulgação da lei nº 12.429, que se autorizou o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos para assistência humanitária (BRASIL, 2011).

No que tange aos resultados práticos, de acordo com documentos do MRE<sup>6</sup>, em um intervalo de 2006 a 2010, o Brasil prestou assistência a diversos países latino-americanos, em conjunto com órgãos da ONU, tais como a FAO e o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA). Diante deste protagonismo e de seu empenho na distribuição de alimentos, em 2008, o Brasil foi eleito para fazer parte da Junta Executiva do PMA pelo período de 2009 a 2011.

Durante os anos de 2006 a 2010, cabe ressaltar as principais assistências prestadas, a começar pelo ano de 2006. Em decorrência da erupção do vulcão Tungurahua no Equador, o governo brasileiro enviou 14 toneladas de alimentos para famílias nas áreas mais afetadas (BRASIL, 2006a, p. 314). No ano seguinte, o Brasil prestou assistência humanitária à Bolívia devido às severas inundações decorrentes de fortes chuvas. Na ocasião, o Brasil enviou 26 toneladas de alimentos, além de deslocar aviões da Força Aérea Brasileira (FAB) para auxiliarem nos resgates de vítimas destas enchentes (BRASIL, 2007, p. 252).

Já no ano de 2008, a principal assistência foi para o Haiti devido aos furacões que assolaram o país naquele ano. O Brasil doou mantimentos, medicamentos e 14 toneladas de alimentos (BRASIL, 2008a, p. 241; BRASIL, 2008b, p. 179). Também foram doados alimentos ao Paraguai em razão da forte seca ocorrida na região do Chaco (PAPI; MEDEIROS, 2015, p. 85). Já em 2009, o governo brasileiro atendeu às solicitações de Cuba, Haiti e Honduras para prestação de assistência humanitária devido aos impactos causados pelos furacões do ano anterior. Nesse caso, o Brasil doou 44,4 mil toneladas de arroz, 1.105 toneladas de leite em pó e 4,5 toneladas de sementes de frutas, legumes e verduras (BRASIL, 2009a, p. 178-179).

---

<sup>5</sup>Decreto revogado sob força do decreto nº 9.860, de 25 de junho de 2019 (BRASIL, 2019).

<sup>6</sup>Resenhas de Política Exterior do Brasil divulgadas pelo Ministério das Relações Exteriores. As Resenhas utilizadas no presente trabalho abarcam o período entre 2006 e 2010.

Diante do aumento das solicitações de assistência humanitária, o governo brasileiro, em 2009, inaugurou o Armazém Humanitário no Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim, no estado do Rio de Janeiro, para dar maior celeridade à assistência humanitária prestada pelo Brasil. Nele, tornam-se disponíveis estoques permanentes de alimentos para doações às populações eventualmente atingidas por desastres naturais (BRASIL, 2009a, p. 191).

Em 2010, o governo brasileiro prestou assistência a Guatemala, que tinha sido atingida por uma tempestade tropical naquele ano. As doações de alimentos e medicamentos se deram por meio dos programas do PMA e da FAO (BRASIL, 2010a, p. 190). Também foi prestada assistência aos refugiados no Equador (BRASIL, 2010a, p. 231) e na Colômbia, em decorrência das fortes chuvas que causaram situações de calamidade nacional (BRASIL, 2010a, p. 359). Ainda, o Brasil prestou mais três assistências humanitárias em 2010: Peru (BRASIL, 2010b, p. 291), El Salvador (BRASIL, 2010b, 314) e Haiti (BRASIL, 2010b, p. 286), todas as vítimas de desastres ambientais como fortes chuvas, enchentes e furacões. Nessas situações foram enviadas toneladas de alimentos disponíveis no Armazém Humanitário.

Em consequência de todas essas ações, Lula foi mais uma vez reconhecido pela sua liderança e engajamento social no combate à fome, ganhando o prêmio *World Food Prize* em 2011 (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2019), o que apenas demonstrou que o mundo acatou as novas demandas brasileiras e reconheceu o Brasil como um ator importante na difusão da nova agenda social internacional.

## **5 Considerações Finais**

Como percebemos, o Brasil incorporou as diretrizes do PT na elaboração de sua política nacional para o desenvolvimento brasileiro, dando mais atenção aos temas sociais, tais como a superação da pobreza e da fome. Ao adotar a estratégia da autonomia pela diversificação, Lula pode exportar seu plano nacional de combate à fome e à miséria por meio dos programas de segurança alimentar e distribuição de renda. O sucesso doméstico dos Programas Bolsa Família e Fome Zero chamaram atenção da comunidade internacional, que passou a utilizá-los como exemplos a serem seguidos.

Nesse contexto o Brasil assumiu a responsabilidade de difundir esses temas sociais, criando uma agenda social internacional. Isso elevou a condição do país como potência média e também a comunidade internacional o reconheceu como um importante ator internacional. Segundo Landau (2010, p. 7), a diplomacia brasileira foi marcada pela “diplomacia da generosidade”, característica observada pelo papel de líder que o Brasil exerceu na região

“tendo a obrigação moral e política de socorrer as nações menores”. Assim, o país atuou como protagonista ativo nos principais fóruns internacionais, assim como em assuntos que afetavam o cenário latino-americano, como foi o caso das assistências humanitárias.

Ao promover assistências humanitárias na América Latina, o Brasil introduziu nos fóruns internacionais uma nova mentalidade: a de que o combate à fome estava ligado ao desenvolvimento dos países do Sul Global e, desta maneira, conseguiu romper com a lógica frequente das interações Norte-Sul. As assistências humanitárias brasileiras se traduziram na ótica da segurança alimentar: o Brasil enviou toneladas de alimentos, montantes financeiros e até medicamentos para países que haviam sido afetados por algum desastre natural. Estes envios reafirmaram a intenção brasileira de criar uma ordem internacional mais inclusiva e justa.

Um ponto que merece destaque é que essas assistências humanitárias prestadas pelo Brasil representaram menos de 0,009% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (BRASIL, s.a/a<sup>7</sup>) e, apesar do baixo impacto na economia brasileira, seus resultados são altamente benéficos. O Brasil recebeu vários registros de pessoas em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar que apresentam melhora na qualidade de vida, em razão das ações direta ou indireta da assistência humanitária brasileira.

No entanto, quando observamos esse período de tamanho engajamento social e de reconhecimento brasileiro como *player* de relevância, não observamos o mesmo engajamento social nos governos subsequentes – em verdade, estas ações foram descontinuadas. No governo da presidenta Dilma Rousseff (PT), em razão do cenário de crise política e econômica, o Coordenador-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome foi demitido pelo então Ministro José Serra (PSDB) (PAPI; MEDEIROS, 2015, p. 11).

Após o golpe de 2016, os retrocessos dessas políticas sociais foram observados no desmonte da CGFome, ainda no ano de 2016, e na fusão do MDS ao Ministério do Desenvolvimento Agrário. O fim da CGFome representou uma baixa institucionalização da vertente humanitária brasileira (VALENÇA; AFFONSO, 2019). Além dessas descontinuidades, o Armazém Humanitário também ficou inerte no que tange ao abastecimento para os programas de assistência humanitária, ficando à mercê das demandas dos governos sobre seu uso.

Essa perda de engajamento social pelos novos governos, seja por falta de interesse, seja por mudança de prioridade devido às crises econômicas que enfrentaram, enfraqueceu, no

---

<sup>7</sup>Dados retirados do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/13229-historico-da-cooperacao-humanitaria-brasileira>.

âmbito doméstico, uma estrutura de desenvolvimento social no Brasil; e no âmbito internacional, enfraqueceu o *soft power* brasileiro, por meio do qual o país exercia seu papel social internacional. Essa prática legitimava a liderança e influência global brasileira nas diversas instâncias internacionais.

## Referências

AGUIRRE, L. C.; AGUIRRE, M. L. C. A cooperação brasileira como instrumento de segurança alimentar: a experiência da internacionalização do Fome Zero. *Anais do 9º Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão da UNIPAMPA (SIEPE)*, v. 9, n. 2, 2017.

ALMEIDA, P. R. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, p. 87-102, 2003.

BRASIL. *Decreto de 21 de junho de 2006*. Cria o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2006b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10864.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Dnn/Dnn10864.htm). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 9.860, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional empreendida pelo Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9860.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9860.htm#art10). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n. 12.429, de 20 de junho de 2011*. Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112429.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.429%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%202011.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,alimentos%2C%20para%20assist%C3%Aancia%20humanit%C3%A1ria%20internacional](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112429.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.429%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%202011.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,alimentos%2C%20para%20assist%C3%Aancia%20humanit%C3%A1ria%20internacional). Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Histórico da cooperação humanitária brasileira*. Disponível em: <http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/13229-historico-da-cooperacao-humanitaria-brasileira>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 33, n. 98, p. 314, 2006a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Externa do Brasil*, a. 34, n. 100, p. 252, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 103, p. 241; p. 275, 2008a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 102, p. 179, 2008b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 104, p. 178-179; p. 191, 2009a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 107, p. 190; p. 231; p. 359, 2010a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 106, p. 289; p. 291, 2010b.

BRASIL. Ministro das Relações Exteriores (2003-2011: Celso Amorim). *Discurso por ocasião da Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) – 26 de outubro de 2004*. 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-do-chanceler-celso-amorim-por-ocasio-da-reuniao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-consea>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Presidente (2003-2011: Luís Inácio "Lula" da Silva). *Discurso por ocasião de entrega do Prêmio Félix Houphouët-Boigny pela Busca da Paz – Paris, 7 de julho de 2009*. 2009b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-de-entrega-do-premio-felix-houphouet-boigny-pela-busca-da-paz-paris-07-de-julho-de-2009>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Presidente (2003-2011: Luís Inácio "Lula" da Silva). *Discurso por ocasião da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar – Roma, 16 de novembro de 2009*. 2009c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-de-abertura-da-cupula-mundial-sobre-seguranca-alimentar-roma-16-de-novembro-de-2009>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Presidente (2003-2011: Luiz Inácio “Lula” da Silva). Discurso na Reunião de Alto Nível da FAO sobre Segurança Alimentar, Mudanças Climáticas e Bioenergia. *In*: BRASIL.



*Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. 2008c. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos\\_selecionados\\_lula.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf). Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Presidente (2003-2011: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso na Sessão de posse no Congresso Nacional. In: BRASIL. *Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. 2008d. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos\\_selecionados\\_lula.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf). Acesso em 11 jul. 2021.

FARIA, C. A. P. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados. *Interseções*, v. 14, n. 2, p. 335-371, 2012.

LANDAU, G. D. A diplomacia latino-americana do governo Lula. In: KAS. O Brasil no contexto político regional. *Cadernos Adenauer XI*, v. 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2010. p. 24-33.

PAPI, L. P; MEDEIROS, K. A agenda social na política externa do governo Lula: os casos da cooperação internacional prestada pelo MDS e pela ABC. *Revista Conjuntura Austral*, v. 6, n. 30, p. 75-100, 2015.

PAPI, L. P; MEDEIROS, K. Ascensão e declínio da inserção externa social brasileira: um balanço da Cooperação Sul-Sul prestada pelo MDS e pela ABC (2003-2017). XVI Congresso Internacional FoMerco - Integração Regional em tempos de crise: desafios políticos e dilemas teóricos. UFBA. Salvador, Bahia, Brasil. 27-29 set. 2017.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Relembre discurso de Lula contra a fome ao ganhar o World Food Prize*. 2019. Disponível em: <https://pt.org.br/relembre-discurso-de-lula-contr-a-fome-ao-ganhar-o-world-food-prize/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores, 30 de agosto a 2 de setembro de 2007, São Paulo, Brasil*. Porto Alegre: Partido dos Trabalhadores, 2007.

SCHMITZ, G. O.; LIMA, J. B. B.; SOMAIO, A. Assistência humanitária internacional: uma análise da experiência brasileira recente (2007-2010). *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 4, p. 53-59, Out./Dez. 2010.

SILVA, T. F. M. Um balanço da política externa brasileira sobre assistência humanitária internacional. *Revista de Estudos Internacionais*, v. 2, n. 1, p. 121-133, 2011.

VALENÇA, M. M; AFFONSO, L. B. O papel da cooperação humanitária na política externa brasileira como estratégia de soft power (2003-2016). *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.8, n. 15, p. 195-212, 2019.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A PEB de Lula: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. *Contexto Internacional*, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VIZENTINI, P. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 2, p. 381-397, jul./dez. 2005.

VIZENTINI, P. O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010). *Revista Iberoamérica*, n. 4, p. 56-68, 2011.

**Recebido em 06 de fevereiro de 2022**

**Aceito para publicação em 25 de maio de 2022.**