

Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

**Rodrigo dos Santos Mota**

**O COMBATE À FOME E À POBREZA  
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2003-2010):  
DO DISCURSO À PRÁTICA E A PRÁTICA DO DISCURSO**

**Brasília  
2015**

**RODRIGO DOS SANTOS MOTA**

**O COMBATE À FOME E À POBREZA  
NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2003-2010):  
DO DISCURSO À PRÁTICA E A PRÁTICA DO DISCURSO**

Dissertação apresentada à  
Universidade de Brasília, como  
requisito parcial do Programa de Pós-  
Graduação em Relações  
Internacionais, para a obtenção do  
título de Mestre em Relações  
Internacionais.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Amado Luiz Cervo  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa  
Universidade de Brasília

---

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva – Orientador  
Universidade de Brasília

À minha família, que me faz entender, dia após dia,  
o sentido de minha existência. À minha mãe, ao  
meu pai, à minha irmã e à pequena Sofia.

“Porque tive fome, e vocês me deram comida; tive sede, e me deram algo para beber”(…). Então as pessoas que realizaram a vontade de D’s responderão: “Senhor, quando o vimos com fome e o alimentamos, ou com sede e lhe demos algo para beber? (...) O Rei lhes responderá: “Eu lhes digo que todas as vezes que vocês fizeram essas coisas a algum destes meus irmãos menos destacados, o fizeram a mim”.

(Mattyahu, 25:35-40)

## AGRADECIMENTOS

A D's, por todas as grandes coisas que tem realizado em um ser tão limitado e pequeno como eu; e isto, pelo menos, por uma razão: para me mostrar que Ele é infinitamente mais do que o sentido de uma palavra.

À Universidade de Brasília (UnB) e aos professores, alunos e funcionários do Instituto de Relações Internacionais da UnB, com quem aprendi que se deve trabalhar sorrindo.

Especialmente ao meu orientador, Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva, de quem recebi, sempre de forma elegante e sincera, as melhores orientações.

Aos meus companheiros de turma. Em nome destes, elejo Luciana Campos, Jean Lima, Jesus Ferreira, Giordano Almeida, Átila Rabelo, Gabriel Dizner, Mariana Montebugnoli, Laura Delamonica, Thais Menezes, Heloíza Gimenez, Rafael Rocha e Susan Elizabeth.

Ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE), em especial, ao Ministro Laudemar Aguiar e ao Ministro Rondó Filho, pela grandeza com que tratam a política externa brasileira.

À Seção do Arquivo Histórico do MRE, em especial, ao Sr. Clóvis Aguiar Jr., em nome de quem agradeço pela atenção que ele e sua equipe dispensaram a mim naqueles dias de intensa pesquisa.

Ao amigo e Professor Dr. Guilherme Casarões, por continuar se firmando como referencial de conduta acadêmica para mim e para toda uma geração.

A Alex Conselvan, por permitir que a abordagem quantitativa do *corpus* pudesse ser possível.

Aos meus amigos de sempre: Tato Messias, Philipe Monção, Daniel Grassi, Prof. Samuel Leandro Oliveira de Mattos e Prof. Eric Monteiro, pela dedicação em todos esses anos.

Às minhas pessoas mais queridas de Brasília: Clarissa Carvalho, Mírian Campos, Janaina Peres, Luciana Dutra, Renata Patriota, Paula Cristina, Bernardo Rebello, Gustavo Ziemath, Fabrício Henriques, Bruno Ávila e Raphael Seabra, por manterem o desafio constante de gostar de mim.

E a todos aqueles que, nesse caminho, me abraçaram.

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar a produção do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, procurando indicar os principais fundamentos e operadores discursivos que foram apresentados à comunidade internacional entre 2003 e 2010, em especial, no universo das iniciativas empreendidas junto a parceiros internacionais, em benefício da consolidação da inserção internacional do Brasil no período. Busca-se, com base em abordagens tradicionais de análise de política externa e de análise do discurso, considerar o grau de complementaridade desses níveis de análise e, igualmente, apontar como a compreensão do fenômeno discursivo pode auxiliar na análise da política externa brasileira do período, esta considerada como parte do conjunto das demais políticas públicas implementadas pelo Estado e mais permeável a temas sociais. Ao fim, além de identificar, no marco temporal selecionado, 145 pronunciamentos produzidos no período e que guardam estreita relação com o tema da pesquisa, foram caracterizadas quatro dimensões discursivas que compuseram o quadro de análise do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza.

**Palavras-chave:** Discurso; Política Externa Brasileira; Combate à fome e à pobreza; Cooperação Internacional.

## **ABSTRACT**

The aim of this work is to examine the production of a Brazilian discourse concerning the fight against hunger and poverty, seeking to indicate the main discursive structures and operators that were presented to the international community between 2003 and 2010, in particular through initiatives undertaken with international partners for the benefit of the consolidation of the international insertion of Brazil in that period. Based on traditional approaches to foreign policy analysis and discourse analysis this thesis sought to assess the degree of complementarity of these levels of analysis and also to show how the understanding of discursive phenomenon can contribute to the analysis of Brazilian foreign policy in the period, considered as part of all the ensemble of public policies implemented by the state and more permeable to social issues. Besides, within the selected timeframe, 145 presidential speeches closely related to the theme of the fight against hunger and poverty and produced during the aforementioned period were selected, and four dimensions were formulated on which is based the Brazilian discourse of fighting against hunger and poverty.

**Keywords:** Discourse; Brazilian foreign policy; Fight against hunger and poverty; International cooperation.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Quadro 1** – Número e porcentagem de pessoas subnutridas (p. 55)
- Quadro 2** – Prevalência de subnutrição (porcentagem, 1990-92 e 2012-14) (p. 56)
- Quadro 3** – Países em cooperação técnica sobre o Programa Bolsa Família (p. 84)
- Quadro 4** – Quadro de análise do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza (2003-2010) (p. 117)
- Gráfico 1** – Distribuição dos 145 pronunciamentos presidenciais utilizados na pesquisa por tema/condições de produção (p. 89)
- Gráfico 2** – Frequência de palavras e expressões no *corpus* (porcentagem) (p. 104)
- Gráfico 3** – Frequência de palavras e expressões no corpus por ano (p. 105)

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

- ABC – Agência Brasileira de Cooperação
- AD – Análise de Discurso
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
- ASA – Articulação do Semiárido Brasileiro
- BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- BSM – Plano Brasil Sem Miséria
- CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
- CELAC – Comunidade da Estados Latino-americanos e Caribenhos
- CGFome – Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
- CID – Centro Internacional para o Desenvolvimento
- CNAT – Comissão Nacional de Assistência Técnica
- Codevasf – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- Conab – Companhia Nacional de Abastecimento
- Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- CPID – Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento
- CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
- CSS – Cooperação Sul-Sul
- DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas
- Eco-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento
- ECOSOC – United Nations Economic and Social Council
- Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
- FBB – Fundação Banco do Brasil
- FD – Formações Discursivas
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FI – Formações Ideológicas
- FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Focem – Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul

FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão

FZ – Programa Fome Zero

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICCN – Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IES – Instituições de Ensino Superior

IFAD – International Fund for Agricultural Development

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISI – industrialização por substituição de importação

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Mesa – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MRE – Ministério das Relações Exteriores

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAA África – Programa Brasil África / Purchase from Africans for Africa

PBF – Programa Bolsa Família

PEB – Política Externa do Brasil

PEC-G – Programa de Estudantes-Convênio de Graduação

PEC-PG – Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação

Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A

PNLCC – Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes

PNSAN – Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSDB – Partido Social Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RI – Relações Internacionais

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Suas – Sistema Único de Assistência Social

SUBIN – Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional

Susan – Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional

TRI – Teoria de Relações Internacionais

TSs – Tecnologias Sociais

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

Unicef – United Nations Children’s Fund

Unesco – Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

WFP – World Food Programme

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 - POLÍTICA EXTERNA: IDEIAS, FENÔMENOS E CONCEITOS (O BRASIL EM TELA).....</b>	<b>18</b>
<b>1.1 Política externa: possíveis sinergias, inúmeras agendas.....</b>	<b>19</b>
1.1.1 Política externa e política doméstica: separadas mas não separáveis .....	22
1.1.2 A política externa brasileira no conjunto das políticas públicas .....	26
1.1.3 Política externa, ação pública e os desafios do Brasil .....	29
<b>1.2 Política externa brasileira em debate: interpretações variadas.....</b>	<b>34</b>
1.2.1 Análises sobre a política externa brasileira.....	35
1.2.2 Percepções sobre a política externa dos governos de FHC a Lula da Silva.....	42
<b>1.3 Considerações finais .....</b>	<b>48</b>
<b>CAPÍTULO 2 - POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, COMBATE À FOME E À POBREZA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....</b>	<b>50</b>
<b>2.1 Os temas sociais e as relações internacionais .....</b>	<b>51</b>
2.1.1 Os estudos sobre a fome na agenda internacional .....	54
2.1.2 O Brasil e a dimensão social das relações internacionais .....	59
<b>2.2 O lugar do combate à fome e à pobreza no Brasil (2003-2010): política de governo ou de Estado?.....</b>	<b>62</b>
2.2.1 Políticas de combate à fome e à pobreza no Brasil.....	63
2.2.2 Josué de Castro: geógrafo da fome e inspirador de um novo discurso .....	68
<b>2.3 A cooperação internacional como instrumento da política externa brasileira..</b>	<b>71</b>
2.3.1 A cooperação internacional brasileira e a dimensão discursiva.....	77
2.3.2 O Brasil no mundo: a internacionalização dos programas sociais brasileiros .....	80
<b>2.4 Considerações Finais .....</b>	<b>85</b>
<b>CAPÍTULO 3 - O DISCURSO BRASILEIRO DE COMBATE À FOME E À POBREZA (2003-2010).....</b>	<b>88</b>
<b>3.1 A especificidade do discurso .....</b>	<b>91</b>
3.1.1 Da materialidade discursiva à consolidação de marcos ideológicos.....	95
3.1.2 A política externa e o estudo do discurso .....	99
<b>3.2 Categorias de análise do discurso brasileiro em matéria de política externa..</b>	<b>102</b>

3.2.1 A caracterização do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza.....	105
3.2.1.1 <i>Quatro dimensões sobre o combate à fome e à pobreza no discurso oficial brasileiro</i> .....	106
<b>3.3 Quadro de análise do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza (2003-2010)</b> .....	<b>116</b>
<b>3.4 Considerações finais</b> .....	<b>118</b>
<b>CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS</b> .....	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>124</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>136</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>149</b>

## INTRODUÇÃO

“Eu sempre disse que para acabar com a fome era preciso transformá-la em um problema político<sup>1</sup>”. Com essas palavras, no dia 11 de setembro de 2013, o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva reforçou no evento “Um mundo sem fome: estratégias de superação da miséria – Diálogos Capitais” um de seus principais argumentos desenvolvidos durante o período em que esteve à frente do Executivo brasileiro (2003 a 2010): o de que os governos do mundo inteiro deveriam assumir a responsabilidade de realizar políticas públicas e programas sociais para combater a fome e a pobreza.

Em grande medida, ao longo das últimas décadas, a expressiva contribuição de programas sociais na trajetória da redução dos indicadores de pobreza e de desigualdade social no Brasil, dentre os quais se destaca o Programa Bolsa Família<sup>2</sup> (PBF), recebeu inédita atenção não apenas dos formuladores da política externa brasileira, como também de observadores internacionais durante o período mencionado.

Embora incluídos no que os analistas chamam de Cooperação Sul-Sul (CSS), os temas de combate à fome e à pobreza ocupam tradicionalmente um lugar secundário nas pesquisas sobre relações internacionais do Brasil. Acredita-se que, não obstante a comprovação de alguns traços de continuidade com governos anteriores, a temática social no período identificado para esta dissertação de mestrado foi traduzida como um componente próprio de política externa, de modo que foi possível inovar, se diferenciar das experiências pretéritas e marcar diferentes cenários e conjunturas, trazendo aos formuladores novas preferências políticas e novas percepções dos temas internacionais afetos à história da diplomacia brasileira.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.institutolula.org/nao-se-pode-ignorar-o-papel-das-mulheres-no-combate-a-fome-afirma-nobel-da-paz-em-mesa-com-lula>>. Acesso em 03 de setembro de 2014.

<sup>2</sup> “O Bolsa Família vem apresentando resultados relevantes na redução da desnutrição e da insegurança alimentar e nutricional. Superando ações descontinuadas e parciais, como a distribuição de cestas básicas, o programa integrou-se ao esforço de construção de uma política de segurança alimentar e nutricional, tendo proporcionado melhora efetiva no acesso dos segmentos mais vulneráveis aos alimentos.”(p. 18) CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (orgs.) *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

Nesse período, chama igual atenção a pluralização dos atores na formulação da política externa brasileira, em especial, a inclusão de temas historicamente pouco tradicionais, como é o caso da agricultura e da segurança alimentar. Esta posição influenciou sobremaneira a atuação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no período, convergindo para um perfil mais cooperativo da política externa brasileira, principalmente com os países vizinhos e países africanos, acrescido ainda do relacionamento com outros ministérios e órgãos do governo no eixo da CSS empreendida pelo Brasil.

Defende-se, para tanto, que o estudo da política externa, aqui entendida como política pública<sup>3</sup>, deve compreender, ademais da compreensão do acumulado histórico e temas da agenda, seus referentes e valores sociais, seu aspecto discursivo e outras semióticas produzidas por aqueles que a formulam e a executam.

Nesse sentido, a presente pesquisa objetiva analisar a produção do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, procurando indicar os fundamentos e operadores discursivos que foram apresentados à comunidade internacional entre 2003 e 2010, em especial, por meio de iniciativas empreendidas junto a parceiros internacionais, em benefício da consolidação da inserção internacional do Brasil no período. Optou-se, destarte, por buscar prover um quadro analítico sucinto ao final, em que se pudesse identificar as formações discursivas existentes no discurso sobre combate à fome e à pobreza produzido no Brasil entre 2003 e 2010.

Nas palavras de Cervo (2003), o estudo das relações internacionais, em especial o da política externa, deve analisar a consistência ou a fragilidade de conceitos e de métodos, alargando, como convém ao estudioso, o campo de observação empírica sobre os quais se assentam. Desse modo, foi coerente pensar que, além das ferramentas tradicionais de análise de política externa, a articulação de uma teoria do discurso que se interessasse pelas relações entre discurso, ação e poder poderia contribuir positivamente para que a interpretação de um dado período histórico não fosse necessariamente estática e previsível.

Dada a ascensão ao poder de um presidente com experiência fundada em movimentos sociais, um dos componentes que vêm sendo levantados pelos analistas como um dos aspectos que melhor caracterizam os dois mandatos de Lula da Silva à

---

<sup>3</sup> Reporta-se ao comentário de P. Milza (2003), quando esclarece que, se por um lado, há uma espécie de dogma hobbesiano que considera a distinção entre os chamados “assuntos de dentro” e “assuntos de fora”, por outro lado, outros como Duroselle reconhecem a inexistência de clivagens herméticas entre os dois campos.

frente do Executivo brasileiro está relacionado com o caráter “social” de sua política externa, não obstante suas contradições e seus desafios (ALMEIDA, 2004; CERVO, 2010; DAUVERGNE; FARIAS, 2012; LIMA; HIRST, 2006; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Dessa caracterização, destaca-se o fato de que, no período identificado, a atividade social que consubstanciou o exercício da política externa esteve relacionada aos discursos que circularam no mundo social e que testemunharam determinado universo de pensamento e de valores impostos no período. É, pois, sobre as leis internas da produção de um discurso próprio que se acredita que a interpretação da palavra política pode também ser empreendida: não como mera expressão de uma atividade ideológica e cognitiva, que faz uso, de maneira acidental, de sistemas linguísticos; mas como uma dimensão crítica crucial para o entendimento dos fundamentos que descrevem e narram os acontecimentos do mundo e a identidade dos sujeitos (CHARAUDEAU, 2002).

Os elementos levantados assistem à complexidade do objeto de estudo selecionado, face ao qual três atitudes tiveram de ser tomadas: a) compreender os fundamentos da política externa brasileira e da inclusão do componente social na agenda de relações internacionais; b) mapear as iniciativas adotadas e as conexões necessárias à consolidação de um discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza e c) discutir as bases que sustentam esse discurso por meio de níveis de análise complementares (análise de discurso e análise de política externa).

Dito isso, optou-se por estruturar a dissertação em três capítulos, correlacionando, durante o esforço cursivo, desde abordagens mais amplas e conceituais a ações práticas, em níveis de análise relacionados.

No *primeiro* capítulo buscou-se apresentar as principais discussões sobre política externa, e, em especial, aquela formulada e implementada no Brasil, objetivando-se encontrar ingredientes para o desenvolvimento de uma análise própria sobre a identificação do lugar do país no mundo. Igualmente foram utilizadas contribuições de inúmeros autores que tratam da análise histórica da política externa brasileira, seus desafios, mudanças e continuidades. Atenção especial foi dada às percepções que os estudiosos têm dado à política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). Buscou-se, ainda, neste capítulo, sugerir que a história da política externa brasileira, apesar de bastante comentada, não é isenta de contradições e de interpretações variadas.

No *segundo* capítulo enfocou-se o lugar que os temas sociais têm recebido nas relações internacionais, dando particular ênfase aos estudos sobre a fome e sua relação com a pobreza e o subdesenvolvimento. Também optou-se pela apresentação de uma breve análise do que foi realizado no plano doméstico no que diz respeito ao combate à fome e à pobreza no Brasil, problematizando se, no curso da história do país, o tema foi tratado como política de Estado ou de governo. Deu-se, também, atenção à vida e à obra de Josué de Castro, conhecido como o *geógrafo da fome*, e, nesta pesquisa, caracterizado como a inspiração teórico-discursiva para a política social empreendida no Brasil entre 2003 e 2010; o que garantiu a argumentação pretendida para o desenho final do capítulo. A compreensão da distintiva ênfase cooperativa do Brasil com seus parceiros internacionais, em especial, aqueles do mundo em desenvolvimento, encerrou o capítulo, apontando para a dimensão discursiva da internacionalização dos programas sociais brasileiros.

Quanto ao *terceiro* e último capítulo, buscou-se a gradação analítica proposta desde as primeiras páginas desta dissertação: a construção de um quadro de análise próprio em torno do lugar do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza na política externa brasileira entre 2003 e 2010. As singularidades do material de análise coletado, a saber, 145 pronunciamentos do ex-Presidente Lula da Silva, foram testadas, de modo que se pudesse verificar a consistência e a evolução narrativa do discurso brasileiro no marco temporal destacado. Se, ainda que de modo não cartesiano, foram utilizadas nos capítulos anteriores análises de política externa baseadas na processualidade histórica que o tema naturalmente reivindica, no último optou-se por aplicar esse conhecimento à prática dos estudos sobre discurso, apontando categorias analíticas específicas sobre o tema do trabalho.

De um modo geral, esta dissertação é um convite ao diálogo amistoso entre tradições de pesquisa distintas, que, no esforço de aproximação realizado pelo pesquisador, foi capaz de produzir uma análise que, embora incipiente, busca interpretar um dos capítulos mais importantes da história recente da política exterior brasileira.

## **CAPÍTULO 1 – POLÍTICA EXTERNA: IDEIAS, FENÔMENOS E CONCEITOS (O BRASIL EM TELA)**

O interesse pelo ambiente internacional tem influenciado a própria caracterização do Estado moderno, sua ação política e a relação com seu entorno. A posição que assume frente a temas considerados globais exigem dele a definição de estratégias de inserção internacional circunscritas no tempo e no espaço, ações que compreendem o que se convencionou chamar de *política externa*. Este capítulo pretende mostrar, por meio de contribuições teóricas da área de relações internacionais (RI), que a política externa é o resultado do confronto direto de ideias, fenômenos e conceitos que dão relevância à construção da identidade de um dado país no ambiente internacional.

Historicamente, estudos indicavam que apenas temas de alta sensibilidade estratégica, como paz e segurança, interessavam aos formuladores, executores e analistas de política externa; isto é, a tipos particulares de indivíduos e de instituições. Atualmente, contudo, a relevância de outras variáveis, em particular, as domésticas, tem sido considerada fundamental para a discussão do tema, de modo a permitir ao analista ir além das visões deterministas e reducionistas sobre o comportamento internacional dos Estados.

O objetivo deste capítulo é mobilizar algumas vertentes bibliográficas que procurem debater, ademais do entendimento do fenômeno como área de estudos, a manifesta ligação entre a política externa e as demais políticas de Estado. Nesse contexto, mais complexo resulta o processo decisório de articulação dos temas internacionais dentro das instâncias responsáveis pela formulação e execução da política externa. Tal fato é relevante para um país como o Brasil, em função de um movimento crescente de busca de democratização da política externa, resultado das pressões sociais experimentadas no país desde o fim do regime militar e o início do processo de redemocratização, a partir de 1985.

As contribuições teóricas utilizadas neste capítulo servirão, ademais, a uma melhor compreensão da política externa como política pública; convergência que, não obstante, neste trabalho, pareça legítima, não é isenta de contradições e desafios. Esse enfoque ajudará a observar a configuração contemporânea da política externa

brasileira e sua relação com os temas sociais. E tendo em vista que essa pluralização tem reconstruído empiricamente a dinâmica e a própria ação externa do Estado brasileiro, acredita-se que, nesse contexto, diferentes atores têm trazido para o campo da política externa seus valores, ideais, símbolos e também discursos.

Este capítulo também mostrará a importância do estudo dos eixos fundamentais da política externa brasileira, com base em um instrumental teórico que ofereça ferramentas explicativas para a interpretação dos dados empíricos no decorrer da pesquisa, de modo que se observe, nos próximos capítulos, qual dimensão foi conferida ao tema do combate à fome e à pobreza, em termos de prática e de discurso.

Para isso, será apresentada uma breve análise da ação externa brasileira, tendo em mente o marco temporal desta pesquisa (2003-2010), mas também retomando aquela empreendida no momento anterior, durante a gestão de FHC (1995-2002), com vistas a identificar o impacto dos elementos de continuidade e de mudança nas ações internacionais nos dois períodos.

Assumir essa visão ajudará o pesquisador a compreender, posteriormente, o tratamento que foi conferido aos temas sociais na política externa brasileira, em particular, os temas da fome e da pobreza, como será observado nos capítulos seguintes.

## **1.1 Política externa: possíveis sinergias, inúmeras agendas**

A tarefa de demarcar os limites disciplinares de um campo de estudo é um exercício que requer a reivindicação de certa autonomia da matéria a ser estudada. Assim, uma discussão sobre o que caracteriza a *política externa* como um conceito exige uma menção, ainda que breve, à expressão e à delimitação desse objeto de estudo no campo das RI.

A avaliação do peso relativo da posição de um país na hierarquia internacional afeta as decisões e ações de seus líderes, e tem reflexos em suas comunidades nacionais. Aliada ao crescimento exponencial da teoria de relações internacionais (TRI) no ambiente acadêmico, a necessidade de acompanhamento das interações cotidianas entre os Estados nas últimas décadas trouxe para o centro do debate o

estudo formal da política externa. À guisa de uma definição, Hill (2003) afirma que “a brief definition of foreign policy can be given as follows: the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations” (p. 3).

Se a explicação de seus determinantes, expectativas, processos decisórios e ações tem justificado uma produção acadêmica variada (GOUREVITCH, 1978; LENTNER, 2006; PUTNAM, 2010), esta também revela desacordos substanciais, que exploram os limites conceituais do tema. Longe de encerrá-las em uma definição rígida, como prescreve o dogma hobbesiano<sup>4</sup>, segundo o qual haveria uma diferença de natureza entre os “assuntos de fora” e os “assuntos de dentro”, muitos teóricos das relações internacionais têm assumido a recusa aberta a essa dicotomia. A aceitação dos novos tempos e de novas regras de conduta no ambiente internacional tem suscitado, muitas vezes, certa semelhança entre a política interna e a política externa (MILZA, 2003).

Nas primeiras linhas do capítulo “Foreign Policy”, do *Handbook of Political Science*, Cohen e Harris (1975) afirmam: “There is a certain discomfort in writing about foreign policy”. Essa premissa relaciona-se com o fato de que a definição dessa área de estudos é complexa, principalmente, em função da dificuldade de uma apresentação clara do que deve ser estudado em política externa (*variável dependente*) e de quais são seus instrumentos de análise (*variável independente/explicativa*).

Carlsnaes (2007) admite que a concepção da política externa como um tema acadêmico autônomo guarda relação estreita com os estudos sobre políticas públicas, especialmente aqueles realizados nos Estados Unidos. A liberação de documentação primária, a análise do processo de formulação e execução da política externa, incluindo diferentes instâncias burocráticas, e a atuação internacional de países em temas transversais ligados ao meio ambiente, à saúde, aos direitos humanos e a demais políticas sociais podem confirmar a hipótese levantada pelo pesquisador.

---

<sup>4</sup> Reporta-se ao comentário de P. Milza (2003), quando esclarece que, se por um lado, há uma espécie de dogma hobbesiano que considera a distinção entre os chamados “assuntos de dentro” e “assuntos de fora”, por outro lado, outros como Duroselle reconhecem a inexistência de clivagens herméticas entre os dois campos.

Com base naquelas duas variáveis, apresenta-se, nesta dissertação de mestrado, de maneira exemplificativa, mas não exaustiva, as principais perspectivas das análises de política externa atualmente adotadas e seus expoentes<sup>5</sup>. A saber:

- a) *perspectiva estrutural*: tomando-se o sistema internacional como ambiente de interação, realistas, neorrealistas e neoliberais veem a política externa como um processo de escolha limitada por parte dos Estados (MEARSHEIMER, 1995; WALTZ, 1996), ao passo que neoliberais institucionalistas compreendem essa limitação em função do sistema anárquico que estimula a incerteza e a busca por segurança, não obstante ser possível e positivamente afetado pela disponibilização de informações ou por políticas externas cooperativas (KEOHANE, 1993).
- b) *perspectiva baseada no agente*: a despeito da ressalva ainda existente aos estudos psicológicos e cognitivos dos agentes de política externa, essa perspectiva provocou uma chamada “revolução cognitiva”, indicando que características como liderança, crenças, motivações, estilos afetam a construção de agendas de política externa (HUDSON, 2007). Também com foco na interação dos agentes, a abordagem burocrática da formulação de política externa foca na interação de atores internos envolvidos no processo e na representação de interesses burocráticos específicos (ALLISON; ZELIKOW, 1999). O primado dos agentes sociais sobre instituições políticas e a implicação das preferências de determinados grupos sociais na formulação da política externa de um Estado têm sido levados em consideração por abordagens liberais mais recentes (MORAVCSIK, 1997).
- c) *perspectiva social-institucional*: os estudos do construtivismo social nas relações internacionais, nas obras seminais de Adler (1997), Ruggie (1998) ou Wendt (1999), na virada linguística de Onuf (1989), nas contribuições do grupo “discursivo” de Waever (1995a) e de Larsen (1999) ou na abordagem pós-modernista sobre securitização de Walker (1993) enfatizam, cada um a seu modo, a natureza social da construção da política externa. Por consequência, essa perspectiva identifica de que forma interesses, preferências

---

<sup>5</sup> Cf. CARLSNAES (2007). Foreign Policy. p. 331-349. In.: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. *Handbook of International Relations*. Uma última perspectiva, porque coerente com os fins deste trabalho, foi adicionada à lista.

e objetivos são socialmente construídos em função do contexto normativo em que ocorrem.

- d) *perspectiva interpretativa do ator*: a descrição de abordagens interpretativas individuais tem sido responsável pela adoção da ideia de que o comportamento dos Estados depende de como os indivíduos investidos no poder percebem e analisam situações. A ação coletiva, nesse contexto, seria o resultado ou a combinação de ações individuais (HOLLIS; SMITH, 1990).
- e) *perspectiva interpretativa de base histórica*: tributária dos estudos sobre as relações do homem de Estado com a sociedade e da revolucionária abordagem da história diplomática nos estudos de relações internacionais (RENOUVIN, 1963; DUROSELLE, 1995), essa perspectiva busca compreender os efeitos do tempo no processo e nas transformações ocorridas na história da política externa de um país; tema de uma análise que interpreta as tradições diplomáticas mantidas no tempo e aquelas que surgem na dinâmica própria das relações internacionais (SOMBRA SARAIVA, 2008; CERVO; BUENO, 2011; FRANK, 2012).

Essas abordagens alternativas de análise de política externa trazem à tona a questão de se é possível ou não integrar e sintetizar componentes de áreas não convencionais nas ciências sociais para a produção de conhecimento em relações internacionais (CARLSNAES, 2007). Nesse sentido, acredita-se que essa caracterização fornecida permite ao pesquisador compreender as assimetrias, interações e dimensões sociais na concepção que será utilizada para a política externa brasileira, em especial, para aquela que buscou, a partir de 2003, promover uma ação universalista de combate à fome e à pobreza.

### 1.1.1 Política externa e política doméstica: separadas mas não separáveis

No curso da História, a classificação da política externa como algo distinto e excepcional sempre esteve relacionada à identificação de elementos substanciais que conformassem o interesse nacional. A ideia de que essa abordagem atenderia aos

objetivos fundamentais do desenvolvimento do país (e não aos de grupos sociais particulares) a consagrou como um componente distinto das demais políticas públicas, resistente às mudanças de governo e às demandas da sociedade. Por consequência, sagrou-se verdadeira também a ideia de que seu estudo pertenceria a um determinado grupo de especialistas, aptos a compreender e a solucionar problemas e a responder a demandas nacionais.

É inequívoco admitir que a separação entre o externo e o interno, capitaneada pela escola realista, facilitou-lhe o trabalho de criar e de defender marcos interpretativos sobre a posição do Estado no ambiente internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013), ainda que a formação de preferências, e por consequência, do interesse nacional, fosse dada de modo hierarquizado e verticalizado, garantindo-lhe continuidade, mesmo em meio ao ambiente de mudança dos governos; contudo, a própria evolução histórica dos Estados nacionais e o crescente contexto democrático no qual estão inseridos trouxeram para o debate a diversificação de interesses e maior participação de atores não convencionais nos temas internacionais.

Como resultado, questionou-se o que antes parecia ser o lado oposto da face interna do Estado, exigindo da academia não apenas a atualização de sua agenda de investigação, mas também a discussão sobre se a política externa integrava ou não um conjunto de políticas que tem como alvo a vida dos cidadãos.

Admite-se para os efeitos desta pesquisa que a previsão de um relacionamento *político* entre os dois elementos é fundamental para a compreensão do sentido da política externa contemporânea implementada no Brasil. Porque, se, durante muito tempo, foi possível apontar um ou mais atores responsáveis pela formulação e execução da política externa, identificá-los, hoje, tornou-se uma tarefa bastante complexa e envolve o reforço da ideia de pluralidade e de dinamização do conteúdo e do estudo da política externa.

Esse diagnóstico está relacionado com o fato de que o ambiente internacional, na atualidade, não apenas envolve as grandes questões internacionais (paz, guerra e segurança), mas também, de maneira mais institucionalizada e multinível, questões ligadas ao meio ambiente, à educação, à saúde, à cultura, à pobreza, ao desenvolvimento etc. –, componentes que justificam a inegável conexão entre os problemas internacionais e os temas domésticos.

Objetivamente, para os propósitos desta pesquisa, acredita-se que a “foreign policy is not immune from the impact of values, ideas, initiatives and upheavals”

(HILL, 2002, p. 222); em virtude disso, portanto, é uma política pública<sup>6</sup>, com resultados nem sempre previsíveis e sujeita à interação de múltiplos atores e à avaliação da sociedade.

O autor (idem) ainda declara:

Those responsible for foreign policy have to face many different directions at once: towards the states of the international political system, but also towards transnational actors; towards the close and the distant, geographically and politically; most tangibly, they must address their own constituents – the “inside” of their own community, as opposed to the “outside” for which they have no formal responsibility (p. 219).

O exercício da política externa, nesse sentido, estaria centrado não apenas na preocupação dos impactos das ações externas no ambiente internacional, mas também em compreender o quão vulnerável pode ser a política externa de um determinado país, se levadas em consideração suas “fontes domésticas”. Como exemplo, não seria exagero dizer que a análise das variáveis domésticas de um país como os Estados Unidos, dada a sua importância geopolítica, serviria à compreensão de movimentos de tensão e de cooperação no contexto do Oriente Médio; contudo, o foco nessa generalização enfraquece a argumentação aqui pretendida; pelo que se optou realizar, de maneira mais detida, uma análise sobre a relevância das fontes domésticas que orientam a formulação da política externa.

A resposta para esse desafio pode ser inicialmente encontrada no trabalho seminal de Rosenau (1967), com a publicação de *Domestic Sources of Foreign Policy*, com o reforço da premissa de que atores e fatores domésticos eram fundamentais para entender o conteúdo e o impacto da política externa. Mais enfática, porém, provou-se a abordagem pragmática desenvolvida por Putnam (1988), sobre o que chamou de “lógica dos jogos de dois níveis”. Dito de outra maneira, o autor observou que a política doméstica e as relações internacionais seriam inextricavelmente relacionadas; contudo, considerou mais frutífero do que questionar-se se uma influenciava a outra, buscar respostas possíveis às perguntas do tipo *quando e como influenciam*. Na tentativa de superar a listagem de determinadas “influências domésticas”, apoiadas em sua grande maioria na análise estatocêntrica do impacto da

---

<sup>6</sup> A definição de *política pública* aqui adotada é a de Milani (2012, p. 36) que a identifica como “(...) o conjunto das atividades do governo que, agindo direta ou indiretamente (por exemplo, por delegação ou pela ação de agentes não governamentais), acabam por influenciar o cotidiano dos cidadãos. Tais ações do governo se inspiram em um modelo institucional e em uma tradição histórica de Estado” (MILANI, 2012, p.36).

política internacional no ambiente doméstico e vice-versa, Putnam (2010) observa que a luta política das negociações internacionais é realizada em dois níveis:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos (p. 151).

Assim, reconhece o autor a inevitabilidade do conflito doméstico em função do “interesse nacional”, visto que os tomadores de decisão devem procurar conciliar, simultaneamente, os imperativos internos e externos para cada decisão. O desafio é, portanto, o de identificar qual o contraste dos interesses domésticos e internacionais de cada país, homogêneos ou heterogêneos, que favorecem ou dificultam a ação internacional.

Compreender essa caracterização, transversal, requer assumir dois objetivos fundamentais: a) identificar como as demandas da sociedade mobilizaram e modificaram a dinâmica da política externa; e b) investigar em que medida a definição de atores, diplomáticos ou burocráticos, conduz a uma melhor compreensão das práticas de política externa (*agenda setting*, tomada de decisão etc.).

Outra análise sobre o tema sugere que apesar de “much leaders get seduced into making international affairs their priority, they are always pulled back by the elastic which connects them to their domestic base, often with rudely shocking results” (HILL, 2002, p. 222). Tal interconexão<sup>7</sup> pode ter caráter constitucional, cultural, social e econômico para determinado Estado; contudo, ocorre sempre em interação com o ambiente internacional. As fontes domésticas, nessa perspectiva, garantem a tradição de uma determinada política externa e impedem que esta seja vista apenas como a face “externa” e pré-determinada do Estado.

---

<sup>7</sup> Há considerável literatura que avalia a dita objetividade dessa interconexão, assim como o caráter puramente singular dessas influências à política externa. Hill (2002) é um desses exemplos. Para ele, a política externa não pode ser perfeitamente compreendida se for abstraída da sociedade e do contexto produtivo que lhe serve, uma vez que os objetivos econômicos são, mais que nunca, centrais para o Estado moderno. Ademais, o documento fundacional (constituição) de um Estado federativo organiza a participação dos entes federados, dentro de uma estrutura democrática; e, nesse contexto, a política externa opera com base na liberdade executiva da divisão de responsabilidades e compartilhamento de poderes.

No caso do Brasil, e porque é o foco desta pesquisa, “o nexu interno-externo tem sido uma das marcas da análise da política externa brasileira” (AMORIM NETO, 2011, p. 18). Para alguns autores (LAFER, 2006; HURRELL, 2006; ALMEIDA, 2010), verificado especialmente no contexto da ação internacional do Brasil durante a gestão de Lula da Silva (2003-2010), o recurso à diplomacia para ganhos domésticos por meio da ênfase no diálogo Sul-Sul tem sido uma das grandes novidades da agenda internacional do Brasil. Os determinantes e os efeitos da caracterização da política externa brasileira contemporânea no conjunto das políticas públicas são o foco da próxima seção.

### 1.1.2 A política externa brasileira no conjunto das políticas públicas

É admitida a hipótese de que a transição democrática vivenciada no Brasil, no final da década de 1980, promoveu um *boom* na produção e na análise de políticas públicas no país<sup>8</sup>. Se na década anterior, o eixo que orientava as ações do Estado era a questão do desenvolvimento, limitada aos impactos redistributivos da racionalidade material e à modernização conservadora realizada durante o regime ditatorial, com a redemocratização, a ação transformadora do Estado passa a ser revista, e busca-se adotar um novo arranjo para o conjunto das políticas públicas, garantindo-lhe maior redefinição, descentralização e participação.

O desencantamento em relação à ação do Estado, em especial, sobre as ações que realizou para combater a persistente desigualdade social e econômica que assolava o país, propiciou a busca de novas agendas de trabalho, incorporando, também, novos agentes. Tornou-se mais frequente a discussão sobre direitos humanos, meio ambiente, segurança alimentar, pobreza e distribuição de renda, entre outros temas. Nesse sentido, a despeito de permanecer o Estado como o organizador da agenda pública, a avaliação sobre a eficiência dos programas e das políticas públicas começou a ser realizada por membros da sociedade civil organizada (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

---

<sup>8</sup> Para mais detalhes sobre a construção histórica das políticas públicas no Brasil, recomenda-se a leitura de: MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, muitas reivindicações originadas nos movimentos sociais foram incorporadas à Carta Magna, estabelecendo e ampliando a participação cidadã na produção e na implementação das políticas públicas, assegurando o caráter democrático das dessas ações no Brasil<sup>9</sup>. Esse movimento, não restrito apenas ao país, foi intensificado durante a década de 1990, quando as Organizações Não Governamentais (ONGs) assumiram um papel de interlocução com os Estados, passando, para além das denúncias e mobilizações, a prestar serviços assistenciais e emergenciais, muitos em parceria com entidades governamentais. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>10</sup>, entre os anos de 1996 e 2005, o crescimento do número de ONGs no Brasil foi de 215,1% (de 107,3 mil para 338,2 mil), tendo a maior parte idade média de 12,3 anos, o que equivale a dizer que boa parte delas foi criada na década anterior.

Tendo sido ampliado o conjunto de atores participantes no processo de formulação e de implementação das políticas públicas, os limites que as definiam também passaram por revisão. Nesse sentido, os debates sobre as políticas públicas passam a compreender, de alguma maneira, a discussão sobre o espaço que cabia aos governos em sua definição e implementação, assim como a relevância das sociedades (SOUZA, 2006).

Tributária desse movimento de ressignificação da ação do Estado, a política externa brasileira tem experimentado mudanças que relacionam novos temas e agentes aos princípios<sup>11</sup> que há muito tempo balizam a atuação internacional do Brasil. Em contrapartida, a esta nova visão da política externa restam questionamentos como: quais outros atores têm a prerrogativa de agência em política externa e como dela participam? Para Hirst, Lima e Pinheiro (2010), uma resposta

---

<sup>9</sup> Três documentos podem ainda ser mencionados como integrantes do movimento de legislação das atividades da sociedade civil organizada. A saber, a Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998); a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999); e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).

<sup>10</sup> IPEA. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2005*. Brasília: 2008.

<sup>11</sup> Ao ocupar-se da análise da história da política exterior do Brasil, Cervo (2008) trata do acumulado histórico da diplomacia brasileira, ensejando que a ação externa do Brasil, quando vista da perspectiva da longa duração, pode ser caracterizada pela prevalência de alguns princípios, como a autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; o jurisdicismo; o multilateralismo normativo; a ação externa cooperativa e não-confrontacionista; as parcerias estratégicas; o realismo e o pragmatismo; a cordialidade oficial no trato com os vizinhos; o desenvolvimento como vetor; e a independência de inserção internacional. Esses elementos, além de conferir previsibilidade à ação externa, moldam a conduta da política externa, impondo-se à sucessão de governos e à mudança de regimes políticos. Cf. CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. pp. 26-31.

possível partiria da constatação de que, na análise de política externa, deve-se considerar “uma combinação de conteúdos substantivos e dimensões institucionais já experimentados no passado com metas e articulações inter-burocráticas e políticas inovadoras” (p. 22).

A constatação de que as relações internacionais perpassam por inúmeros domínios da atividade política e social da vida humana trouxe para o debate a participação, “de forma cada vez mais densa e institucionalizada, de uma diversidade de atores agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 15). Deles começam a ser demandados conhecimentos específicos sobre temas como meio ambiente, direitos humanos, migrações, pobreza, educação, saúde, cultura etc. A conexão que se faz entre os temas internacionais e os domésticos acabou resultando numa espécie de corolário daquela observação, influenciando comportamentos no âmbito local e internacional.

Nesse sentido, “a focus on foreign policy is therefore the most feasible way of addressing the question of how democracy works (or not) in the global context” (HILL, 2002, p. 38). Dito de outro modo, a compreensão do fenômeno democrático, num mundo cada vez mais complexo e interligado, passa, necessariamente, pela análise de suas instituições e de seus produtos, sejam aqueles implementados no ambiente doméstico ou no plano internacional.

A caracterização da política externa como integrante do conjunto das demais políticas públicas facilita, nesse sentido, uma abordagem que busca dar significação ao processo de formação e gestão das políticas públicas, “considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões” (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p. 531).

Tal concepção permitiu, em primeiro lugar, reconhecer os impactos do ambiente internacional na vida dos cidadãos, bem como questionar a associação da política externa com as vertentes mais clássicas do pensamento realista de relações internacionais; versões que parecem não encontrar espaço no mundo contemporâneo. Essa nova dimensão da política externa no Brasil permitiu, de maneira assertiva, o desenho de atitudes isoladas, bem como promoveu a interlocução e a cooperação com outros países em temas como os de comércio, reforma financeira, paz e segurança, e, em particular, com os novos temas da agenda global para o desenvolvimento.

### 1.1.3 Política externa, ação pública e os desafios do Brasil

Lima (2000) admite que “se as diferenças entre política externa e doméstica deixam de existir, também não mais se sustenta a alegação de um processo decisório distinto para as questões internas e externas” (p.276). Assim, a ideia de que haveria um contínuo estruturado, onde as instâncias estatais, a sociedade civil e os atores transnacionais atuariam em benefício de um ambiente decisório diversificado é verdadeira. Em contexto de crescente interdependência e aprofundamento das questões transnacionais, a tendência é a de que o debate sobre a política externa escape, cada vez mais, do insulamento burocrático a que está tradicionalmente vinculado e que sua formulação seja problematizada.

No caso brasileiro, essa hipótese leva em consideração dois pontos fundamentais: 1) a função do interesse nacional na redefinição da política externa brasileira; 2) a participação de diversos agentes, tradicionais e não tradicionais, em sua formulação e execução.

Sobre o primeiro ponto, Lafer (2001) afirma:

Identificar esses interesses e a sua especificidade, diferenciando-os daqueles dos demais atores que operam na vida internacional é, assim, um problema prático e um exercício diário da representação da identidade coletiva de um país (p. 16).

Uma noção particular nos estudos de relações internacionais tem a ver com a definição do interesse nacional: ubíquo nos discursos de política exterior, é possível encontrá-lo também nas análises disponíveis acerca da política internacional, constituindo-se em uma leitura particular das relações internacionais. A construção do interesse nacional, nesse contexto, tem passado pela observação de conceitos como liberdade nacional e independência da interferência do domínio estrangeiro, bem como o compromisso básico de enfrentar as forças antinacionais atuantes no interior de um país. Irrompe, portanto, do sentimento de distinção e de qualidades visíveis originadas da consciência política sobre o que é importante para um país em determinado momento histórico, bem como sobre o que o definirá no longo prazo.

À discussão, José Honório Rodrigues (1966) contribui dizendo que

o interesse nacional é, então, o somatório do interesse do Povo e da União e quando se tem de fixar as questões em conflito entre as necessidades do

Povo e da União e as dos grupos econômicos e de interesses, a ideia é totalmente válida e o único instrumento de interpretação”(p. 76-78).

A validação do interesse nacional, nesse contexto, estaria na conformação dos interesses do povo com os interesses da nação, buscando-se sempre a convergência, quando não fosse possível a completa harmonização. Assim, acredita-se que a política externa, como política pública, pôde definir em cada momento histórico aquilo que era mais condizente com os interesses dos cidadãos, buscando neles sentido e ação política.

Ademais,

[n]um regime democrático, como é o caso do Brasil, [a visão de como realizar o bem comum da coletividade nacional] pressupõe processos de consulta e mecanismos de representação. Requer novos e abrangentes mapas de conhecimento à luz do processo de globalização que, lastreado na inovação tecnológica, não só acelerou o tempo e encurtou os espaços como também diluiu a diferença entre o “interno” e o “externo” (LAFER, 2001, p. 17).

Nesse sentido, passa a ser questionada a excessiva simplificação da formulação da política externa, tendo em vista a construção de estratégias variadas para a consecução dos novos desafios que afetavam a vida social dos cidadãos, o que remete à dimensão da representação e da capacidade de atuação das instâncias tradicionais que cuidam dos temas internacionais no Brasil.

A ação externa organizada pelo Estado brasileiro está a cargo do MRE, o Itamaraty, que tem suas áreas de competência dispostas no artigo 33 do Decreto nº 4.118, de 7 de fevereiro de 2002: (i) política internacional; (ii) relações diplomáticas e serviços consulares; (iii) participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; (iv) programas de cooperação internacional; e (v) apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

Com formação histórica e sociológica particular, a pretensa diferenciação do MRE<sup>12</sup> frente aos demais ministérios está associada à própria evolução institucional do Estado brasileiro. Com o advento da República, em 1889, a institucionalização das atividades do Estado recebeu, em grande medida, as heranças da organização social e

---

<sup>12</sup> Sobre o estudo do histórico de formação do corpo diplomático brasileiro, ver CHEIBUB, Zairo. “Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica”. *Dados*, vol I, 28, no 1, 1985.

política da metrópole lusitana. O desafio de vencer a nova realidade político-administrativa da nação esteve a cargo dos burocratas que já participavam nas instituições imperiais. A condição da formação histórica e intelectual desse grupo, frente à ampla população ainda iletrada, contribuiu para o processo de insulamento da elite política nacional e ao hermetismo com que as decisões eram tomadas (CARVALHO, 1996).

Apenas com o advento da Revolução de 1930 e com o questionamento por parte de Getúlio Vargas e de seu grupo de entorno sobre os caminhos burocráticos eleitos pelas elites oligárquicas brasileiras tentou-se uma racionalização das estruturas burocráticas brasileiras<sup>13</sup>. Ainda que consoante à modernização conservadora empreendida pela nascente elite industrial no país, a busca por novos métodos apontava a preocupação pela racionalização administrativa na máquina estatal; contudo, o MRE, mesmo passando por reformas internas<sup>14</sup>, continuava isento do debate mais importante porque passava o Estado brasileiro: a diversificação do processo decisório.

A ideia do *intelectual diplomata* (e vice-versa) continuava a ser regra quando se pensava no burocrata que produzia conhecimento e análise de política externa, distinto por compor um *ethos* particular e uma visão de mundo compartilhados pelos demais membros do grupo (MOURA, 2007). Sobre o ponto, Figueira (2009) admite que o insulamento burocrático do Itamaraty atendia a um tipo de padrão

(...) responsável pelo isolamento e concentração das temáticas de política externa nesse Ministério em detrimento da participação mais assertiva do Poder Legislativo, da interconexão com as demais pastas ministeriais bem como da própria influência dos grupos organizados da sociedade civil (p. 12-13).

Admirado interna e externamente pelo alto grau de profissionalização de seu corpo diplomático, o Itamaraty manteve até pouco tempo o monopólio dos temas externos no país (CASON; POWER, 2009); contudo, no contexto das transformações vivenciadas pelo Brasil, com o retorno à democracia em 1985, importantes fatores

---

<sup>13</sup> No período, é importante o destaque à Lei de Reajustamento de 1936, sobre a racionalização da forma de ingresso no serviço público por concurso e/ou indicação, medida realizada com vistas à redução da forte influência oligárquica no Estado.

<sup>14</sup> Destaque-se a Reforma Afrânio de Mello Franco (1930-1933), sobre o assentamento das bases para a harmonização da estrutura do MRE com a carreira diplomática, e a Reforma Oswaldo Aranha (1938-1944), sobre a conclusão do processo de harmonização e a instauração de concurso público de admissão na carreira.

endógenos e exógenos contribuíram para a promoção das mudanças na forma e na substância da ação internacional do Brasil.

Para De Faria, Lopes e Casarões (2013), nesse quadro transformador, emergiram três tipos de atores, com algum grau de institucionalização, buscando participação nos temas internacionais: grupos de interesse, em particular, aqueles ligados a negócios e organizações sindicais, a sociedade civil organizada e partidos políticos. A influência destes grupos permitiu a abertura dos canais de participação social nos temas políticos e, no contexto da liberalização econômica dos 1990, promoveu o aumento do número dos agentes domésticos em temas de comércio internacional.

Cason e Power (2009) ainda consideram que, se o fim da Guerra Fria permanece sendo um clichê como causa explicativa das mudanças que ocorreram no Brasil nesse período, o impacto das crises de dívida externa da América Latina e a erosão do modelo de industrialização por substituição de importação (ISI) alteraram a dinâmica comercial internacional e, conseqüentemente, exigiu do Brasil e de outros países uma nova postura nas rodadas de negociação internacional. Assim, a ação internacional brasileira passou a buscar integração com o conhecimento de especialistas em temas, como saúde, agricultura, indústria, direitos humanos, meio ambiente, para citar alguns.

Sobre o ponto, Cervo (2008) admite que

[a] gerência das relações internacionais requer (...) a abertura do Ministério das Relações Exteriores à sociedade. A reconhecida capacidade gerencial do setor externo por parte do Itamaraty, consideradas a dimensão e a complexidade da sociedade brasileira, é metodologicamente insuficiente em tempos pragmáticos. A penetração de agentes, ou seja, de forças sociais, no processo decisório e na negociação, que existe obviamente em determinado grau, contribui para adequá-los aos fins da política exterior (p. 11).

Para Cason e Power (*op. cit.*), a formulação da política externa brasileira a partir de meados dos anos 1990 tem sido marcada por duas tendências: a) a pluralização de atores e b) o aumento da utilização da diplomacia presidencial<sup>15</sup>. Assim, a dinâmica interativa entre as burocracias federais, com o objetivo de alcançar posições mais assertivas do país frente à comunidade internacional, promoveu a

---

<sup>15</sup> O termo “diplomacia presidencial” relaciona-se com a chamada diplomacia de cúpula, com condução pessoal dos temas externos, no regime presidencialista, e foi estudado por Danese (1999).

abertura da “caixa preta” que caracterizava o Estado brasileiro, trazendo para o debate a ideia de que os posicionamentos internacionais do Brasil também tinham relação com as dinâmicas domésticas. Para os autores (*idem*),

This was due both to an increase in the number of actors who are influencing or attempting to influence foreign policy making (partly as a consequence of democratization) and to an increase in presidential diplomacy. This does not mean that Itamaraty has become impotent, but it does mean that Itamaraty has had to accommodate these new dynamics and has seen its relative influence wane (p. 118).

Nesse contexto, merecem destaque as reformas institucionais empreendidas no MRE durante a gestão de Celso Amorim, no governo de Lula da Silva (2003-2010). A implementação de reformas no modo de recrutamento e formação dos diplomatas brasileiros é ilustrativa da inclusão de novos canais de interação social no serviço exterior brasileiro. Para De Faria, Lopes e Casarões (*op. cit.*), as mais notáveis mudanças podem ser sintetizadas como apresentadas no esquema a seguir:

a) *quanto ao recrutamento*: redefinição da prova de admissão (inclusão de lista bibliográfica no Manual do Candidato); retirada de critérios considerados demasiadamente subjetivos de seleção (entrevistas); fim do caráter eliminatório do exame de proficiência de língua inglesa, considerado excludente por grupos menos privilegiados; aumento do número de vagas (aproximadamente 400 vagas entre 2006 e 2010); expansão no número de cidades onde a prova pudesse ser realizada (de 13 para 27).

b) *quanto à carreira*: por meio da Lei 1.440, de 29 de dezembro de 2006, e do Decreto 6.559, de 8 de setembro de 2008, o tempo dedicado aos estudos durante o Curso de Preparação para o Serviço Diplomático passa a ser considerado para efeitos de promoção e aposentadoria; a posse como Terceiro-Secretário já no momento de admissão à carreira; grande ênfase na meritocracia, o que proporciona uma ascensão mais rápida à categoria de Ministro de Primeira Classe.

c) *quanto à interação com a sociedade*: disponibilização da agenda de atividades do MRE em seu endereço eletrônico (incluindo viagens presidenciais e do ministro de Estado); presença institucional do MRE em redes sociais (YouTube, Facebook e Twitter); reforço da função da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) como a casa editorial oficial do MRE e apoio à realização de atividades culturais e acadêmicas.

Nesse sentido, acredita-se que a ideia do fim do insulamento da política externa se compatibiliza com a tese de que esta é uma política aberta, portanto, suscetível ao escrutínio e à observação da sociedade, contexto que é capaz de demonstrar ao analista “a necessidade de abertura da diplomacia à sociedade para dela tirar inspiração conceitual e decisões práticas em áreas como investimentos, indústria, expansão empresarial, agricultura, meio ambiente (...) (CERVO, 2008, p. 12). Como consequência, renovou-se o debate sobre política externa no país, e a relevância de outros agentes da estrutura federal e da sociedade organizada nos temas internacionais (PINHEIRO; MILANI, 2012).

Ademais do impacto significativo dentro da estrutura burocrática do MRE, acredita-se que a menção às transformações ocorridas promove mudanças profundas no modo como o serviço exterior brasileiro formula e implementa o chamado interesse nacional, o que tem levado alguns pesquisadores a desenvolverem suas análises sobre a política externa brasileira com base em argumentos diversos, como: a relação da política externa com o conjunto das instituições democráticas; a defesa de determinados paradigmas que sustentam os argumentos de mudança e de continuidade na política externa e a ênfase no diálogo com novos parceiros.

## **1.2 Política externa brasileira em debate: interpretações variadas**

Os aspectos inovadores e estratégicos da política externa brasileira configuram não apenas suas ações e reações no entorno regional e no plano internacional, como também ensejam a produção de interpretações, convergentes e divergentes, das estratégias de sua formulação e implementação, em particular, no contexto do debate sobre se há um padrão histórico na inserção internacional do Brasil.

Sobre o ponto, Sombra Saraiva (2014) considera que “o padrão brasileiro expõe continuidade da política externa do Brasil (PEB) desde o início do século XIX aos tempos mais recentes” (p. 10). Para o autor, desde o nascimento do Estado brasileiro em 1822 aos dias atuais, os desafios para o país no contexto das relações internacionais requereram a busca de uma certa autonomia decisória sobre os rumos no ambiente internacional. Em determinados momentos históricos, essa perspectiva se

tornou mais evidente, sendo alçada, inclusive, à condição de *slogan* de governos, como o de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964).

A despeito dos já mencionados princípios sobre os quais se baseia a ação externa do Brasil (CERVO, 2008), muitos analistas admitem que a narrativa da continuidade na política externa brasileira é uma construção conceitual, iniciada na década de 1960, e que tem concentrado no Itamaraty seu processo de formulação e de implementação. Como já apresentado, a justificativa da exclusividade do Itamaraty na construção da política externa no Brasil vigorou até meados dos anos 1990, quando ainda acreditava-se numa relativa ausência de impactos distributivos dos temas internacionais no ambiente doméstico; o que inibia, de alguma maneira, o interesse das demais camadas sociais e políticas não diretamente afetadas aos assuntos externos (LIMA, 2000).

O desafio que se coloca hoje é o de compreender a formulação e a implementação da política externa brasileira não apenas com base no que informam os pronunciamentos e as posições oficiais do Brasil no ambiente internacional, mas utilizar-se de categorias analíticas que compreendam temas como o relacionamento da ação internacional do Brasil com seus pares e com o conjunto da sociedade nacional e internacional.

### 1.2.1 Análises sobre a política externa brasileira

Passa-se agora à revisão de trabalhos acadêmicos que tratam do estudo da política externa por meio de perspectivas favoráveis ao estudo em tela, nomeadamente, a discussão sobre o relacionamento entre instituições democráticas e política exterior, o enfoque paradigmático sobre a política exterior brasileira, a defesa dos argumentos da continuidade e da mudança na política externa brasileira e a ação externa pela diversificação de parcerias, nessa ordem.

a) *Lima: instituições políticas democráticas e política exterior*: A contribuição de Lima (2000) para o debate sobre a compatibilização entre democracia e política externa é substantiva, na medida em que busca relacionar fatores de política

doméstica, como a politização do processo de formação de políticas públicas, com a especificidade da política externa. A análise dessas interações passa, inicialmente, pela visão otimista e pela tradução moderna da tese kantiana de que as democracias são naturalmente pacíficas, como também pelo argumento que explora as ditas virtudes institucionais da democracia – divisão de poderes e existência de *checks and balances*. Ademais, a crença no modelo de Estado autônomo e coeso consubstanciou o “primado da política externa”, porque voltada à defesa dos interesses nacionais e por tratar da sobrevivência do Estado.

Contrariamente, Lima (2000) sugere que a democratização da política, hoje em dia, cada vez mais consolidada, questiona a artificialidade da separação interno/externo e enfatiza a dimensão casual da política doméstica na formação da política internacional. Se, no modelo clássico, a especificidade da política externa não apenas retira qualquer importância causal da política doméstica, justificando aquela como um processo decisório diferenciado, a globalização, por sua vez, contribui substancialmente para o fomento do debate sobre o componente doméstico na formulação da política exterior. De uma perspectiva substantiva, no âmbito da esfera poliárquica<sup>16</sup> e diretamente absorvida pelo conflito distributivo da democracia, a política externa é discutida, disputada e avaliada por meio dos mecanismos de representação e de voto no espaço público.

Sobre o caso brasileiro, Lima (2000) considera que a peculiaridade do traço de continuidade de orientação da política externa brasileira, justificado em função do forte componente institucional na formação da política externa, como é o caso do Itamaraty, explicaria o porquê da continuidade de escolhas e da relativa consistência nas orientações de política no Brasil. Com exceção de três momentos de ruptura – o pós-64 à instalação do governo militar; o “pragmatismo responsável” do Governo Geisel; e o Governo Collor com a abertura comercial –, a política externa aproximou-se de seu papel clássico, na defesa do interesse nacional, mas com resultados de ação neutros; contudo, em cenário atual, a integração à economia globalizada e a existência de resultados assimétricos para os diversos segmentos sociais ampliam as consequências distributivas da política exterior e contribuem para a perda de sua especificidade.

---

<sup>16</sup> Na expressão de Robert Dahl, em DAHL, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

Em um contexto de democracia política cada vez mais acentuada, a criação de mecanismos de controle e de discussão, necessários à credibilidade junto a parceiros internacionais, estaria exigindo das instâncias decisórias de política externa a modernização de suas práticas. No presente, a interação da política externa com as instâncias políticas democráticas não apenas amplia sua capacidade de articulação de temas internacionais, como também mobiliza outros atores na busca de objetivos diversos, para além dos tradicionais.

*b) Cervo: paradigmas, conceitos e alcances diferenciados:* a abordagem paradigmática sob a qual Cervo (2003; 2008) analisa a história da política exterior tem sido, seguramente, uma das maiores contribuições da academia brasileira de relações internacionais. O estudo da vocação internacional e das estratégias de inserção internacional que o Brasil adotou no curso de sua história reforça o argumento principal do autor: o de que os países sempre baseiam suas políticas exteriores em função de um modelo de inserção internacional.

Tomou, na sua formulação teórica, a experiência brasileira de relações internacionais como base empírica, de observação, para a formulação de conceitos e de paradigmas, circunscritos no tempo, versáteis e flexíveis, tendo sua racionalidade o condão de poder reavaliar a relevância das teorias de relações internacionais; porém, adverte: “Em razão dessa versatilidade e flexibilidade, não deve o leitor exigir do paradigma o encaixe de todas as variáveis, dependentes, independentes e intervenientes, na explanação de uma tema de estudo” (CERVO, 2008, p. 65).

Na análise de Cervo, a adoção do paradigma como elemento de análise da política externa está relacionada a dois pressupostos: a) a expressão da historicidade e da construção social de um povo, de uma nação e da visão que projeta do mundo; b) a inclusão da percepção de interesses, modificados em função da mudança de paradigmas.

Na tentativa de organizar a matéria que é objeto de sua observação, o autor desenvolveu um quadro explicativo próprio, identificando quatro momentos da política exterior brasileira e propondo a adoção de quatro paradigmas: a) *o liberal-conservador* (do século XIX a 1930); b) *o desenvolvimentista* (1930 a 1989); c) *o normal* (1999 a 2002); d) *o logístico* (de 2003 aos dias atuais).

O paradigma liberal-conservador é caracterizado pela utilização do liberalismo de matriz europeia, elemento determinante da produção, do comércio e do

relacionamento com o exterior. Desde a fundação das instituições do Estado nacional (1831-1840), a proposta conservadora do projeto de industrialização do país e a determinação de exercer um certo controle do subsistema platino de relações internacionais estavam relacionadas à leitura do interesse nacional, percebido em função da evocação de um modelo de sociedade simples, no qual se podiam identificar apenas dois segmentos: os grandes proprietários de terra e donos do poder, de um lado, e o restante da sociedade (escravos, ex-escravos, imigrantes, trabalhadores livres etc.), de outro. Seguramente, durante a vigência desse paradigma, os formuladores e executores da política externa brasileira confundiam a noção de interesse nacional com seus próprios interesses, de modo que a essencialidade do pensamento diplomático da época era buscar prestígio ao sabor do interesse das elites nacionais.

O segundo paradigma, o desenvolvimentista, baseia-se na utilização do desenvolvimento como vetor da ação externa brasileira, assim como do realismo de conduta, como estratégia de garantir a autonomia decisória à política exterior. O rompimento com a diplomacia da agroexportação conferiu nova funcionalidade ao Estado, com as contribuições advindas do corpo diplomático, da imprensa e da opinião pública. Essa mudança paradigmática, contudo, ocorreu de modo amplo no contexto latino-americano. A promoção da indústria com o foco na satisfação das demandas da sociedade, fazendo que os países transitassem da subserviência à autonomia decisória à realização de ganhos recíprocos nas relações internacionais, tornou possível a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento assertivo.

A ideologia desenvolvimentista atingiu vários setores da sociedade brasileira, porém, de modo distinto, dividiu a opinião de intelectuais e dirigentes brasileiros em torno do modelo de desenvolvimento a implementar. Se, de um lado, encontravam-se Eurico Gaspar Dutra, Castelo Branco, Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, praticantes do desenvolvimento associado às forças externas do capitalismo e de estreito vínculo com a matriz do sistema (Estados Unidos), de outro lado, reconhecem-se Getúlio Vargas, João Goulart e Ernesto Geisel como expoentes do desenvolvimento autônomo, tocado pelas forças da nação e criador de forte autonomia política. Assim, o desenvolvimentismo é instrumentalizado com base no conceito de sociedade complexa, em transformação, rumo ao progresso econômico (CERVO, 2008).

O paradigma normal, também chamado de neoliberal, é reconhecido pelo triunfo do monetarismo sobre o estruturalismo, no pensamento e na práxis. As promessas de uma globalização de efeitos positivos e as recomendações do centro do capitalismo irromperam com força e coerência no contexto latino-americano: com Augusto Pinochet, no Chile, Carlos Saúl Menem, na Argentina, Alberto Fujimori, no Peru, Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, Fernando Collor de Mello, no Brasil, e Carlos Salinas de Gortari, no México. A indução do desenvolvimento por outras vias que não as iniciativas do Estado reduziu-lhe a função de indutor do desenvolvimento para expectador de mercado.

O paradigma logístico caracteriza-se pela complexidade que lhe é inerente: associação de um elemento externo, o liberalismo, com um elemento interno, o desenvolvimentismo, fundindo-se por meio da transferência de responsabilidades do Estado empresário à sociedade brasileira e auxiliando-a na promoção de seus interesses. Para Cervo (2008), “em essência, essa estratégia consistiu em dosar o liberalismo às etapas do desenvolvimento agrícola, industrial e tecnológico e à salvaguarda dos interesses nacionais” (p.83). Buscou-se adentrar o mundo da interdependência, com foco na superação de assimetrias e na implementação de um modelo de inserção pós-desenvolvimentista. Para Cervo (2008), durante o segundo mandato de Cardoso (1999-2002) realizou-se um ensaio da experiência logística, que foi aprofundada a partir de 2003, com o primeiro mandato de Lula da Silva.

A função precípua do Estado, nesse paradigma, é secundar a sociedade e seus inúmeros segmentos na consecução de seus interesses, recusando a premissa de intervenção extrema do Estado na condição de principal agente do desenvolvimento, como também rechaçando a crença irrestrita do poder do mercado como indutor do progresso. O novo modelo de inserção internacional, então, foi elaborado com base em duas ações propostas: agregar os empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e promover investimentos diretos no exterior, a começar nos países vizinhos.

*c) Saraiva: a razão entre continuidade e mudança na PEB:* Existe um debate forte sobre a função da continuidade na caracterização da política externa brasileira, assentado que está na pretensa narrativa da estabilidade do poder de burocracia especializada conferida ao Itamaraty. Saraiva (2013) utiliza a noção como referência inicial e necessária para entender a dinâmica, o estilo, as estratégias durante os dois

mandatos presidenciais de Lula da Silva (2003-2010), em relação às políticas externas do governo de Cardoso, seu predecessor. Para a autora, as crenças consolidadas da postura autonomista e da ação universalista brasileiras foram mantidas, não obstante serem adaptadas a novos cenários e conjunturas, abrindo-lhes a possibilidade de apresentar novas preferências políticas e distintas percepções da ordem internacional.

Duas caracterizações completam essas observações preliminares. No governo de Cardoso, a autora identifica a ação da corrente institucionalista pragmática, grupo que concebia o mundo como um “concerto” de países, propensos à formação de regimes internacionais que garantissem o discurso em defesa de valores universais. Para os institucionalistas pragmáticos, a ideia de autonomia em função da integração se dava à medida em que o Brasil agia em convergência em termos de valores e de maneira crítica em relação às distorções da ordem internacional. Por outro lado, no período do governo de Lula da Silva, a insurgência dos autonomistas trouxe para o Brasil um comportamento mais proativo em favor dos países do Sul e em substituição à convicção nos regimes internacionais. Os autonomistas deram, ainda, novo impulso à agenda da cooperação Sul-Sul, conquistando coincidência objetiva de posições com o mundo emergente.

Se em Cardoso a ação do Brasil foi pautada pelo comportamento ativo nos foros multilaterais e pela adesão a regimes internacionais, cujo maior exemplo foi o de segurança internacional, a partir de Lula da Silva essa postura foi não apenas reforçada, mas também fortaleceu (1) a prioridade da candidatura brasileira a membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e (2) a defesa de melhor distribuição dos benefícios do comércio internacional e o combate à fome e à pobreza, elementos que afetariam a estabilidade internacional.

É evidente que o traçado da continuidade não invalidou a convivência com as discontinuidades, não limitando a adoção por parte do Brasil de um comportamento de *stakeholder* em um primeiro momento, mas passando à posição de revisionista *soft* no segundo (LIMA,1990 apud SARAIVA, 2013). Em suma, a discussão ora apresentada oferece um conjunto de relativamente claras observações empíricas a respeito da caracterização da política externa brasileira mais recente, pois nos permite identificar quais são os elementos de mudança e de continuidade que, combinados, vêm presidindo a ação diplomática do Brasil.

d) *Vigevani e Cepaluni: o Brasil e a autonomia pela diversificação*: A análise dos autores foca na compreensão da política externa empreendida durante o governo de Lula da Silva. Afirmam que, a despeito de não ter havido ruptura significativa com os paradigmas históricos da política externa do Brasil da passagem do governo FHC para seu sucessor, é possível identificar reforços e ênfases em certas opções da agenda internacional, buscando medir a extensão dessas mudanças. Para os autores, a análise da política externa brasileira do governo Lula da Silva apresentou, sobretudo, ajustes e mudanças de programa em relação à administração FHC (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). As mudanças identificadas respondem a algumas diretrizes: a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; b) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; c) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e d) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento.

A manutenção de acordos e de relações de amizade e de cooperação com países desenvolvidos, histórica na inserção internacional do Brasil, é operada em conjunto de outras ações mais precisas, como a participação de destaque nos fóruns multilaterais de comércio, a campanha para a reforma das Nações Unidas, com vistas à obtenção de um assento permanente para o Brasil, e, mais particularmente, as relações com países emergentes, como Índia, China, Rússia e África do Sul, na defesa de objetivos sociais que permitam o diálogo e o equilíbrio entre os Estados. Os autores também identificam haver uma preocupação, no período, de fortalecer a posição negociadora do Brasil no ambiente internacional, alcançada por meio do estabelecimento de parcerias estratégicas no Sul, para ter maior barganha nos ambientes de negociações internacionais.

Nesse sentido, acredita-se que o esforço de caracterizar a política externa brasileira, na perspectiva histórica mais recente, toma em consideração o que Pinheiro e Milani (2012) afirmam:

(...) a demanda por democracia e eficiência, ambas requisitos fundamentais de uma sociedade moderna, exige uma concepção de política externa que seja teoricamente distinta, ao mesmo tempo, dos parâmetros do realismo tradicional e do liberalismo utópico e cosmopolita. A despeito dessa certeza, entretanto, não chegamos propriamente a uma definição que dê conta da reconfiguração da política externa (p. 332).

Assim, reconhece-se o caminho democrático por que tem passado a política externa brasileira, em particular, quando confrontamos com o dinamismo e a constante evolução do Estado brasileiro. Ao ser levada em conta essa interpretação, coloca-se a política externa em um ambiente variado de escolhas de governo, de interesses diversos, das condições conjunturais, que auxiliam o pesquisador a julgar a orientação da política externa face aos desafios contemporâneos, em especial, nos tempos mais recentes, tratados na próxima seção.

### 1.2.2 Percepções sobre a política externa dos governos de FHC a Lula da Silva

A defesa do interesse nacional tem um peso específico no comportamento externo de um dado país, o que provoca entre os acadêmicos e os formuladores/executores de política externa um debate sobre o que o caracteriza, a despeito da mudança de regime e de governos. Identificado a determinados grupos de interesse ou ampliado junto ao projeto internacional de um país, possui relativo dinamismo e a compreensão de sua natureza é relevante para a avaliação de governos e de sua ação política, bem como para entender o processo de conciliação doméstica permeado pela política externa (SOMBRA SARAIVA, 2014). Como critério para avaliar essas transformações, elementos de análise como estilos, estratégias e objetivos são utilizados para compreender a dimensão decisória de uma agenda de política externa.

Nos final dos anos 1980, o discurso nacional-desenvolvimentista no Brasil dava mostras de que não mais respondia aos desafios econômicos e não conseguia superar a forte instabilidade econômica. Com o crescimento das fortes demandas por reformas democráticas no país, o setor externo, extremamente baseado em substituição de importações, não pôde ficar ileso a questionamentos. Se no ambiente internacional da época superabundavam propostas neoliberais de reformas econômicas necessárias para enfrentar os desafios da globalização, no Brasil, grupos de elite e outros setores iniciaram a propor alternativas ao modelo de desenvolvimento brasileiro, o que tinha fortes implicações para seu comportamento externo.

Porque interessa diretamente aos propósitos desta pesquisa, a análise da política externa brasileira desde o período da redemocratização tem revelado que, dado às causalidades domésticas e externas, a compreensão do interesse nacional revela-se mais complexa e experimenta variações sutis, tendo em vista a agenda de política externa ser apreciada por diferentes setores da sociedade, na medida em que se aproximava das demais políticas públicas (LIMA, 2000). Os efeitos da consolidação democrática puderam fomentar no Brasil debates sobre inúmeros temas da agenda internacional e promover a consolidação de correntes de pensamento diferentes e a defesa de preferências, até mesmo dentro do Itamaraty.

Para explicar as percepções sobre a política externa brasileira durante os governos de FHC (1995-2002) e de Lula da Silva (2003-2010), Saraiva (2013) afirma que, com a crise do paradigma globalista no início dos anos 1990, vigente desde a década de 1970, no contexto do Pragmatismo Responsável, duas correntes consolidaram-se no interior do MRE: *institucionalistas pragmáticos* e *autonomistas*. Os dois lados apresentavam, assumidamente, visões diferentes sobre a dinâmica internacional e propuseram caminhos diferentes para a consecução do objetivos de autonomia e de crescimento econômico do país. A distinção que a autora apresenta pode ser sintetizada em dois grupos, como exposta a seguir:

- a) *institucionalistas pragmáticos*: favoráveis a um processo de liberalização condicionada da economia e apoiadores dos regimes internacionais em vigência, identificam a regulamentação das relações internacionais como um cenário favorável ao desenvolvimento econômico, defendendo uma inserção internacional sustentada pelos conceitos de soberania e de autonomia.
- b) *autonomistas*: tributários do desenvolvimentismo no campo econômico, identificam a integração como instrumento de acesso aos mercados, o que fortalece as negociações econômicas internacionais; ademais, preocupam-se com o caráter político-estratégico do debate Norte-Sul e buscam aproximação com países emergentes, por meio de um revisionismo *soft* das instituições internacionais e da defesa de uma projeção autônoma e proativa do Brasil.

Se o primeiro grupo se fortaleceu e se consolidou durante o governo de FHC (1995-2002), e, no espectro partidário, afinou-se com o Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB), a ascensão de Lula da Silva em 2003 proporcionou mais espaço de atuação para os autonomistas, na medida em que este grupo guarda, nas palavras de

Almeida (2005), “inúmeras conexões ‘genéticas’ como grupo dominante no cenário político do governo federal, o Partido dos Trabalhadores” (p. 95).

Outra análise, elaborada por Cervo (2008), ao tratar dos paradigmas que sustentam a política externa brasileira, aponta para outra diferença: no governo de FHC, o paradigma normal, de invenção latino-americana, submetido às coerções do centro hegemônico do capitalismo, sacrificava o núcleo da economia nacional ao transferir renda para o exterior; por outro lado, no governo de Lula da Silva, o paradigma logístico promoveu uma relativa conversão para a ideia de um Estado que se preocupava em fortalecer o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior. Argumenta-se que essa compreensão da ação externa guarda estreita relação com a definição de política externa que adotamos ao longo deste trabalho, a despeito de não gozar de unanimidade.

Quando se analisa a dinâmica das relações internacionais do período do governo de FHC, vê-se a parcial existência de um ambiente internacional cooperativo, em função da crença na democratização das relações comerciais internacionais. Como afirmam Vigevani e Cepaluni (2007),

[a]bandonou-se a idéia de desenvolvimento “voltado para dentro”, que prevaleceu até 1988/89, quando alguns dos principais objetivos do governo eram a ampliação do mercado e do consumo interno, o fortalecimento e a ampliação do Estado, a atração de investimentos diretos estrangeiros e a utilização de políticas de substituições de importações (p. 288-289).

Conceituado pelos autores como “autonomia pela participação”, esse comportamento ainda teve que lidar com o unilateralismo dos Estados Unidos, em especial, no âmbito das negociações da ALCA, e com as perspectivas de integração regional, em particular, no contexto do Mercosul, buscando o fortalecimento de instituições internacionais, em meio a fortes negociações. Como verificado na primeira parte deste trabalho, a busca de uma participação mais qualificada nas décadas seguintes, e, também, diversificada, promoveu uma nova concepção da ação internacional do Brasil, percebida como promotora do desenvolvimento internacional e do estabelecimento de parcerias estratégicas (idem).

Argumenta-se, ainda, que a maior parte das iniciativas realizadas desde o início do primeiro mandato de Lula da Silva, em 2003, se deu na busca de uma coordenação ativa com atores internacionais importantes, em particular, com os

parceiros independentes relevantes da política mundial e do mundo em desenvolvimento. Algumas dessas iniciativas são consideradas desdobramentos e reforços das ações já realizadas no período anterior, de que são grande exemplo as negociações comerciais internacionais.

Assim, constatou-se, com o fim do governo de FHC, não somente a garantia do padrão democrático que deu início a um novo mandato presidencial no Brasil, mas também a expectativa de novos direcionamentos no comportamento político do Estado. Para Almeida (2004), o novo governo de Lula da Silva buscaria “ênfatisar as diferenças em relação às posições e políticas do governo anterior, geralmente para demarcar linhas de ruptura e evidenciar a nova postura governamental” (p. 162).

Ademais, outro fator corrobora o argumento da existência de duas políticas externas, distintas, implementadas por FHC e por Lula da Silva, respectivamente. Para Almeida (op. cit.), “FHC manteve uma abordagem tradicional da diplomacia e a via como tendo um papel acessório no processo de desenvolvimento” (p. 178), o que não o impedia de manter diálogo com os principais líderes mundiais da época, na tentativa de alcançar para o Brasil um ambiente cooperativo. Por sua vez, vê-se que Lula da Silva, a exemplo de seu antecessor, utilizou-se da diplomacia presidencial e buscou o exercício de uma liderança regional, à medida que lograva implantar novos modos de negociação e de implementação de um novo modelo de processo decisório para temas internacionais, como o comercial, com a participação efetiva de representantes do mundo em desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

Para Saraiva (2013), nesse período,

[c]omo credenciais para a candidatura brasileira [ao assento de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas], a diplomacia deixou de lado os princípios e valores e optou por defender melhor distribuição de benefícios do comércio internacional e o combate à fome e à pobreza que afetariam a estabilidade internacionais (o combate ao terrorismo não foi assumido como prioridade) (p.70).

Essa abordagem dos temas sociais na política externa de Lula da Silva, para alguns analistas (HURRELL, 2006; SARAIVA, 2013), atende ao desafio imposto ao conjunto dos países emergentes, o de implementar uma nova agenda para o desenvolvimento, procurando encontrar posições objetivas nas ações de cooperação internacional e reforçando o universalismo da política externa.

Para Garcia (2013),

[o] fato de o governo Lula ter podido enfrentar positivamente os temas do crescimento com forte inclusão social, ao mesmo tempo que estabilizava macroeconomicamente o país, reduzia sua vulnerabilidade externa e fortalecia a democracia (p. 56).

Numa apreciação final, é possível falar-se em uma mudança de estilo e mesmo do conteúdo da política externa brasileira nos dois períodos mencionados (ALMEIDA, 2004; VIGEVANI; CEPALUNI, 2007; HURRELL, 2008; SARAIVA, 2013). Na perspectiva adotada por Hermann (1990), quando propõe classificações para a avaliação do padrão de continuidades e mudanças na política externa de um dado país – em termos de ajustes, de mudanças de ênfase e de programas, o comportamento internacional do Brasil difere no governo de Lula da Silva para o de FHC, em especial, no que diz respeito à dinâmica do processo decisório e o modelo de inserção internacional pretendido.

A análise da integração dos órgãos da administração federal à formulação e implementação da política externa, à luz das reflexões sobre os dois governos, permite que se identifique importante relação: se para FHC a exclusividade do tratamento dos temas internacionais estava com o Itamaraty, no governo Lula, o impacto da ação internacional brasileira sobre a administração pública é diverso, e exige participação de um grande número de agentes federais, em função da quantidade de temas da agenda global dos quais o Brasil procurou participar (LIMA; HIRST; PINHEIRO, 2010).

A ação internacional do governo de Lula da Silva (2003-2010), porque deu novo impulso ao relacionamento com o mundo em desenvolvimento, introduziu, nas palavras de Saraiva (2013), uma “mudança de programa”, procurando aproveitar todos os espaços de atuação em que coubesse o Brasil: na discussão sobre as novas economias emergentes, no contexto do BRICS<sup>17</sup>; nas negociações sobre a mudança do clima, por meio da coordenação com a África do Sul, a Índia e a China, no chamado BASIC; e buscando, conjuntamente, soluções para a crise econômica de 2008, no âmbito do G20 Financeiro. Essas inflexões têm consolidado um perfil de liderança

---

<sup>17</sup> A ideia dos BRICS foi formulada pelo economista-chefe da Goldman Sachs, Jim O’Neil, em estudo de 2001, intitulado “Building Better Global Economic BRICS”. Fixou-se como categoria da análise nos meios econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação. Em 2006, o conceito deu origem a um agrupamento, propriamente dito, incorporado à política externa de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, por ocasião da III Cúpula, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, que adotou a sigla BRICS. Com informações retiradas de <<http://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html>>. Acesso em 20/12/2014.

que se apoia, em grande medida, na articulação doméstica em torno do projeto de inserção internacional do país.

Ademais, Burges (2005) acredita que o projeto de política externa implementado durante o governo de Lula da Silva (2003-2010) se apoia em um argumento importante: a percepção da autoestima como elemento refundador da identidade internacional do país, visto que

(...) the intention was to foster a new attitude in Brazil, to create a new conception of identity that banishes the image of the impoverished, prostrate developing country awaiting a saviour from the north. In its place, Lula is constructing a more complicated and sophisticated identity, one that acknowledges not only Brazil's rampant poverty and yawning income divides, but also one that is clear that in many areas Brazil is economically, culturally, and politically sophisticated (p. 1140).

E, sobre o papel dessas imagens, Cervo e Lessa (2014) declaram que

[o] presidente Lula da Silva costumava expressar ideias força em linguagem simples, porém de impacto sobre a sociedade brasileira, o processo decisório e a opinião internacional: a) *conflito tem dono, solução não tem*, base de iniciativas de mediação de conflitos, até mesmo a questão nuclear iraniana e a longa crise do Oriente Médio e base de ação em benefício da paz entre as nações; b) *toda pessoa tem direito a três refeições por dia*, base moral de ação em favor da inclusão social de cidadãos e da inclusão internacional de nações, de que resultou a multiplicação de projetos de cooperação nas áreas da agricultura, alimentação, saúde e educação patrocinados tanto por governos quanto por organizações não governamentais; c) *reciprocidade de benefícios entre as nações*, lema de todo ordenamento multilateral, orientado especialmente ao tratado de livre comércio negociado no seio da Organização Mundial do Comércio-OMC; d) *é bom para o Brasil*, ideia que servia ao diálogo intenso e constante com o empresariado brasileiro, motivando-o a fazer investimentos diretos no exterior, de que resultou a internacionalização econômica (p. 134).

Essa percepção tornou possível ao Brasil participar de discussões tradicionais das relações internacionais, mas também promover uma revisão dos principais discursos sobre relações internacionais e cooperação internacional, dialogando com países cooperantes acerca das iniciativas implementadas no ambiente doméstico para superação do problema da fome e da pobreza no Brasil no mundo.

### 1.3 Considerações finais

Neste capítulo, procurou-se observar, ao menos, duas questões fundamentais: a) o entendimento do fenômeno da política externa como área de estudos autônoma nas relações internacionais, por meio da mobilização de teorias e conceitos; e b) a compreensão da inegável conexão daquela com o conjunto das demais políticas de Estado, argumento encerrado na conceituação da política externa como política pública, tendo como relevo o que dela se faz e se comenta no Brasil.

Esse raciocínio mostrou-se responsável por direcionar a abordagem pretendida, buscando identificar o lugar da política externa no ambiente doméstico e questionando sua pretensa imunidade a valores, ideias, iniciativas e mudanças. Percebeu-se que, não obstante permaneça o Estado como o organizador da agenda pública, esta vem sendo constantemente avaliada e novos temas são sugeridos pela sociedade.

No contexto da política externa brasileira, notou-se que, com o fim do período autoritário no país (1964-1985), e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apontou para a necessidade da compreensão do fenômeno democrático, tendo sido os assuntos internacionais incorporados ao debate. A influência de grupos de interesse promoveu a abertura de canais de diálogos setoriais, e, no contexto da liberalização econômica dos anos 1990, a ação internacional brasileira viu-se compelida a integrar-se com especialistas em temas diversos, como saúde, agricultura, indústria, direitos humanos, meio ambiente.

Para melhor compreender esse novo relacionamento, neste capítulo, optou-se por mobilizar algumas interpretações sobre a ação internacional do Brasil, em especial, aquelas que buscassem relacionar o contexto democrático com a formulação e a implementação da política externa brasileira. Assim, as análises e conceitos de Lima (2000), Cervo (2003; 2008), Saraiva (2013) e Vigevani e Cepaluni (2007) justificaram o raciocínio teórico pretendido pelo pesquisador: para avaliar a produção do discurso e das ações do Brasil no combate à fome e à pobreza entre 2003 e 2010 é necessário que seja realizada uma caracterização de sua política externa, levando-se em consideração não apenas os fundamentos e as bases do pensamento externo brasileiro, mas também a compreensão das ideias e dos modelos de inserção internacional implementados nos anos citados.

Com base nessas discussões, foi possível compreender que, desde a redemocratização, a compreensão do interesse nacional tem passado por desafios e revezes, que levam em consideração, cada vez mais, a quantidade de temas da agenda global contemporânea e recorre, no plano doméstico, à articulação de grupos de interesse e setores, e, no plano externo, à busca e à consolidação de parcerias objetivas. Os próximos capítulos, cada um a seu modo, procurarão observar como a política externa brasileira buscou tratar os temas sociais, em especial os da fome e da pobreza, do ponto de vista estratégico, por meio das ações de cooperação internacional, e do ponto de vista linguístico, com a construção de um discurso brasileiro sobre o tema.

## **CAPÍTULO 2 - POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E O COMBATE À FOME E À POBREZA**

A cooperação internacional vem se tornando, nos últimos anos, um dos principais temas das relações internacionais; capaz não apenas de definir o modelo de inserção internacional de um dado país, como também de apontar para a estabilização das bases regionais e internacionais de sua política externa e de auxiliar na identificação de seus principais parceiros. No caso brasileiro, parcerias com os Estados do Sul, no âmbito do que se convencionou chamar de Cooperação Sul-Sul (CSS), são vistas com grande destaque pelos formuladores de política externa e pela sociedade.

O questionamento de paradigmas clássicos sobre a formulação e a execução da cooperação internacional e sua relação com a política externa têm possibilitado o avanço dos estudos do tema, marcando, sobremaneira, a inclusão de novos tópicos na chamada agenda da cooperação internacional. Em que pese a permanência de temas como assistência humanitária e ajuda para o desenvolvimento, a inclusão de novas matérias, entre elas, o combate à fome e à pobreza, se relaciona, de modo relevante para os propósitos deste trabalho, com o quadro atual da política externa brasileira.

Um dos argumentos expostos no capítulo anterior, sobre a natureza da política externa como integrante do conjunto de políticas públicas realizadas pelo Estado, subsidiará a discussão apresentada neste capítulo, quando for identificada a relevância do tema da cooperação internacional para a política externa brasileira, durante o período destacado para a pesquisa (2003-2010). A compreensão da política externa como elemento aberto à participação e à observação da sociedade estará amparada nas evidências empíricas que procurar-se-á apresentar, de modo a sustentar a hipótese de que a ação brasileira de combate à fome e à pobreza, tema afeto às instâncias domésticas no Brasil, tem mobilizado, contemporaneamente, suas ações para a cooperação internacional, a despeito de problemas estruturais ainda presentes no contexto interno e no ambiente internacional.

O objetivo deste capítulo, assim, pode ser dividido em três partes: a) observar de que modo a inclusão dos temas sociais nas relações internacionais contemporâneas

ampliou a participação da comunidade internacional na construção de uma espécie de agenda social mundial. Um breve olhar sobre a década dos anos de 1990, quando grandes conferências sobre temas ligados ao desenvolvimento foram realizadas, será fundamental para compreender a participação de países como o Brasil nesse debate; b) identificar o lugar do combate à fome e à pobreza no Brasil, procurando apresentar as bases que sustentam a abordagem multidimensional do combate à fome e à pobreza capitaneada pelo Brasil, e que remonta aos estudos de Josué de Castro (1908-1973), considerado um dos maiores pesquisadores brasileiros sobre o tema da fome, com produção bibliográfica iniciada nos anos 1940; e c) descrever como a cooperação internacional tem instrumentalizado a política externa brasileira no conjunto de suas ações, evidenciado seus elementos mais recentes e o pragmatismo das ações no contexto doméstico e no ambiente internacional.

Acredita-se que o ambiente teórico e metodológico criado por Josué de Castro, mesmo 42 anos depois de sua morte, não somente explica as razões para a luta contra a fome e a pobreza no Brasil, como também enseja a produção de um discurso brasileiro sobre o tema: autônomo, porque toma como referência as próprias políticas públicas nacionais e sua capacidade institucional, mas em diálogo constante com iniciativas internacionais, em especial no âmbito da CSS.

A relevância dessa abordagem auxiliará o pesquisador a justificar a cooperação internacional como um dos principais elementos da política externa brasileira das últimas décadas. A avaliação desses elementos também tornará possível observar a dimensão discursiva das políticas públicas para o desenvolvimento inclusivo e sustentável iniciadas no Brasil, entre elas, a de combate à fome e à pobreza, e sua inclusão na agenda emergente da CSS.

## **2.1 Os temas sociais e as relações internacionais**

Desde a criação das Nações Unidas, em 1945, as questões sociais têm sido consideradas pelas agências e pelos programas do sistema onusiano; contudo, no contexto da disputa bipolar, o tratamento quase mecânico e segmentado dado aos

temas era insuficiente para atrair a participação de países não diretamente envolvidos com a temática social. Como afirma Rubarth (1999),

[a] magnitude dos problemas identificados na área social requeria, em suma, soluções corajosas, a exigir compromisso firme do conjunto da comunidade internacional e esta era uma possibilidade irrealista em um mundo dividido entre dois blocos opostos (p. 16).

A incorporação da temática social às novas concepções e estratégias de desenvolvimento, livre da limitação ideológica bipolar, propiciou a criação de novos espaços e oportunidades para discussão. Apesar da relevância do United Nations Economic and Social Council (ECOSOC), órgão criado no contexto de fundação da ONU, a precariedade do encaminhamento dado aos temas sociais evidenciava que o mandato que lhe fora conferido tinha caráter mais formal do que efetivo. Não obstante a constituição da Comissão para o Desenvolvimento Social, em 1966, o número reduzido de países membros e a negligência com que eram analisadas suas resoluções e recomendações limitavam sua eficácia e contribuição para a promoção dos temas sociais na comunidade internacional.

A retórica da importância do tema social dentro do sistema onusiano foi, em grande medida, apoiada com a elaboração de dois importantes trabalhos realizados por outras agências e programas: 1) o estudo intitulado “Ajuste com rosto humano”, de 1985, uma demanda do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) feita a vários especialistas e que se centrava na discussão de quais ações deveriam ser implementadas pelos governos com o fim de evitar o retrocesso na vida das populações e de restabelecer o crescimento econômico e o desenvolvimento; e 2) o “Relatório sobre Desenvolvimento Humano”, preparado em 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com a contribuição de várias agências, que enfatizava a necessidade de se colocar as pessoas no centro de qualquer estratégia de desenvolvimento, desde que esforços nacionais e internacionais estivessem, de maneira adequada, coerentes com o objetivo proposto.

No pós-Guerra Fria, com as crises geradas no modelo de desenvolvimento imposto à comunidade internacional, a agenda social da ONU ganha relevância, e tem-se uma sequência inédita de conferências nos anos de 1990, que ficou conhecida na literatura brasileira como a “década das conferências” (ALVES, 2001); o que representa a ação mais efetiva de inclusão nos temas sociais na agenda internacional e

de buscar juntos aos países membros das Nações Unidas compromissos e estratégias para desfazer o aprofundamento dos desequilíbrios sociais no mundo inteiro. Nas palavras de Alves (idem), “vários ingredientes uniram todas as conferências da década num processo contínuo de alimentação e retroalimentação sistêmicas (p. 35), o que permite Rubarth (op. cit.) afirmar que

[a]s seis conferências sobre temas globais constituem, de fato, estágios consecutivos de um mesmo ciclo, em que cada uma fornece *inputs* às posteriores e estas, por sua vez, “retroalimentam” as decisões das precedentes, diferenciando-se, assim, dos encontros sobre estes mesmos temas que lhe antecederam e que foram independentes entre si (p. 34).

Vale a pena destacar, em revista sumária, as discussões apresentadas em cada uma dessas conferências. A saber:

- 1) *Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92*: realizada no Rio de Janeiro, em 1992, estabeleceu as diretrizes e o conceito de desenvolvimento sustentável, incorporando elementos de conteúdo social e estabelecendo, entre outros, o compromisso dos países com a erradicação da pobreza e com a relevância da mulher para as questões de desenvolvimento;
- 2) *a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos*: realizada em Viena, em 1993, consagrou a premissa de que todos os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) são indivisíveis, interdependentes e interrelacionados, sendo, portanto, a função do Estado protegê-los e assegurá-los;
- 3) *a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*: realizada no Cairo, em 1994, trouxe uma inovação considerável à discussão dos assuntos populacionais, reconhecendo o direito reprodutivo como parte dos direitos humanos e não dissociado do direito ao desenvolvimento;
- 4) *a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social*: realizada em Copenhague, em 1995, elevou os temas sociais à condição de temas prioritários das atenções internacionais, qualificando as discussões sobre pobreza, emprego e integração social;
- 5) *a Conferência Mundial sobre a Mulher*: realizada em Pequim, em 1995, consolidou os avanços anteriores sobre a relevância da mulher para a sociedade, definindo áreas críticas de preocupação, com o foco na redução das discriminações de gênero;

6) a *Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos*: realizada em Istambul, em 1996, teve por objetivo central recomendar políticas e programas que visassem à melhoria das condições de vida das pessoas, em especial, daquelas de grupos sociais mais pobres e vulneráveis.

Compreende-se, assim, que as diferentes dimensões do desenvolvimento, em particular, a social, foram alvo de intenso debate internacional, ênfase notada na posição que assumiram nos programas políticos dos países e no relevo, quase que obrigatório, senão prioritário, nos noticiários e artigos de imprensa. É pertinente lembrar, todavia, que os efeitos mais visíveis dessa tendência, expressa na agenda social da ONU, mas não restrita a ela, surgiram com a adoção de compromissos internacionais significativos, de que são grande exemplo a Carta da Terra, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Agenda 21, no âmbito da Eco-92; a Declaração de Viena, de 1993; o Plano de Ação da CPID; a Declaração e o Plano de Ação de Copenhague; a Declaração e o Plano de Ação de Pequim; e a Declaração de Istambul. A adoção oficial desses instrumentos ilustra o impacto positivo dessas conferências, ainda que não se possa negligenciar as diferenças entre os estatutos jurídicos de cada um deles (vinculante ou não vinculante) e as dificuldades, até hoje notórias, para a sua implementação.

#### 2.1.1 Os estudos sobre a fome na agenda internacional

De acordo com o documento “The State of Food Insecurity in the World”, produzido pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), pelo International Fund for Agricultural Development (IFAD) e pelo World Food Programme (WFP) (2014), a definição de *fome* está intimamente ligada à de insegurança alimentar, ou, dito de outra maneira, “a situation that exists when people lack secure access to sufficient amounts of safe and nutritious food for normal growth and development and an active and healthy life” (p. 50). Tal situação, causada pela escassez de alimentos, por uma alimentação inadequada ou ainda por problemas na

distribuição de renda e de alimentos, atinge indistintamente todo o planeta – não obstante ser mais severa em alguns lugares do mundo.

Intimamente ligado às questões do desenvolvimento, o problema da fome se faz mais presente nos países com baixo índice de desenvolvimento, em regiões como a África Subsaariana, o Caribe e o Sul Asiático (FAO; IFAD; WFP, 2014), o que tornou a ocorrência de um indivíduo subnutrido no mundo ter chegado em 2014 ao número de 1 em cada 9 pessoas, totalizando 805 milhões de pessoas que sofrem com o problema da fome no mundo.

Ainda segundo o documento, se analisados os dados desde a década de 1990, vê-se que o número de pessoas consideradas subnutridas no mundo tem diminuído paulatinamente, como demonstrado no quadro a seguir:

**Quadro 1** – Número e porcentagem de pessoas subnutridas

<b>Ano</b>	<b>Número</b>	<b>Porcentagem</b>
1990-1992	1015 milhões	19%
2000-2002	930 milhões	15%
2006-2008	918 milhões	14%
2009-2011	841 milhões	12%
2012-2014	805 milhões	11%

Fonte: FAO, IFAD e WFP, 2014

A evolução desse quadro, segundo a FAO, é o resultado de abordagens nacionais que têm buscado tratar as causas da fome nos países em suas bases, incluindo-a em quadros de proteção social sustentáveis e reproduzíveis; por conseguinte, a inclusão do tema na agenda internacional tem inspirado os países a avançarem em suas ações, visto que o tema da segurança alimentar ainda permanece sendo um desafio a ser superado.

Quando comparados os números de indivíduos subnutridos por região do mundo, vê-se que, apesar do progresso, o quadro da fome no mundo ainda é alto, agravado pelas diferenças entre as regiões do mundo. As regiões da América Latina e Caribe e da Ásia são as que apresentam a melhor evolução, em função da excelência dos programas nacionais de combate à fome e à pobreza. O continente africano, não obstante também apresentar evolução, apresenta números altos, que se justificam pela ocorrência de desastres naturais e conflitos.

**Quadro 2** – Prevalência de subnutrição (porcentagem, 1990-92 e 2012-14)

	<b>1990-92</b>	<b>2012-14</b>
Mundo	18,7	11,3
Países em desenvolvimento	23,4	13,5
África	27,7	20,5
Ásia	23,7	12,7
América Latina e Caribe	15,3	6,1
Oceania	15,7	14
Países desenvolvidos	<5,0	<5,0

Fonte: FAO, 2014

Para Lima (2014), as questões relativas à fome podem ser tratadas em diversos níveis de análise: no nível do indivíduo (aspecto biológico); no nível familiar (acesso à alimentação); no nível nacional (trato com as políticas públicas); no nível global (investigação sobre o balanço entre consumo e produção de alimentos no mundo). Nesse sentido, não seria exagero admitir que o problema da fome tem, em sua essência, uma dimensão internacional, porque relaciona às ações implementadas no ambiente doméstico aos domínios da política externa, da segurança e da economia internacional.

Segundo McMichael (2009), entre os anos de 2007 e 2008, houve uma severa crise no quadro da alimentação mundial, levada a cabo, principalmente, em função da transformação dos países do Sul em uma espécie de “fazenda mundial”, que produz alimentos para uma minoria consumidora no Norte. Esse quadro se agrava ainda mais com os efeitos da liberalização do mercado mundial, onde o preço dos alimentos aumenta e é repassado para a comunidade internacional.

Outros analistas (HOPKINS, 1992; CLAY, 2003; CLAPP, 2012; MCDONALD, 2010) afirmam que o problema não está na produção, haja vista que a quantidade de alimentos produzidos no mundo seria suficiente para alimentar a todos os indivíduos do planeta; desse modo, residiria o problema na distribuição, que é realizada assimetricamente, principalmente em função da disponibilidade de renda da população. Nesse sentido, os estudos sobre os impactos da criação de regimes internacionais de comércio e acordos de livre-comércio sobre a produção de alimentos em diversos países (TANSEY; RAJOTTE, 2008) são indispensáveis à compreensão do tema.

Compreender como a dimensão internacional se relaciona com o problema da fome é atividade que reivindica a avaliação de, ao menos, dois elementos: a) do ponto de vista da política externa, como os países são compelidos a discutir o problema da

fome em bases internacionais? do ponto de vista dos direitos humanos, como as ações assistenciais e humanitárias para o alívio da população faminta devem ser compreendidas?

A resposta para as duas questões pode ter sido desenvolvida por Clapp (2012), em seu estudo sobre as novas políticas do sistema de assistência alimentar entre países doadores e receptores. A autora observou que, desde meados dos anos 1980, tem ocorrido uma mudança no padrão de ajuda global por parte dos principais doadores de alimentos no mundo - Estados Unidos, União Europeia, Japão, Canadá e Austrália: eles têm se interessado em realizar doações mais em contextos de emergência. Preocupações sobre a natureza dessas ações (se os alimentos devem ser doados ou vendidos; se devem incluir alimentos geneticamente modificados; etc.) têm diminuído o interesses desses doadores no tema.

A nova proposição que se apresenta é o desenvolvimento de programas e projetos de combate à fome e à pobreza que se concentram nos fluxos internacionais originados nas agências internacionais especializadas nos temas, como o WFP, das Nações Unidas; entretanto, a capacidade de desenvolvimento daquelas ações depende da existência de ambientes para a cooperação técnica em cada país alvo.

Para Alencar (2001),

[u]ma análise retrospectiva da importância estratégica da segurança alimentar se afigura relevante como pano de fundo para o exame do problema nos dias que correm. Primeiro, para se recordar a estreita correlação que sempre existiu entre a incidência da fome e a ocorrência de convulsões sociais, vale dizer, entre a higidez das populações e a saúde política das tribos, nações ou estados, i.e. sua estabilidade. (...) Em segundo lugar, tal retrospecto nos permite reter a noção de que a persistência da fome e da miséria pode redundar não só em ameaça à estabilidade interna, mas também em pressões ou interferência de origem externa (p. 140).

Sobre o ponto, a FAO tem instado os governos dos países do mundo inteiro a assumirem compromissos internacionais para acabar com o quadro da fome no planeta. Entre as principais iniciativas estão: a 1ª Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar, realizada em Roma, Itália, em novembro de 1996, que resultou na adoção da Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar, na qual os líderes mundiais

pledge our political will and our common and national commitment to achieving food security for all and to an ongoing effort to eradicate hunger in all countries, with an immediate view to reducing the number of

undernourished people to half their present level no later than 2015 (Declaração de Roma)<sup>18</sup>.

A 2ª Cúpula Mundial sobre Alimentação, realizada em Roma, Itália, convocou em junho de 2002, cinco anos depois da realização da primeira, os Chefes de Estado e de Governo a estabelecerem grupos de trabalho intergovernamentais, com o fim de discutir as linhas gerais do chamado “direito à alimentação”. A 3ª Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar, realizada em novembro de 2009, também em Roma, contou com a presença de sessenta Chefes de Estado e de Governo e reforçou o comprometimento da comunidade internacional com a busca de estratégias que possam erradicar a fome no planeta e alcançar o primeiro Objetivo do Desenvolvimento do Milênio<sup>19</sup> e aqueles acordados nas Cúpulas anteriores.

Nesse sentido, a despeito de ter mudado o padrão de implementação dos programas de cooperação internacional para a superação da fome, o tema tem convencido outros países a participarem das discussões, onde o tema é prioritário; como é o caso das chamadas nações emergentes, entre elas, Brasil, a Índia e a China, e do restante do mundo em desenvolvimento<sup>20</sup>.

O questionamento que se segue, então, seria: diante da dinâmica internacional inexcusável, a que ponto a comunidade acadêmica de relações internacionais estaria interessada nos estudos sobre a fome? Lima (op. cit.), com base em um levantamento realizado nos periódicos brasileiros indexados pelo Qualis 2010 encontrou na área de Ciência Política e Relações Internacionais apenas 10 periódicos em que o tema da fome fosse discutido. Para efeitos de pesquisa, tomou 13 palavras-chave e 3 expressões que pudessem facilitar a filtragem no *corpus* pretendido; são elas: fome, segurança alimentar, soberania alimentar, desnutrição, nutrição, subnutrição, alimento, alimentos, alimentação, alimentar, produção de alimentos, comida,

---

<sup>18</sup> Rome Declaration, 1996. United Nations Food and Agriculture Organisation Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>> Acesso em 30/11/2014.

<sup>19</sup> Em 2000, as Nações Unidas, ao analisar os principais problemas mundiais, estabeleceu os chamados 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). 1) Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) Atingir o nível básico universal; 3) Igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade na infância; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; 8) Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

<sup>20</sup> Em julho de 2014, na Cúpula da União Africano, em Malabo, Guiné Equatorial, inúmeros Chefes de Estados se empenharam em acabar com a fome no continente até 2025, como consta na Declaração de Malabo. Antes, em 2013, na Cúpula da Comunidade da Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), os Chefes de Estado e de Governo presentes aprovaram a Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome, lançada em 2005 para acabar com a fome até 2025. Juntas, essas duas organizações regionais incluem cerca de 90 estados e mais de 1,5 bilhão de pessoas.

*commodity*, commodities, agricultura e agrícola. Encontrou, por fim, 25 documentos, entre artigos e resenhas críticas, em que o tema da fome tivesse sido analisado.

Esse balanço demonstra que a pesquisa acadêmica na área de relações internacionais<sup>21 22</sup> ainda não desperta o mesmo interesse que em outras áreas do conhecimento, como Geografia, Nutrição, Economia e Sociologia, onde as discussões sobre o tema da fome e seus impactos são relevantes. Apesar de o tema ter forte justificativa no ambiente internacional, como demonstrado nos dados acima expostos, os ângulos teóricos e políticos nas RI ainda são pequenos (LIMA, op. cit.).

Essa indicação, portanto, revela que novos tratamentos são, além de desejáveis, indispensáveis; em especial, quando se leva em conta a contribuição brasileira para a discussão dos temas sociais no ambiente internacional.

### 2.1.2 O Brasil e a dimensão social das relações internacionais

Ao criarem um marco de referência válido para todos os países, as conferências da ONU “contribuíram para fortalecer a coordenação de ações dirigidas à área social e definiram certo grau de coerência para a atuação internacional” (RUBARTH, 1999, p. 43). Sobre o ponto, Alves (2001) afirma:

Os Estados foram, como não poderiam deixar de ser, os principais atores das conferências sociais da ONU. Os maiores interessados em seus documentos devem – ou deveriam – ser os integrantes de organizações e

---

<sup>21</sup> De acordo com os dados da pesquisa “The Best International Relations Schools in the World”, realizada por Daniel Maliniak, Susan Peterson, Ryan Powers, and Michael J. Tierney e publicada pela Foreign Policy, *Global poverty* é o sétimo tema de importância para a política externa dos Estados Unidos hoje, representando 16,42% das respostas coletadas junto aos respondentes. Disponível em: [http://foreignpolicy.com/2015/02/03/top-twenty-five-schools-international-relations/?utm\\_content=bufferabf1a&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook.com&utm\\_campaign=buffer](http://foreignpolicy.com/2015/02/03/top-twenty-five-schools-international-relations/?utm_content=bufferabf1a&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer). Acesso em: 01 de fevereiro de 2015.

<sup>22</sup> Ressalte-se a importância de trabalhos seminais como o de LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; POMEROY, Melissa. 2013. “Africa-Brazil co-operation in social protection. Drivers, lessons and shifts in the engagement of the Brazilian Ministry of Social Development”. *WIDER Working Paper*, No. 2013/022. United Nations University. Disponível em <[http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en\\_GB/wp2013-022/](http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2013/en_GB/wp2013-022/)>. Acesso em: 12/12/2014; de ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. 2013. *Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010)*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.; e de BRASIL, Pilar Figueiredo. 2013. *O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010)*. Dissertação de mestrado. Brasília: Instituto de Relações Internacionais, UnB.

movimentos da sociedade civil em geral. A eles e para eles se dirige grande parte das recomendações adotadas. A sociedade civil brasileira, em particular, além de destinatária genérica de muitas recomendações programáticas, foi parte ativa e importante nos processos preparatórios de todas as conferências (p. 40).

No caso brasileiro, o primeiro fator decisivo para o engajamento de vários setores governamentais e não-governamentais nas etapas preparatórias, assim como para a participação ativa nas negociações durante a realização de cada evento, foi de natureza interna e dizia respeito à passagem pacífica para a democracia, após o período de mais de 20 anos de governo militar. O Brasil se beneficiou do movimento vigoroso decorrente das discussões sobre novas concepções e estratégias de desenvolvimento.

Se a Eco-92, por conta do contexto de sua realização no Rio de Janeiro, propiciou ao Brasil o início do processo de aproximação entre o Governo e a sociedade na busca de objetivos comuns, o mesmo equivale dizer para as conferências subsequentes. O governo brasileiro quis “criar a primeira grande negociação multilateral universal pós-Guerra Fria”, com o fito de propiciar “o início de um novo ciclo de conferências normativas que redefinissem e redesenhassem as regras de cooperação internacional neste fim de século e de milênio”<sup>23</sup>.

Ademais, no contexto dos novos temas globais, surgia um ambiente internacional favorável à inclusão daqueles temas nas agendas nacionais de cada país. Como destaca Penna Filho (2006),

[a] atuação do Brasil nos foros internacionais dos anos 1990 não deixa dúvida de que as temáticas do desenvolvimento social, do combate à pobreza e da inclusão social dos grupos tradicionalmente marginalizados na sociedade brasileira vieram compor a agenda internacional do País ao lado de temas tradicionais, como os relativos à integração regional, comércio internacional, multilateralismo etc. (p. 349).

No contexto preparatório de cada uma dessas conferências, a interação burocrática federal mostrou-se a opção viável para a discussão qualificada dos temas de cada uma e para a construção da posição brasileira a ser apresentada. A formação de comitês nacionais, congregando, na maior parte das vezes, sob a presidência do Itamaraty, os demais órgãos públicos federais com competências em cada matéria<sup>24</sup>,

---

<sup>23</sup> MRE, *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – relatório da delegação brasileira – 1992*, Brasília, FUNAG/IPRI, 1993, p. 11.

<sup>24</sup> De acordo com Alves (2001), na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, de 1993, por força do Decreto de abril de 1993, foi criado um Comitê Nacional, formado por representantes dos

permitiu o engajamento e a divisão de responsabilidades na estrutura burocrática nacional, ampliando o alcance dos temas internacionais ao conjunto da sociedade brasileira.

O que se pode inferir da experiência brasileira na “década das conferências” é o fato de que mecanismos de coordenação contribuíram para uma pluralização do ambiente decisório, conferindo espaços mais abrangentes dentro da máquina estatal para o atendimento e a observação de demandas sociais; ressalte-se, contudo, que, na sociedade brasileira, apenas a coordenação interburocrática não é promotora do diálogo societário; haja vista que não se trata de dinâmica recente na estrutura administrativa do Estado brasileiro, como observou Pinheiro (1995), ao estudar o processo decisório durante o Governo de Geisel (1974-1979).

Nesse sentido, cabe interpretar que, para as relações internacionais do Brasil, o momento posterior à década de 1990 foi aquele em que a dinâmica interburocrática reorganizou a posição internacional do país, por meio da abertura aos espaços de discussão de temas externos dentro do MRE, com o aumento da interatividade de atores burocráticos para a produção de posições internacionais mais assertivas (FIGUEIRA, 2009).

---

ministérios das Relações Exteriores, da Educação, do Trabalho, da Saúde, do Bem-Estar Social, pelo Ipea, pelo IBGE, e pela Agência Brasileira de Cooperação, sempre contato com a colaboração da Associação Brasileira de Estudos Populacionais; na Cúpula sobre Desenvolvimento Social, de 1995, por força do Decreto de 3 de fevereiro de 1994, foi criado um Comitê Nacional, formado por representantes dos ministérios das Relações Exteriores, da Justiça, da Educação e do Desporto, do Trabalho, da Previdência Social, da Saúde, do Bem-Estar Social, e da secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, tendo sido a Agência Brasileira de Cooperação responsável pela articulação técnica; na Conferência Mundial sobre a Mulher, de 1995, por força do Decreto de 8 de dezembro de 1993, foi criado um Comitê Nacional, formado por representantes dos ministérios das Relações Exteriores, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, da Educação e do Desporto, do Trabalho, da Previdência Social, da Saúde, do Bem-Estar Social, do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (representando o Ministério da Justiça), e da secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, da Procuradoria-Geral da República, da Coordenadoria do Fórum Nacional de Presidentas dos Conselhos Estaduais da Condição Feminina, tendo sido a Agência Brasileira de Cooperação responsável pela articulação técnica; na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II), de 1996, por força do Decreto de 6 de fevereiro de 1996, foi criado um Comitê Nacional, formado por representantes dos ministérios das Relações Exteriores (cuja Divisão de Temas Sociais atuava como Secretaria Executiva do Comitê), da Justiça, da Fazenda, da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, do Trabalho, da Saúde, de Minas e Energia, do Planejamento e Orçamento, do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do IBGE, do Ipea, da Caixa Econômica Federal, da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, da Ibam (Associação Brasileira de Municípios), do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Habitação, do Fórum Brasileiro de Reforma Urbana, da Confederação Nacional das Associações de Moradores, da Câmara Brasileira de Indústria da Construção, do Instituto de Arquitetos do Brasil e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, tendo sido a Agência Brasileira de Cooperação responsável pela articulação técnica.

E, assim, tomando como referência as observações realizadas já neste capítulo, sobre a dimensão internacional dos temas sociais, será analisado o lugar da políticas sociais para a superação do problema da fome e da pobreza no Brasil, na tentativa de encontrar os argumentos que servirão, posteriormente, à justificação da produção de um discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza na política externa brasileira de 2003 a 2010.

## **2.2 O lugar do combate à fome e à pobreza no Brasil: política de governo ou de Estado?**

A fome, a pobreza e seus problemas correlatos (desnutrição, subalimentação, insegurança alimentar, vulnerabilidade social etc.) há algum tempo são considerados como desafios que ameaçam a viabilidade do projeto de nação que o Brasil implementa desde sua formação. O diagnóstico e as estratégias de superação desses desafios passaram por diferentes fases, o que tem permitido associar os efeitos das iniciativas implementadas por diferentes governos aos aspectos que ainda desafiam uma estrutura social historicamente marcada pela escravidão, pela urbanização rápida e desorganizada e pela concentração de renda.

Se hoje o Brasil é bem avaliado por órgãos especializados, como a FAO<sup>25</sup>, o desafio de superação do problema da fome e da pobreza não é apenas o resultado da implementação de políticas de transferência de renda, de compras diretas para aquisição de alimentos e de capacitação técnica de pequenos agricultores, bastante elogiadas pelos parceiros internacionais, mas também o avanço na construção de marcos legais que propiciaram o ataque do problema de maneira estratégica.

---

<sup>25</sup> Publicado em 2014, o estudo “*Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil – Um Retrato Multidimensional*” é um dos sete casos de países específicos estudados pela FAO, lançado paralelamente ao relatório anual da Organização, “Estado da Insegurança Alimentar no Mundo 2014”. No estudo foram reunidos diversos indicadores de segurança alimentar, como o Indicador de Prevalência de Subalimentação, utilizado há cinquenta anos pela Organização para acompanhar as ações de combate à fome em nível internacional. Segundo o relatório, o Brasil reduziu a pobreza extrema em 75% e a pobreza em 65% e tem 3,4 milhões de brasileiros que ainda passam por insegurança alimentar, o que corresponde a 1,7% da população nacional. Com isso, deu-se, no ano de 2014, o fato de que o Brasil não consta do chamado “Mapa da fome”, que considera a porcentagem de 5% como o limite estatístico que determina se um país superou o problema da fome. Disponível em <<http://www.fao.org/3/a-i4030e.pdf>>. Acesso em 13/12/2014.

Citam-se, por exemplo, a inclusão à Constituição Federal do direito humano à alimentação, adequada em 2010, a institucionalização do Plano Nacional de Segurança Alimentar, com destaque para a Estratégia Fome Zero, a implementação de várias políticas de proteção social e de fomento à produção agrícola, como os programas Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), implementados durante o governo de Lula da Silva (2003-2010). O tema, contudo, tem alcançado importância estratégica desde os primeiros anos do século XX, como evidencia a próxima seção, que trata das políticas de combate à fome e à pobreza no país, apresentadas por meio de uma breve síntese histórica.

### 2.2.1 Políticas de combate à fome e à pobreza no Brasil

A associação de problemas de produção, de abastecimento e o reflexo da desigualdade de renda existente no país são alguns dos elementos que contribuíram para análise de especialistas e de governos na tentativa de construir políticas públicas que pudessem tratar adequadamente o problema. De acordo com Belik, Silva e Takagi (2003), as políticas de combate à fome no Brasil podem ser compreendidas por cinco fases<sup>26</sup>. A elas, porque fundamental para o propósito dessa pesquisa, acresça-se uma sexta fase, que compreende o governo de Lula da Silva (2003-2010) e avança aos dias atuais.

- a) *1ª fase (do período colonial até a década de 1930)*: apesar de ter sido estabelecido como uma área de exploração e de cultura agrícola, o Brasil Colônia já apresentava problemas com a escassez de alimentos, em função da monocultura. Ademais, o problema da escravidão trouxe o dilema da necessidade de produzir alimentos em meio à mão-de-obra escassa e à dinâmica da produção para exportação. A crise nos anos 1930 representa um período de intervenções na política de abastecimento no Brasil. Criada no contexto da ditadura do Estado Novo, em 1939, a Comissão de Abastecimento

---

<sup>26</sup> A publicação do artigo “Políticas de combate à fome no Brasil” se deu no ano de 2003, não sendo possível compreender os dados relativos às experiências implementadas durante o governo de Lula da Silva (2003-2010).

(Decreto-lei nº 1.507) regulava a produção e o comércio de alimentos, drogas, material de construção e combustíveis, com foco na regulação de preços. A política do governo era de que o problema da fome tinha a ver com a dinâmica do abastecimento, que carecia de controle.

- b) *2ª fase (dos anos 1940 a 1960)*: O avanço da discussão sobre a fome no mundo faz que, no contexto dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na Conferência de Hot Springs, nos Estados Unidos, em 1943, que indicava a criação da FAO, o governo se proponha a modernizar a agricultura e a abrir novas áreas de produção, com foco na distribuição. Passa-se a atuar diretamente na gestão do sistema de abastecimento, não atacando especificamente o problema da fome, mas dando respostas à sociedade que exigia a baixa de preços. Institui-se uma rede de centrais de abastecimento (47 entrepostos) e mais de uma centena de instalações varejistas (Rede Somar).
- c) *3ª fase (dos anos 1970 a 1980)*: Nesse período, os estados federados também passam a abrir varejões e sacolões, com a perspectiva de nivelar preços e administrar padrões de distribuição. Ademais, o esforço de modernização da agricultura, com a política de crédito rural, faz que a produção agrícola cresça em ritmo superior ao da população; contudo, a ineficiência do poder público para controlar preços e modernizar a comercialização cedeu espaço aos atacadistas privados, que se consolidaram como novos integrantes da cadeia de distribuição. Com a urbanização e a consequente mudança de hábitos alimentares, a procura por alimentos industrializados aumentou, e, com isso, a população passa a criar rotinas independentes de compras, na maior parte das vezes, dissonantes com sua capacidade de renda e com a expectativa de qualidade alimentar.
- d) *4ª fase (anos 1990)*: Se até os anos 1980, consolidaram-se as Centrais de Abastecimento e a distribuição varejista capitaneada pelos estados, na década de 1990 muito pouco foi realizado para atacar o problema da fome junto às famílias de baixa renda. Ainda que o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), criado em 1986 pelo governo de José Sarney (1985-1990) mereça ser lembrado, sua pouca abrangência (foi lançado apenas nas capitais nordestinas e, mais tarde, ampliado para outras capitais) não era suficiente para combater o problema da fome. Ressalte-se, contudo, que essa foi a primeira experiência de compra pública de gêneros alimentícios na rede

comercial constituída. A redução gradativa dos gastos com agricultura e alimentação, em seguida, se deu em função da mudança de diretrizes da política macroeconômica do país. O governo passa, então, a adotar medidas compensatórias, em meio ao aprofundamento da crise econômica e ao aumento do desemprego no final dos anos 1990. A reestruturação dos órgãos e instrumentos de políticas ligados à saúde e à nutrição, promovida pelo governo de Collor de Mello (1990-1992), extinguiu e desmobilizou diversas ações, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Alimentação do Trabalhador. Nesse contexto, a década seguinte se vê marcada pela ampla mobilização da sociedade civil em torno do tema da fome e da miséria, de que é grande exemplo a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Via, coordenada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. A seguir, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), durante o primeiro mandato de FHC, em 1993, promoveu uma mudança institucional que, além de dar natureza mais consultiva que executiva ao novo órgão criado no lugar do Consea – o Conselho Comunidade Solidária –, promoveu a fragmentação das políticas de combate à fome.

- e) *5ª fase (início dos anos 2000)*: A partir de 2001, o governo federal buscou substituir o Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN) por um programa de renda mínima, que recebeu o nome de Bolsa-Alimentação, que previa orçamento de 570 milhões de reais anuais. Em seguida, insatisfeito com o caráter assistencial do programa, o governo federal buscou transferir as famílias beneficiadas a outros programas sociais, como o recém instituído Bolsa-Escola. Ademais, iniciativas como o Auxílio Gás e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) passam a ser implementados<sup>27</sup>.
- f) *6ª fase (2003-2014)*: Durante o governo de Lula da Silva (2003-2010), as políticas de combate à fome e à pobreza passam pelo processo de unificação e de institucionalização em nível ministerial. Por meio da criação do Programa Bolsa Família (PBF), em 2003, o governo objetivou interromper o ciclo intergeracional da pobreza, associando políticas de valorização do salário

---

<sup>27</sup> Draibe (2003), ao tratar da política social no governo de FHC, afirma que “inegavelmente, a grande mudança se dá no campo da política de enfrentamento da pobreza, a ênfase posta agora nos programas de transferência direta de renda para famílias pobres, a ser integrada por vários programas já existentes, que deveriam, ademais, passar por um processo de aperfeiçoamento, universalizando a cobertura a todos os que a eles têm direito, garantindo a saúde financeira de suas fontes e desenvolvendo mecanismos de supervisão e controle (p. 75).

mínimo (elevação de R\$ 240,00 em 2003 para R\$ 510,00 em 2010), de criação de postos de trabalho (15 milhões em 2010), segundo Zimmermann e Silva (2012), de políticas de construção de infraestruturas em áreas vulneráveis (cisternas, banco de alimentos, cozinhas comunitárias e restaurantes populares), à ampliação de programas de transferência de renda, alcançando grupos tradicionalmente com baixa cobertura social, como são as crianças. Ademais, como estratégia principal para acabar com o problema da fome no Brasil, o governo lançou em 2003 o Programa Fome Zero (FZ)<sup>28</sup>, criado para combater a fome e suas causas estruturais, envolvendo as três esferas do governo. A criação do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)<sup>29</sup>, ferramenta de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar o número de famílias de baixa renda no Brasil, viabilizou a força federativa em torno do PBF. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 buscou realizar ações que promovessem a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza. Ademais, a criação em 2006 do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), por meio da Lei nº 11.346, e, mais tarde, da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), em 2010, por meio do Decreto nº 7.272, estabeleceu os parâmetros para a articulação e integração dos órgãos e entidades da administração federal na gestão dos programas de combate à fome e à pobreza. Durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2014), o tema alcança nível estratégico como plataforma de governo. O Plano Brasil Sem Miséria (BSM)<sup>30</sup>, lançado em 2011, organiza em

---

<sup>28</sup> De acordo com os dados do Relatório Final, de 14 de agosto de 2006, da missão “Fome Zero: Lições Principais”, organizada e realizada pela FAO, “com o lançamento do FZ, o Governo Federal aproveitou as experiências anteriores, diferenciando-se ao admitir explicitamente que era responsável, em última instância, pela garantia da segurança alimentar e nutricional de todos os brasileiros. A melhoria na segurança alimentar passou a fazer parte de um conjunto de direitos sociais que articulados e integrados em sistemas de redes contribuem para a emancipação dos pobres e o que lhes dá condições para conquistar outros direitos como cidadãos brasileiros” (FAO, 2006, p. 5).

Disponível em < [http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2006/fome\\_zero.pdf](http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2006/fome_zero.pdf)>. Acesso em 23/12/2014.

<sup>29</sup> De acordo com dados do Ipea (2014), o CadÚnico conta hoje com 23 milhões de famílias de baixa renda registradas. Entre elas, 13, 8 milhões são beneficiadas pelo PBF.

<sup>30</sup> Com informações retiradas do *Caderno de Resultados 2011-2014 do Plano Brasil sem Miséria* (2014), coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com a participação de outros ministérios e entidades, a saber: Casa Civil da Presidência, Secretaria Geral da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da

três eixos (garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva) os esforços de intervenção do Estado, no sentido de garantir, de maneira progressiva, a redução da pobreza e erradicação da fome, levando em conta, igualmente, a capacidade produtiva do país e o projeto de inserção internacional. Com efeito, a partir de então, a focalização nos pobres por meio da implementação de programas de transferência com condicionalidades, permite que o governo cumpra funções redistributivas e de alívio da pobreza e busque consolidar um modelo brasileiro de proteção social<sup>31</sup>.

Ademais, esses dados revelam que foi necessário identificar e atacar as contradições do lugar do combate à fome e à pobreza em um país da dimensão territorial e econômica como o Brasil, procurando demonstrar que a dificuldade na operacionalização de políticas pautadas na compreensão da fome e da pobreza como problemas de natureza multidimensional pode prejudicar o debate e ação em torno da proteção social.

Nesse sentido, identifica-se, com base nos dados históricos acima apresentados, ao menos, duas tendências referentes às políticas de combate à fome e à pobreza no Brasil: 1) a preferência por políticas localizadas, de caráter focalizado, com a participação de diversos órgãos da administração federal, em substituição a políticas universais; e 2) a preferência por programas de transferência de renda, associada a condicionalidades em outras áreas correlatas ao problema da fome (saúde e educação, por exemplo), em substituição à distribuição de bens em espécie (como leite e cestas básicas) e ao tratamento unidimensional das causas da fome e da pobreza no país.

Admite-se, também, ser necessário reconhecer que a existência desses programas sociais *per se* não garante a suficiência de uma estratégia política de combate à fome e à pobreza, se esta não for realizada em função de objetivos mais amplos, como a inserção no mercado de trabalho, garantia de maior autonomia ao público assistido e promoção de mais direitos. As estratégias do governo Lula da

---

Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Meio Ambiente e Ministério de Minas e Energia, Codevasf, Conab, DNOCS, Embrapa, FBB, Funasa, ICMBio, Incra, Sebrae, Petrobras e BNDES. De acordo com a publicação, com as ações do BSM, 22 milhões de brasileiros saíram da miséria.

<sup>31</sup> A internacionalização da agenda pública de proteção social brasileira será tema da seção “2.3.2 O Brasil no mundo: a internacionalização dos programas sociais brasileiros”.

Silva para o combate à fome e à pobreza e sua dimensão discursiva serão tratadas, com mais afinco, no terceiro capítulo deste trabalho.

### 2.2.2 Josué de Castro: geógrafo da fome e inspirador de um novo discurso

O fenômeno da fome nunca inquietou tanto o pensamento de um pesquisador brasileiro quanto o fez com Josué de Castro. Nascido em 05 de setembro de 1908, na cidade do Recife, Pernambuco, médico, nutricionista, mas, principalmente, cientista, Josué Apolônio de Castro dedicou considerável parte de sua vida aos estudos sobre o problema da fome e da pobreza, procurando evidenciar sua relação com o desenvolvimento e justificando sua dimensão política.

Tão importante é a sua obra que, ainda atualmente, seus livros continuam a ser reeditados e traduzidos para diversos idiomas<sup>32</sup>, de que é importante exemplo sua *Geografia da Fome*, de 1946. Na obra, três aspectos fundamentais justificam sua qualidade e sua atualidade: a) a dimensão metodológica, ao mapear o problema da fome no Brasil; b) a dimensão distintiva, ao distribuir em categorias o problema da fome; e c) a dimensão analítica, ao colocar a fome dentro de um contexto social e ecológico, exigindo como solução o desenvolvimento de uma nova política alimentar, tanto do ponto de vista qualitativo quanto quantitativo.

Estruturado em dupla fonte (teórica e prática), o pensamento de Josué de Castro está amparado tanto em autores clássicos das ciências biológicas e sociais, quanto na observação de campo e na realização de pesquisas diretas, o que, em grande medida, o levou à intensa convivência com a população pobre e com seus problemas ligados à alimentação e ao desenvolvimento. A experiência também o conduziu à militância política pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), tendo sido eleito deputado federal por duas vezes, em 1954 e em 1958.

Para Andrade (2003),

Josué de Castro era ao mesmo tempo um homem da academia, um professor universitário, um homem que convivia com o povo e com os

---

<sup>32</sup> Cf. lista disponível em ANDRADE *et al.* (2003), a bibliografia de Josué de Castro está presente, além do Brasil, em países como Alemanha, Argentina, Chile, China, Colômbia, Cuba, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Hungria, Irã, Itália, Japão, México, Noruega, Peru, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia, Rússia, Suécia e Venezuela, traduzida para seus idiomas correspondentes.

fatos e acontecimentos, um pesquisador e um estudioso preocupado com as transformações da sociedade (p. 74).

A preocupação sobredita orientou não somente as inúmeras aulas, palestras, conferências e discursos que produziu ao longo de sua carreira, como também foi fundamental para destacá-lo como importante ator político a frente de órgãos nacionais e internacionais, em que o tema da fome era prioridade. No Brasil, além da prestigiosa carreira de professor em instituições como a Faculdade de Medicina do Recife (1932), a Universidade do Distrito Federal (1935-38), a Universidade do Brasil (1940-64), foi chefe da Comissão que realizou o inquérito sobre as Condições de Vida das Classes Operárias do Recife, primeiro desta natureza levado a efeito no país (1933); membro da Comissão de Inquérito para Estudo da Alimentação do Povo Brasileiro, realizado pelo Departamento Nacional de Saúde (1936); idealizador, organizador e diretor do Serviço Central de Alimentação, depois transformado no Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), durante o Governo Vargas (1939-41); e presidente da Sociedade Brasileira de Alimentação (1942-44). Seu nome também fora cogitado para ocupar o cargo de Ministro da Agricultura do Governo João Goulart (1961-64); contudo, dado aos reacionarismos existentes em seu próprio partido (PTB), sua nomeação foi descartada.

A diretriz de seu pensamento o conduziu à análise do problema da fome, visto, inicialmente, em escala brasileira, e sua relação com as condições naturais, econômicas, sociais e políticas do Brasil, tornando necessária a reorientação das posições da ciência e da política brasileiras. Para tanto, identificou ser a educação a via de correção principal e a necessidade de novas estratégias de desenvolvimento, rejeitando a ideia corrente de ser o subdesenvolvimento uma etapa no caminho de países como o Brasil.

Ao partir para a dimensão internacional, elaborou, com base nesses argumentos, seu *Geopolítica da fome* (1951), onde propunha mudanças políticas e econômicas fundamentais para impedir o processo de espoliação do mundo subdesenvolvido e a propagação do problema da fome. O reconhecimento internacional viria com o prêmio da Fundação Franklin D. Roosevelt, da Academia de Ciências Políticas dos Estados Unidos, em 1952, por *Geopolítica da fome*, e com o Prêmio Internacional da Paz, em 1954.

Pela qualidade de seu trabalho, Josué de Castro foi convidado oficial de governos de inúmeros países para estudar os problemas de alimentação e de nutrição. Destacam-se, na lista, as visitas realizadas à Argentina (1942), aos Estados Unidos (1943), à República Dominicana (1945), ao México (1945) e à França (1947). Também foi delegado do Brasil na “Conferência de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas”, convocado pela FAO, em agosto de 1947, e membro de seu Comitê Consultivo Permanente de Nutrição.

Os anos seguintes vieram o triunfo da personalidade e do engajamento político de Josué de Castro no plano internacional: de 1952 a 1956, foi eleito Presidente do Conselho da FAO; em 1960, foi eleito presidente do Comitê Governamental da Campanha de Luta contra a Fome, da ONU; e de 1962 a 1964, ocupou o posto de embaixador do Brasil na ONU, em Genebra.

Com o advento do golpe militar no Brasil, em 1964, teve seus direitos políticos cassados em 09 de abril do mesmo ano, restando-lhe a opção de exílio no exterior. Na França, onde se exilou, Josué de Castro tornou-se professor da Sorbonne e fundou o Centro Internacional para o Desenvolvimento (CID), sendo seu presidente de 1965 a 1973, ano de sua morte. Os anos de exílio levaram o homem, distanciado à força de sua pátria, a ser consumido pelo desejo permanente de retorno, a ponto de declarar que “não se morre apenas de enfarte ou de glomerulonefrite crônica, mas também de saudade”.

Vítima da dispersão das grandes figuras políticas e intelectuais do Brasil no período da ditadura civil-militar, a voz de Josué de Castro assumiu posições consideradas extremadas e provocativas, contrariando interesses e apontando causas e desafios; contudo, o geógrafo da fome, como ficou conhecido, tornou-se conhecido também pelas alternativas que propôs para acabar com o problema da fome no Brasil. A necessidade de realização de reformas no sistema agrário brasileiro e na educação e a necessidade de redução dos desníveis de desenvolvimento regional tanto no Brasil quanto entre os países estão, seguramente, entre os principais componentes do legado de Josué de Castro.

A atualidade de suas ideias não se justifica apenas pela engenharia teórica consistente que foi capaz de produzir ao longo de sua carreira; mas permanecem atuais porque, de maneira inequívoca, seu objeto de estudo maior, a fome, ainda é um problema global, constantemente debatido, mas com poucas vias de solução na fase globalizadora da economia capitalista mundial. É possível reconhecer no tratamento

dado pelo governo federal brasileiro nos últimos anos a inspiração advinda do discurso de Josué de Castro, que levou Lula da Silva a declarar, durante a cerimônia de comemoração dos 100 anos do nascimento do geógrafo:

Josué de Castro, valeu a pena você morrer pelo que você acreditou porque graças à sua coragem, à sua bravura e à sua determinação, você mexeu com mentes e consciências, permitiu que depois de tanto tempo (...) surgisse um Ministério de Combate à Fome<sup>33</sup>.

Assim, para além dos ensinamentos de Josué de Castro sobre o problema da fome no Brasil e no mundo, nesta pesquisa, o próximo passo será o de justificar, no contexto da cooperação internacional implementada pelo Brasil, o lugar dos programas e projetos de combate à fome e à pobreza para a promoção do desenvolvimento e da cooperação internacional.

### 2.3 A cooperação internacional como instrumento da política externa brasileira

Não obstante ter sido amplamente discutido nos últimos tempos como característica da ação internacional do Brasil, em particular, no diálogo com parceiros do mundo em desenvolvimento, o termo *cooperação internacional*<sup>34</sup> não é inovação da política externa brasileira. Uma análise sobre a relação do tema com o comportamento externo do Brasil, contudo, permite que se avance no entendimento das aspectos que integram a agenda internacional brasileira contemporânea considerando, ao menos, duas dinâmicas importantes: a primeira, o lugar do tema na perspectiva histórica da política externa brasileira, tendo em vista à conformação do próprio sistema internacional de cooperação, e a segunda, de especial importância para o objeto desta dissertação, sobre as dimensões estratégica, burocrática e discursiva das ações prestadas e recebidas pelo Brasil.

---

<sup>33</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração dos 100 anos do nascimento de Josué de Castro. Recife-PE, 05 de setembro de 2008.

<sup>34</sup> Sobre a problematização do significado do termo *cooperação internacional*, e, em particular, a cooperação sul-sul, ver: LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: um ensaio conceitual. *Boletim Mundorama* (online). 15 de junho de 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iara-costa-leite/>>. Acesso em 21/12/2014.

Desde os anos 1950, oficialmente, o Brasil realiza ações de cooperação internacional, concebidas e executadas com base em diferentes conjunturas econômicas, sociais e políticas. A realidade do mundo pós-Guerra Fria trouxe a oportunidade para o chamado mundo em desenvolvimento de participar da discussão dos benefícios do multilateralismo. Ações como o Movimento dos Não-Alinhados, Grupo dos 77 e a reivindicação de uma Nova Ordem Econômica Internacional são ações características do período (AYLLÓN, 2007). Os anos seguintes acompanharam a evolução da temática, admitida à época como parte de um regime em que o mundo desenvolvido prestava assistência ao mundo em desenvolvimento e subdesenvolvido, mas, a partir dos anos 1970, avançam também os questionamentos acerca do sentido da cooperação internacional nas relações internacionais.

Para Côrrea (2010),

[e]sse regime começou a ser questionado a partir da crescente percepção de que o desenvolvimento congrega um conjunto de variáveis muito superiores ao modelo de intervenções em ações pontuais que tem caracterizado a cooperação internacionais até o momento (p. 47).

Com base no trabalho desenvolvido por Corrêa (2010), é possível identificar três fases da cooperação internacional prestada e recebida pelo país. Defende-se que essa análise é prioritária para a reflexão que será proposta no terceiro capítulo deste trabalho, quando for analisado, de modo específico, o discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza.

A seguir, as três fases históricas da cooperação internacional no Brasil:

*a) Primeira fase (de 1950 a 1980):* face ao enquadramento típico do sistema de relações internacionais vigente (Norte-Sul), os programas e projetos de cooperação são voltados à estruturação de instituições ligadas direta ou indiretamente ao desenvolvimento e à recuperação econômica dos países beneficiados. Nesse período, as ações voltadas à temática social focalizam a oferta de infraestruturas e de serviços públicos, ainda que distantes da perspectiva de desenvolvimento integrado, e são realizadas pelas nações desenvolvidas, tendo como alvo os países com baixos índices de desenvolvimento.

*b) Segunda fase (fins da década de 1980 até meados da primeira década do séc. XXI):* a redemocratização experimentada nos países da América Latina permite o questionamento da missão do Estado, incluindo a mudança do foco exclusivo no crescimento econômico para uma agenda de resgate do tratamento das desigualdades

sociais e regionais, a promoção dos direitos humanos, a proposição de uma nova agenda de políticas públicas e o engajamento dos países na internacionalização de temas da agenda externa (bens públicos globais, concepção de políticas de desenvolvimento sustentável etc.). Ainda, surgem os novos arranjos de cooperação internacional com organizações internacionais de caráter multilateral, passando a considerar como ação prioritária o tratamento dos temas sociais como parte importante do mandato de organismos como o PNUD. No Brasil, esse tipo de parceria fez evoluir o processo de formulação de políticas públicas, com a participação da sociedade, ainda que a ação não tenha avançado para além da dimensão técnica.

*c) Terceira fase (início do séc. XXI):* o esgotamento do modelo de parceria com organizações internacionais promove uma espécie de busca de programas de cooperação entre países de estrutura e perfis similares. A ênfase nesse novo modelo promove a reinserção no ambiente internacional desses países em bases positivas, instrumentalizando a própria política externa. O termo Cooperação Sul-Sul ganha destaque na produção científica, no Brasil, passa a ser percebido como um instrumento compatível à abordagem histórica de sua política exterior, voltado a atividades específicas de desenvolvimento de capacidades e necessário à sua estratégia de inserção internacional. Antes concentrada em poucos setores – nomeadamente, agricultura e qualificação profissional, a cooperação internacional prestada pelo Brasil inclui iniciativas de transferência de políticas e de conhecimento em áreas como saúde, educação, meio ambiente, inclusão digital, biocombustíveis, combate à fome e à pobreza, para citar. Se tomarmos o período compreendido entre 2003 e 2011, veremos que os setores que responderam pela maior parte da cooperação brasileira foram agricultura (21,86%), saúde (16,28%) e educação (12,12%) (ABC, 2012).

Esse breve quadro histórico permite ao pesquisador que se compreenda a importância da cooperação internacional para o Brasil, em especial, aquela com foco na agenda social. Se os problemas sociais no país tornaram-se mais agudo na década de 1990, em função da crise do modelo desenvolvimentista e do ajuste estrutural da economia (LIMA, 2005), a cooperação Sul-Sul tem sido concebida pelos formuladores de política externa como um dos instrumentos válidos à superação desses desafios no país e no mundo.

Porque tem uma história específica que se relaciona com a construção do mundo em desenvolvimento, a cooperação internacional, observada no entorno regional brasileiro, aponta para uma constatação: não se trata de um fenômeno recente na região, haja vista que, desde a década de 1970, inúmeros países latino-americanos e caribenhos têm se envolvido em esquemas de cooperação internacional, amparados pelas estratégias de integração regional e por bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco do Grupo Andino. De acordo com Sanahuja ([s.d]), nos anos de 1980, a despeito da crise de dívida externa, países exportadores de petróleo, como México e Venezuela, apoiaram iniciativas de paz e de cooperação internacional; contudo, o autor adverte que o *boom* dos arranjos de cooperação internacional na região, experimentado nas últimas décadas, está relacionado com

the increasing economic and political muscle of emerging countries, the growing international scope of their national interests, their global or regional leadership, and their desire to gain more autonomy in world politics and the international political economy (p. 17).

Nesse contexto, e em continuação à argumentação pretendida, o passo seguinte tem a ver com a identificação da dimensão estratégica, burocrática e discursiva das ações prestadas e recebidas pelo Brasil, em matéria de cooperação internacional. Uma análise sobre a função de suas principais instituições no contexto da cooperação internacional será capaz de indicar seus fundamentos e principais desafios.

Por sua própria natureza burocrática, o Itamaraty tem sido o responsável pela tratamento da cooperação internacional no país; contudo, a implantação, ainda nos anos 1950, de um Sistema de Cooperação Técnica Internacional, por meio da criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), composta por representantes da Secretaria de Planejamento, do MRE e de outros ministérios, demonstra a preocupação do Estado em assegurar a máxima viabilidade da participação brasileira nos pleitos de suas instituições por meio da garantia da competência de seus agentes por meio de acordos específicos de cooperação com países desenvolvidos.

Com o crescimento de projetos de cooperação internacional, em 1969, uma reforma institucional do Sistema, com vistas à centralização de suas funções (negociação externa, coordenação, fomento e acompanhamento) na Secretaria de Planejamento e no MRE, demonstra a preocupação com a qualidade da agenda de

cooperação internacional no país. Nos anos posteriores, a dificuldade de garantir um bom desempenho das funções técnicas e dos aspectos políticos, ameaçado por um sistema baseado em um duplo comando (Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty e a Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), apontava para a necessidade de redefinição do Sistema. Em 1987, cria-se a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), por meio do Decreto N° 94.973, no âmbito do MRE, dotando o Brasil de um órgão especializado em cooperação técnica internacional, responsável pela gestão dos programas de cooperação e pela disseminação de informações.

A criação da ABC se deu num contexto de profundas transformações nos fluxos de cooperação internacional para o desenvolvimento, visto que a introdução da dimensão multilateral e a necessidade do tratamento de temas sociais requeriam maior independência administrativa dentro da estrutura burocrática federal. O perfil receptor da cooperação brasileira, vigente até a década de 1960, passa a condição de provedor, com a implementação de ações de cooperação internacional junto a países do continente latino-americano e a países recém-independentes da África. Nesse contexto, programas de bolsas de estudo e iniciativas de cooperação cultural<sup>35</sup> promoviam a difusão da imagem do país, além de permitirem a identificação de oportunidades comerciais e econômicas.

Para Valler Filho (2007),

[o]s objetivos da cooperação passariam, então, a ser duplos. Enquanto cooperação prestada, seria instrumento de política externa que visava ao mesmo tempo objetivos políticos e econômicos. Afirmava-se o Brasil como potência emergente, estreitamente vinculado à promoção de exportações e abrindo mercado para consultores e equipamentos brasileiros. E como cooperação recebida, tanto multilateral quanto bilateral, com o objetivo de trazer para o País tecnologia e conhecimentos necessários aos projetos nacionais de desenvolvimento (p. 67-68).

---

<sup>35</sup> O Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), criado oficialmente em 1965 pelo Decreto n° 55.613 e, atualmente regido pelo Decreto n° 7.948, oferece a estudantes de países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordo educacional, cultural ou científico-tecnológico a oportunidade de realizar seus estudos de graduação em Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras. O PEC-G é administrado pelo Ministério das Relações Exteriores, por meio da Divisão de Temas Educacionais, e pelo Ministério da Educação, em parceria com Instituições de Ensino Superior em todo o país. Atualmente, participam do PEC-G, 55 países, sendo 23 na África, 25 nas Américas e 7 na Ásia. O Programa de Estudantes-Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), criado oficialmente em 1981, oferece bolsas de estudo para nacionais de países em desenvolvimento com os quais o Brasil possui acordo de cooperação cultural e/ou educacional, para formação em cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) em Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras. Atualmente, participam do PEC-PG 56 países, sendo 24 na África, 25 nas Américas e 7 na Ásia. (Com base nas informações retiradas de [www.dce.mre.gov.br](http://www.dce.mre.gov.br)).

No âmbito das cooperações prestadas pelo Brasil, a perspectiva de maior participação brasileira também atendia às diretrizes da política externa do país em organismos como o GATT, a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) e a Assembleia Geral da ONU, corroborando o argumento da nova identidade do Brasil junto aos países em desenvolvimento. Sabe-se que, na transição para os anos 1990, o processo de “renovação de credenciais”<sup>36</sup> também foi tributário do novo perfil da ação externa brasileira, que buscava identificar parceiros dentro da lógica terceiro-mundista. Se durante os governos de Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994), países como Paraguai e Uruguai eram os principais beneficiados dos acordos bilaterais de cooperação, no âmbito da institucionalização do Mercosul, durante o governo de FHC, junto ao consentimento com os principais regimes internacionais do período, o ativismo do Brasil com a Índia, na vitória dos medicamentos antirretrovirais contra o HIV/AIDS é a referência de que o perfil da cooperação passava por profundas mudanças.

Contudo, durante o governo de Lula da Silva (2003-2010), a cooperação horizontal ou CSS alcançou um novo grau de institucionalização a serviço dos interesses do Brasil. O universalismo da política exterior de Lula da Silva e de seu chanceler Celso Amorim e a elevação das relações Sul-Sul à condição de eixo estratégico da ação exterior associaram-se ao discurso da solidariedade que marcaria a política externa do período.

De acordo com Hurrell (2006), essa percepção brasileira das relações internacionais, que é similar a de outras potências emergentes, baseia-se, em particular, na “transição de uma visão pluralista tradicional da sociedade internacional em direção a uma visão caracterizada por maior solidarismo” (p. 4). A percepção do interesse nacional no período, para além da defesa da participação no sistema internacional, demonstrava a preocupação com a necessidade de transformação das instituições democráticas, com o fim de torná-las eficientes no trato das desigualdades sociais e estruturais e na construção de um ambiente internacional mais solidário.

A despeito de ser escassa a produção bibliográfica acerca do significado do solidarismo na política externa<sup>37</sup>, parte-se do pressuposto teórico definido por Buzan (2004) de que a noção está atrelada, ao menos, a dois aspectos: a) a busca de ganhos

---

<sup>36</sup> Na expressão cunhada por Fonseca Jr. (1998).

<sup>37</sup> Ressalte-se a importância dos trabalhos seminais da Escola Inglesa de relações internacionais, em especial, o de Bull (1966), e a distinção da dimensão pluralista e solidarista da sociedade internacional.

conjuntos e b) a busca por conhecimento. No primeiro, a organização do setor econômico e a sustentação de regimes comerciais enfatizaram, sobremaneira, os arranjos de cooperação internacional; e no segundo, a cooperação em grandes projetos temáticos e científicos pode ser tomada como grande exemplo.

Acredita-se que, quando se associa a noção de solidarismo à política externa implementada durante o governo de Lula da Silva, de alguma medida, faz-se referência aos dois aspectos supramencionados. A aspiração de liderança regional e junto à comunidade dos países em desenvolvimento pode ser considerada como parte da ação internacional brasileira que faz uso do solidarismo na construção de sua projeção internacional e na consecução de interesses próprios (FARIA; PARADIS, 2013).

De fato, o conceito é fundamental para que se entenda como o diálogo com os países do Sul, e o reforço da cooperação horizontal na política externa, possibilitou a construção e a caracterização da identidade internacional do Brasil durante o governo de Lula da Silva; contudo, como afirma Hurrell (2008), “critics of Brazil’s attempted solidarity with emerging countries economies say the policy has generated more rhetoric than concrete achievement” (p. 57). A análise de como as características desse projeto identitário se associam ao discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza será realizada no terceiro capítulo deste trabalho.

### 2.3.1 A cooperação internacional brasileira e a dimensão discursiva

Segundo o documento “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009”, do Ipea (2009), a cooperação brasileira “tem sido movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social, constituindo-se em importante instrumento de política externa” (p. 16). A mudança na compreensão da função da política externa para as comunidades nacional e internacional atraíram um forte debate sobre o papel do Brasil num mundo em que a criação de novos focos de instabilidade acontecia dado ao crescimento da vulnerabilidade financeira, econômica e social dos países em desenvolvimento e em menor desenvolvimento relativo (HURRELL, 2008). O caminho multilateral

identificado por Lula, ainda que sustentado pela postura histórica do país, levou o país a participar do núcleo de discussões<sup>38</sup> sobre as novas perspectivas do desenvolvimento internacional.

Ademais, esse entendimento relaciona-se com o fato de que

[a] maior presença brasileira em foros políticos e especializados internacionais e a expansão econômica do país resultaram em um maior conhecimento sobre o Brasil em outros países, atraindo a curiosidade sobre quais experiências de desenvolvimento e tecnologias existiram no país (CORRÊA, 2010, p. 179).

Assim, a perspectiva adotada pelo Brasil e pelos demais países em desenvolvimento, em alguma medida, promoveu a quebra do monopólio dos países desenvolvidos, no que diz respeito à produção de conceitos, práticas e paradigmas que determinavam os rumos da cooperação internacional desde o fim da Guerra Fria. Tomando como referência os ambientes de carência de infraestruturas e de outras condições fundamentais ao desenvolvimento em seus países, os países cooperantes passaram, no contexto da CSS, a discutir ações que pudessem, de maneira efetiva, propiciar um quadro de mudanças sociais desejável.

Esses fatores possibilitam ao país o reconhecimento como um ator emergente na chamada cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo recebido crescente atenção por parte de atores da comunidade internacional de doadores, os países-membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (IPEA, 2010, p. 16).

Inúmeros desafios emergiram, contudo, desse modelo atual de cooperação, em que a plena realização do potencial de programas e projetos de cooperação internacional é dependente da observação de dados da realidade nacional, como capacidade institucional e mecanismos de construção e de implementação de políticas públicas. Ademais, Leite e Hamann (2012) argumentam que

a participação de brasileiros em missões no exterior ainda se encontra desarticulada e é realizada de maneira ad hoc e pouco eficiente em termos de gestão pública, devido à inexistência de estrutura jurídico-institucional, à fragmentação das iniciativas em várias organizações e também ao limitado mandato da ABC na sua coordenação. Para articular essa vontade

---

<sup>38</sup> Destaque-se a campanha brasileira para a obtenção do assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), no âmbito do Grupo dos 4 (G4), formado por Brasil, Japão, Índia e Alemanha, assim como a participação brasileira nas discussões da Rodada Doha, da Organização Mundial do Comércio (OMC), no contexto do G20, grupo dos vinte maiores países em desenvolvimento, representado majoritariamente por Brasil, China e Índia.

política, será necessário constituir um discurso político coeso a respeito dos propósitos brasileiros ao expandir seu engajamento nos assuntos internacionais, tarefa que demandará a participação e a troca de experiências entre as várias agências brasileiras engajadas em missões no exterior (missões de paz, de cooperação técnica ou de assistência humanitária), envolvendo também organizações da sociedade civil e a academia (p. 9).

De fato, quando ocorre a requisição ou a oferta de programas brasileiros, em áreas como saúde, educação, inclusão social e digital, agricultura, para citar alguns exemplos, os países cooperantes não deixam de questionar o processo de internacionalização das experiências brasileiras, se há compatibilidade na realidade projetada e em que se diferenciam das práticas de cooperação internacional há muito realizadas pelos países desenvolvidos.

Nesse sentido, compreende-se que o principal desafio para a política externa brasileira no contexto da cooperação internacional tem sido o de demonstrar que é capaz de transformar a retórica em ações, voltadas para o compartilhamento de boas práticas e para a governança global.

Registre-se igualmente o fato de que, ao favorecer uma política de cooperação técnica por demanda externa, seu impacto sobre a administração pública é disperso, o que é agravado pela diversidade temática das áreas contempladas – agricultura, saúde, educação, c&t, defesa, minas e energia, cultura e turismo (LIMA; HIRST; PINHEIRO, 2010, p. 25).

Para fins de levantamento, não obstante a dificuldade em identificar esses dados na estrutura burocrática nacional, a cooperação internacional prestada pelo Brasil atualmente compreende mais de uma centena de ministérios e entidades vinculadas, e no período entre 2005-2009, alcançou R\$ 2,9 bilhões, sendo 76% correspondentes a contribuições para organizações internacionais e bancos regionais, e os restantes 24% cabendo às demais modalidades (assistência humanitária, bolsas de estudo e cooperação técnica) (IPEA, 2010).

Isso não significa, contudo, que as ações brasileiras se pautem apenas pela lógica da solidariedade. A cooperação com países menos desenvolvidos guarda, sem dúvida, relação com objetivos mais amplos ligados à abertura de mercados para produtos, serviços e investimentos brasileiros; à preservação dos interesses nacionais em países onde estejam ameaçados; e à busca de prestígio e de apoio para que o Brasil venha eventualmente ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (AYLLÓN; LEITE, 2009, [s.p.]).

Esse argumento, além de indispensável, permite ao pesquisador compreender como a internacionalização dos programas brasileiros – em especial, aqueles com foco nas questões sociais – atende ao reforço da validade e da qualidade dessas ações, na medida em que se articula com o discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, dimensão que será discutida no próximo capítulo.

### 2.3.2 O Brasil no mundo: a internacionalização dos programas sociais brasileiros

Nas relações interacionais contemporâneas, a experiência brasileira de combate à fome e à pobreza tem sido alvo da demanda de inúmeros países e organizações internacionais, que reconhecem a política de proteção social implementada no país, nas últimas décadas, como a que apresenta desenho institucional e componentes fundamentais transferíveis e aplicáveis em contextos variados. Nesse sentido, essa seção visa apresentar, sumariamente, a trajetória de parcerias e de cooperação internacional subscritas na dinâmica da internacionalização dos programas sociais brasileiros.

Acredita-se que a ênfase na ação cooperativa tem sido alcançada em função da inclusão dos temas sociais na agenda de política externa brasileira realizada durante o governo de Lula da Silva (2003-2010), bem como da atenção dada às chamadas tecnologias sociais no Brasil. A definição de “tecnologias sociais” (TSS) surgiu durante a década de 1970, envolvida na discussão sobre transferência de tecnologias das antigas metrópoles às suas ex-colônias, como meio de compensação pelos anos de exploração durante o período colonial (FRAGA, 2011).

Conforme Soares e Arruda (2014), o termo “entails different concepts and definitions but is characterised by a common view of accommodating innovative processes thought to fight poverty and social vulnerability” (p. 309), o que corresponde às estratégias implementadas pelo governo brasileiro no combate à fome e à pobreza, como já descritas neste capítulo.

Do ponto de vista estratégico, entende-se que as TSs implementadas no Brasil<sup>39</sup>, durante o governo de Lula da Silva (2003-2010), têm sido utilizadas de modo a envolver todos os agentes do Estado, em todos os níveis, forçando a relevância do tema para toda a sociedade. Um exemplo significativo é a gestão do CadÚnico, o banco de dados socioeconômicos de famílias e indivíduos que vivem em condições de pobreza no Brasil. O envolvimento da comunidade beneficiada e dos agentes dos municípios na coleta de dados sustenta a dimensão nacional da ferramenta, que é indispensável à consecução de inúmeros programas sociais brasileiros.

Nessa perspectiva, as experiências inovadoras podem ser avaliadas e valorizadas tanto pela sua dimensão de processos de construção de novos paradigmas e novos atores sociais, de fortalecimento da democracia e da cidadania, quanto pelos resultados que proporcionam em termos de melhoria da qualidade de vida (CACCIA BAVA, 2004, p. 106).

De acordo com a FAO (2006), o conjunto dessas iniciativas e “a determinação do Presidente Lula de por fim à fome no Brasil durante o seu mandato (...) despertou um considerável interesse internacional” (p. 6). O interesse tem sido demonstrado principalmente pelos países em desenvolvimento, onde esforços são realizados com vistas a alcançar o primeiro objetivo, no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)<sup>40</sup>, de reduzir à metade a pobreza e a fome até 2015.

Ademais, a iniciativa de Lula da Silva, em conjunto com os Chefes de Estado da França, Jacques Chirac, do Chile, Ricardo Lagos, da Espanha, Rodriguez Zapatero, com o apoio do então Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, durante o Encontro dos Líderes por uma Ação contra a Fome e a Pobreza, na sede das Nações

---

<sup>39</sup> No Brasil, atualmente, inúmeras ações estão contempladas baixo a definição das TSs. De acordo com Soares e Arruda (2014), pode-se citar os dois principais exemplos que nasceram na sociedade, influenciaram as políticas públicas e foram incorporados à agenda pública nacional: a) a promoção do tratamento de reidratação oral, feito em casa, por meio da fórmula do soro caseiro (base em açúcar e sal diluído em água, para combater a desidratação e reduzir a mortalidade infantil); e a construção de cisternas pré-fabricadas pelas comunidades da região semiárida do Brasil para atenuar os efeitos da estação seca. Essas iniciativas são amparadas por inúmeros agentes, entre eles, a FINEP, o BNDES, o Sebrae, a Unesco, o FNDE, a Conab, o Banco de Tecnologias Sociais da Fundação Banco do Brasil, o Ministério da Saúde, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e diversas ONGs, como a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA).

<sup>40</sup> De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da meta A do ODM 1, reduzindo a pobreza extrema e a fome não apenas pela metade ou a um quarto, mas a menos de um sétimo do nível de 1990, passando de 25,5% para 3,5% em 2012. Isto significa que o país, considerando os indicadores escolhidos pela ONU para monitoramento do ODM 1, alcançou tanto as metas internacionais quanto as nacionais. Com informações retiradas de: < <http://www.pnud.org.br/odm.aspx>>. Acesso em 03/01/2015.

Unidas, em Nova Iorque, em setembro de 2004, demonstra o interesse da comunidade internacional em atacar o problema em bases globais. Acredita-se que a menção à experiência dos programas sociais brasileiros pode aprofundar certos aspectos técnicos institucionais, envolvidos nesses arranjos de cooperação; contudo, como adverte Lorenzo (2014):

(...) isto não significa que se possa exportá-los a todos os países interessados e que devem ser a única prioridade do investimento social. Um enfoque nas circunstâncias mais amplas de cada contexto político-institucional permite a adaptação das tecnologias sociais às distintas realidades, o que poderia ser facilitado com a adoção de uma metodologia de trabalho apropriada a esse novo desafio da cooperação internacional (p. 413).

Sintomática dessa nova percepção do país é a caracterização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como “o embaixador do Brasil contra a fome”, na expressão de Takagi, Sanches e Silva (2013). Tendo completado 10 anos de implementação em território nacional, o PAA, que em 2013 destinava R\$ 1 bilhão à compra de produtos gerados por 400 mil famílias de pequenos agricultores, tem conferido êxito à política social implementada no Brasil, do ponto de vista da segurança alimentar e nutricional, bem como do fortalecimento da agricultura familiar, o que tornou possível que atraísse a atenção internacional “justamente pela consistência e a eficácia dessa arquitetura e dos efeitos multiplicadores comprovados em seus resultados” (idem, 2013, p. 30).

Durante um encontro realizado em 2010<sup>41</sup>, em conjunto com ministros da Agricultura de países africanos, o Brasil iniciou a discussão de ações cooperativas que tinham como referência o programa. Criou-se, então, o PAA África (hoje, rebatizado como Programa Brasil África ou Purchase from Africans for Africa, pelas próprias contrapartes africanas), com foco na transferência de conhecimento e na implantação de projetos-pilotos semelhantes<sup>42</sup>.

Para Lorenzo (2014),

[n]essa conjuntura, a cooperação internacional brasileira encarou um novo desafio, diante de uma demanda crescente por intercâmbio de experiências

---

<sup>41</sup> Trata-se do evento “Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Social”, realizado em maio de 2010.

<sup>42</sup> Em 2013, Etiópia, Malauí, Moçambique, Níger e Senegal já implementavam projetos de compra local com o apoio do Brasil e da FAO, do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e do Departamento para Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido.

de cunho social. Países de diversas partes do mundo passaram a se interessar pela experiência brasileira, acionando canais diplomáticos em busca de conhecer a política social nacional. Padrão semelhante de comportamento adveio de parceiros históricos da cooperação internacional brasileira, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (p. 399).

Ademais, serve como ilustração dos efeitos dessa dinâmica cooperativa entre o Brasil e o conjunto dos demais países em desenvolvimento, em especial, os do continente africano, a eleição do ex-coordenador do Programa Fome Zero, ex-ministro extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, em 2001, e professor universitário, José Graziano da Silva, ao cargo de Diretor-Geral da FAO, em 2011. O total de 92 votos recebidos contra os 88 do espanhol Miguel Ángel Moratinos é representativo do reconhecimento das práticas de combate à fome implementadas no mundo em desenvolvimento, e, em particular, do apoio maciço prestado pelos governos africanos à candidatura do brasileiro, muito em função das estratégias de cooperação internacional encetadas entre o Brasil e aquele continente.

Nesse sentido, no âmbito da cooperação internacional prestada, para dar resposta às demandas recebidas, o MDS, por meio de sua Assessoria Internacional e da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), tem participado de inúmeros diálogos nacionais e internacionais sobre o tema da fome e da pobreza. Ademais, a criação em 2004 da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFome) no MRE, demonstra a preocupação do governo em dotar demais ministérios de uma estratégia para impulsionar a participação do Brasil no debate internacional sobre os temas sociais.

Em entrevista concedida no dia 07 de novembro de 2014, o então Coordenador-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do MRE considera que o trabalho realizado pela entidade somente tem sido possível porque se encontra intimamente ligado ao acumulado histórico da participação do Brasil na discussão de temas sociais no âmbito internacional e na articulação interburocrática da estrutura administrativa do Estado brasileiro, promovida durante o governo de Lula da Silva, em especial o relacionamento com o MDS.

De acordo com dados obtidos junto ao MDS, entre 2004 e 2013, o Ministério desenvolveu ações de cooperação técnica com 63 países interessados nos programas

sociais brasileiros. Tomando como referência o PBF, Lorenzo (idem) caracteriza essa prática de cooperação em cinco tipos de relacionamentos, a saber:

- 1) *Cooperação técnica bilateral e trilateral* – constitui ampla variedade de eventos de cooperação internacional, que resultam em diferentes tipos de documentos: carta de intenções, memorando de entendimentos, declaração ministerial, ajuste complementar, plano de ação e projeto de cooperação técnica.
- 2) *Cursos para aprendizado Sul-Sul* – técnicos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) apresentam a experiência do Programa Bolsa Família em curso no Brasil ou exterior.
- 3) *Visitas de estudos* – técnicos da SENARC em visita oficial de intercâmbio.
- 4) *Recebimento de delegações* – técnicos estrangeiros visitam o MDS.
- 5) *Participações em eventos internacionais* – técnicos da SENARC e outros representantes do MDS apresentam o Programa Bolsa Família.

O quadro a seguir, elaborado pela autora sintetiza o tipo de relacionamento que o Brasil desenvolveu no período citado com outros países. A saber:

**Quadro 3** – Países em cooperação técnica sobre o Programa Bolsa Família (PBF)

Relacionamento	Tipo de documento	País receptor da cooperação
Cooperação bilateral	Declaração ministerial	Egito
	Ajuste complementar	Benin
Cooperação trilateral	Memorando de entendimento	Chile, Guatemala, Líbano
	Declaração conjunta e memorando de entendimento	Peru
	Carta de intenções	Uruguai
Cursos para aprendizado Sul-Sul	Plano de ação	Vietnã
	Projeto de cooperação técnica	El Salvador e Honduras
	Projeto de cooperação técnica	Gana (com Reino Unido)
		Argélia, Tunísia, África do Sul, Etiópia, Guiné, Níger, República do Congo, Tanzânia, Uganda, Bahamas, Colômbia, Equador, Venezuela, Belize, Bolívia, Guiana, Haiti, Indonésia, Jordânia, Palestina e Itália
Delegação recebida		Botswana, Angola, Quênia, Lesoto, Malawi, Senegal, Canadá, Cuba, Jamaica, República Dominicana, Suriname, China, Timor-Leste, Índia, Nepal, Paquistão, França, Alemanha, Noruega, Reino Unido e Rússia
Participação em eventos no exterior		Cabo Verde, Marrocos, Estados Unidos, México e Paraguai
Visita de estudos		Namíbia, Guiné Bissau, Moçambique, Nigéria e Zâmbia

Fonte: LORENZO, 2014, p. 401.

A profissionalização cada vez mais intensa da cooperação internacional prestada pelo Brasil, a despeito de ser o resultado da ação de grupos domésticos os mais diversos, interessados em dela participar, ainda enfrenta inúmeros desafios. Sobre o ponto Leite (2013) adverte:

Essa construção enfrenta, porém, desafios relacionados à fragmentação institucional, à polarização doméstica em torno de modelos de desenvolvimento, à inexistência de marco jurídico autorizando o apoio ao desenvolvimento internacional e ao próprio fato de o Brasil ainda ser um país em desenvolvimento (p. 251).

Para a autora (*idem*), o último ponto pode ser considerado como um desafio de grandes proporções, haja vista que, não raro, internamente, a alocação de recursos humanos e financeiros em projetos de cooperação internacional prestada pelo Brasil, recebe críticas de representantes da sociedade civil organizada, que a acusam de comprometer o desenvolvimento e a arquitetura institucional do país em função de um pretense apoio ao desenvolvimento internacional (noção ainda discutível).

Assim, a análise da cooperação internacional prestada pelo Brasil, no âmbito da CSS, deve levar em conta não somente as intenções do país sobre o desenvolvimento de uma agenda crescente de cooperação internacional, mas igualmente as estratégias que apresenta frente aos desafios para a consecução de objetivos imediatos a esse desenvolvimento, com a definição de estratégias coerentes com a estrutura burocrática nacional e com a política externa implementada. Ademais, a despeito de não ser o objetivo desta dissertação de mestrado, ressalte-se a importância de que análises futuras busquem compreender em que medida as ações de cooperação internacional realizadas pelo Brasil ganham eficiência e alcançam seus objetivos no contexto em que são implementadas.

## **2.4 Considerações Finais**

Procurou-se, neste capítulo, relacionar os três elementos dispostos em seu título; a saber, a política externa brasileira, a cooperação internacional e o combate à fome e à pobreza. O desafio posto, avançou-se, ainda levando em consideração as

observações já listadas no capítulo anterior, na compreensão da política externa contemporânea, em especial aquela que trata da inclusão dos temas sociais em uma agenda positiva de relações internacionais.

Priorizou-se, como marco temporal útil à pesquisa, observar a década de 1990, no contexto da chamada década das conferências. A sequência inédita de eventos internacionais de grande envergadura, nos quais foram discutidos temas globais, como o desenvolvimento e sua relação com o meio ambiente, com os direitos humanos, com a população, assim como os direitos da mulher e as questões ligadas aos assentamentos humanos, trouxe para o ambiente internacional, e, em especial, para os países em desenvolvimento, a necessidade de adotar instrumentos jurídicos internacionais e afirmar compromissos.

Igualmente relevante neste capítulo foi a discussão do problema da fome em bases internacionais, o que permitiu ao analista organizar, ainda que sucintamente, os principais debates sobre o tema da fome nos estudos da área, trazendo à tona o reconhecimento da escassa produção bibliográfica nacional sobre a matéria, a despeito de sua inegável importância. Destaque ainda foi dado à participação brasileira na década das conferências, movimento que resultou na pluralização do ambiente decisório e na observação mais atenta das demandas sociais.

Para melhor compreender o lugar do combate à fome e à pobreza no Brasil, optou-se, então, por realizar uma breve periodização acerca dos principais programas e ações de combate à fome realizados no país, desde sua formação como Estado nacional até os anos recentes. Apesar de seu caráter sintético, as seis fases apresentadas apontaram para a configuração de duas tendências, que auxiliam na construção de um projeto de proteção social no país.

A necessidade desse projeto pode ser percebida na produção bibliográfica realizada por Josué de Castro, a quem se preferiu chamar de “inspirador de um discurso brasileiro sobre o combate à fome e à pobreza”. A contribuição do autor indica, de modo inequívoco, algumas vias de solução para o enfrentamento do problema em bases nacionais e internacionais. Tais observações serão igualmente úteis na análise pretendida para o terceiro e último capítulo.

Na sequência, optou-se por apresentar os principais argumentos sobre a utilização da cooperação internacional na política externa brasileira. A necessidade de apresentar as três fases históricas da cooperação internacional no Brasil deu-se em função da observação já realizada pela literatura especializada de uma mudança no

tipo de cooperação implementada no e pelo país, em especial, aquela com foco na agenda social. Tendo alcançado, no governo de Lula da Silva (2003-2010), uma dimensão discursiva estratégica, o país começou a ser requisitado a participar de esquemas de cooperação internacional, com vistas à internacionalização de programas sociais brasileiros, como o Fome Zero, o Bolsa Família, o PAA, para citar alguns.

A análise do relacionamento brasileiro com outros países nesse contexto específico de cooperação tem enfatizado a hipótese levantada na introdução deste capítulo: de que a ação brasileira de combate à fome e à pobreza tem mobilizado, majoritariamente, as iniciativas do Brasil para a cooperação internacional. Substantivamente, o discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza tem incluído esses temas na agenda emergente da CSS e contribuído para uma melhor compreensão do chamado desenvolvimento social, em escala global. A caracterização e análise desse discurso, sua especificidade, singularidades e contradições são alguns dos aspectos a serem abordados no capítulo a seguir.

### **CAPÍTULO 3 – O DISCURSO BRASILEIRO DE COMBATE À FOME E À POBREZA (2003-2010)**

Amartya Sen, economista indiano, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1998 por suas pesquisas sobre o tema da economia do bem-estar, afirma que “[v]ivemos em um mundo assolado por fome e subnutrição disseminadas e por repetidas fomes coletivas (...). No mundo de hoje, um pessimismo tácito muitas vezes domina as reações internacionais a essas misérias” (2010, p. 210). A esse respeito, considera-se que há pouca base factual para considerar esse cenário como imutável, o que tem levado muitos governos a buscar medidas necessárias para superarem esse problema e os outros que com ele se relacionam, como a pobreza. Entre as iniciativas mais recentes, encontra-se a experiência brasileira compreendida entre os anos de 2003 a 2010, objeto desta pesquisa.

Conforme antecipado na Introdução deste trabalho, neste capítulo, será apresentado o quadro analítico que caracteriza o discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, produzido durante o governo de Lula da Silva (2003-2010). Esta parte do trabalho é o resultado da interação dos estudos sobre o *discurso* com as discussões apresentadas nos capítulos anteriores, em que se procurou evidenciar os componentes fundamentais para a produção de uma análise sobre a política externa brasileira contemporânea, baseada na compreensão das discussões sobre a fome e a pobreza nas relações internacionais e sua integração à agenda internacional do Brasil, em especial, aquela de cooperação internacional, a partir de 2003.

Para dar sustentação ao argumento central do trabalho, de que se pode identificar um discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, realizou-se uma pesquisa qualitativa e quantitativa, investigando-se a relação dialética do discurso com os estudos da política externa do Brasil. Esse discurso, para os fins deste trabalho, compreende a fala oficial brasileira, enunciada em fóruns nacionais e internacionais, por seu mandatário.

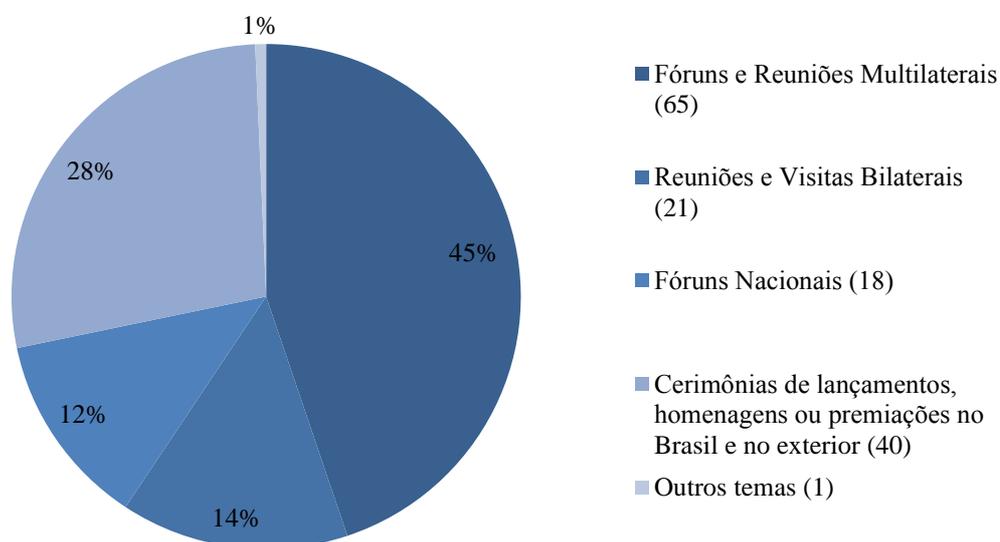
Com o objetivo de que a delimitação do *corpus* da pesquisa atendesse aos propósitos de uma pesquisa sobre discurso, três aspectos de caráter metodológico foram levados em consideração: a) a seleção de pronunciamentos realizados pelo Chefe do Executivo brasileiro dentro do marco temporal estipulado (2003-2010)

sobre um determinado tema; b) a relevância e a pertinência de cada pronunciamento com relação ao tema geral do trabalho: o combate à fome e à pobreza; e c) a importância de cada pronunciamento dentro do contexto em que foi produzido e de seu diálogo com o conjunto.

A esse respeito, foi realizada uma consulta ao site [www.biblioteca.presidencia.gov.br](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br), na aba que reúne todos os discursos dos ex-presidentes do Brasil, tendo sido selecionados aqueles proferidos por Lula da Silva, no exercício de seus dois mandatos presidenciais, de 2003 a 2010. Ao fim, foram selecionados 145 pronunciamentos, utilizando-se a seguinte variável para que fossem considerados parte do *corpus*: ocorrência da expressão *fome e/ou pobreza* pelo menos uma vez em cada pronunciamento.

A distribuição dos pronunciamentos, considerando o contexto em que foram produzidos (condições de produção<sup>43</sup>) encontra-se melhor representada no Gráfico 1, abaixo:

**Gráfico 1** – Distribuição dos 145 pronunciamentos presidenciais utilizados na pesquisa por tema/condições de produção



Fonte: Elaboração própria.

<sup>43</sup> De acordo com Charaudeau e Maingueneau, no *Dicionário de Análise do Discurso* (2012), “a noção de **condições de produção** do discurso substitui a noção muito vaga de “circunstâncias” nas quais um discurso é produzido, para explicitar que se trata de estudar nesse contexto o que *condiciona* o discurso. (p. 114).

Para produzir dados úteis à dimensão quantitativa desta pesquisa, os discursos foram convertidos do formato de arquivo .pdf (*Portable Document Format*) para o formato de texto, pelo programa "pdftotext", no sistema operacional Linux. Em seguida, foi utilizado o *script* em linguagem de programação Python, conforme consta no Apêndice A, com o objetivo de calcular a frequência das palavras e expressões escolhidas para esse estudo. Esse *script* gerou a frequência das palavras e expressões por discurso no *corpus*. Além da saída, do *script*, foram gerados, por meio do Microsoft Excel, três resultados: a) frequência das palavras e expressões por discurso no *corpus*; b) frequência das palavras e expressões no *corpus*, por ano; e c) listagem de todos os 145 pronunciamentos acessados, bem como das ocorrências das palavras e expressões neles identificadas (Apêndice B). Oportunamente, os dados desse levantamento serão apresentados, levando-se em consideração sua necessidade na argumentação realizada ao longo deste capítulo.

Ademais, em função da dimensão qualitativa da análise do *corpus*, procurar-se-á observar a existência de influências ideológicas e interdiscursivas presentes nos enunciados e no que se pretende caracterizar como discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza: a construção simbólica que se fez sobre o tema do *combate à fome e à pobreza* na fala oficial brasileira do período estipulado. Atenção especial será dada à relação do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza com o tema da cooperação internacional entre 2003 e 2010, apresentado no Capítulo 2.

Preliminarmente, procurar-se-á justificar o lugar do discurso nesta pesquisa, procurando evidenciar o argumento de que a dimensão discursiva tem grande utilidade à análise de política externa, porque é capaz de apontar o mapeamento de domínios distintos, entre eles, o discursivo, para além da compilação de atos de política externa. Compreender essa dimensão discursiva implica refletir sobre o modo como o discurso, enquanto elemento de análise, se relaciona com a política externa para além dos aspectos linguísticos.

Igualmente necessária, uma breve discussão acerca da ação política do discurso justifica a centralidade da linguagem nos espaços sociais políticos. Esse entendimento auxilia na compreensão da construção da imagem que se faz de um país, observando-se elementos ligados à identidade, à legitimidade e às estratégias do discurso político. Nesse sentido, a preocupação do analista recairá sobre as mudanças de sentido e as posições defendidas pelo enunciador no período destacado.

Na sequência, buscar-se-á investigar como a materialidade discursiva observada pode contribuir à consolidação de determinados enfoques ideológicos; dito de outro modo, serão perscrutados os enfoques ideológicos do discurso brasileiro sobre o tema da fome e da pobreza, seu caráter dinâmico, mediante a reivindicação de argumentos que compõem tal discurso. Com base na seleção do *corpus*, serão identificados alguns argumentos que atestam a materialidade histórica e a dialética do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza.

A última parte deste capítulo pretende apresentar o quadro de análise do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, evidenciando suas estruturas discursivas e interdiscursivas e considerando-o como a síntese possível pretendida para esta pesquisa. Com base no princípio de que discurso e ação são os dois componentes de um intercâmbio social que se constrói por meio da linguagem, procurar-se-á reivindicar a existência de um comportamento discursivo manifesto no período estudado (2003-2010), em função da determinação de identidades, objetivos e imaginários sociodiscursivos que podem ser atribuídos à ação internacional do Brasil no combate à fome e à pobreza.

### **3.1 A especificidade do discurso**

A partir dos anos 1980, o termo discurso tem sido objeto de estudos nas ciências da linguagem, em função, especialmente, de uma mudança na concepção da linguagem e da semântica. O conceito de discurso, ou ele como problema e objeto de trabalho, foi colocado recentemente para os linguistas com base em três lugares centrais: o primeiro, que diz respeito à discussão sobre qual seria o papel da Linguística; o segundo, sobre as inúmeras discussões acerca da natureza das línguas; e o terceiro, ainda que bastante assimétrico em relação àqueles, sobre quais contribuições outras áreas de conhecimento poderiam oferecer à Linguística.

À guisa de uma definição, discurso, nos propósitos desta pesquisa, é

[u]m conjunto de regras anônimas, históricas sempre determinadas no tempo espaço, que definiram em uma dada época, e para uma área social, econômica, geográfica, ou linguística dada, as condições de exercício da função enunciativa (FOUCAULT, 1997, p. 43).

A esse respeito, acredita-se que discurso é uma prática linguística que, relacionada a outras práticas sociais, é capaz de definir um saber, determinando funções e formas de comportamentos. Para além de uma relação interna entre os signos e os sentidos, certos linguistas falam de uma *linguística do discurso* (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2012).

Nesse sentido, a chamada Análise de Discurso (AD), desenvolvida a partir da década de 1960, com os estudos de Michel Pêcheux (1938–1983), não deixa de reconhecer a especificidade da língua, sua base linguística interna, com suas leis, sobre as quais se produzem os efeitos de sentido. Todavia, a especialidade de que trata a AD tem a ver com o sentido, com o modo como essas características internas atuam em torno da língua, na medida em que afetam esse campo. A AD não é, portanto, antilinguística; ao contrário, não existe AD sem considerar o papel da linguística (POSSENTI, 2001).

Como subentendido, o quadro epistemológico de que faz uso a AD é um quadro múltiplo. Nesse sentido, também o é a própria teoria do discurso. Nas palavras de Mussalim e Bentes (2006b), “como decorrência dessa fronteira instável sobre a qual se situa a Análise do Discurso e em função da disciplina vizinha com a qual ela privilegia o contato, surgem diferentes ‘Análises do Discurso’” (p. 113). As autoras complementam sua análise colocando em destaque duas abordagens teóricas sobre a AD que precisam ser compreendidas. A relação que mantém com a História, com textos documentais, frutos de instâncias institucionais, definirá a especificidade do que seria conhecido como Análise de discurso de origem francesa. Por sua vez, outra que privilegia um contato maior com a Sociologia, ao se interessar por estruturas mais flexíveis, como diálogos informais, configuraria o que se chama de Análise de discurso de origem anglo-saxã (posteriormente conhecida como norte-americana).

A representação de práticas discursivas diversas e a análise feita a partir do que se vê presente no texto, e sua relação com o próprio sujeito do discurso e do espaço da memória, tornaram-se muito caras aos estudos em AD. Assim, analisar discursos não é somente considerar a formação de sentidos a partir de elementos linguísticos, mas também partir do pressuposto de que o texto precisa ser confrontado em sua heterogeneidade como categoria conceitual, onde será observada a não linearidade dos sentidos por esse confronto gerados.

No presente trabalho, uma abordagem teórica que preserve os limites do texto, suas estruturas linguísticas, mas que avance para além de sua linearidade, lançando novos olhares para dentro e para fora dos discursos mostra-se necessária. Nesta perspectiva, portanto, constitui-se imprescindível também fazer uso de uma abordagem que evite uma relação diacrônica sobre passado e presente, superando quaisquer elementos produtores de estruturas estáticas, centradas no sujeito.

De uma forma geral, é a contribuição de Foucault na Filosofia aquela que representa a crença de que o discurso constitui e é constituído pelo mundo social. Ao romper com a posição antropológica tradicional de sujeito, não enxerga nem o homem nem o próprio discurso como algo pronto, estático, acabado. Por último, descarta a ideia de que o homem também seja autônomo, coerente e unificado, e, com isso, não se preocupa em procurar os discursos na sua hermenêutica, mas sim em interpretá-los de uma forma histórica. (FOUCAULT, 2004).

A primeira grande abordagem de Foucault, nos estudos sobre discurso, apresenta uma ênfase na ideia de um discurso fortemente influenciado pelas práticas sociais. O terreno onde esse discurso se apresenta é movediço, instável. No entanto, com o passar do tempo, ele passa a dar menos ênfase às práticas sociais e desenvolve o conceito de *episteme*. Então, desenvolve a ideia de episteme para explicar qualquer discurso, afastando, com isso, as práticas sociais do processo de formação discursiva, conjecturando o que chamaríamos de discurso ahistórico. Nesse sentido, de certa forma, a análise proposta por Foucault tem uma perspectiva estruturalista, mas, em certo grau, transcendental, fundamentado na ideia de episteme (FIORIN, 2002).

Assim, o pensamento de Foucault, com base no que sugerem seus estudos, parece caminhar para uma melhor compreensão sobre como uma determinada produção de discurso é realizada. Ao desenvolver a ideia de uma arqueologia do discurso, que condicionaria algumas regularidades na construção discursiva, como ordem, correlação, determinação, Foucault apresenta a noção de *formação discursiva*, derivada do paradigma marxista sobre formação social e ideológica. A formação discursiva (FD) compreende um conjunto de enunciados não reduzidos a objetos linguísticos, mas submetidos a uma determinada regra e dispersão na forma de uma ideologia, de uma teoria, de uma ciência, por exemplo. Assim, para o autor, “[u]m enunciado pertence a uma formação discursiva, como uma frase pertence a um texto, e uma proposição a um conjunto dedutivo” (1997, p.135).

Pêcheux (1990) propõe uma reformulação do conceito de FD, trazendo para o bojo dos estudos de análise de discurso a noção de sujeito ideológico, interpelado ou assujeitado dentro de uma FD específica. A tese defendida tem, assim, influência sobre a semântica, visto que se acredita que as palavras podem mudar de sentido, à medida que passam de uma FD para outra.

Uma formação discursiva não é um espaço estrutural fechado, já que ela é constantemente ‘invadida’ por elementos provenientes de outros lugares (i.e., de outras formações discursivas) que nela se repetem, fornecendo-lhes suas evidências discursivas fundamentais (PÊCHEUX, 1983, p. 297 apud CHARADEAU; MAINGUENEAU, 2012, p. 241).

Nessa perspectiva, a existência do enunciado é a atribuição da unidade elementar do discurso (FOUCAULT, 2004). O mesmo não deve ser visto como uma frase, um elemento isolado de uma produção discursiva qualquer; antes, são definidas as condições sob as quais se realizaram suas funções e que lhe conferiram existência específica. No entanto, apesar de considerar que a produção discursiva teria uma relação dialética com a materialidade histórica que a produz, a sua análise é livre da necessidade de contextualizações, visto que o mundo material pode ser reinterpretado através de práticas discursivas.

Para a AD em questão, o discurso analisado não é a representação de uma materialidade; é, todavia, uma realidade em si mesma, na qual se observa também o papel diferenciado que é atribuído ao produtor do texto. Nele, a abordagem pós-estruturalista não vê que o autor, a partir de sua linguagem, pode guiar as interpretações dos seus discursos. A presença do autor é somente um elemento retórico que intenta ligar uma realidade fictícia à textual. Para conhecê-lo necessário seria ter acesso à ideia que se tem sobre ele com base nos discursos que são produzidos sobre ele. O seu perfil autoral, a compreensão sobre aquela pessoa que se vê por detrás do texto, se verificaria a partir do que se vê construído no próprio ou em outros discursos.

Essa noção guiará o raciocínio que se produzirá sobre o *corpus* definido para essa pesquisa, levando-se em consideração, ao menos, três aspectos fundamentais: a) *o discurso brasileiro a ser estudado não é linear*: é um acontecimento, interligado à materialidade histórica que o produziu e ao que se viu construir, em termos de formações discursivas; b) *o discurso brasileiro a ser estudado não é isento de contradições e de representações variadas*: ele tenta ser ponto de convergência dos

componentes linguísticos e sócio-histórico-ideológicos, situados em meio às práticas sociais; e c) *o discurso brasileiro a ser estudado não tem autoria individual*: o seu perfil autoral, a compreensão sobre aquela pessoa que se vê por detrás do texto, se verificaria a partir do que se vê construído no próprio ou em outros discursos. Ao fim, será possível admitir a existência de um discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, compreendido, nesta pesquisa, entre os anos de 2003 a 2010, de caráter autônomo e que possibilita uma compreensão do mundo e de sua característica simbólica, em função das influências e orientações ideológicas presentes nos enunciados.

### 3.1.1 Da materialidade discursiva à consolidação de marcos ideológicos

Tendo em vista que cada palavra, expressão ou proposição aparece na linguagem com base nas suas regularidades e convenções fonológicas, morfológicas e sintáticas, é no contexto da produção de sentido, isto é, na região semântica, que seu lugar material é definido. Assim, acredita-se que

a *semântica* pertence, fundamentalmente, ao discurso, uma vez que o sentido de uma palavra, de uma expressão ou de uma proposição ‘se constitui em cada formação discursiva, nas relações que (...) mantêm (...) [dentro] da mesma formação discursiva’ (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2012, p. 321).

Se ao tratar de sentido, também se fala de ideias, seu estudo tem sido amplamente introduzido no domínio das relações internacionais<sup>44</sup>, demonstrando que têm amplo impacto na formulação e na implementação da política externa e na construção de normas. Uma observação atenta ao processo de construção de dizeres, em especial, em termos de discurso, pode demonstrar a mudança de sentido presente em enunciados como *inserção internacional*, *cooperação internacional* e *liderança regional*, em função do lugar ideológico e da posição social defendida por quem os empregam.

---

<sup>44</sup> Ressalte-se a importância do trabalho: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert O. (eds). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993.

Na análise que se pretende neste trabalho, admite-se que, se para FHC as expressões significavam “autonomia pela integração aos regimes e ordenamentos internacionais”, “arranjos de cooperação horizontal pontuais” e “crescimento do poder de barganha extra-regional, desafiado pela liderança dos EUA”, respectivamente (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003), durante o governo de Lula da Silva, buscou vincular o projeto de inserção internacional do país com a ascensão do mundo emergente, instrumentalizado por meio de ações no contexto da CSS e de uma “atitude independente e assertiva coerente com as aspirações e o tamanho do Brasil” (AMORIM, 2010).

Sem retornar ao exercício comparativo das duas gestões<sup>45</sup>, o fato de o partido de que faz parte o ex-presidente Lula da Silva situar-se no lado esquerdo do espectro político brasileiro indica *per se* uma mudança na mentalidade e na abordagem do fenômeno político (SINGER, 2012); contudo, ressalte-se que a materialidade discursiva indicada no uso dessas expressões aponta não apenas na caracterização do lugar onde ela acontece, mas também na reunião de determinados enfoques ideológicos, que dão propósito e situam o discurso. Fala-se também da importância da função da ideologia e de sua materialização no espaço discursivo.

Ainda que bastante controversas e com bastante “filiação genética” às posições historicamente defendidas pelo PT (ALMEIDA, 2004), as linhas gerais do governo chefiado por Lula da Silva buscaram ser coerente com os marcos ideológicos sustentados pelo partido desde a década 1970. Em seu pronunciamento à nação após a cerimônia de posse, afirmou:

Nós temos uma história construída junto com vocês. A nossa vitória não foi o resultado apenas de uma campanha que começou em junho deste ano e terminou no dia 27 de outubro. Antes de mim, companheiros e companheiras lutaram. Antes do PT, companheiros e companheiras morreram neste país, lutando para conquistar a democracia e a liberdade.<sup>46</sup>

Nesse sentido, a recorrência a um discurso histórico de luta social de um determinado grupo, mas “identificado com o povo”, reforça a noção de representação social discursiva que esse sujeito político pretende alcançar. Para Charaudeau (2013), “[o] discurso político pretende ser, em seu propósito, um discurso de verdade que diz

---

<sup>45</sup> Esse exercício já foi realizado na seção 1.2.2 Percepções sobre a política externa dos governos de FHC a Lula da Silva.

<sup>46</sup> Pronunciamento à nação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após a cerimônia de posse. Parlatório do Palácio do Planalto, 01 de janeiro de 2003.

qual é o sistema de valores em nome do qual deve se estabelecer o elo social que une essa diversidade” (p. 190).

Com base nessa visão, é possível afirmar que a ideologia tem sua manifestação concreta no discurso, visto que é materializada nas formações sociais existentes e nas relações do homem com o mundo (PÊCHEUX; FUCHS, 1975). O funcionamento da ideologia a partir do estudo de sua materialidade mostrou-se importante para os analistas do discurso, uma vez que entender o funcionamento das formações ideológicas apresenta um sentido positivo para a AD.

Pêcheux (1990) fala da impossibilidade de considerar teoricamente a ideologia como um “pensamento de classe” ou “uma representação do mundo”, porque considera que se trata de processos que perpassam a estrutura social sob diferentes aspectos e apresentam a sociedade como ela realmente é: um ambiente cheio de contradições, com mecanismos de resistência e de dominação.

No contexto discutido neste trabalho, a ascensão ao poder de um partido de esquerda pela primeira vez no Brasil confirma a hipótese de que a implementação de determinados enfoques ideológicos foi essencial para incluir novos temas na agenda da política externa elaborada de 2003 a 2010. Saraiva (2013) considera que

[a] ascensão de Lula trouxe, como novidade no processo de formulação e implementação de política externa, uma nova corrente de pensamento na área, com poucos vínculos históricos com a diplomacia, mas que, durante os dois mandatos e no processo de inclusão de novos atores na formulação de política externa, estabeleceu um diálogo importante com o Itamaraty e exerceu alguma influência em decisões de política externa. Sua origem está em acadêmicos e lideranças políticas do Partido dos Trabalhadores (PT) (p. 66).

Essa nova corrente de pensamento trouxe para o centro do debate não apenas novos elementos para compor a identidade regional e internacional do Brasil<sup>47</sup>, como também contribuiu substancialmente para consolidar a ideia de protagonismo que se esperava do país por parte das elites políticas e do conjunto da sociedade.

---

<sup>47</sup> Sobre as inovações percebidas na abordagem do tema da política externa no governo de Lula da Silva (2003-2010), Saraiva (2013) fala da crença na existência de um projeto identitário próprio para a região sul-americana, capitaneado pelo Brasil; Vigevani e Cepaluni (2007) acreditam que o impulso dado à diversificação de parcerias no eixo Sul-Sul inovou para fortalecer a posição negociadora do Brasil; e Cervo (2010) considera que, a despeito de manter a formulação e a implementação da política externa como uma política de Estado, preservando valores, interesses e modos de conduta, Lula da Silva inovou buscando consolidar três objetivos para a política externa de seu governo: a) o liberalismo de mercado pode assegurar a reciprocidade de benefícios; b) a expansão dos negócios no exterior deve ser realizada por meio do comércio e da internacionalização das empresas brasileiras; e c) o reforço do poder militar influencia a ordem global e regimes setoriais. Acredita-se que esses elementos ressignificaram a identidade interacional do Brasil.

Para Burges (2005),

[Celso] Amorim [ex-chanceler durante os governos de Lula da Silva] reinforces the rise of auto-estima in Brazil by pointing to the very act of electing Lula as a sign that the people of his country have faith in themselves and in their own abilities. Moreover, less than five months into the Lula administration, Amorim was clear that he was seeking to incorporate the rise of auto-estima signified by the 2002 presidential ballot result as a guiding principle in the conduct of his country's foreign policy (p. 1139).

Esse debate também se relaciona com a noção de politização da política externa, em especial, tendo em vista a aproximação do governo de Lula da Silva aos demais governos de partidos de esquerda em curso na região sul-americana (LIMA; DUARTE, 2013). Para Fiori (2013), esse movimento explica-se em função de que

[o] insucesso econômico das políticas neoliberais contribuiu decisivamente para a “virada à esquerda” dos governos sul-americanos, durante a primeira década do século XXI. Em poucos anos, quase todos os países da região elegeram governos de orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista, que mudaram o rumo político-ideológico do continente. todos se opuseram às ideias e políticas neoliberais da década de 1990 e todos apoiaram ativamente o projeto de integração da América do Sul, opondo-se ao intervencionismo norte-americano no continente (p. 35-36).

Para o autor (idem) esses tratamentos nacionais dos temas sociais, ainda que relacionados aos temas transversais da agenda internacional, transformou a América Latina em uma espécie de “tabuleiro de experiências políticas e sociais sem paradigma comum” (p. 240), o que resultou em análises sobre os eixos de interação entre o interno e externo, ainda que nem sempre previsíveis ou lineares.

Com base na análise de Cervo (2013), nota-se que a preocupação com a inclusão social se deu no contexto latino-americano por volta dos anos 2000, quando praticamente todos os governos da região propuseram o tratamento das questões sociais como plataformas de governo. A crise do modelo neoliberal gerou a chamada ascensão da esquerda na América Latina e, em razão, dentre outros fatores, da estabilidade econômica e de políticas fiscais nacionais favoráveis à atração de investimentos, “os países da região estabelecem mecanismos próprios de inclusão social e coesão social à margem da integração regional” (idem, p. 238).

A construção de uma identidade mais complexa, assim, ousou apoiar-se em um tipo de formação ideológica desejável: a construção institucional de uma nova agenda de proteção social no país<sup>48</sup> e na região<sup>49</sup>.

Singer (op. cit.) afirma que

[t]eria havido, a partir de 2003, uma orientação que permitiu, contando com a mudança da conjuntura econômica internacional, a adoção de políticas para reduzir a pobreza – *com destaque para o combate à miséria* – e para a ativação do mercado interno, *sem confronto com o capital*. Isso teria produzido, em associação com a crise do ‘mensalão’, um realinhamento eleitoral que se cristaliza em 2006, surgindo o “lulismo”. O aparecimento de uma base “lulista”, por sua vez, proporcionou ao presidente maior margem de manobra no segundo mandato, possibilitando acelerar a implantação do modelo ‘diminuição da pobreza com manutenção da ordem’ esboçado no primeiro quadriênio” (p. 13).  
(grifo do autor)

Tanto interna como externamente, surgiu um contexto de formações ideológicas favorável à consolidação do projeto de país que se pretendeu implementar a partir de 2003. Como observado, esse projeto reside na materialidade discursiva produzida no período, que busca tirar proveito das articulações ideológicas existentes entre ricos e pobres, com base em representações discursivas variadas, com o intuito de compreender o mundo e sobre ele agir. O que se vê, na sequência, é a tentativa de interpretar o conjunto dessas representações no que concerne ao estudo da política externa do período.

### 3.1.2 A política externa e o estudo do discurso

No conjunto das representações sociais formuladas na e pela linguagem, pode-se prever o funcionamento de determinados esquemas de interpretação que levam em

---

<sup>48</sup> Destaque-se a realização na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003 e da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar em 2004; a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), substituído pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004; aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS); instituição do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional (Susan) em 2005.

<sup>49</sup> Ressalte-se a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), em 2004, com o objetivo de financiar projetos de melhoria da infraestrutura das economias menores e regiões menos desenvolvidas do Mercosul, visando a estimular a produtividade econômica dos Estados-partes e promover o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira.

conta aspectos como, a posição do sujeito, o conjunto de valores e ideias que regem determinada sociedade em que aquele está inserido e, mais especificamente, a formação de discursos.

A esse respeito, e por entender que o foco das análises de política externa tem sido ampliado, em especial, por abordagens pós-positivistas, pós-estruturalistas e pós-modernistas, vê-se que a AD, como análise possível do fenômeno da política externa, concentra-se no significado de determinados conceitos, os quais estruturam e articulam o que os agentes querem e podem dizer (HANSEN, 2006).

Será útil, nesse sentido, tentar localizar a AD nos níveis teóricos tradicionais de análise de política externa já apresentados no primeiro capítulo, na perspectiva de compreender os fundamentos e as instâncias discursivas do discurso político formulado e implementado no Brasil, mais especificamente, a partir de 2003, tendo sido instrumentalizado com a ação internacional brasileira de combate à fome e à pobreza.

Nos estudos de política externa que utilizam o discurso como categoria analítica<sup>50</sup>, tem sido importante apontar que: a) o discurso constitui sistemas de representação, que podem ser analisados empiricamente, com ênfase nos relacionamentos que os países mantêm entre si; b) o discurso produz elementos que trazem inteligibilidade à política externa, ao passo que exclui aqueles que não são relevantes; c) o discurso é construído com base na autorização e na legitimidade dos enunciadorees e do público-alvo; d) as formações discursivas competem e se articulam na política externa de modo a alcançarem hegemonia e permanecerem hegemônicas (MILIKEN, 1999).

Para os fins desta pesquisa, dois importantes pressupostos são levantados: o primeiro aponta para a definição dos discursos como práticas sociais, em que a linguagem verbal e outras semióticas com que se constroem os textos são parte do contexto sócio-histórico, e não apenas algo de caráter meramente instrumental, externo a pressões sociais (FOUCAULT, 2004); o segundo lida com o fato de que, tendo em vista o quadro de mudanças e continuidades existente na política externa, o

---

<sup>50</sup> Aqui, ressalta-se a importância do trabalho de Henrik Larsen (1997) sobre o estudo das políticas externas da França e da Grã-Bretanha no contexto da integração europeia na década de 1980, quando apresentou a hipótese de que, vistas como sistemas de significação, as políticas externas desses países foram articuladas em torno do discurso que cada um produzia sobre *nação, Europa, segurança* e a *natureza das relações internacionais*.

estudo do discurso auxilia na compreensão das representações sociais, do conjunto de identidades e de posicionamentos de um dado país (MILIKEN, op. cit.).

Neste trabalho, agrega-se, ainda, aquilo que foi defendido por Charaudeau (2013), quando trata do jogo das representações sociais. Ele afirma:

Para o que nos interessa, abordaremos a questão partindo da noção de representação social como fenômeno cognitivo-discursivo geral, (...) [d]epois nos interrogaremos sobre a necessidade de operar uma distinção entre *teorias*, *doutrinas* e *ideologias* para atingir o que constitui o fundamento desses sistemas de saber: os *imaginários sociodiscursivos* (p.193-194) (grifo do autor).

(...)

À medida que esses saberes, enquanto representações sociais, constroem o real como universo de significação, segundo o princípio de coerência, falaremos de “imaginários”. E tendo em vista que estes são identificados por enunciados linguageiros produzidos de diferentes formas, mas semanticamente reagrupáveis, nós os chamaremos de “imaginários discursivos”. Enfim, considerando que circulam no interior de um grupo social, instituindo-se em normas de referência por seus membros, falaremos de “imaginários sociodiscursivos” (p. 203).

Resta útil apresentar os principais elementos da AD a serem utilizados nas seções a seguir e com base no que foi apresentado nos parágrafos precedentes. O primeiro deles tem a ver com a noção de *representação social* aqui adotada: “discursos sociais que testemunham, alguns, sobre o saber de conhecimento sobre o mundo, outros, sobre um saber de crenças que encerram sistemas de valores dos quais os indivíduos se dotam para julgar essa realidade” (CHARAUDEAU; MAINGUENEAU, 2012, p. 433). Assim, o que se procurará identificar tem a ver com o sistema de valores sociais que pode ser apreendido do *corpus* e que compõe o discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, durante os anos de 2003 a 2010.

A segunda noção é a de *imaginário social*, que, segundo Charaudeau (op. cit.), “é efetivamente uma imagem da realidade, mas imagem que interpreta a realidade, que a faz entrar em um universo de significações” (p. 203). Para tanto, uma tentativa de caracterizar a realidade apresentada *pelo e no* discurso brasileiro de 2003 a 2010, em especial, sobre o tema do combate à fome e à pobreza, não é somente essencial mas utilitária aos fins da pesquisa.

O terceiro elemento é o de *imaginário sociodiscursivo*, em que pese a necessidade de compreender como, no campo do discurso político, e, no caso do discurso de política externa, busca-se sua utilização para efeitos de convencimento e de persuasão. Para esse fim, buscar-se-á identificar os aspectos discursivos que

justificam a noção de um discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza que se pretendeu apresentar à comunidade internacional. Assim,

[o]s imaginários sociodiscursivos circulam, portanto, em um espaço de interdiscursividade. Eles dão testemunho das identidades coletivas, da percepção que os indivíduos e os grupos têm dos acontecimentos, dos julgamentos que fazem de suas atividades sociais (CHARAUDEAU, op. cit., p. 207).

A esse respeito, de uma maneira geral, serão analisados os 145 pronunciamentos selecionados, tendo em vista o recorte já mencionado, buscando neles identificar o conjunto de elementos que justificam as estruturas discursivas principais do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza. Ademais, sempre que oportuno, serão apresentadas as ilustrações dos elementos ligados à teoria da AD, destacadas dos pronunciamentos que compõem o *corpus* deste trabalho.

### **3.2 Categorias de análise do discurso brasileiro em matéria de política externa**

Tendo sido apresentado o arcabouço teórico em que se baseia, mais especificamente, esta parte da pesquisa, passa-se agora ao trabalho mais detido da caracterização do *discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza*, produzido entre os anos de 2003 a 2010. Para Iñiguez (2004), “o ponto de partida da AD tem como base a premissa de que a relação social que o/a analista examina não está somente intermediada pela linguagem, e sim também controlada por ela” (p. 133). Assim, de uma forma geral, será necessário identificar, em meio aos mecanismos de controle existentes (códigos, padrões, convenções linguísticas, etc.), a construção discursiva possível para o que se pretende nesta pesquisa.

Durante o estudo dos componentes linguísticos e retóricos dos discursos de Lula da Silva coletados, buscou-se perceber zonas de projeção e de articulação de representações discursivas sobre o Brasil, voltadas à inserção internacional do país, mas, mais especificamente, no que diz respeito aos temas de combate à fome e à pobreza. Vale ressaltar que esse estudo não buscará contrapor a fala do Presidente

com a de seus homólogos, mas sim considerar como contraponto apenas sua própria coerência discursiva.

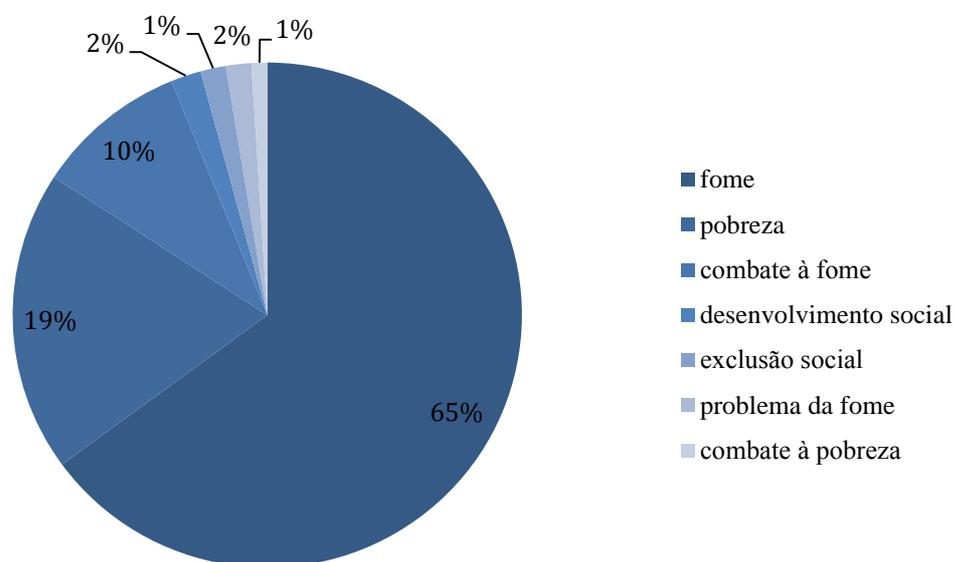
Em primeira instância, apresenta-se o quadro geral das categorias analíticas identificadas no *corpus* (145 pronunciamentos presidenciais):

a) *Marcas linguísticas primárias (locutor / interlocutor)*: foi observado o uso da pessoa restrita (eu) e ampliada (nós), para caracterizar o “Presidente”, o “Brasil”, o “governo”, a “comunidade internacional” e o “mundo emergente”, em marcas morfológicas diversas tanto nas formas pessoais quanto no uso de pronomes possessivos. No conjunto dos discursos, as expressões “Brasil”, “povo brasileiro”, “brasileiros”, “comunidade internacional” e “mundo desenvolvido” e expressões correlatas foram identificadas como interlocutores primários (eles / outros) da fala oficial brasileira.

b) *Atos de linguagem relacionados às expressões fome e pobreza*: com base na teoria desenvolvida por Austin (1990) sobre os atos de fala, foram identificados os seguintes atos ilocutórios (diferentes ações que se podem realizar por meios linguageiros): *enfrentar, combater, lutar, criar, defender, proteger, libertar, apoiar, sensibilizar, examinar, denunciar, comprometer-se, cooperar, compartilhar e ter responsabilidade*. Essas marcas verbais revelam a intenção de se produzir dizeres e preocupações sociais ligadas aos temas do combate à fome e à pobreza.

c) *Relevância das expressões fome e pobreza e elementos do mesmo campo lexical*: o Gráfico 2, abaixo, apresenta a proporção com que aparecem no universo dos dados coletados as expressões *fome* (846 ocorrências), *pobreza* (251 ocorrências), *combate à fome* (126 ocorrências), *desenvolvimento social* (25 ocorrências), *exclusão social* (21 ocorrências), *problema da fome* (21 ocorrências) e *combate à pobreza* (13 ocorrências) no *corpus* pesquisado. A escolha dessas expressões deu-se em função da observação de que os termos compunham campos lexicais semelhantes.

**Gráfico 2** – Frequência de palavras e expressões no *corpus* (porcentagem)

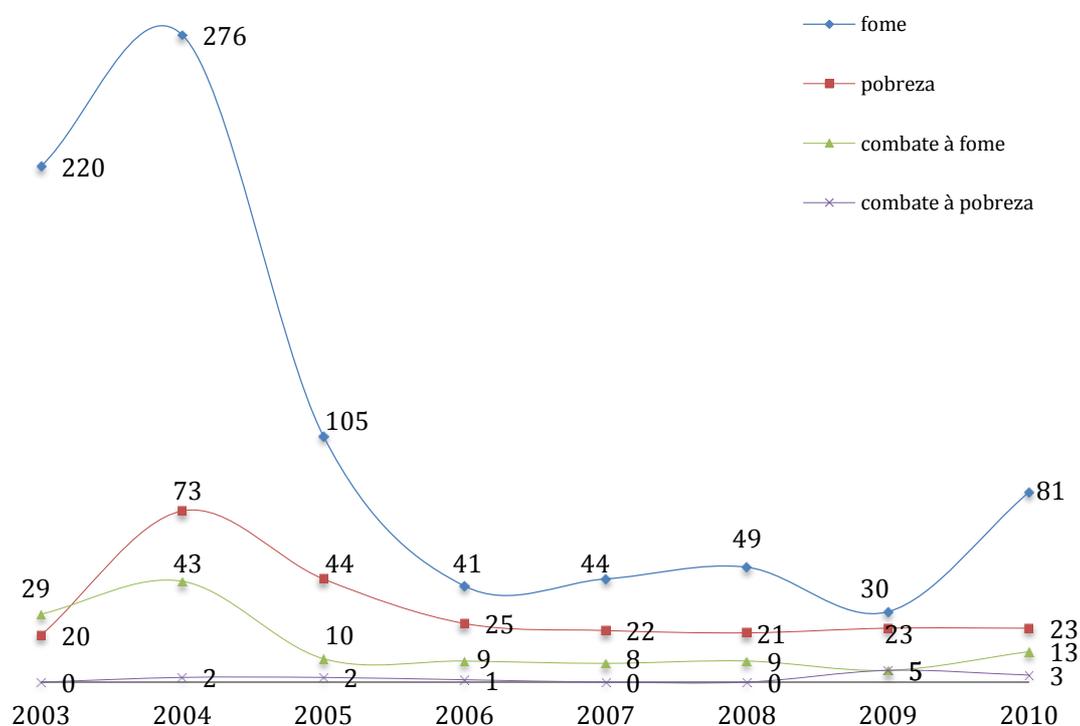


Fonte: Elaboração própria.

Também é válida a observação de como essas palavras e expressões foram utilizadas ao longo dos anos de governo de Lula da Silva, de 2003 a 2010. A esse respeito, o Gráfico 3 explora as curvas de utilização dos termos “fome”, “pobreza”, “combate à fome” e “combate à pobreza” ano a ano. De uma forma geral, sua análise revela que, a despeito de terem permanecido no *corpus*, no ano de 2004 as expressões atingem o ponto máximo das curvas, tendo a expressão “fome” sido mais utilizada do que todas as outras ao longo dos anos pesquisados.

Ademais, não obstante a tendência de queda das demais curvas a partir de 2004, a curva da expressão “fome” recupera seu crescimento a partir de 2009, tendo sido mencionada 81 vezes no ano de 2010; contudo o dado representa apenas 29,34% do número mais alto de sua curva: 276 menções em 2004. A elevação dessa mesma curva ao final do período explica-se em função da perspectiva de balanço de governo que Lula da Silva realizou em 2010, bem como, acredita-se, sugere o apoio à plataforma de governo de sua candidata à presidência, Dilma Rousseff: “Brasil, país rico é país sem pobreza”.

**Gráfico 3** – Frequência de palavras e expressões no *corpus* por ano



Fonte: Elaboração própria.

Com base nesses elementos, parte-se do pressuposto de que o discurso produzido pelo Brasil, de 2003 a 2010, sobre os temas de combate à fome e à pobreza, é o resultado de uma articulação linguística complexa, variável no tempo, mas capaz de apontar as formações ideológicas que, por muitas vezes, foram confrontadas ou sustentadas por outras formações ideológicas na fala oficial brasileira. A próxima seção trata com detalhe desses aspectos.

### 3.2.1 A caracterização do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza

O conceito de discurso, já definido, expõe a noção de que ele se estabelece em interação com outras práticas sociais, além de determinar funções e comportamentos em uma determinada época. Para Foucault (2004),

(...) certamente os discursos são feitos de signos; mas o que fazem é mais que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os torna irredutíveis à língua e ao ato da fala . É esse “mais” que é preciso fazer aparecer e que é preciso descrever (p. 56).

A despeito da impossibilidade de exaurir o tema e a análise do *corpus*, nesta seção, a descrição do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, produzido de 2003 a 2010, buscará atender aos seguintes objetivos: a) mapear e agrupar quatro dimensões discursivas identificadas na discurso oficial brasileiro no período mencionado, com base no conceito de formações ideológicas e discursivas da teoria de AD; b) apresentar os principais argumentos que sustentam a coerência discursiva da fala oficial brasileira sobre o tema do combate à fome e à pobreza.

Ressalte-se, contudo, que, no tratamento dos dados do referido *corpus*, o olhar do pesquisador se voltou, essencialmente, para a análise das diversas estratégias e dos inúmeros artifícios linguísticos próprios do discurso político observado, deixando fora da análise elementos extratextuais e temas considerados irrelevantes para a pesquisa.

### *3.2.1.1 Quatro dimensões sobre o combate à fome e à pobreza no discurso oficial brasileiro*

No percurso narrativo analisado (145 pronunciamentos produzidos de 2003 a 2010), ao menos quatro dimensões puderam ser identificadas: a) *dimensão conceitual sobre o combate à fome e à pobreza*; b) *dimensão histórica sobre o combate à fome e à pobreza*; c) *dimensão socioeconômica sobre o combate à fome e à pobreza*; d) *dimensão estratégica sobre o combate à fome e à pobreza*.

Na sequência, em cada um desses cortes, procurar-se á apresentar e identificar os principais aspectos discursivos e operacionais sobre o problema da fome e da pobreza na fala oficial brasileira do período.

*a) dimensão conceitual sobre o combate à fome e à pobreza no discurso brasileiro*

Os trechos identificados com essa dimensão no *corpus* estão relacionados, em primeira instância, com a conceituação, categorização e representação das expressões *combate à fome* e *combate à pobreza* no discurso brasileiro de 2003 a 2010.

Nos estudos da AD, há uma preocupação central em desfazer-se o laço existente entre as palavras e as coisas, confrontando a língua com a realidade que ela representa por meio de conceitos (POSSENTI, 2009). Uma importante tarefa de que tratou Lula da Silva durante os oito anos de governo foi definir os temas da fome e da pobreza com base na realidade enfrentada. Essa definição esteve relacionada inúmeras vezes à organização de ideias e argumentos teóricos, mas também retóricos sobre o que significava cada termo. De uma maneira geral, o que se pode perceber é que os temas sempre foram tratados de modo ambivalente, como se estivesse a identificar suas causas e soluções em coordenação, sem dissociá-los. Veja-se:

*A luta contra a fome é, na verdade, um passo fundamental para a superação da miséria, da pobreza, da falta de oportunidades e da desigualdade social.*<sup>51</sup>

*A fome é um problema social que precisa, urgentemente, ser enfrentado como um problema político. (...) Não nos esqueçamos nunca de que a fome é a mais cruel das armas de destruição em massa. (...) Apelo aos governos, organizações sociais, sindicatos e empresas para que reafirmem e ampliem seu compromisso, constituindo uma vigorosa parceria global pela superação da pobreza.*<sup>52</sup>

*A fome é parte de um ciclo vicioso que envolve a pobreza, a marginalização, o desemprego, a falta de educação e a discriminação. Em outras palavras, a fome é, acima de tudo, um problema de exclusão social. Ao concebermos a política social do meu governo, partimos do diagnóstico de que, no Brasil, não existe problema de oferta de alimentos. Tínhamos, sim, falta de renda e as conseqüentes dificuldades de acesso aos alimentos. Sobre essa base, determinei que o direito à alimentação passasse a fazer parte das políticas de Estado para atacar na raiz os problemas sociais que produzem a fome. Por isso, defendemos a reforma agrária, o apoio à agricultura familiar, a concessão de créditos e assistência técnica e a comercialização dos produtos agrícolas.*<sup>53</sup>  
(grifo nosso)

Essa compreensão do fenômeno, em termos de discurso, está relacionada com o tratamento multidimensional do problema da fome e da pobreza. As pesquisas mais

<sup>51</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do programa Fome Zero e instalação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Palácio do Planalto, 30 de janeiro de 2003.

<sup>52</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de líderes mundiais para a “Ação contra a fome e a pobreza”, na sede da ONU. Nova Iorque-EUA, 20 de setembro de 2004.

<sup>53</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à sede da representação da FAO para a América Latina e o Caribe. Santiago-Chile, 26 de abril de 2007.

recentes de Alkire e Foster (2011) têm procurado identificar o que compõe o quadro geral da pobreza mundial. Com base em 10 indicadores<sup>54</sup>, os autores identificaram que a nutrição representa uma das piores dimensões da pobreza atualmente. O efeito da insegurança alimentar na vida das populações, em especial, nas zonas menos desenvolvidas do planeta, perpetua o diagnóstico da pobreza e torna limitado o desenvolvimento econômico e social do país.

A abordagem apresentada por Lula da Silva, desde o início de seu mandato em 2003, é de que fome e pobreza, tratadas conjuntamente, deveriam ser parte de um mesmo tipo de problema a ser enfrentado: um problema político. Veja-se:

*Eu sempre achei que era preciso transformar a fome numa questão política. E, quando digo “uma questão política” não é criar um “partido da fome”. Quando a gente fala em política, todo mundo já pensa: “Bom, vai criar um partido, o Partido do Combate à Fome”. Não. Quando eu falo “transformar numa questão política” é quando as pessoas, dentro de casa, começarem a discutir o assunto; quando um filho falar para o pai, à noite, quando ele chegar do trabalho, cansado, e tirar o sapato para descansar: “Pai, e a questão da fome?” Quando a gente conseguir isso, teremos transformado a fome num problema político.*<sup>55</sup>

*O combate à fome é mais do que uma opção administrativa. É um dever político. Não pode depender do ânimo deste ou daquele governante. A fome não é algo relativo. Seu enfrentamento é um dever da sociedade civil e de todos os entes da Federação.*<sup>56</sup>

*A experiência brasileira e de outros países mostra que o enfrentamento do problema da fome exige, antes de mais nada, vontade e determinação política.*<sup>57</sup>  
(grifo nosso)

Essa “transformação” de que fala Lula da Silva é o elemento discursivo que utiliza para reforçar o argumento de mudança que tenta caracterizar seu governo. Dizer que o combate à fome deve ser *um dever político* manifesta sua preocupação em informar aos interlocutores de que os governos precedentes falharam nesse objetivo. Adicione-se a isso a ideia de compromisso “pessoal” que, por muitas vezes, o ex-Presidente procurou dar ao tema, como pode ser verificado no trecho

---

<sup>54</sup> No estudo, Alkire e Foster (2011) identificaram três dimensões da pobreza: Saúde (nutrição; mortalidade infantil); Educação (grau de escolaridade; taxa de matrícula) e Padrão de vida (uso de fogão a gás; taxa de saneamento básico; acesso à água; acesso à energia elétrica; acesso à moradia; acesso a bens).

<sup>55</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento da ONG Apoio Fome Zero. Hotel Unique/São Paulo – SP, 08 de julho de 2003.

<sup>56</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de sanção da Lei que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Brasília - DF, 15 de setembro de 2006.

<sup>57</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar. Roma-Itália, 16 de novembro de 2009.

selecionado: “Fiz dessa luta meu objetivo de vida, a prioridade maior de meu governo”<sup>58</sup>.

*b) dimensão histórica sobre o combate à fome e à pobreza no discurso brasileiro*

Nos documentos acessados, mostrou-se evidente a dimensão histórica no discurso brasileiro produzido entre 2003 e 2010. A atenção à relevância da História foi percebida, ao menos, sob dois aspectos: a) valorização de um elemento histórico circunscrito em uma dada formação discursiva para sustentar a narrativa discursiva pretendida; b) rejeição de um elemento histórico em função da necessidade de valorizar a narrativa discursiva pretendida.

Quanto ao primeiro aspecto, identificou-se na análise que o enunciador tenta criar uma “tradição de pensamento” brasileira sobre o combate à fome e à pobreza, sustentada na vida e na obra de Josué de Castro, o geógrafo da fome. Essa tradição, em termos de discurso, qualifica o discurso brasileiro e concede-lhe importância histórica, auxiliando o enunciador a afastar o aspecto anti-histórico de seu discurso, criticado pela opinião pública por conta da excessiva utilização da expressão “Nunca antes na história desse país”.

Os trechos selecionados tratam da menção à vida e à obra de Josué de Castro, geógrafo brasileiro, responsável por delinear e influenciar inúmeros instrumentos de política social de combate à fome e à pobreza. Do ponto de vista discursivo, ele é apresentado como o *pai do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza*. Veja-se:

O tema é muito conhecido de todos nós, porque não é de hoje que se fala da fome no Brasil. Em 1946, *Josué de Castro* escreveu um *best-seller* chamado “*Geografia da Fome*”. E, se nós analisarmos o que aconteceu de 1946 até agora, passados quase 60 anos, a gente percebe que a questão da fome continua com a mesma dimensão ou, quem sabe, até um pouco mais grave do que em 1946.<sup>59</sup>

*Um ilustre geógrafo brasileiro, meu conterrâneo Josué de Castro, já na década de 50, denunciava a fome como um flagelo fabricado pelos homens, contra os homens.*<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento da Conferência Latino-Americana contra a Fome Crônica no Marco das Metas do Milênio, Cidade da Guatemala-Guatemala, 12 de setembro de 2005.

<sup>59</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento da ONG Apoio Fome Zero. Hotel Unique/São Paulo – SP, 08 de julho de 2003.

<sup>60</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento da Conferência Latino-Americana contra a Fome Crônica no Marco das Metas do Milênio. Cidade da Guatemala-Guatemala, 12 de setembro de 2005.

Quis o destino que a segurança alimentar fosse incluída em nossas leis como um direito humano inalienável no mesmo ano que uma obra que mudou a compreensão nacional face à tragédia da fome se torna sexagenária. Em 1946, o médico, diplomata e militante socialista brasileiro Josué de Castro lançava “*Geografia da Fome*”, o livro que desvendou a verdadeira face de uma privação socialmente construída. E que, portanto, teria que ser enfrentada como uma questão política, e não como uma fatalidade natural. Quando escreveu sua mais conhecida obra, Josué de Castro sofreu pressões para que o título incômodo fosse substituído por outro mais ameno. (...) *Preferimos seguir a lição ensinada por Josué de Castro*: a injustiça socialmente produzida deve ser superada pela vontade coletiva e republicana de toda uma nação. Somente assim, a democracia política se realiza também como democracia social. Somente assim o bem-estar de cada um encontra sua contrapartida no bem-estar de todos.<sup>61</sup>

(grifo nosso)

Os trechos, apesar de terem sido produzidos em contextos diferentes (2003; 2005 e 2006, respectivamente), demonstram a importância histórica que o governo de Lula da Silva conferiu à atividade intelectual produzida por Josué de Castro desde a década de 1940 e sua inspiração para as gerações subsequentes. A esse respeito, Costa (2003) considera que

[a]o longo de mais de 50 anos decorridos desde a publicação de *Geografia da fome*, o quadro de desigualdades sociais, econômicas e regionais tem se mantido. Qualquer que seja o estudo ou a metodologia usada na sua execução, vamos deparar com milhões de brasileiros vitimados pela fome. (...) A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, idealizador do Projeto Fome Zero, abre uma perspectiva inteiramente nova para o tratamento do problema, principalmente por ele ter reiterado seu compromisso de fazer do combate à desnutrição uma das principais prioridades de seu governo (p. 92-93).

Serve como prova de que Josué de Castro pode ser o inspirador do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza durante os anos de 2003 a 2010 seu discurso na Conferência do Desarmamento, de 27 de maio de 1963, quando era embaixador chefe da delegação brasileira em Genebra, Suíça. Quando o tema prioritário da Conferência era a discussão sobre o uso de armas multilaterais e a negociação de acordos para a promoção do desarmamento, Josué de Castro decide incluir na conferência o tema pelo qual se tornou mundialmente reconhecido: o problema da fome. Veja-se:

---

<sup>61</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de sanção da Lei que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Brasília - DF, 15 de setembro de 2006.

Bien que le sujet ne soit pas tellement lié, apparemment, aux problèmes du désarmement et de la cessation des essais nucléaires, ce document [“Manifeste du droit de l’homme à se libérer de la faim”, produzido pela FAO] montre que des hommes se sont réunis pour *lutter contre la faim*, qui représente un fléau terrible dont l’humanité doit se libérer (...). Il est intolérable que le vaste réservoir de connaissances et de richesses qui existe dans le monde ne soit guère utilisé pour améliorer le sort du grand nombre de personnes qui en ont désespérément besoin. L’alimentation se place au premier plan des nombreux besoins de l’homme. (...) *Les problèmes sont complexes, vastes et de caractère urgent et ne peuvent être résolus que si les efforts sur le plan national sont soutenus par une assistance et une coopération internationales.*<sup>62</sup>  
(grifo nosso)

A atualidade do pensamento de Josué de Castro, do ponto de vista histórico, e o aspecto interdiscursivo que se manifesta no discurso brasileiro em análise são validados na ênfase que Lula da Silva colocou sobre o problema da fome e da pobreza: trata-se de uma luta, uma guerra, um combate, que só poderá ser vencido se tiver alcance internacional. A esse respeito, declarou:

Josué de Castro, valeu a pena você morrer pelo que você acreditou porque graças à sua coragem, à sua bravura e à sua determinação, *you mexeu com mentes e consciências, permitiu que depois de tanto tempo surgissem todos vocês participando do Consea, surgisse um Ministério de Combate à Fome.*<sup>63</sup>  
(grifo nosso)

O segundo aspecto identificado utiliza-se do argumento histórico para confrontar formações discursivas contrárias ao projeto discursivo que se pretendeu instaurar desde 2003 no Brasil: o de que o combate à fome e à pobreza deveria ser encarado como prioridade do governo. O trecho selecionado ilustra esse argumento:

Sei que muitos, antes de mim, tentaram enfrentar de algum modo o problema da fome no Brasil. *E se não o solucionaram, foi porque essa causa não teve a prioridade que merece nem contou com a indispensável mobilização da sociedade.* (...) É por isso que insisto: o Fome Zero não deve ser entendido como mais uma campanha temporária e emergencial contra a fome em algumas regiões do país. Ele é isso também, porque, como dizia o saudoso *Betinho*, “quem tem fome tem pressa”.<sup>64</sup>  
(grifo nosso)

---

<sup>62</sup> Discours prononcé par le Chef de la Délégation du Brésil, Ambassadeur Josué de Castro, le 27 mai 1963, Conférence du désarmement – Genève. (Anexo I)

<sup>63</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração dos 100 anos do nascimento de Josué de Castro. Recife-PE, 05 de setembro de 2008.

<sup>64</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do programa Fome Zero e instalação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Palácio do Planalto, 30 de janeiro de 2003.

Interessante notar também a menção a outro importante nome na luta contra fome e a pobreza no Brasil: Herbert José de Sousa, o Betinho (1935-1997). Sociólogo e ativista dos direitos humanos, foi o responsável pela concepção da ONG Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, que tem como objetivo mobilizar todos os segmentos da sociedade brasileira na busca de soluções para as questões da fome e da miséria. Essa menção ao nome de Betinho demonstra a preocupação do governo de Lula da Silva em associar seu discurso às práticas sociais de combate à fome e à pobreza concebidas, implementadas e consagradas no Brasil. O uso do recurso de argumento de autoridade (citação à frase do sociólogo) é o indicativo de que também pretende afastar qualquer tipo de “achismo” ou de reflexões pessoais sobre o tema em seu discurso.

*c) dimensão socioeconômica sobre o combate à fome e à pobreza no discurso brasileiro*

Nessa etapa da pesquisa, buscou-se identificar os trechos que justificassem a dimensão socioeconômica abordada no Brasil de 2003 a 2010 sobre o tema da fome e da pobreza. Para Vasconcelos (2005), no país,

as distintas formas de intervenção estatal na área de alimentação e nutrição são construídas, desconstruídas e/ou reconstruídas a partir do jogo de interesses econômicos, sociais e políticos que se opera entre os distintos segmentos sociais de cada conjuntura examinada (p. 440).

Em linha com o argumento teórico de que a fome tem uma causa econômica, mas produz consequências sociais, Lula da Silva definiu os novos rumos da política social de segurança alimentar em confronto com a constatação de movimentos históricos de acumulação de capital e da forma com que o Estado brasileiro havia lidado com o problema da fome até então. A ambiguidade entre a ortodoxia econômica que limitava os gastos sociais e uma articulação positiva de programas sociais teve de ser trabalhada no conjunto da sociedade, em especial, junto ao corpo empresário brasileiro. Os trechos seguintes justificam essa interpretação. Veja-se:

*A fome é consequência da pobreza mas, também, sua causa. (...) Ou seja, é preciso repartir melhor os bens que somos capazes de produzir. (...) Um dos aspectos mais bem sucedidos do Fome Zero é o envolvimento que nele vem tendo a iniciativa privada brasileira. Eu, possivelmente, não tenha assistido no Brasil nenhum movimento que tenha mobilizado tanto a*

*sociedade brasileira e os empresários brasileiros, como a política de combate à fome.*<sup>65</sup>

*Uma política de combate à fome, imprescindível à inclusão social pela qual lutamos, supõe a retomada sustentável do crescimento econômico, com expansão do emprego e da renda de vastos segmentos de nossas sociedades, que hoje se encontram à margem da produção, do consumo e da cidadania.*<sup>66</sup>

Esse é um desafio que está colocado para as gerações de dirigentes do século XXI: é ter claro que o combate à pobreza só será vencido se houver determinação, *se houver uma determinação de prioridade na política orçamentária de cada país, de tratar a questão da fome como coisa prioritária.* Se a gente esperar sobrar dinheiro no orçamento para cuidar da fome, nunca vai sobrar, porque os que têm acesso ao orçamento são gananciosos e querem todo o dinheiro para eles, e não fica nada para os pobres.

(grifo nosso)

#### *d) dimensão estratégica sobre o combate à fome e à pobreza no discurso brasileiro*

Essa dimensão, admite-se, é a que mais atendeu aos propósitos da política externa brasileira durante o governo de Lula da Silva, em função da relação entre as atividades de combate à fome e à pobreza que se realizavam no Brasil e sua inclusão nos arranjos de cooperação internacional entre 2003 e 2010.

Apontado desde o primeiro dia de governo como prioridade, o combate à fome durante o governo de Lula da Silva foi ao mesmo tempo identificado como dever nacional (“E quero propor isso a vocês: amanhã, estaremos começando a primeira campanha contra a fome neste país. É o primeiro dia de combate à fome”<sup>67</sup>.) e internacional, como pode ser verificado no trecho:

A fome, a pobreza e a exclusão são problemas essencialmente políticos e não apenas sociais ou estatísticos. Tenho procurado mobilizar a comunidade internacional para ampliar significativamente os recursos disponíveis para combater esses flagelos, oferecendo oportunidades de desenvolvimento aos países mais pobres. *Graças aos nossos esforços, a luta contra a fome e a pobreza está no centro da agenda internacional contemporânea.*<sup>68</sup>

(grifo nosso)

---

<sup>65</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do “Global Compact Leaders Summit”. Nova Iorque-EUA, 24 de junho de 2004.

<sup>66</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião de líderes mundiais para a “Ação contra a fome e a pobreza”, na sede da ONU. Nova Iorque-EUA, 20 de setembro de 2004.

<sup>67</sup> Pronunciamento à nação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após a cerimônia de posse. Parlatório do Palácio do Planalto, 01 de janeiro de 2003.

<sup>68</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita à sede da representação da FAO para a América Latina e o Caribe. Santiago-Chile, 26 de abril de 2007.

Para Fraundorfer (2013),

[o] Brasil se engajou na luta global contra a fome e a pobreza através da construção de quatro nós principais, em parceria com várias organizações internacionais (UNDP, PMA e FAO). Por um lado, o governo brasileiro lançou dois centros que difundiram globalmente o conhecimento brasileiro em diferentes planos [o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Centro de Excelência Contra a Fome do PMA]. (...) Por outro lado, o Brasil criou dois fundos que concentram uma considerável quantidade de recursos no engajamento em esforços de cooperação técnica baseado nos programas e na razão da Estratégia Fome Zero. O Fundo IBAS se concentra os recursos financeiros e institucionais da UNDP, Brasil, Índia e África do Sul, enquanto o Fundo FAO combina o conhecimento brasileiro com a infraestrutura institucional da FAO. Ambos difundem o conhecimento do Brasil através de projetos de curta e longa duração específicos, no mundo em desenvolvimento, em particular na América Latina e África. (p. 115).

Esse reconhecimento por parte da comunidade internacional subsidiou o discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza em vários momentos, tendo Lula da Silva destacado não apenas a importância do desenho institucional dos programas “carro-chefe” de seu governo, mas a necessidade de se repensar o conceito de políticas sociais. Veja-se:

O programa Fome Zero é complexo. Tão complexo quanto o inimigo que ele se propõe a combater. (...). E é por isso que o Fome Zero é mais, muito mais do que um programa de doação de alimentos. Essas doações emergenciais são necessárias, mas todos sabemos que não acabam com o problema. É preciso não apenas neutralizar os efeitos da fome, mas sobretudo atacar as suas causas.<sup>69</sup>

A erradicação da fome é um fim em si mesmo, *mas também deve ser vista como parte de uma redefinição mais ampla do modelo de desenvolvimento*, em que a inclusão social passa a ser fator essencial do próprio crescimento. *Não pode haver desenvolvimento sustentado se não houver política social.*<sup>70</sup>

Mais do que distribuir alimentos, estamos fortalecendo a agricultura familiar, estimulando a formação de cooperativas, criando infra-estrutura, gerando empregos formais e dando acesso à educação nutricional. Com incentivos fiscais, microcrédito e seguro agrícola, parcerias com empresas e entidades, estamos assegurando condições de competitividade ao pequeno produtor. *O conjunto de ações que integram o Fome Zero é, pois, parte central de uma grande transformação em curso no Brasil.* Ele demonstra que, com vontade política, a fome pode ser derrotada.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do programa Fome Zero e instalação do Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar. Palácio do Planalto, 30 de janeiro de 2003.

<sup>70</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do “Global Compact Leaders Summit”. Nova Iorque-EUA, 24 de junho de 2004.

<sup>71</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento da Conferência Latino-Americana contra a Fome Crônica no Marco das Metas do Milênio. Cidade da Guatemala-Guatemala, 12 de setembro de 2005.

(grifo nosso)

A inclusão dos temas sociais na agenda das relações internacionais, como já apontado no Capítulo 2, não é uma prática muito recente; contudo, tomando-se o caso brasileiro, vê-se que a tentativa, além de fazer parte do debate, foi também de contribuir para uma melhor compreensão do desenvolvimento social, instrumentalizado no eixo do aprendizado e da cooperação entre os países do Sul. Veja-se por meio dos trechos selecionados:

*O combate à fome e à pobreza deve começar pelo despertar de vocações produtivas nos países mais vulneráveis. O Brasil está fazendo sua parte. Investimos maciçamente em pesquisa e melhoramento agrícola. Oferecemos nossa experiência e nosso conhecimento a outros países em desenvolvimento, de que é exemplo a abertura, em 2007, do Escritório da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em Acra, Gana.*<sup>72</sup>

*Não teremos êxito no combate à fome se não mudarmos radicalmente os padrões de cooperação internacional. É preciso virar a página dos modelos impostos de fora. Não faz sentido que o FMI e o Banco Mundial imponham ajustes estruturais que inviabilizem as políticas públicas de estímulo à agricultura dos países mais pobres. Não podemos desperdiçar as experiências acumuladas nos próprios países beneficiários. Esse é o caminho trilhado pelo Brasil para cooperar com as nações mais pobres na luta contra a insegurança alimentar. Transferimos, sem condicionalidades, a tecnologia de ponta que revolucionou nossa agricultura e compartilhamos nossas exitosas políticas públicas de inclusão social.*<sup>73</sup>

(grifo nosso)

Do ponto de vista discursivo, nota-se a necessidade que manifesta Lula da Silva em apresentar o Brasil como um líder do Sul global, cujas experiências na área social podem ser utilizadas como exemplo à comunidade internacional. As marcas verbais no último período do trecho acima deixam claro ao interlocutor que essa cooperação tem o aspecto técnico (transferir), mas também ético e moral (compartilhar).

A esse respeito, Dauvergne e Farias (2012) consideram que,

[f]irst, Brazil has been able to draw on concrete achievements to justify and legitimate leadership in international development, and not just rely on

---

<sup>72</sup> Mensagem do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de encontro especial do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas sobre a crise alimentar mundial. Nova Iorque-EUA, 15 de maio de 2008.

<sup>73</sup> Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar. Roma-Itália, 16 de novembro de 2009.

rhetoric or ideological commonalities. Second, while the economic dimension of development remains high on the agenda, the social components of development—such as mitigating poverty and eradicating hunger—have been incorporated and brought to the forefront (p. 908-909).

Uma das principais críticas que se faz a respeito desse padrão de cooperação internacional implementado no Brasil a partir de 2003 é seu caráter humanístico e solidário, até certo ponto discutível. Faria e Paradis (2013) afirmam que

assistance provided to other countries from the South, in the form of technical or humanitarian assistance, can and has in fact been regarded as incompatible with the social obstacles Brazil still faces (p. 28).

Nesse sentido, o discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, no contexto da cooperação internacional, não se sustenta plenamente se levados em consideração os desafios impostos na área social no país. Ao fim de seu segundo mandato, em 2010, o Brasil de Lula da Silva ainda tinha 16,27 milhões de pessoas extremamente pobres, número que representava, à época, 8,5% da população brasileira<sup>74</sup>.

Com base nas quatro dimensões apresentadas, a próxima seção tratará de organizar o quadro analítico do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, apontando suas estruturas discursivas e interdiscursivas mais relevantes.

### **3.3 Quadro de análise do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza (2003-2010)**

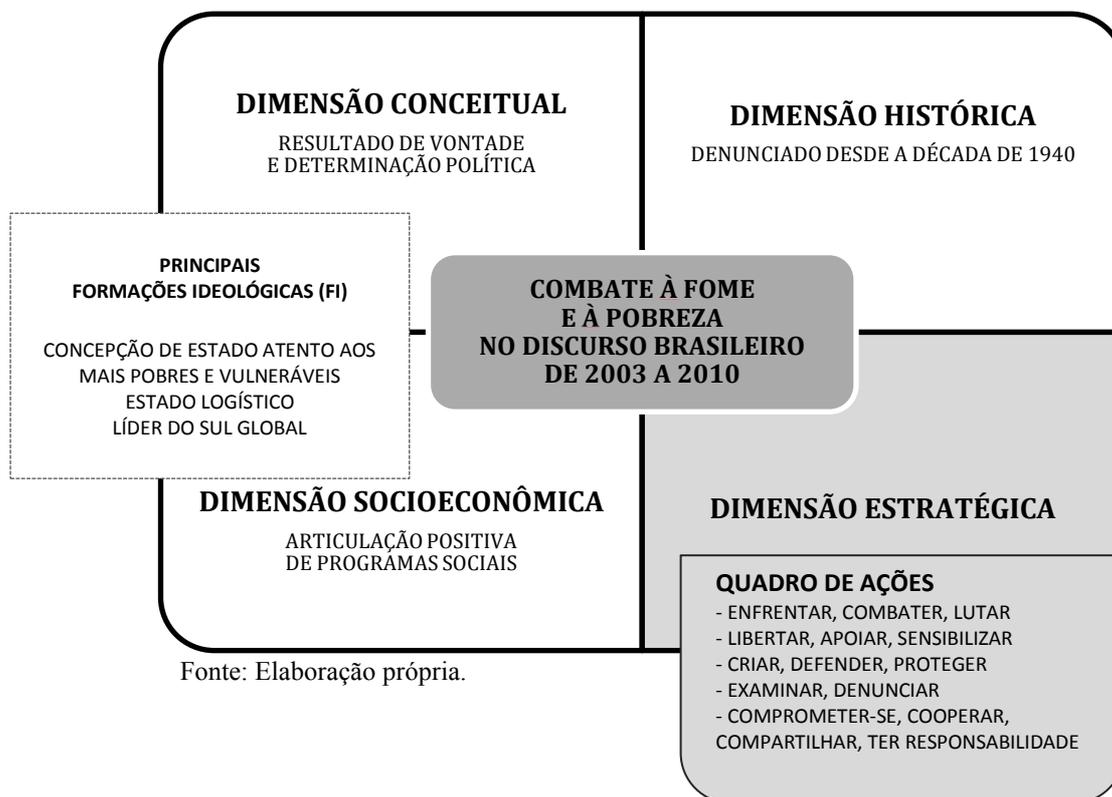
Tendo sido apresentadas as categorias de análise do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, em especial, as quatro dimensões analíticas identificadas com base no *corpus*, nesta parte final do capítulo ênfase será dada à elaboração de um quadro de análise. Nesse esquema, procurar-se-á reunir os principais elementos que auxiliam na compreensão sobre como funcionam as estruturas discursivas e

---

<sup>74</sup> De acordo com os resultados do Censo IBGE 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2010/SIS\\_2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2010/SIS_2010.pdf)>. Acesso em 01 de janeiro de 2015.

interdiscursivas na narrativa construída sobre o combate à fome e à pobreza no Brasil entre os anos de 2003 a 2010.

**Quadro 4** – Quadro de análise do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza (2003-2010)



No quadro acima, pode ser observada a estrutura discursiva do combate à fome e à pobreza no Brasil, entre 2003 e 2010, que se apoia nas quatro dimensões apresentadas na seção anterior. Se a dimensão conceitual interpreta o combate à fome e à pobreza como o resultado de vontade e de determinação política, a dimensão histórica aponta para a negligência com que o tema tem sido tratado na política nacional e internacional, o que o torna urgente que a sociedade civil e os governos sejam convencidos da dimensão do problema. No que concerne à dimensão socioeconômica, pretende-se dizer que a articulação positiva de programas sociais, como realizado no Brasil a partir de 2003, com os Programas Bolsa Família, Fome Zero e por meio da arranjo institucional de vários programas sociais sob o amparo do CadÚnico, pode despertar vocações produtivas nas economias e regiões vulneráveis e

dar autoridade moral aos países do Sul para cobrar dos países ricos um modo honesto e eficiente de gastar recursos no combate à fome e à pobreza. Com base na dimensão estratégica apontada, acredita-se que o Brasil pode desempenhar o papel de líder global nessa campanha contra a fome e a pobreza, tendo em vista seu exemplo e suas contribuições para a construção de uma governança global de segurança alimentar.

Do ponto de vista discursivo, as principais formações ideológicas que puderam ser observadas estão relacionadas com: a) a concepção de Estado em curso na América Latina desde os anos 2000, depois do fracasso da retórica neoliberal (SINGER, 2012), que centraliza a função social e política nos mais pobres; b) o conceito de Estado logístico que busca manter convergência positiva com a iniciativa privada, inclusive em ações sociais (CERVO, 2008); e c) a caracterização do Brasil como um líder do Sul global, que busca apresentar soluções para uma interação eficiente com as estruturas internacionais já estabelecidas, mas com perspectivas de atualizá-las, em parceria com os demais países do Sul (SARAIVA, 2013).

Todos esses elementos reunidos, em alguma medida, sinalizam para a noção de que as relações discursivas não são apenas internas ao discurso; mas que produzem conexões entre conceitos, palavras, ideias, pensamentos e proposições. Diante da análise do *corpus*, percebeu-se que muitos desses discursos já estão em prática na sociedade, ao passo que outros são unidades discursivas projetadas que se pretende implementar e torná-las hegemônicas.

### **3.4 Considerações finais**

Neste último capítulo, buscou-se caracterizar o que se procurou chamar de discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza ao longo deste trabalho. Tendo em vista o caráter metodológico, algumas ações foram realizadas para alcançar tal fim. A primeira delas teve a ver com a apresentação do quadro epistemológico de que faz uso a teoria de análise de discurso. Foram levantadas as principais abordagens que trouxeram o discurso como objeto de pesquisa nas ciências sociais e linguísticas mais recentemente.

Em seguida, tratou-se da importância da ideologia nos estudos discursivos, em função de sua manifestação concreta no discurso, por meio da materialização de formações sociais variadas. Essa abordagem foi necessária para que se pudesse alcançar o principal propósito deste trabalho neste capítulo: identificar o que compunha o discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza produzido entre 2003 e 2010.

Embora já houvesse sido apresentado, no primeiro capítulo, o conjunto das principais abordagens de análise de política externa, foi fundamental, neste etapa do trabalho, compreender a interação dos estudos sobre discurso com aqueles sobre política externa, esta considerada como parte do discurso político.

A compreensão das interações discursivas que ocorrem no discurso de política externa puderam auxiliar o analista a identificar as estruturas discursivas hegemônicas no *corpus* coletado para este trabalho e realizar a caracterização do discurso brasileiro. Ademais, também foi importante trazer ao texto os principais resultados da pesquisa nos dados primários coletados, isto é, os gráficos que apresentaram a ocorrência de palavras e expressões correlatas identificadas no *corpus*, por meio da apresentação de categorias analíticas específicas: as quatro dimensões e o quadro de análise do discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, em que se puderam observar o esquema discursivo selecionado com base no *corpus*.

A despeito de não ser isenta de contradições, a construção narrativa de combate à fome e à pobreza realizada a partir de 2003 tem sido sustentada por formações ideológicas variadas, identificadas no tempo histórico mais recente, mas também sustentadas por argumentos de fundo, como aquele produzido por Josué de Castro. As estratégias discursivas utilizadas, em grande parte, concentram-se na conceituação do problema da fome e da pobreza, e deixam à experiência brasileira o papel de indicar as ações que devem ser tomadas para superá-lo.

Diante do exposto, passe-se à conclusão das discussões apresentadas nesta dissertação de mestrado, buscando-se apresentar as principais considerações e apontar perspectivas para o desenvolvimento do tema em trabalhos futuros.

## CONCLUSÃO E PERSPECTIVAS

O objetivo principal desta dissertação de mestrado, como indicado na Introdução, foi o de identificar o discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza produzido durante o governo de Lula da Silva (2003-2010), procurando indicar seus fundamentos e operadores discursivos e relacioná-los às iniciativas empreendidas junto a parceiros internacionais, em benefício da consolidação da inserção internacional do Brasil no período.

Desde o início das pesquisas, já se apontava a dificuldade de alcançar esse objetivo se não fossem levados em consideração, ao menos, três aspectos: a) a caracterização da política externa brasileira no conjunto das políticas públicas do Estado, aberta ao escrutínio e à observação da sociedade; b) a compreensão sobre como os temas sociais interagem com a agenda internacional contemporânea, em especial, com a agenda de política exterior do Brasil; c) e a identificação de quais elementos produzem e sustentam o discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza que se tornou mais evidente a partir do ano de 2003.

Sob essa ótica, decidiu-se por uma divisão do trabalho em três capítulos, em que se procurou mobilizar vertentes bibliográficas acerca do conceito de política externa; da história e da análise da política externa brasileira, com ênfase na atitude cooperativa do Brasil com a comunidade internacional; dos estudos sobre os temas sociais na agenda internacional, em especial, aqueles relacionados à fome e à pobreza (com ênfase especial às políticas implementadas no Brasil); e dos estudos sobre o discurso, sua especificidade nas ciências sociais e sua aplicabilidade à análise política pretendida.

A esse respeito, verificou-se que a mudança no perfil e na orientação da política exterior brasileira durante o governo de Lula da Silva (2003-2010) não é apenas o resultado da consolidação do processo democrático no país, mas também o resultado de uma maior interação entre diversos setores da sociedade, que veem no ambiente internacional parte de seus interesses identificada. A defesa de uma projeção internacional mais autônoma e proativa estaria em consonância com a discussão de um novo modelo de desenvolvimento no seio da comunidade internacional.

Essa discussão, como vista, tem raízes históricas, e, mais especificamente, pode ser datada a partir da década de 1990, quando foi tema de inúmeras conferências

internacionais que trouxeram para o centro do debate os problemas sociais observados em todo o planeta; contudo, deve-se ponderar que esse debate ainda não foi esgotado e que, somente em circunstâncias pontuais, líderes e governos incluíram tais temas em suas agendas. Essa inclusão, no caso do Brasil, tornou-se mais evidente depois da crise do modelo de inserção internacional baseado na retórica neoliberal.

Essa crise, verificada na América Latina, a partir do final da década de 1980, promoveu mudanças na concepção que os governos apresentavam acerca do desenvolvimento econômico e social. Para o Brasil, foi o momento em que a sociedade civil organizada reforça sua participação, cada vez mais, no debate sobre as melhores estratégias para o equacionamento dos grandes problemas sociais vivenciados no país, entre eles, a fome e a pobreza.

Desde a década de 1940, Josué de Castro já apontava que a fome deveria ser tratada como um problema político e não apenas estatístico; contudo, as políticas de combate à fome no Brasil foram implementadas com base em diagnósticos variados ao longo dos anos. Foco na distribuição, no abastecimento, no estímulo à produção de alimentos, no assistencialismo e na universalização de políticas sociais, ou na atualização do tema da segurança alimentar, por meio da criação de um sistema de proteção social, representam algumas das fases do que foi feito no país para mitigar os efeitos mais severos da fome e da pobreza.

Com a mudança na compreensão do fenômeno da cooperação internacional, e, mais recentemente, com a consolidação da Cooperação Sul-Sul, a evolução do quadro social brasileiro tem sido observada e demandada por agentes internacionais e governos estrangeiros. Porque esteve em consonância com o modelo de inserção internacional implementado durante o governo de Lula da Silva, o combate à fome e à pobreza alcançou dimensão estratégica e o país passou a integrar o grupo de países considerados como portadores de experiências bem-sucedidas no tema.

Essa foi a observação mais pontual para que o pesquisador pudesse admitir a existência de um discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza, tendo em vista a relação que o discurso mantém com as práticas sociais. Depois da observação, passou-se a considerar de que forma esse discurso interage com as práticas sociais implementadas no Brasil e apresentadas aos interlocutores internacionais. Os dados empíricos acerca da internacionalização de programas sociais brasileiros, como o Fome Zero e o PAA, apenas apontavam para a dimensão estatística dessa problemática.

Viu-se que, para além da discussão sobre se essas ações integram o conjunto das ações de política externa implementadas no período, elas fazem parte de um projeto discursivo ainda maior, que pretende sustentar aspirações e projeções internacionais imaginadas a partir de 2003.

Em um esforço de síntese, poder-se-ia dizer que a análise dos 145 pronunciamentos acessados e das ações selecionadas sobre a política externa brasileira para compor o *corpus* deste trabalho revelou as seguintes considerações:

1) A compreensão da política externa como parte do conjunto das políticas públicas realizadas pelo Estado e avaliadas pela sociedade tornou realizável o manejo de temas, como a fome e a pobreza, na agenda de política externa do Brasil. O contexto histórico nacional e internacional tem definido a urgência para o tratamento dos temas, ainda que as perspectivas de equacionamento tenha um caráter mais retórico.

2) A precariedade da articulação entre o projeto discursivo empreendido por Lula da Silva entre 2003 e 2010 e as ações efetivas de combate à fome e à pobreza no Brasil e no mundo não prejudicaram o modelo de inserção internacional pretendido no período. A inclusão dos temas sociais na agenda internacional formulada e implementada pelo Brasil, de 2003 a 2010, instrumentalizou o papel protagônico que almejava o país; principalmente porque os arranjos de cooperação internacional entre países com níveis de desenvolvimento comparáveis ou menores foram o melhor ambiente para a produção de resultados favoráveis ao discurso brasileiro de combate à fome e à pobreza.

3) Esse discurso, apoiado por um amplo quadro de institucionalização do sistema de proteção social no Brasil, com a criação de Ministério e outros órgãos, tem se mostrado consistente ao longo dos anos e pretende-se que seja hegemônico com relação à discussão de novos modelos de desenvolvimento, em especial, o de desenvolvimento social; contudo, quando levado ao ambiente internacional, já se notam evidências de seu desgaste, em parte, em função das críticas feitas à transferência desse modelo para realidades pouco compatíveis e da falta de articulação institucional entre os agentes nacionais. Ressalte-se, ainda, que a observação, no *corpus*, da diminuição da frequência das expressões ligadas ao tema no período observado também é sintomática da perda relativa de relevância do tema.

Diante do exposto, acredita-se na necessidade de investigações mais aprofundadas acerca dos componentes sociais em agendas de política externa, uma

vez que, longe de serem estáveis, esses temas suscitam atitudes dos governos e da comunidade internacional que têm ido além da celebração de acordos e de parcerias, e adentrando e concebendo práticas sociais ainda não analisadas. Por reconhecer que há uma necessidade cada vez mais crescente de investigar as novas discussões sobre o desenvolvimento, roga-se que os próximos trabalhos ligados à compreensão do combate à fome e à pobreza no Brasil e no mundo não deixem de considerar também sua dimensão discursiva. A compreensão do fenômeno discursivo representa, em alguma medida, um elo entre ideias, fenômenos, conceitos e a prática da política externa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Artigos e Livros

ADLER, Emanuel. Seizing the Middle Ground: constructivism in world politics. *European Journal of International Relations*, 3. 1997. p. 319-363.

ALENCAR, Álvaro Gurgel de. Do conceito estratégico de segurança alimentar ao plano de ação da FAO para combater a fome. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol.44 no.1 Brasília Jan./Jun, 2001.

ALKIRE, S; FOSTER, J. Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Journal of Public Economics*, Volume 95, Issues 7-8, August 2011, pp. 476-487.

ALLISON, Graham T.; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman, 1999.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 47 (1), 2004. pp. 162-184.

\_\_\_\_\_. Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*. 49 (1), 2005. pp. 95-116.

\_\_\_\_\_. Pensamento e Ação da Diplomacia de Lula: uma visão crítica. *Política Externa*, v. 19, n. 2, set-out-nov, 2010.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos de estado*. Trad. Walter José Evangelista e Maria Laura Viveiros de Castro. 2 ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985. 128 p.

ALVES, José Augusto Lindgren. A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 40, n. 1, 1997, pp. 142-166.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.

AUSTIN, J. L. *Quando dizer é fazer*. Porto Alegre: ARTMED, 1990.

AYLLÓN, Bruno; LEITE, Iara. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Contribuições e Desafios. *Meridiano 47*, n. 113, 2009. p.17-18.

AZEVEDO, Darana Carvalho de; BURLANDY, Luciene. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. *Revista Katálysis*. Florianópolis v. 13 n. 2. jul./dez. 2010, pp. 201-209.

BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e filosofia da linguagem*. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano da; TAKAGI, Maya. Políticas de combate à fome no Brasil. In.: ANDRADE, Manuel Correia de. *et. alli. Josué de Castro e o Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Pensamento Radical). pp. 11-38.

BERNAL-MEZA, Raúl. International thought in the Lula era. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 53 (special edition): 2010. pp. 193-213.

BHALLA, A. S.; LAPEYRE, Frédéric. *Poverty and Exclusion in a Global World*. 2. ed. Palgrave Macmillan, 2004.

BRASIL, Pilar Figueiredo; GALVÃO, Thiago Gehre. Segurança alimentar, solidariedade internacional e a política externa no governo Lula (2003-2010). 3º Encontro Nacional ABRI 2011.

BURGES, Sean W. Auto-estima in Brazil: the logic of Lula's south-south foreign policy. *International Journal*. Autumn 2005. P. 1133-1151

BUZAN, Barry. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2004.

CACCIA BAVA, S. A produção da agenda social mundial: uma discussão sobre contextos e conceitos. In: *Mitos e realidades sobre inclusão social, participação cidadã e desenvolvimento local*. PGU-AL, 2003. Disponível em: <www.polis.org.br>.

\_\_\_\_\_. Tecnologia social e desenvolvimento local. In: FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. (Org.). *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e de cidadania*. Brasília: Ipea, 2014.

CARLSNAES, Walter. Foreign Policy. In.: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. *Handbook of International Relations*. London: SAGE Publications, 2007. p. 331-349.

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem e Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1996.

CASON, Jeffrey W; POWER, Timothy J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the

Cardoso-Lula Era. *International Policital Science Review*. vol. 30, No. 2, 2009. pp. 117–140.

CASTRO, Josué de. *Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo*. 1º volume. 4. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957.

\_\_\_\_\_. *Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população do mundo*. 2º volume. 8. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1968.

CASTRO, Anna Maria (org.). *Fome, um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro*. Petrópolis: Vozes, 1984.

CERVO, Amado Luiz. Editorial - a política exterior: de Cardoso a Lula. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol.46, n.1, 2003. pp. 5-11.

\_\_\_\_\_. Os objetivos da política exterior de Lula. *Meridiano 47*, nº 47, junho de 2004. Disponível em: [http://www.relnet.com.br/Arquivos/HTML/2004/A\_7873.html]. Acesso em 23 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. Brazil's rise on the international Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 53 (special edition): 2010, p. 7-32.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias*. 3. ed. São Paulo: Saraiva; Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2013.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antonio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*. n. 57 (2), 2014, pp. 133-151.

CHARAUDEAU, Patrick. A quoi sert l'analyse du discours politique? *Análisi del discurs polític*. IULA-UPF, Barcelone, 2002.

\_\_\_\_\_. *Discurso político*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2013.

CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. *Dicionário de Análise do Discurso*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2012.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em Perspectiva Histórica. *Dados*, vol I, 28, no 1, 1985.

CLAPP, Jennifer. *Hunger in The Balance: The new politics of international food aid*. New York: Cornell University Press, 2012.

CLAY, Edward J. Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System. *Development Policy Review*, Vol. 21, No 5-6, 2003.

COHEN, Bernard C.; HARRIS, Scott A. Foreign Policy. In.: GREENSTEIN, Fred I; POLSBY, Nelson W. (eds). *Handbook of Political Science*, vol 6: Policies and Policymaking. Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.

CORNELET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, jun-jul, 2014.

CORRÊA, Márcio Lopes. *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília, [s.n.], 2010.

CORTEN, A. Discurso e representação do político. In: INDURSKY, F; FERREIRA, M. C. L. (Org.) *Os múltiplos territórios da Análise do Discurso*. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzato, 1999. p.37-52.

DAUVERGNE, Peter; FARIAS, Débora B. The rise of Brazil as a global development power. *Third World Quarterly*, v. 33, n. 5, 2012, pp. 903-917.

DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; LOPES, Dawisson Belém; CASARÕES, Guilherme. Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003–2010). *Bulletin of Latin American Research*. v. 32, issue 4, 2013. pp. 468-482.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo sociológico*. vol.15 n.2. São Paulo, Nov. 2003. pp. 63-101.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*. Paris: Dallouz, 1993.

EPSTEIN, Charlotte. Who speaks? Discourse, the subject and the study of identity in international politics. In: *European Journal of International Relations*. 30 April 2010. Disponível em: [<http://ejt.sagepub.com/content/early/2010/04/28/1354066109350055>]

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de e PARADIS, Clarisse Goulart. Humanism and solidarity in brazilian foreign policy under Lula (2003-2010): theory and practice. *Brazilian Political Science Review* [online]. 2013, vol.7, n.2 [citado 2013-11-05], pp. 8-36. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1981-38212013000200001&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212013000200001&lng=pt&nrm=iso)>.

FIORI, José Luis. O Brasil e seu 'entorno estratégico' na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (org.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro, RJ: FLACSO Brasil 2013. pp. 31-52.

- FIORIN, José Luiz. *Elementos de análise do discurso*. São Paulo: Contexto, 2002.
- FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- \_\_\_\_\_. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2004.
- FRAGA, L. Autogestão e tecnologia social: utopia e engajamento. In: BENINI, E. et al. (Orgs.). *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. 2nd ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011.
- FRANK, Robert (org.). *Pour l'histoire des relations internationales*. Paris: PUF, 2012.
- FRAUNDORFER, Markus. Fome Zero para o mundo – a difusão global brasileira do Programa Fome Zero. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. v. 2. n. 4, julho-dezembro, 2013. pp. 97-122.
- GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (org.). *Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro, RJ: FLACSO Brasil 2013. pp. 53-68.
- GOUREVITCH, Peter. Second image reversed: the international sources of domestic politics. *International Organization*, vol. 32, n.4, 1978, p. 881-912.
- HANSEN, Lene. *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. London: Routledge, 2006.
- HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1. Mar 1990, pp. 3-21.
- HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. London: Palgrave Macmillan, 2002.
- HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*. Especial em português. 2010. pp. 22-41.
- HOLLIS, Martin; SMITH, Steven. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- HOPKINS, Raymond F. Reform in the international food aid regime: the role of the consensual knowledge. *International Organization*, Vol. 46, 1992.
- HUDSON, Valerie M. *Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory*. Rowman & Littlefield Publishers, 2007.
- HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?. *International Affairs*, vol. 82, n. 1, 2006, p. 1-19.

\_\_\_\_\_.Lula's Brazil: a rising power, but going where?. *Current History*. February 2008. pp. 51-57.

IÑIGUEZ, Lupicínio. *Manual de Análise do Discurso em Ciências Sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

KEOHANE, Robert O. Institutional Theory and the realist challenge after the Cold War. In.: BALDWIN, David A. (ed.). *Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate*. New York: Columbia University Press, 1993.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e da política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

\_\_\_\_\_.A Política Externa Brasileira: necessidades internas x possibilidades externas. *Problemas Brasileiros*, n. 375, mai-jun, 2006.

LARSEN, Henrik. *Foreign Policy and Discourse Analysis*. France, Britain and Europe. London: Routledge, 1997.

\_\_\_\_\_.British and Danish European Policies in the 1990s: a discourse approach. *European Journal of International Relations*. 5, 1999. p. 451-483.

LENTNER, Howard H. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. *Review of Policy Research*, 2006.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, julho/dezembro, 2000. pp. 265-303.

\_\_\_\_\_.A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol.48 no.1 Brasília Jan./Jun 2005a.

\_\_\_\_\_.Aspiração internacional e política externa. *RBCE*. v. 82. 2005b. pp. 4-19.

\_\_\_\_\_.Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 83. Edição Especial LATN Série Brief. A política comercial do governo Lula, maio-junho, 2005c, pp. 16-20.

\_\_\_\_\_.Tradição e inovação na política externa brasileira. *Plataforma Democrática*. Working paper n. 3. Julho de 2010. pp. 2-22.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*. v. 82. I. 2006. pp. 21-40.

LIMA, Maria Regina Soares de; DUARTE, Rubens de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula. *Observador On-Line*. v. 8. n. 9. 2013. Disponível em: <

[https://www.academia.edu/5078472/Diplomacia\\_presidencial\\_e\\_politiza%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_pol%C3%ADtica\\_externa\\_Uma\\_compara%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_governos\\_FHC\\_e\\_Lula](https://www.academia.edu/5078472/Diplomacia_presidencial_e_politiza%C3%A7%C3%A3o_da_pol%C3%ADtica_externa_Uma_compara%C3%A7%C3%A3o_dos_governos_FHC_e_Lula)>. Acesso em 13/12/2014.

LIMA, Thiago. Fome e Relações Internacionais: uma agenda oportuna para o Brasil. *Carta Internacional*. v. 9. n. 1. janeiro/junho, 2014. pp. 94-104.

LORENZO, Marina de Carvalho. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In.: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e de cidadania. Brasília: Ipea, 2014. pp. 397-415.

MAINGUENEAU, Dominique. *Novas tendências em análise do discurso*. 3 ed. Campinas, SP: Pontes, 1997.

McDONALD, Bryan L. *Food Security*. Cambridge: Polity, 2010.

MCMICHAEL, Philip. The World Food Crisis in Historical Perspective. *Monthly Review*. Vol. 61, No 03, 2009.

MEARSHEIMER, John. Back to the Future: instability in Europe after the Cold War. In.: BROWN, Michael E.; LYNN-JONES, Sean M.; MILLER, Steven E. (eds.). *The Perils of Anarchy: contemporary realism and international security*. Cambridge, MA: MIT Press, 1995.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 35. n.1, janeiro/junho, 2013. pp. 11-41.

MILLIKEN, Jennifer. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations*. 5(2). 225-254. 1999.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, 51, 1997. p. 513-553.

MUGGAH, Robert; e HAMANN, Eduarda Passarelli (2012). Brazil's generous Diplomacy: Friendly Dragon or Paper Tiger?, *Revue internationale de politique de développement* [online], 3, inserida online 27 mar. 2012, Acesso em 16 jul. 2012. Disponível em: <<http://poldev.revues.org/1009>>

MUSSALIM, Fernanda; BENTES, Anna Christina. (Orgs.). *Introdução à Linguística 1: domínios e fronteiras*. São Paulo: Cortez, 2006a.

MUSSALIM, Fernanda; BENTES, Anna Christina. *Introdução à Linguística 2: domínios e fronteiras*. São Paulo: Cortez, 2006b.

ONUF, Nicholas. *World of our making*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PÊCHEUX, Michel; FUCHS, Catherine. A propósito da análise automática do discurso: atualização e perspectivas (1975). In: GADET, F. e HAK, T. *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. Campinas-SP: Editora da UNICAMP, 1990.

PÊCHEUX, Michel. *O discurso*. Estrutura ou acontecimento. Campinas: Pontes, 1990.

\_\_\_\_\_. Análise automática do discurso (AAD-69). In: GADET, F. e HAK, T. *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*. Campinas-SP: Editora da UNICAMP, 1990.

PENNA FILHO, Pio. Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil. In.: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. v2. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIETERSE, Jan Nederveen. Discourse analysis in international development studies. *Journal of Multicultural Discourses*. v. 6. n. 3. November, 2011. pp. 237-240.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012.

POSSENTI, Sírio. *Discurso, estilo e subjetividade*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001. (Texto e linguagem)

\_\_\_\_\_. *Os limites do discurso: ensaios sobre discurso e sujeito*. São Paulo: Parábola Editorial, 2009.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In.: *International Organization*. Vol. 42, Summer 1988, p. 427-460.

\_\_\_\_\_. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista Sociologia Política*. Curitiba, v. 18, n. 36, Junho 2010, p. 147-174.

RENOUVIN, Pierre. *Histoire des relations internationales*. t. 7. Les crises du XXe siècle, de 1914 à 1929. Paris: Hachette, 1963.

RICUPERO, Rubens. “À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível: a política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)”. *Novos Estudos*. n. 87. Julho, 2010. pp. 35-58.

\_\_\_\_\_. Carisma e Prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. *Política Externa*, v. 19, n.1, pp. 27-42.

RODRIGUES, José Honório. *Interêsse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

ROSENAU, James N. (org.) *Domestic Sources of Foreign Policy*. Londres: Collier-Macmillan Limited, 1967.

\_\_\_\_\_. *National Interest*. International Encyclopedia of the Social Sciences, 1968.

RUBARTH, Ernesto Otto. *A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

RUGGIE, John Gerard. *Constructing the World Polity*. London: Routledge, 1998.

SANAHUJA, José Antonio. Post-Liberal Regionalism: S-S Cooperation in Latin America and the Caribbean. In.: *Poverty in Focus: South-South Cooperation: the same old game or a new paradigm?* International Policy Center for Inclusive Growth; UNDP: Brasília. Number 20. [s.d.]

SANCHEZ, Michelle Raton. et. alli. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista Sociologia Política*. Curitiba, 27, nov. 2006, pp. 125-143.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol.50, n.2, 2007. pp. 42-59.

\_\_\_\_\_. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. In.: *Relações Internacionais*. no.37 Lisboa, Mar. 2013. pp. 63-68.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOARES, Fábio Veras; ARRUDA, Pedro. Social Technologies and Public Policies in Brazil. In.: BAUMANN, Renato Coelho; FARIAS, Tamara Gregol de. *BRICS Academic Forum (6<sup>th</sup> Rio de Janeiro)*. Brasília: IPEA, 2014. pp. 309-319.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. Política exterior do Governo Lula: o desafio africano. In.: *Revista Brasileira de Política Internacional*. vol.45 no.2 Brasília, Jul/Dez. 2002. pp. 5-25.

\_\_\_\_\_. *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

\_\_\_\_\_. Federalismo e relações internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 429-457.

\_\_\_\_\_. *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 36. n. 1. Janeiro/junho, 2014. pp. 9-41.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, no 16, jul/dez 2006, pp. 20-45.

TANSEY, Geoff; RAJOTTE, Tasmin (eds). *The Future Control of Food A Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security*. Londres e Ottawa: Earthscan, 2008.

TAKAGI, Maya. SANCHES, Adoniram. SILVA, José Graziano da. Programa de Aquisição de Alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome. In.: MDS. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. p. 26-33.

TREVISAN, André Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: 42(3), Mai-Jun, 2008. pp. 529-550.

VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*. Campinas, 18(4). jul./ago., 2005, p. 439-457.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo sociológico* [online]. 2003, vol.15, n.2, pp. 31-61.

WAEVER, Ole. Explaining Europe by decoding discourses. In.: WIVEL, Anders. (ed.) *Explaining European Integration*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 1995a.

WÆVER, Ole. Securitization and Desecuritization. In: LIPSCHUTZ, Ronnie (Ed.). *On Security*. New York: Columbia University Press, 1995b. p. 46-86.

WALKER, Robert B. J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

WALTZ, Kenneth. International Politics is not Foreign Policy. *Security Studies*, 6. 1996. p. 54-57.

\_\_\_\_\_. *Man, state, war*. New York: Columbia University Press, 1959.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; SILVA, Marina da Cruz. Combate à fome e à miséria no governo Lula: garantia do direito à alimentação?. *Revista Espaço Acadêmico*. N. 129, Fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/14240/8665>>. Acesso em 03 de janeiro de 2014.

### **Dissertações e Teses**

ALBUQUERQUE, Felipe Leal Ribeiro de. 2013. Atores e agendas da política externa brasileira para a África e a instrumentalização da cooperação em segurança alimentar (2003-2010). *Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. Processo Decisório em Política Externa no Brasil. *Tese de doutorado*. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009.

FRANÇA, Cássio Luiz de. Formação de agenda e processo decisório nos governos FHC e Lula: uma análise sobre a dinâmica e as oportunidades de negociação no processo de tomada de decisão do setor elétrico. *Tese de doutorado*. Escola de Administração de Empresas de São Paulo: Fundação Getúlio Vargas: São Paulo, 2007.

LEITE, Iara Costa. O envolvimento da Embrapa e do Senai na Cooperação Sul-Sul: da indução à busca pela retroalimentação. *Tese de doutorado*. Instituto de Estudos Sociais e Políticos: Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2013.

PINHEIRO, Leticia. Foreign policy decision-making under the Geisel government: the president, the military and the foreign ministry. *Tese de Doutorado*. London School of Economics, 1995, digitalizada.

### **Documentos**

ABC. *Apresentação no evento “Diálogo Público-Privado - A cooperação técnica brasileira”*, realizado em Brasília, 22 de março de 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Brasília, DF: MDS, Assessoria Fome Zero, V. 1, 2 e 3, 2010.

FAO, IFAD e WFP. *The State of Food Insecurity in the World 2014*. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, FAO, 2014.

FAO. *Food and Nutrition in Numbers 2014*. Rome, FAO, 2014.

IPEA; ABC. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea : ABC, 2010.

### **Entrevistas**

Coordenador-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, Ministro Milton Rondó Filho. *Entrevista concedida no dia 07 de novembro de 2014*, na sala da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – *Script* do detalhamento da rotina para análise dos dados da pesquisa

1. Explicação da rotina no Sistema Linux:
  - a. A rotina principal, primeiramente, carrega o arquivo texto com a lista de palavras a serem calculadas a frequência. Em seguida, carrega a lista de arquivos texto para serem analisados. O próximo passo, ainda na rotina principal, é um laço que a subrotina "freq\_calc", para cada arquivo texto, e imprime o respectivo resultado.
  - b. A subrotina freq\_calc tem duas entradas: a lista de palavras a serem detectadas e o conteúdo de um único arquivo texto. No corpo da subrotina existem dois laços. O primeiro laço é responsável pela iteração das palavras a serem detectadas. Dentro desse laço, primeiramente, um contador com a palavra sendo iterada é zerado e o conteúdo do arquivo texto é copiado para uma variável temporária (preservando o conteúdo original para a próxima iteração). Em seguida, um segundo laço é disparado.
  - c. A condição de permanência no segundo laço é a existência da palavra em questão no conteúdo. Enquanto existir uma ocorrência, o contador é acrescentado e a parte do anterior (incluindo a ocorrência encontra) é removida da variável temporária. Assim, se não existir nenhuma ocorrência, o laço é finalizado. Caso contrário, o laço acrescenta 1 ao contador e remove o texto anterior e a ocorrência atual do conteúdo da cópia temporária do texto.
2. Explicação do cálculo no Excel (Microsoft):
  - a. No Excel foi utilizada a fórmula "SOMA" para acumular as ocorrências por ano (selecionando manualmente as linhas que pertencem ao mesmo ano) e, em seguida, repetiu-se o procedimento, acumulando os totais por ano em um total geral.

**APÊNDICE B** – Lista de ocorrência de palavras e expressões em 145 pronunciamentos do ex-Presidente Lula da Silva (2003-2010)

NÚMERO	MANDATO	ANO	DATA / TÍTULO DO DISCURSO	FOME	POBREZA	COMBATE À FOME	DES. SOCIAL	EX. SOCIAL	PROBLEMA DA FOME	COMBATE À POBREZA
001	1 mandato	2003	01-01-2003 / Pronunciamento à nação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após a cerimônia de posse	3	0	1	0	0	0	0
002	1 mandato	2003	13-02-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de instalação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	1	0	0	0	0	0	0
003	1 mandato	2003	14-02-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de assinatura de projetos de cooperação técnica entre a República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação – FAO	23	0	4	0	0	0	0
004	1 mandato	2003	18-06-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula do Mercosul	2	1	0	0	0	0	0
005	1 mandato	2003	24-01-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no III Fórum Social Mundial	2	1	0	0	0	0	0
006	1 mandato	2003	24-02-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de cooperação entre Mesa Brasil-SESC e Fome Zero	23	1	0	0	0	2	0
007	1 mandato	2003	24-05-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento do XVIII Encontro de Chefes de Estado e Governo do Grupo do Rio	1	0	0	0	0	0	0
008	1 mandato	2003	24-06-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Plano Safra	1	0	0	0	0	0	0
009	1 mandato	2003	25-03-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Conselho Nacional de Segurança Alimentar	31	0	7	0	0	0	0
010	1 mandato	2003	26-01-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no XXXIII Fórum Econômico Mundial	8	2	1	0	0	0	0
011	1 mandato	2003	29-05-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de entrega simbólica de 225 ton. de alimentos para o Programa Fome Zero	7	0	0	0	0	0	0
012	1 mandato	2003	30-01-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento institucional do Programa Fome Zero	36	2	2	0	1	1	0
013	1 mandato	2003	31-03-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião do Conselho de Desenvolvimento e Social	1	0	1	0	0	0	0

<b>014</b>	1 mandato	2003	01-09-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do programa Petrobras – Fome Zero	4	0	1	0	0	0	0
<b>015</b>	1 mandato	2003	03-07-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do encontro internacional As Dimensões Éticas do Desenvolvimento	3	4	0	0	1	0	0
<b>016</b>	1 mandato	2003	03-11-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Assembleia Nacional de Angola	1	2	1	0	1	0	0
<b>017</b>	1 mandato	2003	04-09-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	1	0	1	0	0	0	0
<b>018</b>	1 mandato	2003	06-11-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma	1	1	0	0	0	0	0
<b>019</b>	1 mandato	2003	08-07-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento da ONG Apoio Fome Zero	37	0	1	0	0	1	0
<b>020</b>	1 mandato	2003	14-08-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega dos Relatórios dos 27 Fóruns da Participação Social no PPA 2004- 2007	1	0	0	0	0	0	0
<b>021</b>	1 mandato	2003	20-10-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa Bolsa Família	13	1	3	0	0	0	0
<b>022</b>	1 mandato	2003	25-09-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Conselho de Relações Internacionais - Council on Foreign Relations	12	1	5	1	2	0	0
<b>023</b>	1 mandato	2003	25-09-2003 / Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, ao fazer a doação para o Fundo Mundial de Combate à Fome e à Miséria	4	1	1	0	0	1	0
<b>024</b>	1 mandato	2003	28-07-2003 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de recriação da Sudene	4	3	0	0	1	0	0
<b>025</b>	1 mandato	2004	03-02-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração de um ano do Programa Fome Zero	28	0	4	0	0	3	0
<b>026</b>	1 mandato	2004	08-01-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de sanção da Lei de Renda Básica	1	0	0	0	0	0	0
<b>027</b>	1 mandato	2004	10-02-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de inauguração da Expo Fome Zero 2004	31	1	2	1	0	2	0
<b>028</b>	1 mandato	2004	12-05-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de posse da nova composição do Consea	31	1	6	1	0	0	0
<b>029</b>	1 mandato	2004	13-01-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da II Sessão de Trabalho Desenvolvimento Social, na Cúpula Extraordinária das Américas	5	4	1	3	1	0	0

<b>030</b>	1 mandato	2004	13-05-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	1	0	1	1	0	0	0
<b>031</b>	1 mandato	2004	15-06-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em encontro com o Fórum da Sociedade Civil, na 11a Unctad	11	3	2	0	0	0	0
<b>032</b>	1 mandato	2004	24-06-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Global Compact Leaders Summit	29	9	4	0	1	0	0
<b>033</b>	1 mandato	2004	25-01-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Reunião Ampliada Brasil-Índia	1	1	0	1	0	0	0
<b>034</b>	1 mandato	2004	26-05-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Conferência do Banco Mundial	20	18	4	0	0	2	1
<b>035</b>	1 mandato	2004	30-01-2004 / Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após encontro com o presidente do Chile, Ricardo Lagos, com o Presidente da França, Jacques Chirac, e com o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan	9	11	5	1	1	0	0
<b>036</b>	1 mandato	2004	07-10-2004 / do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de apresentação da agenda das ações preparatórias da comemoração do Dia Mundial da Alimentação	31	0	5	0	0	1	0
<b>037</b>	1 mandato	2004	10-09-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Seguro da Agricultura	1	0	0	0	0	0	0
<b>038</b>	1 mandato	2004	12-11-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante jantar com o Presidente da China, Hu Jintao	1	1	1	2	0	0	0
<b>039</b>	1 mandato	2004	15-10-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de apresentação das Ações de Educação Alimentar e Nutricional	10	0	2	0	0	0	0
<b>040</b>	1 mandato	2004	20-09-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização	5	3	1	0	0	0	0
<b>041</b>	1 mandato	2004	20-09-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de líderes mundiais para a Ação contra a fome e a pobreza, na sede da ONU	19	7	3	0	0	0	0
<b>042</b>	1 mandato	2004	21-09-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 59a Assembleia-Geral da ONU	9	6	0	0	0	0	0
<b>043</b>	1 mandato	2004	22-11-2004 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos por ocasião da visita oficial do Presidente da Rússia, Vladimir Putin	1	1	0	0	0	0	0
<b>044</b>	1 mandato	2004	23-08-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no jantar oferecido pelo Presidente do Chile, Ricardo Lagos	4	2	0	0	0	0	0
<b>045</b>	1 mandato	2004	24-08-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encontro de famílias do programa Chile Solidário	5	1	1	0	0	0	0

<b>046</b>	1 mandato	2004	26-10-2004 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 5a Reunião do Consea 2004-2005	22	4	1	1	0	0	1
<b>047</b>	1 mandato	2004	31-08-2004 / Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita ao Brasil do Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano	1	0	0	0	0	0	0
<b>048</b>	1 mandato	2005	02-02-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega de cartões do programa Bolsa Família	5	0	1	1	0	0	0
<b>049</b>	1 mandato	2005	03-05-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos, por ocasião da visita de Estado do Presidente de Angola, José Eduardo dos Santos	1	0	0	0	0	0	0
<b>050</b>	1 mandato	2005	04-06-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega de cartões do Programa Bolsa Família	1	2	1	0	0	0	0
<b>051</b>	1 mandato	2005	20-01-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de apresentação da Rede Pública de Fiscalização do Programa Bolsa Família	3	2	0	0	0	0	0
<b>052</b>	1 mandato	2005	27-01-2005 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na conferência Chamada Global para a Ação Contra a Pobreza, no Fórum Social Mundial	9	6	1	0	0	0	1
<b>053</b>	1 mandato	2005	29-01-2005 / Participação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão especial Financiando a Guerra Contra a Fome, do Fórum Econômico Mundial	5	1	0	0	0	0	0
<b>054</b>	1 mandato	2005	04-10-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no almoço ofertado ao presidente da República de Cabo Verde, Pedro Pires	2	1	0	0	2	0	0
<b>055</b>	1 mandato	2005	05-11-2005 / Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão da IV Cúpula das Américas	1	0	0	0	0	0	0
<b>056</b>	1 mandato	2005	07-07-2005 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião entre Chefes de Estado e de Governo da África do Sul- China- Índia	1	1	1	0	0	0	0
<b>057</b>	1 mandato	2005	12-09-2005-Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos e declaração à imprensa, por ocasião da Conferência Latino-Americana contra a Fome Crônica no Marco das Metas do Milênio	1	0	0	0	0	0	0
<b>058</b>	1 mandato	2005	12-09-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de encerramento da Conferência Latino-Americana contra a Fome	16	6	0	0	1	0	0
<b>059</b>	1 mandato	2005	13-07-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Colóquio Brasil Ator Global	6	7	2	0	0	1	0
<b>060</b>	1 mandato	2005	14-09-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Cúpula dos países membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas	2	1	0	0	0	0	0

<b>061</b>	1 mandato	2005	14-09-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas	6	3	0	0	0	0	1
<b>062</b>	1 mandato	2005	15-09-2005 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião de Alto Nível da Assembleia Geral das Nações Unidas, Metas do Milênio	3	2	0	0	0	0	0
<b>063</b>	1 mandato	2005	17-10-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de celebração do 60o aniversário da FAO	25	6	2	0	1	0	0
<b>064</b>	1 mandato	2005	20-10-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do Seminário Internacional Bolsa Família	15	3	2	2	0	1	0
<b>065</b>	1 mandato	2005	25-08-2005 / Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 13a Reunião ordinária do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	1	0	0	0	0	0	0
<b>066</b>	1 mandato	2005	29-11-2005 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião do Consea	1	3	0	0	0	0	0
<b>067</b>	1 mandato	2005	30-09-2005 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa)	1	0	0	0	0	0	0
<b>068</b>	1 mandato	2006	21-06-2006 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Diálogo Aberto dos Presidentes na Cúpula do Mercosul	1	0	0	0	0	0	0
<b>069</b>	1 mandato	2006	23-03-2006 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na 16a Reunião Plena do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	1	3	0	0	0	0	0
<b>070</b>	1 mandato	2006	24-05-2006 / Discurso do Presid. da República Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Consea	3	1	1	0	0	0	0
<b>071</b>	1 mandato	2006	25-05-2006 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita ao Brasil do Presidente da França, Jacques Chirac	1	1	0	0	0	0	0
<b>072</b>	1 mandato	2006	28-06-2006 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia alusiva ao cumprimento da meta do Programa Bolsa Família	1	2	1	1	0	0	0
<b>073</b>	1 mandato	2006	08-12-2006 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Reunião de Chefes de Estado e de Governo dos Países da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa)	2	1	0	0	1	0	0
<b>074</b>	1 mandato	2006	13-09-2006 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da I Cúpula IBAS	1	3	1	0	0	0	0
<b>075</b>	1 mandato	2006	15-09-2006 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de sanção da Lei que institui o Sistema Nacional de	13	0	3	0	0	0	0

Segurança Alimentar										
076	1 mandato	2006	19-09-2006 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento da Central Internacional de Compra de Medicamentos	4	4	0	0	0	0	1
077	1 mandato	2006	19-09-2006 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de entrega do Prêmio Estadista do Ano 2006	3	2	0	0	0	0	0
078	1 mandato	2006	19-09-2006 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate Geral da 61a Assembleia Geral das Nações Unidas	9	6	2	0	0	0	0
079	1 mandato	2006	30-11-2006 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da abertura da Cúpula África-América do Sul - AFRAS	2	2	1	0	0	0	0
080	2 mandato	2007	22-01-2007 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento	0	1	0	0	0	0	0
081	2 mandato	2007	26-01-2007 / Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em sessão plenária do Fórum de Davos sobre novas estratégias para a erradicação da fome	4	2	0	0	0	0	0
082	2 mandato	2007	26-04-2007 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na visita a sede da representação da FAO para a América Latina e o Caribe	16	7	1	0	1	0	0
083	2 mandato	2007	03-07-2007 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da III Conferencia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	7	0	2	1	0	0	0
084	2 mandato	2007	12-09-2007 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do Dia do Brasil	1	2	0	0	0	0	0
085	2 mandato	2007	15-10-2007 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do Colóquio Democracia e Desenvolvimento na África, em Burkina Faso	4	1	2	0	0	0	0
086	2 mandato	2007	17-07-2007 / Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 22a Reunião Ordinária do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES	1	0	0	0	0	0	0
087	2 mandato	2007	17-10-2007 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da II Cúpula do IBAS	1	1	1	0	0	0	0
088	2 mandato	2007	18-10-2007 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em sessão solene da Assembleia Nacional de Angola	1	3	0	0	0	0	0
089	2 mandato	2007	25-09-2007 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate-Geral da 62a Assembleia-Geral das Nações Unidas	5	5	1	0	0	1	0
090	2 mandato	2007	27-11-2007 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento mundial do Relatório PNUD de	2	0	1	0	0	0	0

Desenvolvimento Humano 2007-2008											
091	2 mandato	2007	29-08-2007 / Discurso do Presid. da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento da 2ª Edição do Premio ODM e apresentação do relatório dos Objetivos do Milênio	2	0	0	0	0	0	1	0
092	2 mandato	2008	01-04-2008 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião do 25º Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES	0	0	0	0	0	0	0	0
093	2 mandato	2008	03-06-2008 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião de Alto Nível da FAO sobre Segurança Alimentar, Mudanças Climáticas e Bioenergia	9	2	1	0	0	0	1	0
094	2 mandato	2008	12-03-2008 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade MDS 4 anos Superando a Fome e Reduzindo as Desigualdades Sociais	4	0	2	1	0	0	0	0
095	2 mandato	2008	15-05-2008 / Mensagem do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião de encontro especial do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas sobre a crise alimentar	7	3	2	0	0	0	0	0
096	2 mandato	2008	16-04-2008 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da 30ª Conferência Regional da FAO para a América Latina e Caribe	12	3	2	1	0	0	0	0
097	2 mandato	2008	16-04-2008 / Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita de Estado da presidente da Índia, Pratibha Patil	1	4	0	0	0	0	0	0
099	2 mandato	2008	21-02-2008 Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Fórum de Legisladores dos Países do G-8 e do Brasil- China- Índia- México e África do Sul -G-8-5	2	1	0	0	0	0	0	0
100	2 mandato	2008	23-05-2008 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações (Unasul)	0	1	0	0	0	0	0	0
101	2 mandato	2008	29-04-2008 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata	2	1	0	0	0	0	0	0
102	2 mandato	2008	01-07-2008 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul e Estados Associados	1	0	0	0	0	0	0	0
103	2 mandato	2008	05-09-2008 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de comemoração dos 100 anos do nascimento de Josué de Castro	4	0	1	0	0	0	0	0
104	2 mandato	2008	16-12-2008 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da Reunião de Cúpula da América Lat. e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc)	1	1	1	0	0	0	0	0
105	2 mandato	2008	17-12-2008 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de encerramento da Cúpula da América	1	1	0	0	0	0	0	0

Latina e do Caribe sobre Integração										
106	2 mandato	2008	23-09-2008 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63a Assembleia Geral das Nações Unidas	5	2	0	0	0	2	0
107	2 mandato	2008	28-08-2008 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva sobre os investimentos no País, durante Reunião ampliada do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	0	1	0	0	0	0	0
108	2 mandato	2008	30-10-2008 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na primeira sessão plenária de chefes de Estado e de Governo da XVIII Cúpula Ibero-Americana	0	1	0	0	0	0	0
109	2 mandato	2009	11-02-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido ao Presidente da República da Namíbia, Hifikepunye Pohamba	1	2	1	0	1	0	1
110	2 mandato	2009	16-03-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante abertura do Seminário Brasil Parceiro Global em uma Nova Economia: Estratégias Sólidas para Momentos Desafiadores	3	2	0	0	0	0	0
111	2 mandato	2009	18-04-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Segunda Sessão Plenária da 5a Cúpula das Américas	1	1	1	0	1	0	0
112	2 mandato	2009	28-03-2009 / Intervenção do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Primeira Sessão da Cúpula de Líderes Progressistas	0	2	0	0	0	0	0
113	2 mandato	2009	29-01-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o encontro com participantes do Fórum Social Mundial 2009 painel América Latina	0	1	0	0	0	0	0
114	2 mandato	2009	01-07-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura da 13a Assembleia da União Africana	4	2	1	0	0	0	0
115	2 mandato	2009	15-09-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Reunião extraordinária do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	1	0	0	0	0	0	0
116	2 mandato	2009	16-11-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Segurança Alimentar	13	5	2	0	2	1	1
117	2 mandato	2009	19-08-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante encontro com o presidente de Serra Leoa, Ernest Bai Koroma	1	1	0	0	0	0	1
118	2 mandato	2009	21-09-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em jantar de recebimento do prêmio Woodrow Wilson for Public Service	2	2	0	0	0	0	1
119	2 mandato	2009	23-09-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a abertura do debate geral da 64a Assembleia Geral das Nações Unidas	0	1	0	0	0	0	0

120	2 mandato	2009	26-09-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a II Cúpula América do Sul-África	2	2	0	0	0	0	1
121	2 mandato	2009	27-08-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a 31ª Reunião ordinária do Pleno do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	0	2	0	0	0	0	0
122	2 mandato	2009	30-11-2009 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de abertura da 19ª Reunião de Cúpula Ibero-Americana	2	0	0	0	0	0	0
123	2 mandato	2010	10-05-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de abertura do Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar	18	1	2	1	0	0	1
124	2 mandato	2010	15-04-2010 / Declaração a imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após sessão plenária da 2ª Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do BRIC	1	0	0	0	0	0	0
125	2 mandato	2010	15-04-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante abertura da sessão plenária da 4ª Cúpula do IBAS	2	2	0	1	0	0	0
126	2 mandato	2010	18-05-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de recebimento do prêmio Nova Economia Fórum 2010	2	2	0	0	0	0	0
127	2 mandato	2010	20-04-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata	2	0	0	0	0	0	0
128	2 mandato	2010	23-02-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a sessão de encerramento da XXI Cúpula do Grupo do Rio e da II CALC	0	1	0	0	0	0	0
129	2 mandato	2010	23-06-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante almoço oferecido ao presidente de Angola, José Eduardo dos Santos	1	0	1	0	0	0	0
130	2 mandato	2010	24-03-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de premiação da 3ª edição do prêmio ODM	2	0	0	0	0	0	0
131	2 mandato	2010	28-05-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de abertura do 3º Fórum Mundial da Aliança de Civilizações	3	1	0	0	0	0	0
132	2 mandato	2010	29-01-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, lido pelo ministro Celso Amorim após receber o prêmio Estadista Global em nome do Presidente	0	4	0	0	0	0	2
133	2 mandato	2010	03-07-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante sessão de abertura da Cúpula Brasil-Comunidade Econômica dos Estados da África	2	1	0	0	0	0	0
134	2 mandato	2010	04-08-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial do presidente de Camarões, Paul Biya	1	1	1	0	0	0	0

135	2 mandato	2010	05-07-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante visita a Guine Equatorial	1	0	1	0	0	0	0
136	2 mandato	2010	06-08-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Reunião de instalação da Secretaria da Cúpula América do Sul-África	0	2	0	0	0	0	0
137	2 mandato	2010	07-08-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante jantar oferecido pelo presidente da Zâmbia, Rupiah Bwezani Banda	1	1	0	0	1	0	0
138	2 mandato	2010	07-12-2010 / Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de comemoração dos 7 anos do Programa Bolsa Família e lançamento da nova versão do Cadastro Único dos Programas Sociais	8	0	0	4	0	0	0
139	2 mandato	2010	09-07-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante jantar oferecido pelo presidente da África do Sul, Jacob Zuma	1	1	0	0	0	0	0
140	2 mandato	2010	15-12-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de Registro do Balanço de Governo 2003-2010	5	2	1	0	0	0	0
141	2 mandato	2010	17-12-2010 / Intervenções e discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Reunião plenária da 40a Cúpula do Mercosul	0	1	0	0	0	0	0
142	2 mandato	2010	25-08-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante Plenária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), com assinatura do decreto que institui a Política e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	15	1	1	0	0	0	0
143	2 mandato	2010	25-08-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita oficial do Presidente da Guiné-Bissau, Malam Bacai Sanhá	2	0	0	0	1	0	0
144	2 mandato	2010	25-11-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o 3o Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos -PAA	8	2	3	0	0	0	0
145	2 mandato	2010	29-11-2010 / Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de entrega do Premio Gestor Eficiente da Merenda Escolar	6	0	1	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>				<b>846</b>	<b>251</b>	<b>126</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>21</b>	<b>13</b>

**APÊNDICE C** – Roteiro da entrevista realizada com o Coordenador-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, do Ministério das Relações Exteriores.

- 1- A "pauta" da fome e da pobreza nem sempre foi a escolha tradicional da elite política brasileira, em especial, dos formuladores de política externa. Que razões levaram à inclusão desse tema "não tradicional" na agenda de política externa do Brasil?
- 2- A luta para o combate à fome e à pobreza do Presidente Lula tem sido indicada como um dos principais elementos que diferenciam sua experiência presidencial de seus predecessores aqui no Brasil e no exterior. A que ou a quem o senhor aplica tudo isso?
- 3- A criação da CGFome no Itamaraty é um marco institucional evidente dessa incorporação dos temas. Mas por que a CGFome está no Itamaraty?
- 4- Poderia nos explicar melhor como está dividido o trabalho da CGFome e sua articulação com outros órgãos do Governo?
- 5- O senhor concorda com a avaliação de que o Brasil lidera um grupo de países responsáveis pela nova estratégia mundial de combate à fome e à pobreza?

## ANEXOS

# ANEXO I

SEGUIU CÓPIA POR VIA AÉREA

DELEGAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL.

*225*

Nº 22

Conferência do Desarmamento.  
Remessa de discurso.

*953. (04)*

*el*

A Delegação do Brasil à Conferência do Desarmamento cumprimenta a Secretaria de Estado das Relações Exteriores e tem a honra de remeter-lhe, em anexo, o discurso ontem pronunciado na Conferência do Desarmamento pelo Embaixador Josué de Castro.

*Castro*

Genebra, em 28 de maio de 1963.

DISCOURS PRONONCÉ PAR LE CHEF DE LA DELEGATION DU BRÉSIL, AMBASSADEUR  
JOSUÉ DE CASTRO, LE 27 MAI, 1963, CONFÉRENCE DU DESARMEMENT- GENEVE .

Sur la liste des orateurs inscrits pour aujourd'hui, il ne reste qu'un seul nom, celui du Brésil. Si vous me le permettez, Messieurs, je profiterai des quelques minutes qui nous restent pour formuler quelques considérations relatives à la question à l'ordre du jour, celle d'un traité sur l'interdiction des essais nucléaires.

Je n'ai pas grand chose à dire et rien de nouveau, je crois, car le problème, à notre avis, a été très bien discuté et profondément analysé au sein de ce Comité. Mais j'estime, tout de même, qu'il n'y a aucun inconvénient à répéter, dans des perspectives quelque peu différentes et en tenant compte du cours des événements, des choses qui ont été déjà dites.

Il me faut donc insister et dire quelle est la position du Brésil. Vous savez tous, d'ailleurs, je crois, que le Brésil s'est toujours efforcé, soit au sein de notre Comité, soit à l'Assemblée générale des Nations Unies, de faire de son mieux pour apporter une contribution positive à la signature d'un traité sur l'interdiction des essais nucléaires.

La raison fondamentale pour laquelle le Brésil accomplit tant d'efforts dans cette voie, c'est que ma délégation a la conviction absolue que ce problème est fondamental pour pouvoir vraiment arriver un jour à un monde désarmé, et non pas à un monde divisé par des antagonismes et des hostilités armées constituant une menace pour toute l'humanité. Nous croyons - et je pense qu'il est difficile de ne pas y croire - à cette simple idée, à savoir que nous n'arriverons jamais à désarmer le monde aussi longtemps que nous n'aurons pas fait nous-mêmes le premier pas vers ce qu'un délégué brésilien a déjà appelé le "cessez-le-feu nucléaire". En d'autres termes, il faut au moins arrê-

2.

... ces essais nucléaires en tant que preuve de compréhension, de volonté et du désir d'aboutir à une solution qui ne soit pas la solution par la force, mais cette fois, par la force de la justice pour résoudre les problèmes de notre monde.

C'est dans ce sentiment que je dois ajouter que le Brésil croit qu'il est permis d'espérer. Il est vrai qu'à certains égards nous sommes découragés, mais, d'autre part, il y a des circonstances et des événements dans le monde qui nous font quelquefois entrevoir une lueur d'espoir, comme l'a déjà exprimé aujourd'hui un des orateurs qui m'ont précédé. La lueur d'espoir que nous avons, c'est que les grandes puissances, qui comprennent mieux que le reste du monde toute l'ampleur du danger atomique, soient les premières à essayer de se mettre d'accord sur l'opinion publique mondiale pour dire qu'il doit être mis fin aux essais nucléaires. Les représentants des puissances nucléaires ont tous été d'accord pour affirmer catégoriquement que le plus grand péril qui menace aujourd'hui l'humanité est celui d'une guerre atomique. Ils sont également d'accord sur le fait qu'un tel danger augmente toujours davantage avec le progrès, la diversification et la dissémination des armes nucléaires. La création de nouveaux types d'armes nucléaires est intimement liée à la réalisation des essais nucléaires que nous condamnons, que nous avons toujours condamnés, quelle que soit leur origine et quelles que soient les raisons invoquées pour les justifier, et qui ont été également condamnés par les Nations Unies, lors de la XVIIe session de l'Assemblée générale.

Tout cela met en évidence un fait incontestable: le plus grand danger qui pèse aujourd'hui sur le monde est sans aucun doute le danger nucléaire.

Or, pendant que l'on discute ici de la conclusion d'un traité d'interdiction des essais nucléaires pour écarter ce danger majeur,

major, les puissances nucléaires présentent divers arguments en rapport avec leur sécurité nationale, qui ne facilitent pas la signature d'un tel traité et qui mettent en évidence les risques éventuels d'un traité qui serait imparfait, soit par manque d'un contrôle suffisant, soit par l'abus d'un tel contrôle.

En ma qualité de représentant d'un pays non aligné, qui n'est pas membre du "club atomique", en mon nom et, j'ose le penser, au nom peut-être de toutes les nations et de tous les peuples qui aiment la paix et qui n'attendent pas de la guerre la solution d'aucun problème quel qu'il soit, je voudrais dire, avec tout le respect, mais en même temps, en toute franchise, que de tels arguments ne me semblent pas suffisamment convaincantes, et ce pour une raison très simple. Si le plus grand péril est celui de la guerre nucléaire et du progrès dans le domaine des armes nucléaires, tous les autres dangers éventuels, y compris ceux mentionnés par les puissances nucléaires lorsqu'elles redoutent un traité imparfait sur l'interdiction des essais nucléaires, sont des dangers moins graves et qui doivent obligatoirement être subordonnés à celui de la guerre nucléaire. Les puissances nucléaires, qui croient au pouvoir de dissuasion des armes nucléaires, qui croient à la défense de la paix au moyen de l'équilibre par la terreur, prétendent qu'il est absolument nécessaire que cet équilibre ne soit pas rompu. C'est au nom du maintien de cet équilibre que l'on a combattu maintes fois des initiatives qui auraient pu faire avancer le processus du désarmement général et complet. Or la poursuite des essais nucléaires, loin d'aider au maintien de cet équilibre, vise clairement et ostensiblement à rompre cet équilibre, grâce au progrès technique ainsi obtenu, à la possibilité de rompre cet équilibre, dans l'intérêt éventuel de l'un des deux camps en présence. La garantie du maintien de l'équilibre réside donc dans l'arrêt total des expériences nucléaires et non dans leur poursuite

...ée. Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons pas cacher notre dé  
...ntement en constatant que, au sein de cette Conférence, nous ne  
... pas de progrès au rythme qui serait désirable pour éviter la  
...ion des essais nucléaires qui, chaque jour, deviennent plus dan  
... et plus menaçants pour l'humanité.

C'est dans ce sens que la délégation du Brésil, une fois de plus,  
... un appel pour que cessent ces expériences, ces essais de prépara  
... à la mort, et pour que l'on passe à des expériences et à des essais  
... en nous libérant de cette menace, puissent agir conformément aux  
... rêts de la vie humaine. L'expérience principale, la plus urgente,  
... expérience fondamentale dans l'intérêt de l'humanité serait l'expérien  
... de l'interdiction des essais nucléaires. Il est bien clair que ce ne  
... it pas qu'une expérience. Admettons-le. Comme en toute expérience,  
... ne pouvons prévoir exactement ses résultats positifs. Mais ce que  
... pouvons affirmer en toute certitude, c'est que des résultats négat  
... ne pourront jamais être plus négatifs que ceux de l'autre genre  
...ériences que sont les essais nucléaires, dont nous ne savons pas  
... ils pourront nous conduire.

Telle est notre position. Telle est notre aspiration. Telle est,  
... le-t-il, la seule contribution vraiment positive que nous puissions  
... ter à cette Conférence. J'ose espérer que les grandes puissances  
... nnaissent que, si nous ne participons pas à cette Conférence  
... faisons partie du groupe des pays non-alignés - aussi activement  
... nous semble désirable, ce n'est pas à nous que la responsabilité  
... rcombe, mais bien aux obstacles suscités par les circonstances aux-  
... les j'ai fait allusion et en conséquence desquelles toutes les ini-  
... tives que nous avons entreprises ou tenté d'appliquer ont été étouff-  
... dans l'oeuf.

Si nous faisons cette déclaration, c'est parce que nous avons  
... nement conscience que le monde entier a les regards tournés vers cet

cette Conférence et qu'une opinion publique bien définie commence à se former sur la manière dont nous exerçons la mandat que nous ont confié les Nations Unies - c'est-à-dire le monde - quand a été approuvée, à la XVIe session de l'Assemblée générale, la résolution 1762(XVI). C'est cette circonstance qui, à mon avis, nous incite encore une fois à lancer un appel qui correspond à l'opinion publique mondiale, qui désire que cette Conférence puisse aboutir à des résultats plus efficaces et plus positifs. L'opinion publique devient sans cesse plus active. Nous sommes saisis d'un certain nombre d'appels formulés par des institutions et par certaines personnalités, qui expriment tous une certaine émotion en parlant dans ce sens et en nous disant que l'on attend avec impatience, avec souci, avec angoisse, un traité sur la cessation des essais nucléaires. Si les membres du Comité me le permettent, je vous donnerai lecture d'un de ces documents que, à mon avis, exprime au plus haut degré le sentiment du monde puisqu'il est signé par des hommes qui sont considérés comme les "leaders" de la pensée universelle. Il s'agit du document qui a été signé, lors de la réunion convoquée à Rome par le Directeur général de la FAO - l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation - et qui s'intitule "Manifeste du droit de l'homme à se libérer de la faim." Bien que le sujet ne soit pas tellement lié, apparemment, aux problèmes du désarmement et de la cessation des essais nucléaires, ce document montre que des hommes se sont réunis pour lutter contre la faim, qui représente un fléau terrible dont l'humanité doit se libérer, et qu'ils ont considéré qu'il y avait un fléau encore plus grand et se sont tournés vers notre problème, qui est le fléau de la peur, de la terreur de la guerre et de la guerre elle-même, avec toutes ses conséquences allant jusqu'à l'anéantissement de l'humanité. J'insiste pour qu'il me soit permis de lire ce document, dont je vous donnerai lecture dans son texte original, c'est-à-dire, en anglais. "Plus de la moitié de la race humaine est soit sous-alimentée soit mal

de vendre leurs produits sur les marchés mondiaux. La coopération de tou

6.

alimentée; pourtant, environ 150 milliards de dollars ont été consacrés aux armements en 1962, tandis que la somme dépensée pour le développement ne représentait qu'une proportion insignifiante de ce montant. Si nous considérons qu'au XXème siècle un enfant sur trois vient au monde sans aucune possibilité de mener une vie normale, nous sommes obligés de conclure que notre civilisation mutile ses ressources humaines et réduit ses chances de progrès. La situation empire parce que la population augmente rapidement et que la production alimentaire ne se développe pas de pair. Les moyens sont, néanmoins, à notre portée pour faire face à ce défi et s'ils ne sont pas utilisés convenablement, l'espoir d'un monde affranchi des misères de la faim ne peut être réalisé. L'humanité est-elle consciente de ce danger et est-elle prête à y faire face?

Il est intolérable que le vaste réservoir de connaissances et de richesses qui existe dans le monde ne soit guère utilisé pour améliorer le sort du grand nombre de personnes qui en ont désespérément besoin. L'alimentation se place au premier plan des nombreux besoins de l'homme. La faim et la mauvaise alimentation peuvent entraver les progrès d'une nation dans tous les autres domaines. Aucun développement ne saurait être durable s'il n'est fondé sur une mobilisation des ressources nationales. Mais l'aide de l'étranger est indispensable au début pour guider ces efforts et leur donner de l'élan. Les obstacles dans la voie du développement sont d'ordre social et économique plutôt que scientifique et c'est l'offre de connaissances et de capitaux ainsi que des dispositions permettant d'accéder à une certaine éducation qui constituent les meilleurs moyens d'assurer l'évolution vers une vie meilleure. Les problèmes sont complexes, vastes et de caractère urgente et ne peuvent être résolus que si les efforts sur le plan national sont soutenus par une assistance et une coopération internationales. A cet égard, des accords commerciaux devraient avoir pour but de sauvegarder la dignité et l'indépendance des pays en voie de développement en les mettant en mesure de vendre leurs produits sur les marchés mondiaux. La coopération de tous

toutes les nations économiquement avancées, qu'elles soient capitalistes ou communistes, pour vaincre la faim et la pauvreté, cet ennemi commun de l'humanité, peut, certes, créer une confiance et une foi mutuelles satisfaisantes permettant de favoriser les progrès qui doivent nous permettre de réaliser cette autre liberté fondamentale, à savoir la liberté qui nous affranchit de la crainte de la guerre.

La campagne de la Lutte contre la Faim cherche à stimuler les efforts nationaux et internationaux. Elle a pour but d'informer les gouvernements et d'éduquer les peuples afin d'utiliser au mieux le total des ressources de toutes les nations. Nous désirons déclarer avec toute l'énergie dont nous disposons que se libérer de la faim est le premier droit fondamental de l'homme. Afin d'y parvenir, nous suggérons un effort national et international urgent et adéquat, auquel les gouvernements et les peuples se trouveront associés. Plus particulièrement, nous désirons attirer l'attention sur le gaspillage colossal de ressources consacrées à accumuler des armements plus nombreux et de types nouveaux ainsi que sur l'immense assistance qu'une diversion, même partielle, de ces fonds pourrait représenter pour la campagne contre la faim. Nous pensons que l'action internationale en vue de mettre fin à la famine réduira la tension et améliorera les relations humaines en faisant apparaître ce qu'il y a de meilleur, et non pas ce qu'il y a de pire, dans l'homme."

Ce document a été signé par des douzaines de personnes, y compris plus de douze lauréats du Prix Nobel, à Rome. Nous avons d'autres documents et, bien que je n'aie pas l'intention de vous les lire, je voudrais attirer l'attention sur certains d'entre eux.

Il y a, par exemple, un deuxième document de très haute importance. Il s'agit de la motion déposée, à la Chambre des Communes du Royaume Uni, par soixante-trois députés travaillistes qui cherchent à combler la distance qui sépare les points de vue américain et soviétique au sujet de l'arrêt des essais nucléaires. Il existe un troisième document

qui requiert toute notre attention. Il s'agit du Manifeste des intellectuels français dans le cadre des Etats généraux du désarmement. Les écrivains français signataires de ce texte affirment que le désarmement devient aujourd'hui beaucoup plus qu'un moyen, entre autres, de parvenir à la paix. L'existence d'armes de destruction absolue fait du désarmement la condition sine qua non de la survie de l'humanité. Ce document requiert également notre attention parce qu'il est signé par des intellectuels de grand renom, universellement connus, dont beaucoup ont obtenu le prix Goncourt ou d'autres prix que la France a décernés à ses plus grands intellectuels.

Il existe encore un autre document signé par des savants et des artistes des Etats Unis. Nous avons vu un télégramme indiquant que cent trois savants et artistes des Etats Unis, parmi lesquels onze prix Nobel, se sont adressés au Président Kennedy pour lui demander d'expliquer au peuple américain les négociations sur l'arrêt des essais nucléaires. C'est donc qu'ils s'intéressent vivement à notre problème. Il y a, enfin, un document signé non pas par des intellectuels, mais par des hommes d'Etat auxquels on a déjà fait allusion aujourd'hui. Je veux parler de la Déclaration d'Adis Abeba, dans laquelle, dans son paragraphe 4 sur le désarmement général, les chefs d'Etat des pays africains déclarent l'Afrique zone dénucléarisée et font état de leur intention de faire tous leurs efforts pour abolir les essais nucléaires dans cette zone, travailler à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et interdire la fabrication sur place des armes nucléaires. C'est un document qui mérite tout notre intérêt et qui a tout l'appui de la délégation du Brésil, car nous sommes un des cinq pays à avoir signé un traité ou une déclaration conjointe en vue d'essayer de faire de l'Amérique latine ce que les chefs d'Etat des pays africains ont fait sur leur continent.

Nous avons donc toute une série de faits, et même dans la presse de ce jour on peut noter un fait significatif, bien que je ne sache pas

pas jusqu'à quel point nous pouvons nous fonder sur ce fait. Je fais allusion à deux articles de presse. En tout cas, comme je vous l'ai dit, je veux être optimiste et je veux croire que, comme l'indiquent les journaux, le Président Kennedy, en consultation avec le Premier Ministre britannique, M. Macmillan, met au point en ce moment une nouvelle déclaration, en réponse à celle envoyée par M. Kroutchev, en vue de poursuivre les négociations dans le climat le plus positif possible. Selon les journaux, ils envisagent la possibilité de suggérer à l'Union Soviétique de désigner des savants qui pourraient convaincre les puissances occidentales de la sécurité en ce qui concerne les problèmes du contrôle, sur les bases sur lesquelles l'Union Soviétique se fonde pour accepter ce traité.

Je rappellerai ici que la délégation du Brésil, au mois de juillet dernier, a proposé la création d'un sous-comité d'experts ou de techniciens, estimant qu'il faudrait avoir vraiment une base technique, un certain nombre d'experts qui, sans participer aux débats politiques, pourraient nous guider, nous orienter et nous éclairer sur les implications scientifiques contenues dans tout traité que nous pourrions essayer de signer.

Cette initiative est la bienvenue. Nous savons tous que, dans le domaine de la science, on se comprend mieux que dans celui de la politique. N'oublions pas que, lorsqu'on a demandé à M. Einstein pourquoi l'homme, qui a découvert l'énergie atomique, l'a utilisée non pas pour le bien, mais pour la destruction de l'humanité, il a répondu qu'à son avis c'était parce que la politique est une science beaucoup plus compliquée que la physique. Or la compréhension est plus facile dans le domaine de la science. J'estime que, si cette initiative est mise à exécution, elle sera la bienvenue, car elle pourra clarifier certains aspects du problème.

Je crois aussi que les aspects politiques ont été discutés trop

trop longuement. Si l'on arrive à se comprendre sur les détails, sur les aspects concernant la mise en oeuvre de ce traité, je crois que nous aurons vaincu tous les obstacles qui, jusqu'à ce jour, se sont interposés entre le désir, qui est universel, d'arriver à la conclusion d'un traité d'interdiction des essais nucléaires et la réalité dans laquelle ces essais se poursuivent.

Pour finir - et je m'excuse d'avoir parlé un peu trop longuement - j'adresse un dernier appel aux puissances nucléaires, en leur demandant de se rappeler leur propre intérêt et la nécessité pour elles de porter leur attention sur un problème qui est vraiment très simple. Je sais qu'il existe un certain nombre de problèmes dans le subconscient de toutes les puissances, grandes ou petites, mais qu'il faut les rappeler du subconscient au conscient. Ces problèmes sont les suivants:

Je crois que tout le monde, tous les représentants ici présents et les représentants de tous les pays du monde comprennent parfaitement la préoccupation des grandes puissances de garantir ce qu'elles appellent la sécurité nationale de chaque pays. Nous reconnaissons que la sécurité nationale est très importante, mais je voudrais attirer l'attention sur le fait qu'on ne peut pas, au nom de la défense de la sécurité nationale, en formulant trop d'exigences pour la garantir d'une manière absolue, sacrifier la sécurité universelle.

Si nous plaçons le problème dans ce cadre, peut-être pourra-t-on obtenir des concessions relatives à la sécurité nationale afin de défendre la sécurité internationale, de laquelle en vérité dépend la sécurité nationale de chaque pays du monde, y compris des grandes puissances.

C'est pourquoi, à mon avis, il faut simplement déplacer un peu le centre des préoccupations concernant le problème. Chaque puissance est préoccupée de sa sécurité. Donc, elle envisage les problèmes de l'interdiction des essais et du désarmement, qui sont des problèmes universels, dans une perspective trop nationale, ce qui a pour conséquence que l'on reste

de dans une perspective qui, par rapport à la conception du monde, est le du temps de l'astronome Ptolémée, conception selon laquelle on sup-  
 ait que la terre était le centre du monde. Les découvertes de Coper-  
 ont montré que la terre n'était qu'un petit grain de poussière, d'im-  
 portance secondaire, et n'était le centre de rien. On a donc déplacé la  
 conception cosmogonique du monde. Or, de l'avis de la délégation brési-  
 enne, ce qu'il faut, dans un tel cas, c'est concevoir le problème dans  
 perspective du temps de Copernic et non pas de Ptolémée. Autrement  
 il faut considérer que le problème est universel et qu'il y va de  
 l'intérêt de l'humanité entière. Alors on en viendra peut-être à consen-  
 dans l'intérêt de la sécurité internationale, des ouvertures, des  
 concessions mutuelles, des compromis qui permettront enfin la conclusion  
 de traité qui est l'objectif primordial de notre Conférence et que le  
 monde entier attend de nous.

Voilà notre position, et nous ferons dans ce domaine tout notre  
 possible; certes, il est limité: nous sommes un pays non aligné, non nu-  
 tris, en voie de développement; mais nous avons tous un sens profond  
 de la responsabilité internationale, et nous faisons tout ce que nous  
 pouvons pour contribuer à la réalisation d'un tel but.

Si ma délégation fait aujourd'hui cette déclaration, c'est parce  
 qu'elle se rend parfaitement compte que le monde entier a les regards  
 tournés vers cette Conférence, et qu'une opinion publique commence à se  
 former qui, je le répète, s'attend à ce que nous lui expliquions claire-  
 ment pourquoi nous n'avons pas encore fait tout notre possible pour épar-  
 gner à l'humanité l'holocauste atomique, inévitable si nous n'aboutissons  
 à l'interdiction des essais nucléaires, sur laquelle se fonde tout  
 le processus du désarmement.