



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS
MULTIDISCIPLINARES**



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

**DESENVOLVIMENTO ALÉM DAS FRONTEIRAS:
Discursos de combate à pobreza e os
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil**

ADRIANA BARBOSA LIMA

Brasília
2013

ADRIANA BARBOSA LIMA

DESENVOLVIMENTO ALÉM DAS FRONTEIRAS:

**Discursos de combate à pobreza e os
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares/CEAM como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Cooperação Internacional e Desenvolvimento

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi

Brasília
2013

ADRIANA BARBOSA LIMA

DESENVOLVIMENTO ALÉM DAS FRONTEIRAS:

**Discursos de combate à pobreza e os
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares/CEAM como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Cooperação Internacional e Desenvolvimento

Aprovado pela Banca Examinadora em Dezembro de 2013.

Professora Doutora Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi

Orientadora

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - UNB

Professora Doutora Magda de Lima Lúcio

Membro Examinador Interno

Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - UNB

Professor Doutor Pedro Luiz Costa Cavalcante

Membro Examinador Externo

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

Este trabalho é dedicado a todos aqueles que, a despeito de todas as suas dificuldades, de suas trajetórias, de seus pares, de seus ambientes, não desistem nunca de si e conservam a nobreza da capacidade de olhar o outro, de se indignar, de querer, de se doar, de acreditar que é possível fazer mais. Para aqueles que nunca deixam de sonhar e se surpreender com tantas possibilidades do gênero humano.

Dedico este documento, em especial, à minha mãe, guerreira (quase sempre) incansável, que me acompanhou à distância, vibrou, pensou e, sempre que preciso, soube entender e me oferecer uma palavra de conforto. Que o fim dessa etapa possa ser a consolidação de um processo efetivo de suporte filial.

Aos meus amigos, próximos ou distantes, que entenderam e respeitaram meus sumiços em tantos momentos e que, em outros, transgrediram e me trouxeram o ar, os sorrisos e a energia de que eu precisava para seguir adiante. Aos pais e mães de amigos e amigas que vibraram, torceram, rezaram e me disseram tantas palavras de carinho e incentivo.

Aos colegas de trabalho e chefes, que souberam compreender os tantos momentos de branco intelectual, as eventuais ausências físicas e que, quando necessário, me deram o suporte e a tranquilidade para conciliar atividade profissional e estudos.

A todos os que trabalham e lutam por um mundo menos desigual, com mais respeito, menos indiferença e mais solidariedade que, afinal, são (ou deveriam ser) características humanas.

AGRADECIMENTOS

A minha orientadora, Fátima Makiuchi, pela paciência, confiança, energia e orientação durante todo o processo. Sem seu apoio, certamente esse trabalho não seria concluído.

Aos professores, colaboradores e servidores do Ceam. Cada um a seu modo deu uma parcela de contribuição para a conclusão dessa jornada. A Prof^a. Viviane Resende, que deu valorosas contribuições na qualificação do projeto e à Prof^a. Ana Maria Nogales, pela participação na banca prévia à defesa final.

A todos os que, embora nem sempre compreendendo ou estando de acordo, permitiram que eu me ausentasse por tantas vezes e, por outras, que compartilhasse as ideias fervilhando e sendo construídas.

A todo o pessoal da biblioteca da UnB – bibliotecários, vigilantes, atendentes, auxiliares - a quem fiz companhia ‘invisível’ por infindáveis horas.

*O que mais dói na miséria é a ignorância que ela tem de si mesma. Confrontados com a ausência de tudo, os homens abstêm-se do sonho, desarmando-se do desejo de serem outros. Existe no nada essa ilusão de plenitude que faz parar a vida e anoitecer as vozes.
(Mia Couto, Vozes anoitecidas).*

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar discursos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) relacionados a práticas de combate à pobreza e à fome. Pobreza e fome não são processos novos, mas adquirem novos contornos e tratamentos quando entram para a agenda internacional e passam a integrar a lista de prioridades de Estados e Organismos Internacionais. Nesse sentido, os ODM são tomados como elemento caracterizador de aspectos importantes de determinadas relações entre países no mundo contemporâneo em um contexto de globalização. Inicialmente, representam uma crescente relação de interdependência, além de sinalizar a participação cada vez maior de Organismos Internacionais na definição de objetivos comuns às diferentes nações. Os Objetivos também evidenciam iniciativas de construção de modelos e premissas orientadoras e ‘padronizadoras’ de ação nos países. Por fim, ressaltam a articulação de um modelo de desenvolvimento discursivamente naturalizado e pautado em relações de mercado de base capitalista, com implicações importantes em práticas estatais, em políticas públicas e na naturalização de processos de exclusão decorrentes de relações de mercado. O primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, preconiza o combate à fome e à pobreza e está associado a um determinado padrão de desenvolvimento. A análise do primeiro ODM permite identificar as resultantes de um modelo que ultrapassa dimensões meramente econômicas, gerando repercussões na situação concreta da vida de sociedades e indivíduos em questões fundamentais associadas à pobreza e à fome, para além de fronteiras discursivas. A análise parte da caracterização do significado do termo discurso e da noção da produção de sentido, identificada pelos conceitos-chave: i) língua e linguagem; ii) história; iii) ideologia, luta e hegemonia; iv) sentido e v) sujeito. Uma vez caracterizada a construção de sentido, a discussão conceitual e teórica de dois conceitos centrais, *desenvolvimento* e *pobreza*, é utilizada como insumo para operacionalizar a análise discursiva com enfoque em dois aspectos. O primeiro deles diz respeito ao significado representacional da linguagem, o modo de ver o mundo e representá-lo, incluindo a relação entre os atores, identificado como *discurso* ou *semiose*. O segundo aspecto diz respeito ao significado (inter)acional, que caracteriza discursivamente as formas de ação, identificado como *gênero*. Na etapa preliminar foram utilizados recursos da Análise de Conteúdo para identificar os termos mais frequentes a partir da discussão teórica. Foram criadas categorias analíticas de *pobreza* aplicadas aos documentos analisados. Após a discussão de algumas abordagens para Análise Discursiva Textualmente Orientada (ADTO), identifica-se a opção pela Análise de Discurso Crítica

(ADC) de Norman Fairclough, usada para a segunda etapa da análise discursiva. Para a realização do trabalho analítico foram selecionados os seguintes documentos: a Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000) e os Relatórios dos ODM do governo brasileiro no período analisado (2004, 2005, 2007, 2010). Foi utilizado recurso computacional do programa Atlas.ti, que auxiliou na operacionalização da análise. Os resultados demonstram que as ações e os instrumentos utilizados tendem a reproduzir relações de exclusão e marginalização, que os conceitos de pobreza e desenvolvimento aparecem de maneira antagônica e que a abordagem de combate à pobreza definida pelo critério de renda, ainda que discursivamente assumida como insuficiente, encontra suporte e instrumental nas iniciativas promovidas e incentivadas por Organismos Internacionais.

Palavras-chave: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, desenvolvimento, globalização, pobreza, direitos humanos.

ABSTRACT

The aim of this work is to analyze the discourses related to practices of fight on poverty associated to the Millennium Development Goals (MDGs). Poverty and hunger are not new processes, but they get new characteristics and treatments when entering the international agenda and join the list of priorities of States and International Organizations. In this sense, the MDGs are taken as the defining characteristic of certain important aspects of relations between countries in the contemporary world in a context of globalization . Initially, the MDGs represent a growing interdependence among countries, besides signaling the increasing involvement of International Organizations in the definition of common objectives to different nations. The Goals also evidence shares of building models and assumptions guiding and 'standard-setting' action in countries. Finally, the MDGs emphasize the articulation of a development model discursively naturalized and guided by market relations of capitalist basis, with important implications for the practice of State actions, public policy and naturalization processes of exclusion arising from market relations. In relation to the eradication of poverty and hunger, related to the first MDG, and associated with a particular pattern of development, the analysis identifies the result of a model that goes beyond merely economic dimensions, generating repercussions in the concrete situation of life of companies and individuals on key issues related to poverty and hunger. The analysis was conducted from the characterization of the meaning of speech and the production of meaning, identified five key concepts: i) language and language, ii) history; iii) ideology, struggle and hegemony iv) direction v) subject. The conceptual and theoretical discussion of two main concepts, *development* and *poverty*, addressing different designs and dimensions is used as an input to operationalize the discourse analysis focused on two aspects: speech (representational meaning of language , the way of seeing the world and represent it, including the relationship between the actors) and gender (meaning (inter) actional, discourse that characterizes the forms of action). In preliminary analysis we used the resources of Content Analysis to identify the most frequent terms from the theoretical discussion. Poverty categories were created from the consolidation Paul Spicker and built a model of development gap applied to documents analyzed. After discussing some approaches to Textually Oriented Discourse Analysis, identifies the option for Critical Discourse Analysis (CDA) Norman Fairclough. The second stage of analysis, we used the discursive approach, based on the guidelines of the ADC. To perform the analytical work were selected from the following documents: the Millennium Declaration of the United Nations (2000) and the reports of the MDG issued by the Brazilian government in the period analyzed (2004, 2005, 2007, 2010). In both stages we used computational resource program Atlas.ti, who assisted in the operation of the analysis. The results demonstrate that the actions and instruments tend to reproduce relations of exclusion and marginalization, that the concepts of poverty and development appear so antagonistic and that the approach to combat poverty defined by the income criterion, albeit discursively assumed as insufficient, finds support and instrumental support initiatives promoted and encouraged by international organizations .

Key-words: Millenium Development Goals, development, globalisation, poverty, human rights.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Domínios no mapa ontológico do realismo crítico	21
Quadro 2 - Síntese das aproximações e afastamentos entre análise de conteúdo e análise do discurso.....	38
Quadro 3 - Diferenças entre as abordagens de análise de conteúdo e de discurso	38
Quadro 4 - Produção de pobreza: modelo teórico de dois níveis	66
Quadro 5 - Concepções de pobreza de Organismos Internacionais	70
Quadro 6 - Relação entre ODM e principais medidas em direitos humanos	102
Quadro 7 - Primeiro desbaste: análise de conteúdo: pobreza em definições terminológicas.....	
Figura 1 – Categorização do termo pobreza no Atlas.ti	113
Figura 2 – Categorização do termo desenvolvimento no Atlas.ti	113
Figura 3 – Categorização dos atores no Atlas.ti.	114
Figura 4 – Codificação e seleção no Atlas.ti.	115
Figura 5 – Codificação de relações no Atlas.ti.	116
Figura 6 - Excerto 1: pobreza como conceito econômico: posição econômica.....	125
Figura 7 – Excerto 2: pobreza como conceito material: necessidade.....	127
Figura 8 – Excerto 3: pobreza como conceito social: exclusão.....	129
Figura 9 – Ferramentas governamentais.....	135
Quadro 8 – Primeiro desbaste: análise de conteúdo: pobreza em definições terminológicas	120
Quadro 9 – Elementos discursivos na análise em ADC	130
Quadro 10 – Modos de estabelecer e sustentar relações de dominação pelos sentidos do discurso	131
Quadro 11 – Comparação metas e indicadores onu x governo brasileiro: ODM 1 – Pobreza	140

Diagrama 1 – Definições de pobreza.....	123
Diagrama 2 – Clivagens de desenvolvimento.....	124
Figura 6 – Excerto 1: pobreza como conceito econômico: posição econômica.....	126
Figura 7 – Excerto 2: pobreza como conceito material: necessidade	129
Figura 8 – Excerto 3: pobreza como conceito social: exclusão	130
Quadro 9 – Elementos discursivos na análise em ADC	131
Quadro 10 - Modos de estabelecer e sustentar relações de dominação pelos sentidos do discurso	133
Figura 9 - Ferramentas governamentais	137
Figura 10 - Tipos básicos de ferramentas governamentais	138
Quadro 11– Comparação metas e indicadores ONU x governo brasileiro: ODM 1 – pobreza.....	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Análise de Conteúdo
ADC	Análise de Discurso Crítica
AG	Assembleia Geral
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas (<i>United Nations</i> - UN)
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNODC	Escritório das Nações Unidas Contra Drogas e Crime
UNRISD	Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
OBJETIVOS E PERGUNTAS DE PESQUISA	17
JUSTIFICATIVA	18
CAPÍTULO 1 - TEXTO, LINGUAGEM E DISCURSO	20
1.1. DISCURSO E LINGUAGEM. DISCUSSÕES E PONDERAÇÕES SOBRE O FUNCIONAMENTO SOCIAL DA LINGUAGEM	20
1.1.1. Língua e linguagem	22
1.1.2. História	24
1.1.3. Ideologia, luta e hegemonia.....	26
1.1.4. Sentido	29
1.1.5. Sujeito.....	31
1.2. TEXTO, DISCURSO E ABORDAGENS EM ANÁLISE TEXTUALMENTE ORIENTADA	34
CAPÍTULO 2 - DESENVOLVIMENTO E POBREZA: DISTANCIAMENTOS E APROXIMAÇÕES ENTRE DISCURSOS E PRÁTICAS.....	40
2.1. BREVE HISTORIZAÇÃO E ADJETIVAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO.....	45
2.1.1. Desenvolvimento Humano	48
2.1.2. Metáfora desnuda: a escada do desenvolvimento.....	53
2.2. NOÇÕES DE DESENVOLVIMENTO: BASE PARA ANÁLISE TEXTUAL.....	55
2.3. POBREZA: CONCEITOS, AGENDAS E AÇÕES.....	59
2.3.1. Concepções e perspectivas sobre pobreza	60
2.3.2. Discurso minimalista	68
2.3.3. Pobreza: representações, dimensões e prioridades internacionais.....	69
CAPÍTULO 3 - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO	74
3.1. FORÇA MOBILIZADORA DE INSTRUMENTOS E SIMBOLISMOS EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	78
3.1.1. Globalização e consequências sociais	80
3.1.2. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: contextos, discursos e instrumentos 83	
3.2. CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO 92	
3.2.1. Antecedentes.....	92
3.2.2. A Declaração Universal dos Direitos Humanos. Breve histórico e relações com pobreza 94	
3.2.3. A década de Conferências da ONU	98
3.2.4. Os eixos de trabalho dos ODM.....	101

CAPÍTULO 4 - PROCEDIMENTOS E METODOLOGIA	105
4.1. PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS	106
4.2. ANÁLISE DE DISCURSO TEXTUALMENTE ORIENTADA: ABORDAGENS E APLICAÇÃO	116
4.2.1. Procedimentos para Análise de Conteúdo	118
4.2.2. Perspectivas de análise em ADC: Discurso como ação, representação e identificação 129	
4.2.3. Categoria de Análise. Gênero: Modo de Agir	132
4.2.4. Categoria de Análise. Discurso: Modo de Representar	136
4.3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	137
REFERÊNCIAS	154

INTRODUÇÃO

No mundo contemporâneo, relações de interdependência e conexão, discursos e visões de desenvolvimento se desdobram em orientações incorporadas e transformadas pelos países. O processo articulado pela Organização das Nações Unidas, que resulta na consolidação de compromissos de chefes de Estado e de Governo em torno dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) é uma das iniciativas que demonstra claramente as relações de influência e interdependência internacional.

Com origem na Declaração do Milênio assinada em setembro de 2000, por 189 de seus países membros e que trata especificamente do desenvolvimento e da erradicação da pobreza como prioridades de Estados e Organismos Internacionais, os ODM evidenciam que os temas relacionados ao desenvolvimento e à pobreza não estão restritos às fronteiras nacionais.

A Declaração afirma o empenho “em fazer do direito ao desenvolvimento uma realidade para todos e em libertar toda a humanidade da carência”. (ONU, 2000, p. 10), referindo-se aos países representados por suas lideranças, reunidas no Fórum do Milênio. Assim, estabelece uma associação entre pobreza e desenvolvimento como questões complementares ou contrapostas.

Adicionalmente, a Declaração do Milênio destaca a relevância da articulação entre questões de (combate a) fome, pobreza e desenvolvimento em âmbito internacional, para além das ações desenvolvidas internamente nos países. A Declaração expande a noção dicotômica de pobreza e desenvolvimento, representando uma referência paradigmática quanto à noção de desenvolvimento,

assentada nos valores da liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito à diferença, responsabilidade comum (mas diferenciada). Com base nesses valores se definiram os seus oito Objetivos e dezoito Metas, como os elementos norteadores do desenvolvimento a ser perseguido de forma comum por todos os países até o ano de 2015. (DINIZ; DINIZ, 2009, p. 400-401).

Desse modo, os compromissos internacionais de desenvolvimento e, entre eles, aqueles de combate à pobreza, definidos pelos ODM, representam o desafio de conciliar os preceitos e iniciativas domésticos com aqueles colocados em âmbito internacional. A influência dessa contraposição na formação das políticas públicas é complexa, diversa e será tratada neste estudo.

Cabe esclarecer que o posicionamento aqui adotado considera ilusória a neutralidade da ciência. Conhecimento e argumentação partem de premissas pessoais e contextuais sociohistoricamente situadas. Ainda assim, assumir um posicionamento, independente de qual seja, não significa abrir mão do rigor científico.

Essas colocações são vitais para esta pesquisa, uma vez que nas relações estabelecidas entre pessoas, instituições e outros atores, na prática social e no processo de produção de conhecimento é que se encontram possibilidades de mudança e intervenção nas estruturas sociais e no mundo concreto. Isso inclui o trabalho acadêmico. Como bem destaca Resende (2009), as

estruturas sociais são também resultado da ação social e, portanto, são também possíveis objetos de transformação. Uma perspectiva das estruturas sociais como objetos reais e como produtos sociais é indispensável à ciência crítica, pois de outro modo não há como propor a possibilidade de mudança social. (RESENDE, 2009, p. 130).

Assim, pesquisa, trabalho científico e ação social são entendidos como componentes transformacionais da realidade. O elemento comum de evidenciação desses três itens, que permite trocas e influências recíprocas é a linguagem.

Nesse sentido, são discutidos o funcionamento social da linguagem, algumas das teorias associadas a ela e ao conceito de discurso, adotando-se uma concepção crítica sobre a linguagem como prática social e não como mera estrutura estanque, sem contato com a prática social. A análise apresentada está apoiada em grande medida nas contribuições conceituais e metodológicas da Análise de Discurso Crítica, tal como descrita por Norman Fairclough.

A proposta deste trabalho é investigar discursos de desenvolvimento relacionados com as políticas recentes de combate à fome e à pobreza, associadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, identificando o conjunto de crenças e valores materializados nos textos que os descrevem e relatam.

Identificar algumas das conexões entre compromissos assumidos pelo Brasil em foros internacionais e suas repercussões em termos de manifestação discursiva em políticas de combate à pobreza é um dos desafios deste trabalho. A Análise de Discurso Crítica pode contribuir para essa tarefa, desvelando conteúdos e concepções subjacentes às diretrizes de ação aos Estados preconizadas ou incentivadas por Organismos Internacionais, tomando os ODM como estudo de caso.

Uma das formas para identificar sinais de um conjunto de concepções de práticas sociais associadas às políticas de combate à pobreza é a análise de discurso. Por meio do estudo sistemático da linguagem, dos discursos manifestados em textos, é possível de desvendar elementos que podem estar mascarados em formas naturalizadas de compreensão do funcionamento das relações sociais e do papel de certas assimetrias entre seres humanos na sociedade.

Por meio de pesquisa documental e análise de relatórios e documentos oficiais de Organismos Internacionais e do governo brasileiro, e com o suporte teórico-metodológico da Análise de Discurso Crítica (ADC), buscam-se relações discursivas entre *pobreza e desenvolvimento* nas ações preconizadas nos ODM, considerando o contexto brasileiro recente de iniciativas e políticas de combate à pobreza.

OBJETIVOS E PERGUNTAS DE PESQUISA

Considerado esse preâmbulo, o **objetivo geral** do trabalho é *compreender de que modo os conceitos de pobreza e desenvolvimento se materializam discursivamente nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e como se expressam nas políticas públicas brasileiras recentes de combate à fome e à pobreza.*

A pergunta de pesquisa que guia este trabalho é:

Como os discursos de pobreza e desenvolvimento, materializados nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estão expressos nas políticas públicas brasileiras de combate à pobreza e à fome?

O **primeiro objetivo específico** busca *identificar os discursos de pobreza e desenvolvimento consolidados nos ODM, nas políticas públicas e iniciativas implementadas no Brasil associadas ao primeiro ODM.*

O **segundo objetivo específico** *apresenta os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de Combate à Extrema Pobreza e à Fome, consideradas as ações de combate à fome e pobreza relatadas.*

JUSTIFICATIVA

Este trabalho apresenta uma discussão e reflexão sobre os discursos de pobreza, fome e desenvolvimento na história recente. Como são vastas e numerosas as possibilidades de abordagem sobre os temas mencionados, optei por realizar a discussão a partir do estudo de caso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A reflexão será realizada por meio de Análise de Discurso Crítica e instrumentalizada pela análise dos relatórios oficiais do governo brasileiro relacionados ao primeiro Objetivo.

Cabe destacar que pobreza e fome não são processos históricos novos. No entanto, vêm assumindo lugar de destaque em arenas internacionais de discussão e deliberação, como destacado por Adolfo Gurrieri:

Há tempos tais conceitos [de desenvolvimento humano, desenvolvimento dos recursos humanos e superação da pobreza] fazem parte do acervo de ideias das Nações Unidas, porém sem dúvida agora adquiriram especial importância, talvez devido à preocupação pelos denominados “efeitos sociais” da crise. (GURRIERI, in: KLIKSBURG, 1994, p. 45)

O conjunto de argumentos e ações identificados nos ODM, posteriores a tais considerações, evidenciam a percepção de um consenso internacional, pelo menos em termos discursivos, quanto à importância do tema do combate à pobreza como agenda política mundial.

Ainda assim, em relação às análises sobre esses temas, uma das carências identificadas é a investigação da conexão entre os discursos de desenvolvimento, seus desdobramentos em ações e as manifestações discursivas sobre a implementação de políticas em âmbito nacional e, em especial, sobre aquelas voltadas à pobreza.

Os estudos existentes exploram pouco as vinculações entre i) as determinações constitucionais e legais, que autorizam e legitimam a ação do Estado, ii) seus instrumentos e condições materiais de ação, iii) eventos ou espaços de cooperação e deliberação que evidenciam relações entre os atores e iv) os conjuntos de valores envolvidos nessas trocas, os quais acabam por assumir determinadas configurações de execução e coordenação de políticas públicas.

A literatura de Relações Internacionais e Ciência Política concentra-se nos aspectos da posição do país e dos fóruns dos quais participa. Há diversas vertentes que tratam de direitos sociais nos campos de estudo das Ciências Sociais, do Direito, da Administração. A literatura sobre desenvolvimento, por sua vez, encontra-se em outra esfera, muitas vezes associada a estudos das Ciências Econômicas e, mais recentemente, a temas ambientais, de sustentabilidade, 'humanos' e do chamado 'desenvolvimentismo'. Essas correntes parecem não se conectar quando tratam da implementação concreta das ações que envolvem os temas de pobreza e desenvolvimento.

A análise discursiva, como suporte conceitual e metodológico, é promissora para estabelecer tais conexões. No capítulo referente aos aspectos metodológicos, a forma definida para seleção e análise dos dados que permitem identificar como ocorrem as relações entre conceitos, discursos e práticas discursivas será mais bem detalhada.

CAPÍTULO 1 - TEXTO, LINGUAGEM E DISCURSO

1.1. DISCURSO E LINGUAGEM. DISCUSSÕES E PONDERAÇÕES SOBRE O FUNCIONAMENTO SOCIAL DA LINGUAGEM

Há diversas formas de se compreender e analisar relações e processos sociais. Este trabalho assume a concepção do mundo como um sistema aberto, composto e construído por relações assimétricas e atores – individuais e coletivos –, os quais têm (ou não) acesso a determinados recursos e que, por meio de práticas sociais, das quais os discursos são constitutivos, reproduzem ou transformam estruturas, ações, relações e a si mesmos.

Assim, considerando que a realidade é construída socialmente, que o campo do discurso é elemento essencial de coesão e cisão em diferentes momentos históricos, a análise aqui apresentada busca compreender de que forma determinados padrões de discurso contribuem para a construção, a transformação ou a manutenção de determinadas relações sociais que se relacionam com algumas iniciativas relacionadas ao combate à pobreza.

Tal delimitação está alinhada com o alerta do Realismo Crítico quanto à concepção de ciência e afasta duas pretensões, ontológica e epistemológica, que seriam incompatíveis com a linha adotada neste trabalho: i) a de uma suposta neutralidade científica, que a pesquisa poderia ser realizada sem considerar a mediação de crenças, valores, atitudes, histórias, ideologias, concepções teóricas, experiências pessoais, dos autores selecionados ou iniciativas em foco; ii) a de que seria possível analisar todos os aspectos da realidade estudada.

A visão do Realismo Crítico, que identifica a “relação entre práticas sociais e ordens do discurso e o foco na estruturação social das práticas” (RESENDE, 2009, p. 126-127), as quais carregam recursos e constrangimentos que incidem sobre os eventos discursivos, coaduna com a perspectiva adotada aqui.

Assim, nesta pesquisa concretiza-se o posicionamento de que discursos pautam, legitimam, delimitam e conformam práticas, relações e identidades e, ao mesmo tempo, são instrumentos de mudança social. Os discursos são dialogicamente constituídos e constituintes de ideologias e valores, não podendo ser tomados como neutros, isentos ou desconectados do contexto em que se inserem.

Com essa demarcação, este trabalho propõe uma reflexão sobre os termos pobreza e desenvolvimento, tomados como discurso materializado em textos que pautam e direcionam iniciativas e políticas de combate à pobreza consignadas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Antes de proceder à análise propriamente dita, cabe clarificar alguns conceitos e expressões utilizados, de modo a tornar claros os caminhos percorridos na pesquisa.

A compreensão do mundo passa por três domínios ontológicos: o *potencial*, o *realizado* e o *verificado*. A opção por esses termos tem por objetivo evidenciar a quais dimensões de refere o modelo ontológico.

No domínio do *potencial* localizam-se objetos, suas estruturas e poderes causais, onde os mecanismos gerativos de diversos estratos operam simultaneamente, gerando efeitos não previsíveis nos outros domínios relacionados a eventos e experiências.

No domínio do *realizado*, segundo Viviane Ramalho (2009), apresentam-se os eventos e experiências, o que ocorre quando os poderes do domínio potencial são ativados. O domínio dos eventos – passados ou não por experenciação individual ou coletiva específica – localiza-se entre o mais abstrato (estruturas e poderes) e o mais concretos (eventos experienciados).

Por fim, no domínio do *verificado* apresentam-se as experiências efetivas, tal qual são percebidas ou conhecidas pelos atores sociais. A autora sinaliza, ainda, que o que se sabe dos domínios potencial e realizado não esgota a possibilidade do que tenha acontecido ou que poderia ter acontecido.

Tal clarificação é importante para evidenciar as possibilidades da pesquisa, uma vez que, partindo de sua delimitação, é possível identificar uma determinada compreensão a respeito dos mecanismos e eventos que resultaram nas experiências verificadas.

O quadro a seguir sintetiza os termos associados aos domínios mapeados.

QUADRO 1 – DOMÍNIOS NO MAPA ONTOLÓGICO DO REALISMO CRÍTICO

	Potencial	Realizado	Verificado
Mecanismos	*		
Eventos	*	*	
Experiências	*	*	*

Elaboração própria, a partir de Ramalho (2009) e Resende (2009)

A investigação proposta está circunscrita à análise de alguns aspectos dos eventos e mecanismos que envolvem pobreza, desenvolvimento e as iniciativas relacionadas, verificados a partir da leitura, interpretação e análise dos documentos selecionados.

As trocas e interações estabelecidas por meio das práticas sociais e mediadas pela língua são um elemento essencial para a caracterização de sentidos, considerada a premissa de que as relações sociais são constituídas de elementos materiais e simbólicos. Assim, a língua é o lugar material em que se realizam os efeitos de sentido; ela constitui condição de possibilidade do discurso e os processos discursivos, por sua vez, são fonte de produção dos efeitos de sentido no discurso.

Em sua pesquisa, Anselmo Alós (2004) busca traçar o percurso necessário para a construção de sentidos e identifica cinco categorias essenciais para o desenvolvimento de análises no quadro epistemológico da Análise de Discurso de escola francesa: i) língua, ii) história, iii) ideologia, iv) sentido e v) sujeito. Esses cinco conceitos-chave discutidos pelo autor, acrescidos de outras contribuições, são adotados para a análise neste trabalho.

1.1.1. Língua e linguagem

A língua, segundo Alós (2004), é um fato social assentado sobre as necessidades comunicativas do gênero humano, é algo concreto, uma espécie de “resultado coletivo” do trabalho individual de cada falante e não um sistema lógico-formal de abstrações. Segundo o autor, essenciais nessa perspectiva são o processo de interlocução, a interação verbal que constitui a realidade da língua, com seu caráter dialético, vivo, dinâmico.

Deve-se, então, procurar compreender a língua construindo sentido enquanto trabalho simbólico. Este trabalho simbólico do discurso está na base da produção da existência humana (ORLANDI, 2000; ALÓS, 2004, LABREA, 2009). É no discurso que se pode observar o ser humano falando, capturando e construindo sentidos em sua trajetória.

A linguagem pode ser compreendida como um sistema mediador de discursos inserido no contexto contemporâneo de intensas transformações sociais e materiais. Para Dias (2011, p. 213), a potencialidade da linguagem de mediar a ação dos indivíduos, instituições e

coletividades, de construir posições sociais, de criar crenças e ideologias, torna a análise de discurso extremamente útil para examinar as práticas sociais.

A linguagem, nesse sentido, constitui e transforma relações e práticas sociais, entendidas estas como

formas de atividades sociais que apresentam relativa estabilidade, formadas de diversos elementos, dentre os quais o discurso (semiose). Além do discurso, as práticas sociais incluem: ações, sujeitos e relações sociais, instrumentos, objetos, tempo e lugar, formas de consciência, valores. (MAGALHÃES, 2004, p. 114-115)

Nessa perspectiva, a linguagem é concebida como um dos elementos de mediação entre o ser humano e a realidade natural e social. Mas essa não é uma relação direta e imediata. A linguagem se materializa no discurso, ela

pressupõe um sujeito que enuncia não na sua individualidade, e sim afetado pelo inconsciente e pela ideologia. O sujeito da Análise de Discurso é um sujeito inscrito na história, e o sistema linguístico é concebido como um sistema significante, capaz de falhas que, para significar o que lhe é próprio, é afetado pelo real da história (pela contradição). (CAZARIN, 2006, p. 300).

Mas a linguagem vai além do texto; em seus usos, ela é constitutiva de identidades e relações sociais, de sistemas de conhecimento e crença, traz sentidos pré-construídos na memória coletiva constituída socialmente. As palavras, expressões e proposições e, com elas, os sentidos, são construídos nos usos que se faz, num contínuo de trocas e interações. (RAMALHO; RESENDE, 2006; CAREGNATO; MUTTI, 2006; CAZARIN, 2006).

Vista desse modo, a linguagem se materializa no uso que se faz dela, no discurso, que é a mediação possibilitadora tanto da permanência e da continuidade quanto do deslocamento e da transformação do homem e da realidade em que está inserido. (LABREA, 2009).

No enquadramento analítico, cabe ressaltar que o texto é a unidade de análise para a Análise de Discurso. Pela dispersão de textos, que materializam o uso da língua, se chega ao discurso (CAZARIN, 2006), afinal, “é na organização da língua que estão presentes as regras e a combinatória, mas é somente na sua ordem que os sentidos emergem, a partir da interferência da ordem da história, constituindo a ordem do discurso”. (ALÓS, 2004, p. 502).

Textos devem ser entendidos como parte dos eventos sociais; são materializações de trocas de diversas naturezas, ocorridas em eventos sociais e que, simultaneamente, evidenciam e influenciam conjuntos de conhecimentos, crenças, atitudes e valores dos atores envolvidos.

Assim, a relação entre língua, linguagem, texto e discurso é de um conjunto de componentes de uma unidade multifacetada que se manifesta nos eventos sociais e sua separação só faz sentido para fins de análise. Tomados como partes integradas, não cabe à Análise de Discurso (AD) separar os componentes objetivo (o sistema) e subjetivo (os sujeitos e as reações sociais) da língua de seu objeto de investigação. Em vez disso, segundo Alós, cabe à AD incorporar a questão da interação, das relações sociais como elementos constituintes e estruturantes da língua.

Nesse sentido, o discurso representa os efeitos da luta ideológica de classes dentro do funcionamento da língua e, também, a existência da materialidade linguístico-discursiva. (ALÓS, 2004, p. 500) O discurso, ou a língua posta em uso iterado e contextualizado, não pode ser considerado um elemento estático ou desvinculado de valores, crenças e posicionamentos.

Tais funções da linguagem devem ser identificadas e situadas em determinados contextos, uma vez que não se pode considerar que a língua, enquanto sistema, esteja isolada dos fatores (externos ou subjetivos) com os quais se conecta. Desse modo, a contextualização de discursos é um dos fatores relevantes para a constituição de sentidos dos textos, que permitem caracterizar os distintos discursos.

1.1.2. História

O segundo componente na construção de sentidos, conforme apresentado por Alós (2004), é a *história*. Sua importância reside no fato de que a existência humana em sua materialidade não pode ser considerada meramente evolutiva (numa analogia simplificadora com referência à biologia) ou resultante de processos lógicos, sequencial e naturalmente encadeados. A existência humana é pautada historicamente por diferenças de concepções, desníveis de acesso a recursos, lutas, poder e hegemonia.

A noção de história, tal como apresentada pelo autor, concebe o conflito como motor do funcionamento histórico, uma cadeia sucessiva de avanços, retrocessos e rupturas. Nesse sentido, a noção de historicidade é essencial se i) se pretende apreender a existência enquanto objeto de conhecimento e ii) se considera o sujeito um efeito de sentido no meio de

uma miríade de sentidos que se apresentam, entrelaçam e constroem no contato entre língua e discurso em momentos distintos da história. Desse modo,

os homens, os sujeitos empíricos, são necessariamente sujeitos *na* história, mas não sujeitos *da* história. Em outras palavras, os indivíduos humanos são ativos na história: são agentes de práticas sociais *dentro* do processo histórico. (ALÓS, 2004, p. 493)

Em tal concepção os seres humanos estão definidos pelas formas de existência determinadas pelas relações sociais existentes em uma dada conjuntura e afasta-se o sentido idealista de que o ser humano seria livre.

Nessa perspectiva, em que o tempo e o espaço determinam os modos adequados de interação e de certas ações (MAGALHÃES, 2004), o discurso precisa ser compreendido como modo de ação historicamente situado e parte de práticas sociais que devem ser sociohistoricamente contextualizadas. (RAMALHO; RESENDE, 2006).

Os textos, unidade de análise central para a análise de discurso, são um retrato de uma dada realidade histórica e seus efeitos sociais devem ser entendidos e qualificados, uma vez que não há uma simples causalidade mecânica entre seus elementos. Magalhães (2004, p. 114) alerta, ainda, para o fato de que não há uma relação de causa e efeito regularmente associada a um tipo de texto ou a aspectos dos textos.

Tal asserção afasta a consideração, se não da validade, da utilização acrítica de análises que não incorporem em seu modelo variáveis de influência histórica e a necessária contextualização dos discursos que são, por definição, sociohistoricamente situados.

Tais ponderações ressaltam a importância, na realização da análise crítica, da consideração do contexto de formação e localização dos textos, já que “os textos produzem efeitos sobre as pessoas, e tais efeitos são determinados pela relação dialética entre texto e contexto social (FAIRCLOUGH, 2001a, *apud* MAGALHÃES, 2004, p. 114)

Em uma análise de base discursiva, considerando uma abordagem crítica, é necessário ir além da estrutura (forma) da língua. Deve-se considerar o uso da linguagem, que trata da utilização ou do significado gerado pelas mensagens (aqui nominadas como texto). Os componentes fundamentais do significado devem ser entendidos por suas características funcionais (GOUVEIA, 2009).

A função da língua, da linguagem ou, como elemento de registro discursivo – dos textos, deve ser compreendida, então, pelo papel que exercem em determinados contextos históricos e por meio de quais atores se reproduzem.

1.1.3. Ideologia, luta e hegemonia

Na construção de sentidos, a *ideologia* deve ser considerada enquanto questão de luta de classe e situada, segundo Alós, sob a categoria de *história*. A concepção de ideologia, segundo o autor, deve ir além de um “conjunto de concepções sociais e culturais de um grupo social específico, em determinado momento de sua evolução histórica”, devendo considerar que “em um determinado período histórico, coexistem um conjunto de concepções relativo ao grupo dominante e diversos outros constructos de concepções culturais”. (ALÓS, 2004, p. 494).

Em relação a estudos de linha crítica, interessante na abordagem do autor é que ele chama atenção para o fato de que, ao contrapor dois recortes ideológicos – um que se refere à classe dominante e outro à classe dominada – estudos de linha marxista reforçam justamente o que combatem: a base material das relações sociais. Reproduzida para além das ciências políticas e econômicas, refletida em outros campos de estudo, como os estudos discursivos, tal abordagem de ideologia reforça justamente a ideologia da classe dominante.

Tal construção se assemelha àquela que trata de subdesenvolvimento e que, ao contrapor desenvolvimento e subdesenvolvimento, nega a diversidade possível pela multiculturalidade e diversidade de formas de organização econômica (*lato sensu*) das sociedades. Sob tal ponto de vista, desenvolvimento é visto como um ponto de chegada com caminho único, sequencial e determinado. A discussão sobre concepções e práticas de desenvolvimento e sua associação com os conceitos de pobreza será realizada mais adiante.

Na afirmação de Alós (2004, p. 496) sobre o caráter operatório e não-temático da ideologia, fica mais clara a repercussão desse viés: mais do que *pensar* sobre a ideologia, é *a partir dela* que pensamos, porque ela está entre as instâncias determinantes das formas de subjetividade humana.

O autor apresenta a proposta de teoria geral de ideologia de Althusser¹ formada a partir da junção de três teses:

- a) A ideologia permite a interpretação do real, constituindo-se como a instância que possibilita sua representação/simbolização. Representa a relação imaginária de indivíduos com suas reais condições de existência e toma o ser humano² como produtor de formas simbólicas (mediação) de sua relação com a realidade concreta;
- b) A ideologia tem existência material, porque as relações vividas e nela representadas envolvem a participação individual em termos de práticas e ritos sociais discursivizados em base material;
- c) A ideologia interpela indivíduos como sujeitos por meio dos rituais materiais da vida cotidiana, transformando-os de *indivíduos* para *sujeitos* no nível *inconsciente*.

Tais considerações são essenciais à análise realizada neste trabalho, no sentido de que, nestes termos, a ideologia se materializa

- i) no que se vê a respeito do mundo, no modo como fazemos a leitura de vivências e experiências próprias e alheias, como o representamos;
- ii) na forma como consideramos legítima ou válidas determinadas formas de ser ou nos comportar, intervir, agir e
- iii) na maneira como se identificam pessoas em determinadas relações e no modo como são ‘autorizados’ ou legitimadas a participar.

Resta clara a localização da ideologia nas estruturas que constituem o resultado dos eventos passados, nas condições existentes para os eventos atuais e nos “próprios eventos quando reproduzem e transformam as estruturas condicionadoras”. (FAIRCLOUGH, 1992, p. 119 *in*: DIAS, 2011, p. 231).

Por sua natureza, a ideologia é hegemônica e tem como função estabelecer e sustentar relações de dominação ao reproduzir a ordem social que favorece indivíduos e

¹ Althusser foi um filósofo e teórico das ideologias e uma de suas principais obras foi *Ideologia e Aparelhos do Estado*, em que apresenta o Estado e seus aparelhos de coerção (forças armadas, aparelho jurídico, etc.) e coação (partidos políticos, meios de comunicação, escola, etc.) e discute as questões da realização ideológica: interpelação, reconhecimento, sujeição e Aparelhos Ideológicos do Estado. Para aprofundamento, consultar o original.

² Optou-se por adotar o termo ‘ser humano’, em vez de ‘homem’ usado pelo autor, para evitar a necessidade de entrar nas discussões de gênero que, embora importantes, ultrapassam as pretensões e possibilidades deste trabalho.

grupos dominantes. Sua efetividade é maior quanto mais invisível for sua ação. (RESENDE; RAMALHO, 2009, p. 49)

A ideologia é importante para o estabelecimento e a manutenção de relações de dominação baseadas mais em consenso e menos em força, característicos da hegemonia. Desse modo, é essencial no processo de consolidação de relações hegemônicas e de assimetrias de poder a naturalização de práticas e relações sociais. Por conta disso, é preciso atentar, na análise das práticas sociais, que a ideologia fundamenta sua existência, se materializa e está presente nas práticas discursivas, ainda que nem sempre de modo explícito.

A desconstrução de textos que integram práticas sociais e as repercussões a partir daí estão pautadas em dois conceitos centrais para as possibilidades de mudança pela ação social proposta pela ADC de Fairclough (1997) que retomam conceitos de Gramsci. São eles: i) *hegemonia*, definida como o domínio exercido pelo poder de um grupo sobre os demais, baseado mais no consenso do que no uso da força; e ii) *luta hegemônica*, compreendida como foco de luta sobre pontos de instabilidade em relações hegemônicas.

A luta hegemônica, considerada sob a perspectiva discursiva, pode ser vista como disputa pela manutenção de um referencial universal – referenciado originalmente em representações particulares do mundo material, mental e social – como aplicável a todos os contextos. O poder depende da conquista de consenso e não apenas de recursos para uso da força. Nesse sentido, como lembram Resende e Ramalho (2009, p. 46), a ideologia tem importância na sustentação das relações de poder.

O desafio à análise de relações e interações sociais com repercussões coletivas concretas, a partir de uma abordagem crítica de análise discursiva, é desconstruir textos que integram práticas sociais e desvelar relações de dominação. (RESENDE; RAMALHO, 2009, p. 22)

Considerada tal asserção, o equilíbrio de forças pode, então, ser visto como instável e estabelece uma relação estreita com a abordagem de Fairclough, tal como apresentado por Resende e Ramalho (2009). Assim, luta hegemônica e dialética do discurso estão em harmonia e estabelecem duas relações:

Em primeiro lugar, a hegemonia e a luta hegemônica assumem a forma da prática discursiva em interações verbais a partir da dialética entre discurso e sociedade - hegemônias são produzidas, reproduzidas, contestadas e transformadas no discurso. Em segundo lugar, o próprio discurso apresenta-se como uma esfera da hegemonia, sendo que a hegemonia de um grupo é dependente,

em parte, de sua capacidade de gerar práticas discursivas e ordens de discurso que a sustentem. (RESENDE; RAMALHO, 2009, p. 43-44)

e, nessa perspectiva, cabe à análise desvendar a teia de relações e os recursos utilizados para garantir o *status quo* que sustentam relações de dominação e exclusão.

Faz sentido, então, a delimitação inicial deste trabalho que identifica o mundo como um sistema aberto, em permanente movimento de equilíbrio e desequilíbrio de forças. Com essa compreensão, a agência humana é uma possibilidade de desarticulação e rearticulação de elementos sociais que pode romper ou alterar determinados fatores de manutenção da hegemonia.

O discurso é importante na vida social porque transita entre a regulação e a transformação e as ações não são deterministicamente estabelecidas. Por essa razão,

embora haja constrangimentos sociais definidos pelos poderes causais de estruturas e práticas sociais, os agentes sociais são dotados de relativa liberdade para estabelecer relações inovadoras na (inter)ação, exercendo sua criatividade e modificando práticas estabelecidas. (RESENDE; RAMALHO, 2009, p. 46).

Tomadas tais considerações, os conceitos de ideologia, luta e hegemonia complementam-se na construção de sentidos que formam os sujeitos, se materializam no discurso e delimitam as possibilidades de ação social.

1.1.4. Sentido

O penúltimo item das cinco categorias para o desenvolvimento da análise sob o quadro epistemológico da Análise de Discurso, segundo Alós (idem) é o conceito de *sentido*. O autor parte da concepção saussuriana³ de que sentido é o produto de um jogo de diferenças. Para identificar quais delas geram os sentidos, é necessário considerar alguns sentidos como referência original. Desse modo, o mesmo signo ou enunciado, pode assumir significados distintos, dada a referência tomada como ponto de partida. (ALÓS, 2004, p. 502-503).

³ Ferdinand Saussure foi quem primeiro delimitou a linguística como objeto e municiou os linguistas com um método: o estruturalismo. Para o autor, a língua é um sistema de valores puros, um fato social, “produto da coletividade, que estabelece valores desse sistema através da convenção social, sobre o qual o indivíduo não teria nenhum poder”. (RODRIGUES, 2008:9). Para aprofundamentos, pode ser consultado o texto mencionado e a bibliografia referenciada: RODRIGUES, Rômulo da Silva Vargas. Saussure e a definição da língua como objeto de estudos. Disponível em:

http://www.revel.inf.br/files/artigos/revel_esp_2_saussure_e_a_definicao_de_lingua.pdf.

Tal ‘ponto de partida’ é definido pela visão hegemônica, pela formação individual constrangida pelo acesso a recursos e contato com outras realidades e concepções. De maneira articulada, na construção de sentidos, cabe à ideologia

produzir evidências de que os sentidos desde-sempre estão lá. Assim, ela vai naturalizar constructos ideológicos discursivos como verdades absolutas e socialmente legitimadas. E é justamente essa materialidade que nos permitirá identificar as afiliações do sujeito do discurso, permitindo assim a identificação das posições-sujeito ocupadas em determinada formação discursiva. (ALÓS, 2004, p. 506-507)

Lembrando que este é um trabalho de análise de base discursiva⁴ que identifica e analisa repercussões materiais de determinados discursos, vale a referência de que

aquilo que faz de um enunciado um comando, uma promessa ou um pedido não é o estado de espírito de quem fala no momento da enunciação, mas certas regras convencionais, que envolvem aspectos do contexto. (ALÓS, 2004, p. 503)

Enfim, resta evidente o papel da estrutura, do contexto, dos constrangimentos impostos e anteriores à fala e ao discurso dos atores. Se a construção de sentido é dada por um ponto de partida, as tomadas de posição do sujeito podem ser entendidas como gestos de interpretação, por sua vez, já marcados pela história e pela ideologia.

Desse modo, na análise, considerados os cinco componentes enumerados, “para compreendermos os sentidos que um texto pode produzir, interessa levar em conta que a língua significa porque a história nela intervém; é um sujeito social e histórico que interpreta, daí a determinação da interpretação”. (CAZARIN, 2006, p. 302)

Como lembra Cazarin (idem, p. 309), os sentidos são produzidos por sujeitos inscritos na história e representam um elemento simbólico, sempre incompleto, nem sempre ‘colado’ na palavra, para usar um termo de Caregnato e Mutti (2006, p. 681). Como ressaltam estes autores, o sentido sempre pode escapar, uma vez que “o enunciado não diz tudo, devendo o analista buscar os efeitos dos sentidos e, para isso, precisa sair do enunciado e chegar ao enunciável através da interpretação”.

Um ponto importante sobre a compreensão da AD sobre o sentido, conforme apresentado por Caregnato e Mutti (2006, p. 681), é que, sendo o discurso heterogêneo, marcado pela história e pela ideologia, pode-se, por meio da análise, evidenciar como o

⁴ Apesar de sua base discursiva, este trabalho não é um estudo de linguística. Para aprofundamentos, é necessário que se busquem estudos deste campo. Como referência, alguns dos principais autores e abordagens mencionados nos textos consultados são: Ferdinand Saussure; Louis Althusser; Michel Pêcheux; Mikhail Bakhtin; Michel Foucault (Ordens do Discurso, que tem concepção diferente de formação discursiva de Pêcheux); Eni Orlandi.

discurso funciona, mas isso não permite dizer o que é certo, porque isso está fora de julgamento.

Essa é uma característica e, ao mesmo tempo, um dos desafios das análises de base discursiva ao identificar os efeitos de sentido assentados sobre discursos e hegemônicos e heterogêneos: executar um trabalho com o rigor científico, que abra oportunidades a novas discussões, interpretações e formas de interpretação da realidade sem pretender prognosticar eventos futuros.

Assim, embora estejam fundamentadas em tomadas de posição e considerem as distintas opções dos atores em foco na análise, pesquisas de base discursiva não preconizam o certo e o errado, mas buscam, sim, por em xeque posicionamentos e relações de desigualdade e exploração naturalizados por discursos hegemônicos.

Desse modo, juntamente com a compreensão sobre a forma como se representa o mundo, como se configuram as relações estabelecidas e sociohistoricamente situadas, a constituição do sujeito é fundamental para entender os limites e as possibilidades de ação social e de atuação nas práticas sociais. Esse será o ponto do próximo tópico.

1.1.5. Sujeito

Na argumentação de Alós (2004: 504-505), o *sujeito* não tem domínio absoluto de si, não é totalmente livre ou tampouco é completamente determinado por mecanismos exteriores a ele. Sob essa perspectiva, nem o sujeito nem os objetos – as coisas exteriores ao sujeito – são autônomos em sua existência: é preciso que sejam “significados”. Tal significação constitui um processo em que a língua - enquanto base material - e a história se cruzam, gerando sentidos. Assim, o sujeito é o resultado de um processo.

Não existe um sujeito único, centro e origem de seu discurso, mas diversas posições-sujeito, as quais se relacionam com determinadas formações discursivas e ideológicas. Isso é o que argumentam Labrea (2009) e Alós (2004), ao afirmar que o sujeito se constitui *no* e *pelo* discurso, na sua relação com o outro, na permanente oposição entre interioridade e exterioridade.

Na constituição do sujeito, tal como identificado pela Análise de Discurso Crítica, é essencial o conceito de reflexividade, que considera que toda prática contém um elemento discursivo, uma vez que envolve o uso da linguagem e, também, as construções discursivas sobre práticas também compõem essas práticas. (RESENDE; RAMALHO, 2009, p. 45).

A reflexividade – institucional e da vida social – diz respeito à revisão interna da maioria dos aspectos da atividade social, à luz de novos conhecimentos gerados por sistemas especialistas. Isso significa, segundo Ramalho e Resende (idem: 31), que “as informações de que os atores sociais se valem para a reflexividade vêm “de fora”.”

A reflexividade se refere às possibilidades de

os sujeitos construírem ativamente suas auto-identidades, em construções reflexivas de sua atividade na vida social. Por outro lado, identidades sociais são construídas por meio de classificações mantidas pelo discurso. E, assim como são construídas discursivamente, identidades também podem ser contestadas no discurso. (RESENDE; RAMALHO, 2009, p. 34)

Entre as fontes desse trabalho de construção, na atualidade, estão a mídia e o Organismos Internacionais. Enquanto a mídia faz uso de formas simbólicas no tempo e no espaço, reproduzindo-as e contribuindo para sua incorporação a identidades pessoais e coletivas, os Organismos Internacionais atuam e intercambiam referências entre os países. Isso significa dizer que as referências para construção do sujeito não estão mais restritas aos espaços por onde circula ou às relações diretamente estabelecidas; elas avançam fronteiras, apresentam formas de interação, de representação e identificação que não necessariamente estão conectadas com o *locus* familiar ao indivíduo.

As autoras ressaltam que, na contemporaneidade a experiência está crescentemente influenciada pela informação e pelo conhecimento e por uma profusão de redes de comunicação e de mídia que podem pautar as práticas por informações circundantes que sustentam relações de dominação e são apresentadas desconectas de seu contexto de origem.

A ação social, então, pode estar referenciada em aspectos de autorreflexividade que incorporam na identidade dos indivíduos - de maneira muitas vezes inconsciente - referenciais descontextualizados, valores e crenças que acabam por alterar as identidades, as atividades reflexivas e, por consequência, as possibilidades de transformação das práticas e estruturas sociais numa direção de autonomização com características mais autênticas.

Cabe refletir, apesar dessa miríade de influências e instrumentos de construção de identidades, que tais referências também podem ser motores de mudança e contribuir para, justamente, abrir janelas de percepção e oportunidade para transformações sociais.

Nesse contexto de influências, os Organismos Internacionais, seus projetos de intervenção, de ajuda e apoio aos países ditos em desenvolvimento também contribuem para alterar parâmetros de aceitabilidade e preferências. Os referenciais dizem respeito à atuação e à configuração da estrutura governamental e, também, aos tipos de intervenção ou de ação que devem ser priorizados em políticas públicas e intervenções que tem a atuação direta ou a coordenação governamental e diversos atores.

Desse modo, na atualidade, as modificações e a ‘perda de sentido’ dos sujeitos em seus sentidos de espaço e de seu próprio eu [*self*], conforme Giddens (2002),

não podem ser interpretadas sob perspectivas singulares, uma vez que têm suas raízes assentadas nas naturalizações de interesses particulares, por meio de estratégias particulares, conduzidas por pessoas específicas (grupos sociais particulares) no interior de sistemas característicos. (DIAS, 2011, p. 219)

Na análise da constituição do sujeito, é importante considerar a reflexividade em seus aspectos multi-influenciados, uma vez que ela compõe a formação de identidades, com indivíduos e coletividades incorporando parâmetros para escolhas que podem representar oportunidades ou riscos, modos de inclusão ou de exclusão.

Em referência ao trabalho analítico propriamente, a análise de discurso deve estar ancorada em uma teoria do sujeito, concebido como uma posição, um lugar ocupado no sistema de produção, e não como um indivíduo. Esta é, segundo Labrea (2009, p. 29), a visão de Pêcheux, corroborada pela afirmação de que,

para a Análise do Discurso, o sujeito não apenas está ligado à constituição dos sentidos, mas ele próprio se constitui enquanto um efeito de sentido a partir das relações que trava com a formação discursiva na qual está inserido. (ALÓS, 2004, p. 503-504)

A concepção de que o sujeito é um ser social e que está inserido na história é compartilhada por outros autores. Para Garcia, por exemplo, o sujeito é “produto de uma sociedade que tem regras, crenças e objetivos e por mais que esse tenha liberdade de escolha sobre o modelo e estrutura de seu discurso, estará sempre implícita a sua identidade social nessa escolha”. (GARCIA, 2003, p. 202)

Na construção de identidades dos sujeitos mesclam-se, então, referências singulares e autênticas com influências externas, por vezes dissonantes e incongruentes em termos de valores, perspectivas de ação e possibilidades de mudança.

No trabalho de pesquisa, importa compreender de que forma o sujeito-leitor desconstrói a estabilidade do texto e dos sentidos esperados pelo sujeito-autor. Segundo Cazarin, o sujeito-leitor “desconstrói para reconstruir, de acordo com os saberes próprios ao “lugar social” em que está inscrito. É nesse processo, que intervém a ideologia e o inconsciente como constitutivos do dizer”. (CAZARIN, 2006, p.309)

Desse modo, ao produzir leituras, o sujeito-leitor constrói sentidos a partir de seu lugar social. Essa interpretação ocorre a partir do

imaginário do “lugar social” em que se inscreve. É esse lugar que o lança em um processo histórico de interpretação e de disputa na produção de sentidos, ou seja, os sentidos se produzem como gestos de interpretação. É essa interpretação singular, mas marcada pela historicidade que, para quem lê/ouve/interpreta, se apresenta como “o sentido”. (CAZARIN, 2006, p. 310)

Ocorre, então, um processo de interpretação tanto no momento em que se lê, interpreta e considera a validade da análise como no momento em que se relata, escreve e analisa o objeto ou prática selecionado. Nessa relação dinâmica e dialética, ocorrem possibilidades de novas leituras de realidade que rompem com estabilidades, certezas e situações naturalizadas.

Sob o arcabouço da Análise do Discurso

se questiona o sujeito como ser único, central, origem e fonte do sentido, porque na sua fala outras vozes também falam, é uma construção polifônica que se constitui a partir de muitas vozes e está marcado pela ilusão de autonomia. O sujeito deixa de ser um *eu* marcado pela subjetividade que o situa como centro e senhor de seu discurso, e se constitui na interação deste *eu* com o *Outro*. (LABREA, 2009, p. 29)

Assim, considerando que os componentes elencados se complementam e abrem a possibilidade para uma discussão mais ampla sobre a construção de sentidos e, no que interessa a esse trabalho, de que forma os conceitos de pobreza e desenvolvimento podem ser analisados, tendo em vista as possibilidades de análise ancoradas na Análise de Discurso. O próximo tópico trata das possibilidades de análise orientadas em bases textuais.

1.2. TEXTO, DISCURSO E ABORDAGENS EM ANÁLISE TEXTUALMENTE ORIENTADA

Considerando-se as cinco categorias essenciais discutidas anteriormente e a trajetória na construção dos sentidos, em especial os associados a pobreza e desenvolvimento, cabe agora refletir sobre os elementos materiais que permitem identificar os discursos.

Discursos são identificados por meios de textos colocados e uso e podem ser caracterizados como o repositório da cultura das diferentes épocas que se estuda, uma vez que seus autores materializam percepções sociais, filosóficas, históricas, políticas e pessoais. Tendo como referência essa afirmação de Garcia (2003), a análise textualmente orientada permite identificar a intencionalidade de seus autores, mas não prognosticar suas ações futuras, uma vez que o entendimento é que sempre há possibilidade para que novas interpretações dos autores [dos textos] e fatores intervenientes alterarem o curso das ações e das decisões.

O que se busca com a análise de textos – a unidade de análise dos discursos, do dizer colocado em prática – é compreender o conjunto de relações e componentes que neles se materializam. Há diversas formas de realizar esse trabalho. A definição de qual delas adotar depende das definições ontológicas e epistemológicas do trabalho e, por consequência, da metodologia e dos procedimentos de coleta e análise de dados.

De modo a tornar mais evidentes as opções analíticas do presente trabalho, cabe uma breve apresentação sobre possibilidades de abordagem em análises textualmente orientadas.

A Análise de Conteúdo, no campo das ciências sociais, busca explicitar os rumos das práticas lingüísticas nas práticas de textos. Tal abordagem aposta no rigor do método como modo de não se perder na heterogeneidade de seu objeto. Considerada a centralidade da sistematização e do rigor metodológico, caracteriza-se, segundo Rocha e Deusdará (2005), uma tentativa de conferir maior objetividade aos estudos que têm por base manifestações textuais.

O fazer científico evidenciado na Análise de Conteúdo “constitui-se como ciência uma prática que se pretende neutra no plano do significado do texto, na tentativa de alcançar diretamente o que haveria por trás do que se diz”. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 318). Esse posicionamento caracterizaria um distanciamento entre o pesquisador e seu objeto, sendo a metodologia garantidora de uma pretensa neutralidade.

Nessa abordagem, o texto é visto como um “meio de expressão do sujeito, onde o analista busca categorizar as unidades de texto (palavras ou frases) que se repetem, inferindo uma expressão que as representem”. (CAREGNATO; MUTTI, 2006, p. 682).

Entre o rigor metodológico e a heterogeneidade do objeto evidencia-se, segundo esses autores, um modelo de ciência sobre o qual a Análise de Conteúdo está erigida: um modelo rígido, de corte positivista, herdeiro de um ideal preconizado pelo Iluminismo, centrado na crença de que a “neutralidade” do método garantiria resultados mais precisos. Uma das principais manifestações de tal posição seria associar análise quantitativa e “objetividade”⁵.

Na abordagem da Análise de Conteúdo, no processo de descoberta do texto, a tentativa de ultrapassar seus níveis superficiais parte da desconfiança em relação aos planos subjetivo e ideológico, que são considerados elementos de deturpação técnica. Desse modo, “a explicitação de um ponto de vista, qualquer que seja a ótica explicitada, desvirtua os rumos da análise, ou seja, a ideologia é vista como o descaminho da descoberta científica”. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 310).

O principal objetivo da Análise de Conteúdo seria construir e oferecer técnicas precisas e objetivas o suficiente para garantir a descoberta do verdadeiro significado dos conteúdos dos textos. Assim, é importante reafirmar a certeza de que há um sentido a ser resgatado em algum lugar, e de que o texto seria seu esconderijo. O papel do analista, encaminhado pela ciência, é, então, descobrir o sentido oculto do texto. (ROCHA; DEUSDARÁ, idem, p. 310).

O rigor metodológico, manifestado pela necessidade de explicitação da maneira mais precisa possível dos caminhos de uma investigação foi, segundo os autores, uma das contribuições da Análise de Conteúdo.

Fundamentada em outras premissas, a Análise de Discurso (AD) é uma das formas de se trabalhar com textos e pode apresentar diferentes estilos e enfoques. O que há em comum nas diferentes linhas, tal como argumentam Caregnato e Mutti (2006: 680), é i) a rejeição a uma concepção realista de que a linguagem é somente um meio de refletir ou

⁵ O referencial adotado pelos estudos de Análise de Conteúdo considera a noção antagônica, de “subjetividade”, como a explicitação de qualquer forma de implicação do pesquisador com seu objeto de investigação (ROCHA e DEUSDARÁ, 2005, p. 309)

descrever o mundo e ii) a convicção da importância central do discurso na construção da vida social.

Consideradas as contribuições das distintas abordagens, para o que importa a este trabalho, a técnica, a sistematicidade e o rigor metodológico da Análise de Conteúdo são insumos importantes a se considerar, apesar das distinções de modelo ontológico, opções epistemológicas e tratamento operacional da análise. O que se pode extrair são procedimentos para identificação de indícios presentes nos textos selecionados, como será detalhado mais adiante, e que permitem delimitar de modo mais preciso as categorias de análise construídas na perspectiva da Análise de Discurso Crítica (ADC).

Pode-se dizer, com base nestas considerações que, enquanto a análise de conteúdo busca identificar as intenções e visões do(s) sujeito(s), do(s) interlocutor(es), a análise de discurso visa compreender as condições de produção do discurso, seu contexto. Em outras palavras, a análise de conteúdo olha ‘para dentro’ do texto e infere como é o contexto, enquanto a análise de discurso olha o texto ‘para fora’, procurando identificar as razões e situações que o configuraram de determinada forma.

A Análise de Discurso propõe o entendimento de um plano discursivo que articula linguagem e sociedade, entremeado pelo contexto ideológico. Segundo Rocha e Deusdará (2005), essa proposição não se constituiria uma substituição de abordagem, mas uma alternativa à perspectiva “tradicional”, um alargamento teórico com um olhar diferenciado sobre as práticas languageiras.

Com a AD, reconhece-se a importância do papel da ideologia e do contexto histórico nas análises baseadas nas trocas discursivas em que se entrelaçam os conceitos apresentados, uma vez que

ideologia é entendida como instância definida pelo processo histórico-discursivo, materialidade enraizada na produção dos sentidos e mesmo na produção do sujeito – tal como definido pela Análise do Discurso – advindo daí a relação sujeito-ideologia-inconsciente. Sujeito e sentido, fugazes e errantes, podem ser captados enquanto efeitos do funcionamento discursivo a partir da observação das modulações ideológicas presentes no discurso. E é a partir da ideia de língua que se torna possível atingir essas instâncias, a partir do funcionamento da língua na história é que se pode apreender a materialidade do ideológico. (ALÓS, 2004, p. 497)

Os principais pontos de aproximação e afastamento das duas abordagens dizem respeito aos objetivos de pesquisa; ao papel do pesquisador; às concepções de texto, da linguagem e da ciência, tal como sintetizado no quadro a seguir:

QUADRO 2 - SÍNTESE DAS APROXIMAÇÕES E AFASTAMENTOS ENTRE ANÁLISE DE CONTEÚDO E ANÁLISE DO DISCURSO

	ANÁLISE DE CONTEÚDO	ANÁLISE DE DISCURSO
Objetivos de Pesquisa	Captar um saber que está por trás da superfície textual	Analisar em que perspectivas a relação social de poder no plano discursivo se constrói
Eu Pesquisador	Espião da ordem que se propõe a desvendar a subversão escondida; leitor privilegiado por dispor de “técnicas” seguras de trabalho	Agente participante de uma determinada ordem, contribuindo para a construção de uma articulação entre linguagem e sociedade
Concepção de Texto	Véu que esconde o significado, a intenção do autor	Materialidade do discurso
Concepção de Linguagem	Reprodução e disseminação de uma realidade <i>a priori</i>	Ação no mundo
Concepção de Ciência	Instrumento neutro de verificação de uma determinada realidade	Espaço de construção de olhares diversos sobre o real

Quadro extraído de Rocha e Deusdará (2005)

Um dos aspectos que separa as duas abordagens é a compreensão de que, na abordagem discursiva, “o pesquisador, em um dado campo de análise, é co-construtor dos sentidos produzidos que se alteram o lugar em que ele se situa e sua postura de interlocutor em uma determinada situação de pesquisa”. (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p.316).

Na discussão das duas abordagens, Caregnato e Mutti (2006) sintetizam aspectos relevantes que evidenciam visões de mundo bastante distintas, como apresentado do quadro a seguir:

QUADRO 3 – DIFERENÇAS ENTRE AS ABORDAGENS DE ANÁLISE DE CONTEÚDO E DE DISCURSO

ANÁLISE DE CONTEÚDO (AC)	ANÁLISE DE DISCURSO (AD)
- Trabalha com conteúdo;	- Trabalha com sentido;
- Fixa-se ao conteúdo do texto, sem fazer relações além deste;	- Busca os efeitos de sentido relacionados ao discurso;
- Espera compreender o pensamento do sujeito através do conteúdo expresso no texto;	- Preocupa-se em compreender os sentidos que o sujeito manifesta através de seu discurso;
- Linguagem é vista como transparente;	- Linguagem é considerada opaca;
- Analista lê o texto buscando uma série de significações que o codificador detecta por meio dos indicadores que a ele estão ligados.	- Analista lê o texto focando a posição discursiva do sujeito, legitimada socialmente pela união do social, da história e da ideologia, produzindo sentidos.

Elaboração a partir de Caregnato e Mutti (2006)

Considerados os objetivos deste trabalho de identificar e analisar os discursos de pobreza e desenvolvimento relativos a iniciativas associadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o quadro comparativo sinaliza que a abordagem mais adequada é a discursiva. Isso porque se busca aqui compreender os fatores de contexto, a historicidade da questão da pobreza, seu processo de produção e reprodução, os sentidos, as relações e os conjuntos de valores inseridos e materializados nas práticas das iniciativas relatadas.

Tais ponderações reforçam o entendimento de que o trabalho de investigação dos discursos de pobreza e desenvolvimento não podem ser dissociados da análise do contexto em que se inserem e de onde são produzidos. Uma vez caracterizado um posicionamento, não se pode perder de vista a necessidade de manter o rigor metodológico na análise. Desse modo, a opção analítica adotada se vale da abordagem da Análise de Discurso, que permite perceber o conteúdo explícito e implícito das mais variadas formas de comunicação existentes. (GARCIA, 2003; p. 192) e será detalhada mais adiante.

CAPÍTULO 2 - DESENVOLVIMENTO E POBREZA: DISTANCIAMENTOS E APROXIMAÇÕES ENTRE DISCURSOS E PRÁTICAS

Compreendidos o papel e a relevância da discussão sobre os discursos, os conceitos e práticas a eles associados, cabe agora refletir sobre um termo muito usado em diversas áreas do conhecimento: desenvolvimento. A respeito de sua influência, Esteva (1996) pondera que esse é o conceito que mais influencia o pensamento e o comportamento humanos na modernidade e que, ao mesmo tempo, é um termo que tem baixa capacidade de dar substância e significado ao pensamento e ao comportamento. O autor destaca a posição central que o desenvolvimento ocupa em uma constelação semântica poderosa.

O surgimento da “teoria do desenvolvimento” consolida uma literatura que tem por concepção desenvolvimento como

adoção de normas de comportamento, atitudes e valores identificados com a racionalidade econômica moderna, caracterizada pela busca da produtividade máxima, a geração de poupança e a criação de investimentos que levassem à acumulação permanente da riqueza dos indivíduos e, em consequência, de cada sociedade nacional. (DOS SANTOS, 2000, p. 16)

Para Esteva (*idem*), apesar de utilizada indiscriminadamente no Brasil, a palavra desenvolvimento é carregada de conotações e, geralmente, quando se usa, a maioria quer dizer geralmente o contrário.

O autor argumenta que a transferência da metáfora biológica [do crescimento de plantas e organismos] para a esfera social ocorreu no final do século XVIII para designar um processo gradual de mudança social, como se tratasse de um processo natural. Paulatinamente, o termo teria deixado de ser uma continuação do desenvolvimento histórico ou natural – como variantes da obra divina –, sendo associado ao processo histórico, como resultante de relações sociais naturalizadas em diversos de seus componentes.

Heidemann complementa tal consideração, ao afirmar que os sonhos de progresso e desenvolvimento são alimentados pela humanidade há muito tempo, sobretudo a partir do século XVIII. Na atualidade, eles dependem crescentemente do “esforço societário expresso nas políticas públicas das jurisdições subnacionais, nacionais e supranacionais.” (HEIDEMANN, 2000, p. 21).

O uso intensivo do termo ao longo do tempo, a crise dos estudos e o paulatino reducionismo do conceito de desenvolvimento, além das insuficiências de outras categorias de

análise, como o subdesenvolvimento, para explicar os problemas que afetam o bem-estar nas sociedades humanas atuais são descritos por Unceta (2009).

O autor aponta que os estudos sobre desenvolvimento vêm perdendo espaço nas ciências sociais em favor de enfoques centrados no curto prazo ou em análises conjunturais de realidades particulares. Segundo o autor, a dificuldade de as ciências sociais enfrentarem e debaterem os complexos e numerosos problemas atuais tem produzido como efeito devastador um reducionismo conceitual e metodológico sobre o tema.

Cabe ressaltar que um termo ou o discurso que se compõe de um conjunto deles, nunca é um elemento neutro na construção de relações sociais. É preciso atentar para o fato de que o discurso representa a linguagem “em seu uso imbricado nas relações e processos sociais, no sistema de valores e crenças, na constituição de identidades dos sujeitos sociais que interagem na atividade material concreta, sob a forma verbal e não verbal.” (DIAS, 2011, p. 12).

Desse modo, o termo ‘desenvolvimento’

não consegue se dissociar das palavras com as quais foi criado: crescimento, evolução e maturação. [...] A palavra tem sempre um sentido de mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor. Indica que estamos progredindo porque estamos avançando segundo uma lei universal necessária e inevitável e na direção de uma meta desejável. (ESTEVA, 2000, p. 57)

Historicamente, o termo desenvolvimento esteve associado à noção de progresso, associado a relações econômicas, dependente das ‘forças de mercado’ para se consumir. Tal noção abrange, segundo Heidemann (2000, p. 24), quatro principais teses:

- i) o curso dos eventos naturais e históricos compõe uma série unilinear;
- ii) cada termo da série é necessário e não pode ser diferente do que é;
- iii) cada termo da série é um incremento em relação a seu precedente e
- iv) qualquer regressão é apenas aparente e constitui condição para um progresso maior.

Essa também é a consideração de Unceta (2009) que, no debate sobre progresso e desenvolvimento, aponta para a mudança radical de duas relações dos seres humanos. A primeira delas, com a natureza. De acordo com os argumentos do autor, a crescente confiança no domínio técnico-científico do universo e uma menor consideração aos conhecimentos empíricos acumulados durante milênios teve por consequência o rompimento da noção de

produção associada ao mundo físico. A segunda mudança importante trata das relações dos seres humanos entre si. Nesse ponto, passam a ser tema de debates as noções de liberdade e igualdade entre as pessoas. As noções iluministas do século XVIII, antes consideradas homogêneas, do domínio da razão, o direito, a liberdade de crítica, a noção de igualdade entre as pessoas, a oposição ao poder absoluto, o conhecimento como fonte de progresso em face ao conformismo e à resignação, ganham espaço nos debates e começam a se diferenciar.

Nesse sentido, a noção de progresso dos pensadores clássicos⁶, entendido como “capacidade de satisfazer as necessidades humanas mediante a inovação e o incremento da produção” (UNCETA, 2009, p. 6) passa a incorporar outros questionamentos que persistem até nossos dias: todos os países e todas as sociedades podem se beneficiar por igual do potencial gerado pelo capitalismo industrial? Ou estamos diante de um jogo de soma zero, que exige perdedores para que haja vencedores?

As crenças associadas a tais concepções – de evolução, de progresso – alimentaram durante bastante tempo intenções e ações de muitas coletividades e pautaram as relações entre países nas mais diferentes esferas. Para Heidemann, a crença no progresso foi abalada pelas duas guerras mundiais e impuseram à humanidade um choque de realidade.

Segundo o autor, depois da II Guerra, passou a ganhar espaço a noção de que o desenvolvimento é levado a termo pela iniciativa conjunta de Estado e mercado. Estudiosos e ‘especialistas’ passaram a refletir a respeito das premissas desenvolvimentistas sobre as quais estavam assentados seus modelos. A partir daí, constituiu-se uma longa série de adjetivações associadas às explicações para descrever o desenvolvimento desejado ou desejável, “político, econômico, social, sustentável, justo, inclusivo, humano, harmônico, cultural, material, etc.” (HEIDEMANN, 2009, p. 27).

Tais observações reforçam a percepção de que os discursos – técnicos ou científicos – não são neutros e, tampouco, a adoção de determinados posicionamentos quanto a recomendação e práticas convertidas em políticas públicas.

É importante, então, ao usar um termo, refletir e questionar a que e a quem este se refere. Assim, quando se fala em desenvolvimento, cabe perguntar: de que desenvolvimento

⁶ A respeito do pensamento clássico do progresso o autor aponta a literatura econômica dos séculos XVIII e XIX, representada nas obras de Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, Karl Marx, Engels e Stuart Mill.

estamos falando? E, considerados seus objetivos, a quem pretendem atender? O que ou quem está excluído de consideração ou atendimento?

Desenvolvimento não é território neutro, é campo de poder formado por muitas redes e instituições. Isto é o que pondera Gustavo Ribeiro (2008), identificando atores locais e *outsiders* como tipos diferentes de atores na discussão sobre os “dramas desenvolvimentistas”. Cabe considerar, então, que o desenvolvimento implica transformação e envolve encontros entre *insiders* e *outsiders*, em posições de poder diferentes, evidenciando situações de desigualdade e assimetria de poder e recursos nas iniciativas.

Ribeiro (idem) pontua que a ideia de desenvolvimento envolve diferentes visões e posições políticas. De um lado, acumulação de poder econômico e político, de outro, redistribuição e desigualdade. Para ele, os processos históricos estruturados em redes delimitam diferentes capacidades de poder e interesses em que a dinâmica de arranjos de cada campo de desenvolvimento ocorre.

Para este trabalho, é importante compreender as questões de periodização, porque elas situam historicamente conjuntos de crenças e valores associados a correntes teóricas, argumentos e qualificações em épocas e contextos específicos. As adjetivações ‘traduzem’ tipos ou categorias de desenvolvimento que, de alguma forma, mascaram pretensões de rotulação (muitas vezes implícita) que qualificam pessoas, grupos, regiões, setores ou parcelas da humanidade como aptos (ou não) a determinados benefícios do desenvolvimento. Considerando que uma das preocupações desta pesquisa é caracterizar discursos de desenvolvimento e pobreza, é importante ter em mente as relações, os discursos e as práticas associados a tais termos.

Do ponto de vista de práticas, as noções de desenvolvimento são, em grande medida, pautadas (ainda que, muitas vezes, sutil ou dificilmente caracterizada à primeira vista) por parâmetros de origem econômica. Em referência a esta questão, ao tratar do conceito de subdesenvolvimento, surgido após a Segunda Guerra Mundial, Koldo Unceta pondera que

O termo viria a expressar a existência de países já desenvolvidos (cujo modelo representava em si a ideia de desenvolvimento) e outros que se encontravam abaixo daqueles, numa escala imaginária pela qual todos deveriam transitar. (UNCETA, 2009, p. 9)

A metodologia para comparação entre os países acabou por centrar-se em aspectos de crescimento econômico, verificados por taxas de investimento ou de poupança, que

expressariam, segundo o autor, distintos crescimentos econômicos e capacidades produtivas. Nessa perspectiva foram relegadas a segundo plano as explicações dos fatores de crescimento e a própria noção de crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento.

De maneira incisiva, Unceta (2009) aponta que nem mesmo as teorias críticas conseguiram incorporar tal questionamento a seus estudos. Assim, como aponta o autor, a própria noção de subdesenvolvimento, paradoxalmente, foi incorporada sem maiores objeções pelas teorias críticas.

Considerada a intensificação da integração entre os países e as medidas para sua incorporação ao sistema mundial, especialmente pelo prisma da inserção comercial e financeira, o autor aponta o papel de Organismos Internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no uso de instrumentos que estabelecem condições impositivas para o recebimento de ‘ajudas’ pelos países menos desenvolvidos. Desse modo, ao tratar os mecanismos historicamente utilizados para a integração e como caminho para o desenvolvimento, o autor argumenta que a

defesa de matizes do mercado e a ênfase no equilíbrio macroeconômico como fator determinante do desenvolvimento, continuaria inspirando a avaliação dos sucessos e fracassos obtidos pelos países por parte de alguns organismos internacionais como o FMI, avaliações que, por sua vez, condicionariam o apoio financeiro externo outorgado aos processos de desenvolvimento (UNCETA, 2009, p. 15)

Com relação à atuação de Organismos Internacionais, um dos desafios da limitação da ortodoxia econômica - baseada em análises comparativas referenciadas em critérios quantitativos monetarizados – é a complexidade de relações, demandas e problemas da atualidade. Segundo o autor, a multidimensionalidade dos problemas relacionados ao desenvolvimento contrastam com

a evolução do pensamento oficial sobre o desenvolvimento e, mais concretamente, aquele representado pelas propostas emanadas do Banco Mundial tem sido submetido a uma dupla tensão: por um lado, aquela gerada pela necessidade de incorporar à análise muitos dos problemas que surgiram e que não encontraram respostas nas proposições mais ortodoxas. Por outro, aquela derivada das exigências de consolidar uma estratégia de desenvolvimento sobre o controle de determinadas variáveis macroeconômicas. (UNCETA, 2009, p. 15)

Segundo o autor, a consequência desses desafios e tensões foi o paulatino retrocesso da agenda de desenvolvimento e a exclusão de alguns temas durante certos períodos. Entre estes temas relegados a segundo plano esteve, durante a década de 1980, a questão da pobreza e da desigualdade.

Essas breves considerações permitem afirmar que o tema do desenvolvimento é bastante complexo e que seus componentes ultrapassam definições limitadas a determinados campos de conhecimento, especialmente a Economia. Ainda assim, o que se pode notar, pela literatura existente, é a enorme influência de parâmetros e caracterizações de natureza econômica que vão além da mera aferição e comparação de unidades (países, regiões, lugares) e passam a delinear os próprios pensamentos e concepções a respeito da noção de desenvolvimento.

Este será o tema do próximo tópico, que busca identificar as abordagens mais próximas dos propósitos desta pesquisa que busca caracterizar os discursos de desenvolvimento que pautam as iniciativas associadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

2.1. BREVE HISTORIZAÇÃO E ADJETIVAÇÕES DE DESENVOLVIMENTO

Uma das qualificações mais próximas ao conteúdo deste trabalho é a de ‘Desenvolvimento Social’, considerado um dos campos e expressões mais próximos de outros dois termos essenciais aqui tratados: *pobreza* e *fome*, foco do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio.

Contextualizada por Esteva (1996) nos relatórios das Nações Unidas a partir da década de 1950, a noção de *desenvolvimento social* surgiu sem qualquer definição, como complemento vago para *desenvolvimento econômico* e como substituto para a noção estática de *situação social*. Por sua vez, Simões argumenta que “o conceito foi sendo cunhado ao longo das décadas de 1960 e 1970 no bojo do processo de descolonização e da agenda internacional sobre desenvolvimento que se tornou relevante a partir de então”. (SIMÕES, 2007, p. 41).

Esteva chama atenção para o fato de que, nas discussões sobre desenvolvimento, social e econômico eram considerados componentes de realidades distintas que passaram a ser objeto de exames sistemáticos de especialistas e estudiosos.

Há que se ponderar que os termos ‘político’, ‘econômico’ e ‘social’ compõem dimensões de uma mesma realidade e sua separação constitui uma questão que pode

caracterizar-se como estratégia de manipulação discursiva. Na análise das realidades sociais, a segmentação desses termos leva a uma compreensão particionada e incompleta da realidade em foco. É preciso atenção para que as opções heurísticas, ainda que viabilizadoras da execução de análises, não comprometam a consistência dos resultados, sob pretexto da operacionalidade de modelos analíticos.

Destacando a importância da consideração do contexto histórico e social, Jaguaribe (1978, p. 15) entende que ao tratar o tema “desenvolvimento social” é preciso ter clareza quanto à concepção de “sociedade”, quer se trate do conjunto da sociedade ou de determinada dimensão a seu respeito. O autor destaca duas questões de fundo, essenciais a essa compreensão: i) como funciona uma sociedade e ii) por que razão se mantém seu vínculo associativo. Para ele, tais aspectos determinam a ordenação social do ponto de vista fático e normativo.

Na reflexão sobre a historização da noção de desenvolvimento social, para a ONU, entre as décadas de 1960 e 1970, o desenvolvimento era visto como um caminho definível para o crescimento econômico e que deveria passar, entre outros estágios, pela “integração”, que ligaria os aspectos social e econômico. Assim, nesse período, como foi reconhecido mais tarde pelo Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD), desenvolvimento social “era visto parcialmente como uma condição para o crescimento econômico e parcialmente como uma justificativa moral para esse crescimento e para os sacrifícios que ele pressupunha”. (ESTEVA, 1996, p. 61).

Conforme relato do autor a respeito da atuação do Banco Mundial na década de 1970, sob a presidência de Robert McNamara destaca-se a Estratégia Internacional de Desenvolvimento, que requeria uma estratégia global, com ação conjunta em todas as esferas da vida econômica e social. Ainda que anunciada pelo Banco Mundial, a consolidação veio com uma resolução das Nações Unidas que estabeleceu, à época, um projeto para identificação de uma abordagem unificada para desenvolvimento e planejamento.

Os resultados de tal abordagem, com uma espécie de “*desenvolvimento participativo*”⁷, foram polêmicos e decepcionantes, já que não lograram produzir soluções fáceis e universais. Ainda assim, tais iniciativas assentaram bases para ideias e lemas sobre o desenvolvimento nos anos seguintes. A contraposição e resposta a esse cenário teriam sido

⁷ Grifo do autor no original.

justamente o seu contrário: uma miríade de propostas dispersas e setorizadas, com ações independentes e desconectadas.

Considerados tais argumentos, nas relações assimétricas de poder, nas diferentes perspectivas de acesso a recursos e nas próprias características culturais de países, localidades, comunidades, grupos ou indivíduos, as noções de desenvolvimento encontraram eco, se reproduziram e cristalizaram, a depender das condições para sua reprodução ou transformação.

No final dos anos 1970 é apresentada a Abordagem das Necessidades Básicas, que tinha por objetivo obter um certo e específico padrão de vida mínimo, antes do final do século. Surgida no âmbito da Conferência sobre Emprego, Distribuição de Renda e Progresso Social, coordenada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT),

Um dos documentos que dava apoio a essa Abordagem reconheceu explicitamente que o desenvolvimento não acabaria com a fome e a miséria, e que, ao contrário, ele certamente tornaria mais altos os níveis de “pobreza absoluta” de um quinto, ou provavelmente até de dois quintos da população mundial. A Abordagem sugeriu que, ao invés de esperar que a satisfação das necessidades básicas fosse um resultado do processo de desenvolvimento, fosse dada atenção imediata à tarefa de resolver tais necessidades. (...) [A abordagem] Tinha a virtude de oferecer “aplicabilidade universal” e, ao mesmo tempo, ser relativa o bastante para ser aplicável a um país específico. (ESTEVA, 1996, p. 63)

A análise de Pereira (2000) a respeito dessa e de outras abordagens de necessidades humanas, face às diferentes proposta de mínimos sociais, é apresentada em amplo estudo que destaca a importância da definição, delimitação - conceitual, política e normativa - das necessidades sociais básicas, uma vez que tal conceito tem pautado a justificação de direitos sociais e políticas públicas correspondentes.

Segundo a autora, que adota o termo *necessidades humanas*, apesar do interesse acadêmico, político e moral sobre o tema, a imprecisão e a ambiguidade na definição do que seria tal mínimo leva a “uma conotação tão ampla, relativa e genérica, que fica difícil identificar os conteúdos, contornos e particularidades deste conceito”. (PEREIRA, 2000, p. 38).

A questão sobre o escopo das necessidades humanas continuou em aberto e foi deixada de lado nas discussões ocorridas nos anos de 1980, considerados a década perdida em termos de desenvolvimento, em que imperou o pessimismo, em virtude grandemente da situação econômica mundial. Apesar desse cenário negativo, vislumbrava-se uma era de pós-desenvolvimento.

Nos anos 1990, então, segundo Esteva, surgiu um novo *ethos* desenvolvimentista. No Sul, em nome da modernização e sob a bandeira da guerra contra a pobreza, “que, como sempre, lança os assalariados contra os pobres, e não combate a pobreza em si – desenvolver significa desfechar o ataque último e definitivo contra a resistência organizada ao desenvolvimento e à economia”. (ESTEVA, 1996, p. 64)

Nesse cenário, o discurso desenvolvimentista é retomado. Com a consolidação da atuação da ONU, a intensificação das trocas internacionais e os movimentos de apoio à estabilização dos países, ganham espaço argumentos sobre a necessidade de estabelecer parâmetros internacionalmente comparáveis no que se refere ao desenvolvimento dos países.

Simões (2007) chama atenção para a expansão do movimento da sociedade civil global em favor da inclusão social nas políticas de ajuste estrutural em voga nessa época e para a entrada na agenda de discussões que tentam captar o significado de desenvolvimento em direção uma direção mais inclusiva.

Uma das principais abordagens nesse tema, o Desenvolvimento Humano, vem sendo utilizada pela ONU e seus diversos órgãos e será abordada no próximo tópico.

2.1.1. Desenvolvimento Humano

Para além da historização e de aspectos de desenvolvimento diretamente associados a questões econômicas, uma das noções centrais na atualidade é a de direitos humanos. O documento que consagra tal visão é a Declaração Universal dos Direitos Humanos e de Cidadania (DUDH), de 1948, e está assentada em dois pilares fundamentais: i) o jusnaturalismo, pelo qual se assume que os seres humanos tem direitos naturais anteriores à formação da sociedade e ii) o contratualismo, que reconhece na relação entre o povo e o Estado o caráter contratual de tais direitos. (MATEUCCI; BOBBIO; PASQUINO, 2009).

À parte possíveis discussões e contestações entre estudiosos de questões normativas e *jus* históricas, uma questão importante na relação entre uma declaração de caráter universal (como a DUDH) e o ordenamento jurídico nacional é a sua possibilidade de aplicação e, em caso de implementação não efetiva, quais os mecanismos existentes para fazer

a composição entre o que tem validade e reconhecimento internacional e aquilo que é operacionalizado ou operacionalizável em terras nacionais.

Parte da possibilidade da aplicação dos direitos humanos tem sido associada com os ‘estágios’ de desenvolvimento em que se encontram os diferentes países. Uma das classificações possíveis identifica direitos civis, políticos e sociais como gerações de direitos a serem conquistados e garantidos, com o Estado exercendo papel central.

Os *direitos civis*, tidos como de primeira geração, dizem respeito à liberdade pessoal de pensamento, de religião, de reunião e econômica. Nesse âmbito, o Estado tem ação negativa e deve agir para que não haja interferência em tais liberdades.

À segunda geração, de *direitos políticos*, está relacionada a participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado, como liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais. Segundo este entendimento, seu usufruto requer uma liberdade ativa dos cidadãos.

Por fim, os *diretos sociais*, de terceira geração, estão associados a exigências das sociedades contemporâneas e dizem respeito ao direito a trabalho, assistência, estudo, tutela de saúde, liberdade da miséria e do medo. Implicam uma ação positiva por parte do Estado.

Desse modo, considerada a apresentação de Bobbio e Mateucci a respeito dos direitos humanos e as considerações dos autores, formulada no período entre guerras, de abusos cometidos por parte de Estados nacionais e grupos institucionalizados, originalmente a Declaração apresenta um teor individualista

que exprimia a desconfiança do cidadão contra o Estado e contra todas as formas do poder organizado, o orgulho do indivíduo que queria construir seu mundo por si próprio, entrando em relação com os outros num plano meramente contratual” (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2009, p. 354).

Centrados em uma concepção individualista também estão os argumentos de Amartya Sen (2010), que contextualiza o mundo contemporâneo como repleto de privação, destituição e opressão. Pobreza, necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e crônicas muito disseminadas, violação de liberdades políticas elementares, liberdades formais básicas, ampla negligência diante de interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças graves ao meio ambiente e à sustentabilidade econômica e social são apontados pelo autor como problemas a serem superados no processo de desenvolvimento.

O autor identifica que a condição dos indivíduos como agentes é questão central para lidar com essas privações e que as diferentes formas de liberdade são a chave para superar tal condição. Em sua abordagem, a expansão da liberdade é tida como *constitutiva*⁸ do desenvolvimento “como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem ponderadamente sua condição de agente”. (SEN, 2010, p. 10)

Sua argumentação sobre desenvolvimento centra-se no indivíduo, em sua capacidade de agência e na aderência ao progresso econômico como pressuposto para tal, a partir de cinco tipos de liberdades instrumentais:

- i) **Facilidades / oportunidades econômicas:**
oportunidades de participação no comércio e na produção que podem ajudar a gerar abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais;
- ii) **Liberdades políticas:**
liberdade de expressão e eleições livres;
- iii) **Facilidades/ oportunidades sociais:**
serviços de educação e saúde;
- iv) **Garantias de transparência:**
Acesso a informação sobre si e sobre as ações dos governos, que agem em nome dos cidadãos.
- v) **Segurança protetora:**
Garantia de que sua liberdade individual e, em especial, sua integridade física está protegida.

A argumentação é que “Cada um desses tipos distintos de direitos e oportunidades ajuda a promover a capacidade geral de uma pessoa. Eles podem ainda atuar complementando-se mutuamente.” (SEN, 2010, p. 25).

Segundo tais ponderações, a ação pública, os Estados e Organismos Internacionais devem direcionar esforços nesses fatores e dotar os indivíduos de capacidade para emancipar-se, construir a própria história e mudar seu destino. Na visão do desenvolvimento como liberdade, “as liberdades instrumentais ligam-se umas às outras e contribuem com o aumento da liberdade humana em geral.” (SEN, idem, p. 25).

⁸ Grifo do autor no original.

Segundo o autor, “com oportunidades sociais adequadas os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento”. (SEM, *ibidem*, p. 26).

A elegante construção argumentativa de Sen deixa de tratar algo bastante relevante no que se refere à questão do desenvolvimento – ainda que restrita somente à questão econômica: a de que os contextos sociais e econômicos podem não somente obstaculizar, mas impedir o acesso a condições mínimas de provimento que vão muito além de uma resultante da força motriz individual.

A participação no comércio e na produção está contida em determinadas configurações de mercado que podem vetar a entrada de novos atores. As liberdades políticas são apenas um dos componentes que influenciam as escolhas individuais e podem não ter reflexos imediatos na alteração das condições de vida de indivíduos em situação de privação e exclusão, embora sejam fatores importantes para a consolidação da democracia.

Ainda, no contexto brasileiro, oportunidades sociais são muito mais do que ‘facilidades’, são direitos estabelecidos constitucionalmente que devem ser assegurados pela ação estatal e vão além de serviços de educação e saúde.

O sistema de proteção social, definido a partir da Constituição de 1988, redesenha de forma radical a forma como o Estado deve atender e proteger seus cidadãos mas, como política social estruturante, inserida em uma economia de mercado, frente às mais diversas formas de desigualdade e exclusão, ainda representa enormes desafios para a efetiva proteção dos direitos humanos.

Em um cenário de expansão de direitos, inseridos em um contexto de evolução tecnológica e crescimento econômico, as situações de vulnerabilidade social representam uma ameaça à liberdade e configuram uma

violação de direitos humanos, a começar pelo mais básico deles: o direito à vida, direito mais primordial de qualquer ser humano – previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos – e o primeiro a ser comprometido em situações de pobreza e miséria (WERTHEIN, 2003, p. 11)

e não podem ser tratada como uma decorrência natural do sistema ou como uma sanção a ser cumprida por determinados indivíduos ou coletividades.

Como bem destaca o autor ao mencionar Kofi Annan, ex-Secretário das Nações Unidas, a existência de “milhões de pessoas vivendo em situações sub-humanas de pauperização é um problema que diz respeito ao conjunto da sociedade, aos governos e à comunidade internacional” (WERTHEIN, *idem*, p. 12). A violação de direitos humanos de qualquer indivíduo influencia e afeta a todos.

A incorporação dos direitos sociais ao repertório de ação necessária de Estados e Organismos Internacionais e à própria noção de direitos humanos na contemporaneidade, reconfigura a percepção do indivíduo não mais como um ser autônomo, mas como

um ser social que vive num contexto preciso e para o qual a cidadania é um fato meramente formal em relação à substância da sua existência real; viu-se que o indivíduo não é tão livre e autônomo como o iluminismo pensava que fosse, mas é um ser frágil, indefeso e inseguro. (Bobbio, Mateucci, Pasquino, 2009, p. 354)

Assim, embora a DUDH tenha sido pautada em ideias de individualismo, tal teor foi superado a partir do reconhecimento - ainda que estreitamente associado a interpretações jurídicas mais afetas ao conteúdo dos direitos sociais - de que os indivíduos vivem em contextos sociohistoricamente situados. Desse modo, a dinâmica entre o reconhecimento de direitos e a garantia de conquistas faz com que os temas relacionados a direitos humanos sejam campo fértil para análises associadas às práticas sociais, sua relação com a atuação do Estado e de Organizações Internacionais, bem como à própria noção de desenvolvimento.

Uma ponderação dos autores permite identificar como as noções de gerações de direitos e de estágios de desenvolvimento estão associadas: os limites e a maneira como serão asseguradas as melhorias sociais exigidas estão associados ao grau de alinhamento entre o conteúdo dos ideais humanitários e o apoio encontrado no conjunto de forças sociais existentes nos variados contextos mundiais.

Tal ‘grau de alinhamento’ parece associado ao estágio e à própria noção de desenvolvimento que pauta as ações de Estados e Organismos Internacionais. Tanto é assim que a obtenção de compromissos concretos em acordos internacionais que tratam de direitos humanos – que representam compromissos jurídicos assumidos pelos Estados – são muitas vezes dificultados por contraporem princípios de livre iniciativa, liberdade individual e empresa a contextos de coletividade e assimetria de acesso a recursos.

Assim, a noção de desenvolvimento humano ou de direitos humanos, junto com a indefinição do termo ou de seus conteúdos, parece contribuir para a manutenção de

determinados modelos de desenvolvimento que desrespeitam e, muitas vezes, violam os próprios direitos humanos.

Consideradas algumas das premissas ‘tradicionais’ relacionadas a desenvolvimento, traduzidas em indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um dos desafios para análise é identificar se e qual o potencial de determinados resultados atingirem indivíduos ou coletividades.

A agregação de dados pode, de um lado, facilitar a operacionalização de coleta de dados e uniformização de parâmetros entre coletividades, mas, de outro, pode distorcer as análises e direcionar práticas que, muitas vezes, levam a excluir populações e indivíduos marginalizados.

Análises que tenham por escopo compreender contextos sociais, distribuição desigual de recursos, assimetrias de informação e poder associadas aos temas de desenvolvimento, devem levar em conta o público-alvo das ações ou mensurações e, com atenção especial, as possibilidades de emancipação e autonomização, dadas as realidades em que estão inseridos.

Uma alternativa às controvérsias existentes é apresentada por Unceta (2009, p. 21), para quem a perspectiva de desenvolvimento humano, associada à de sustentabilidade, possibilita uma ruptura conceitual com a maneira tradicional de entender o desenvolvimento, reivindicando a necessidade de um novo olhar sobre meios e fins, a validade dos indicadores utilizados, a análise em termos de processo e não somente de resultados, a consideração de diferentes âmbitos espaciais no momento de estudar os diversos aspectos que incidem sobre o bem-estar humano, que aqui se associa ao próprio conceito de desenvolvimento humano.

2.1.2. Metáfora desnuda: a escada do desenvolvimento

Contra a visão hegemônica processual, de que o desenvolvimento seria um caminho a ser trilhado em etapas, Ha-Joon Chang (2004) argumenta que o processo de desenvolvimento não ocorre naturalmente. Para o autor, os países ‘em desenvolvimento’ estão sendo pressionados a adotar dois grandes programas de ação: “boas políticas” e boas “instituições”.

Assim, o pacote de “boas políticas” frequentemente recomendado, que enfatiza os benefícios de políticas macroeconômicas restritivas, liberalização comercial e financeira, privatização, desregulamentação, livre comércio e outras políticas livres de ICT (Indústria, Comércio e Tecnologia), parece não corroborar as experiências históricas, em geral, dos países desenvolvidos que as recomendam, já que estes não adotam as políticas de *laisse faire* que recomendam.

Outro grande conjunto de iniciativas, que compõe as “boas instituições”, simboliza um pacote de ‘boa’ governança que, para o autor, são, na verdade, resultado e não causa do desenvolvimento dos países mais ricos. No conteúdo sobre as iniciativas relacionadas às instituições que contribuiriam para o desenvolvimento, pode-se mencionar: o tipo de burocracia, a força dos direitos de propriedade, a tolerância legal com devedores, o grau de independência do banco central, entre outras.

Com base em análise histórica expressiva, Chang afirma que se os países desenvolvidos tivessem efetivamente adotado suas recomendações, eles não seriam o que são hoje, ainda que o argumento comum seja de que a receita para os países em desenvolvimento é aprimorar a qualidade das instituições para acelerar seu crescimento e desenvolvimento econômico.

Por trás da definição terminológica de desenvolvimento estão conjuntos de valores e uma série de premissas que, longe de serem conceitos abstratos, pautam efetivamente as ações de Estados e de Organismos Internacionais que têm influência nos rumos das políticas e nas possibilidades de ação, transformação e emancipação nas sociedades.

Deve-se ponderar em que medida

A metáfora do desenvolvimento deu hegemonia global a uma genealogia da história puramente ocidental, roubando de povos com culturas diferentes a oportunidade de definir as formas de sua vida social. A sequência vernácula (desenvolvimento é possível depois de envolvimento) inverteu-se com a mudança trazida pelo modo de produção industrial, como se fosse um caminho unilinear para a evolução social. (ESTEVA, 1996, p. 56)

Tal consideração põe em relevo a importância da contextualização, do uso e da definição de um conceito. A aplicação do termo desenvolvimento a múltiplos aspectos da vida social naturaliza os fatores a ele associados e tira de cena as possibilidades de negação ou consideração de parâmetros diversos ou opostos a ele.

O argumento de Theotonio dos Santos corrobora tal percepção, na medida em que destaca, entre os objetivos da teoria do desenvolvimento, suplantando os impedimentos

à plena implantação da modernidade e definir os instrumentos de intervenção, capazes de alcançar os resultados desejados no sentido de aproximar cada sociedade existente desta sociedade ideal. Por mais que estas construções teóricas pretendam ser construções neutras em termo de valores, era impossível esconder a evidência de que se considerava a sociedade moderna, que nascera na Europa e se afirmava nos Estados Unidos da América, como um ideal a alcançar e uma meta sócio política a conquistar. Era mais ou menos evidente também uma aceitação tácita de que a instalação desta sociedade era uma necessidade histórica incontestável. (DOS SANTOS, 2000)

No mundo contemporâneo, em que parece impossível permanecer fora do mercado ou não ser por ele influenciado, cabe refletir sobre as concepções de desenvolvimento em voga e quais suas consequências do ponto de vista transformacional, de respeito ou tolerância com as diferenças e, sobretudo, de emancipação de sujeitos e coletividades. Em tom crítico, Santos (2000) alerta para o discurso da necessidade de propor políticas coerentes de desenvolvimento que visassem elevar toda a população do mundo ao nível dos países desenvolvidos, que haviam alcançado este estágio ‘superior’ de organização social.

Consideradas tais ‘necessidades’, as dinâmicas pautadas em relações de mercado, reproduzidas e reforçadas pelos aparelhos oficiais devem ser questionadas na medida em que excluem a maior parte da população, ignoram e destroem diferenças culturais, deixam à míngua enormes contingentes de pessoas, as quais permanecem à margem de quaisquer formas de proteção ou meios para superar sua condição de exclusão.

Assim, nessas breves considerações, é possível identificar elementos para questionar as visões de mundo envolvidas nas diferentes adjetivações de desenvolvimento sem, contudo, esgotar as possibilidades de abordagem ou discussão.

2.2. NOÇÕES DE DESENVOLVIMENTO: BASE PARA ANÁLISE TEXTUAL

As discussões anteriores sobre desenvolvimento evidenciaram que concepções, modelos, instrumentos e classificações, a despeito de muitas vezes textualmente ressaltarem a importância ou como objetivo último as pessoas - os seres humanos, deixam escapar que as propostas carregam determinadas visões que ou tipificam seres humanos, buscando diferenciá-los ou categorizá-los.

O entendimento consolidado a partir das leituras é que, ainda que ocultas e envoltas em construções teóricas e discursivas sofisticadas, as noções de desenvolvimento estão associadas a conceitos importantes que revelam relações de assimetria e exclusão.

Pela abordagem adotada neste trabalho, as discussões em torno do desenvolvimento, suas adjetivações e caracterizações, evidenciam uma preocupação maior em construir e justificar os próprios argumentos das distintas correntes e uma ênfase menor no questionamento sobre a quem ou a que se destinam os diferentes conceitos e esforços para o desenvolvimento.

Assim, para a análise de conteúdo que será feita sobre os ODM, o que se propõe neste momento é um modelo rudimentar de classificações sobre categorias de desenvolvimento que tem dois objetivos: i) apresentar uma referência que permita identificar quem ou o que é ou não desenvolvido; ii) submeter tal classificação aos documentos selecionados para a análise e que tratam de dois conceitos que parecem estreitamente associados: *desenvolvimento e pobreza*.

Além das leituras anteriores sobre desenvolvimento, a referência de análise foi concebida a partir da leitura e seleção dos seguintes verbetes do Dicionário de Política de Bobbio, Mateucci e Pasquino (2009), associados aos dois conceitos centrais deste trabalho *desenvolvimento e pobreza*: i) Direitos Humanos; ii) Estratificação Social; iii) Ideologia; iv) Igualdade; v) Justiça; vi) Manipulação; vii) Mito Político; viii) Organização Internacional; ix) Poder; x) Progresso; xi) Racismo e xii) Relações Internacionais.

Complementaram as noções que deram origem ao modelo proposto os verbetes do Dicionário de Desenvolvimento de Wolfgang Sachs (1992): i) Ciência; ii) Desenvolvimento; iii) Progresso; iv) Tecnologia.

A discussão pormenorizada de cada um dos conceitos requereria um trabalho à parte, o que ultrapassa as possibilidades de realização da presente pesquisa. Assim, para aprofundamentos sobre o tema, deve-se recorrer aos autores originais mencionados em cada um dos verbetes referidos.

Em cada uma das noções de desenvolvimento está associada a uma origem causal que, a depender dos argumentos, sinaliza determinadas concepções de mundo e apresenta determinados termos e adjetivos. Tais termos foram utilizados na análise preliminar dos textos

selecionados referentes ao ODM 1 e serão explicitados nas seções referentes a metodologia, análise e discussão dos dados.

Noções *biológicas* de desenvolvimento: procuram identificar características associadas a componentes biológicos de pessoas ou grupos. Os resultados ou constatações de ‘graus’ de desenvolvimento são atribuídos a componentes biológicos. Em geral, apresentam termos relativos a Sexo, idade, características físicas, condição de saúde.

Noções *geográficas* de desenvolvimento: vinculam nascimento, residência ou permanência em determinados locais e relacionados ao (não/sub) desenvolvimento. Apresentam termos relativos a continente, clima, país, região, estado, rural, urbano, centro, periferia, estrangeiro, nativo, migrante, imigrante, refugiado.

Noções *raciais/ étnicas* de desenvolvimento: identificam grupos ou indivíduos associados a determinados contextos de desenvolvimento que, em geral, apresentados de modo passivo em relação a suas características pessoais. Termos como preto, branco, indígena, pardo, mulato surgem associados aos argumentos e explicações.

Noções *religiosas* de desenvolvimento: presentes em análises comparadas, a associação entre matrizes religiosas e desempenho econômico, em geral, procuram comparar resultados e associá-los a determinadas lógicas, a arranjos característicos ou localidades de predominâncias religiosas específicas. Apresentam termos como Protestante, católico, cristão, muçulmano, hindu, budista nas contraposições e comparações de contextos e sociedades.

Noções *econômicas* de desenvolvimento: considerada a predominância do vetor econômico e das relações de mercado tipicamente capitalista, as abordagens econômicas consideram as assimetrias como consequências esperadas ou inevitáveis do processo de desenvolvimento. Nas construções argumentativas surgem termos relativos a posição social, situação de trabalho, emprego, setor formal e informal, autônomo, industrial, serviços, renda, riqueza, escravidão

Noções *institucionais* de desenvolvimento: chamadas genericamente de “boa governança” são identificadas como causa de desenvolvimento e seu oposto como origem de baixos desempenho, em geral, econômicos. Termos como Qualidade das instituições, bom governo, Estado forte são apresentados entre os argumentos.

Noções *culturais* de desenvolvimento: atribuem determinados resultados em termos de desenvolvimento a traços culturais de determinados indivíduos ou grupos. Surgem termos como cooperativo, competitivo, empreendedor, índole, caráter, alegre, triste, deprimido, engajado.

Uma das reflexões possíveis a partir desses conteúdos é que desenvolvimento e pobreza são muitas vezes encarados como fato dado, como uma situação determinística e não um processo sociohistoricamente determinado, produzido ou reproduzido por relações iteradas que reforçam determinados parâmetros e tendem a manter relações de exclusão.

Em outro sentido, determinadas características de cunho mais individual ou subjetivo – como religiosas ou culturais – podem servir de justificativa para a não adaptação de indivíduos ou coletividades a determinados modos de relação que tem sua forma de organização voltada a produzir resultados econômicos. Assim, indivíduos são classificados como indolentes ou incapazes por não produzir em determinado ritmo ou não atender a certos padrões de comportamento.

Essa é apenas uma das possibilidades de análise das muitas que, potencialmente, podem ser adotadas no trabalho de reflexão sobre as causas ou os determinantes do desenvolvimento. Ao que interessa a este trabalho, essas reflexões complementam-se com algumas considerações sobre pobreza e servirão, em conjunto, para identificar o modo como os discursos a respeito desses dois conceitos estão expressos no caso a ser apresentado.

2.3. POBREZA: CONCEITOS, AGENDAS E AÇÕES

Desenvolvimento e pobreza não são conceitos neutros nem podem ser tratados de forma descontextualizada. Para discutir o conceito de pobreza ou qualquer termo que envolva as ciências sociais, é preciso identificar e clarificar seu significado, suas origens, seu contexto.

Conceitos são representações mentais, construções lógicas formuladas a partir da observação (empirismo) ou do conhecimento de princípios a priori (racionalismo absoluto), ou ainda de categorias de entendimento (CATTANI, 2009: 2)

Segundo o autor, “O ato de nomear um fenômeno, condição para conhecê-lo, pode se limitar a uma simples descrição da ordem formal da realidade.”, mas isso caracteriza uma forma de compreender a realidade sob uma perspectiva de contemplação de uma ordem supostamente estática e natural. (CATTANI, 2009, p. 3)

É possível, segundo o autor, partir de outra perspectiva, reconhecendo a relação sujeito-objeto e a realidade como totalidade e unidade de movimentos contraditórios. Assim, o conhecimento constituiria um processo de entendimento de conexões internas do fenômeno, considerando seus conflitos, contradições, potencialidades e possibilidades.

Nessa visão, a reflexão sobre o papel dos conceitos é fundamental e deve considerar a não neutralidade das posições e asserções a respeito dos processos e ocorrências do mundo social. Os conceitos representam teorias em síntese, as análises então, “precisam fazer a conexão entre noções abstratas e a realidade concreta de processos pertinentes e relevantes; precisam ir além das descrições factuais e das percepções subjetivas, articulando conceitos afins e contrastando-os com outros antitéticos”. (CATTANI, 2009, p. 3)

Para Leguizamón (2009), as palavras e categorias conceituais que dão nome às coisas estão fortemente vinculadas, mesmo assumindo que tenham natureza cambiante. Em referência a Foucault, a autora ressalta que as categorias não são neutras ou independentes dos marcos teóricos que as produzem, sendo necessário contextualizá-las; as noções associadas podem reificar uma dada problematização social e, assim, expressar determinadas ideologias ou carregar, em si, certos tipos de força mobilizadora à ação.

Mais do que um conceito, pobreza é um processo complexo e amplo, cobrindo tantas dimensões da conduta humana e social, que qualquer teoria relacionada a seres humanos pode representar somente um fragmento do que se entende por pobreza. Nesse

sentido, Spicker, Leguizamón e Gordon (2009) reconhecem que, em qualquer tipo de análise sobre a pobreza, as imagens resultam parciais.

Os autores ressaltam que as definições são uma ferramenta poderosa para o pensamento e a ação e que as definições de pobreza dependem de quem as realiza. Destacam, ainda, que a importância do tema frequentemente é relativizada pelo fato de se buscar, em primeiro plano, provar as diferentes ferramentas metodológicas de cada disciplina, mais do que entender a pobreza em si.

2.3.1. **Concepções e perspectivas sobre pobreza**

Diversas são as abordagens possíveis para tratar o tema, e “não existe um vocabulário para a análise da pobreza sobre a qual haja um consenso universal. Os termos e conceitos variam tanto entre uma disciplina e outra que nenhum acadêmico chega a conhecer o vocabulário em sua totalidade”. (SPICKER; LEGUIZAMÓN; GORDON, 2009, p. 22).

Para situar as discussões, o ponto de partida adotado será a análise destes autores, para quem,

durante muito tempo a pesquisa sobre pobreza veio ligada aos enfoques sobre sua redução e as definições se apresentaram e orientaram para a observação de suas causas. De maneira explícita, segundo os autores, essas definições sugerem certas estratégias de intervenção e modos pelos quais os recursos devem ser redistribuídos. Os burocratas, políticos, doadores e as organizações não governamentais demandam definições e referências para executar seus programas de redução da pobreza e as transferências de recurso. Buscam empregar indicadores simples e bem definidos que se mostrem úteis para a avaliação dos programas. (SPICKER; LEGUIZAMÓN; GORDON, 2009, p. 20-21).

Reunindo ampla referência da literatura e documentos de diversos Organismos Internacionais que contemplam uma pluralidade de termos referentes a diversas dimensões e elementos relacionados à pobreza, Spicker (2009) defende que a pobreza pode ser entendida em pelo menos doze sentidos específicos que se sobrepõem uns aos outros, e são apresentados em grandes grupos, os quais são especificados na sequência.

Pobreza como CONCEITO MATERIAL: a população é pobre porque não tem algo de que necessita ou quando carece de recursos para ter acesso ao que necessita. A este grupo, estão associados os termos:

Necessidade: carência de bens ou serviços materiais, tais como comida, alimento, vestuário, combustível ou habitação. Os autores que adotam tal abordagem falam

de necessidades básicas, inadequação de recursos econômicos e consumo, convergindo no entendimento de que pobreza é a carência de algo, concordando parcialmente sobre o que é esse algo e discordando sobre a origem e o fundamento das necessidades.

Padrão de privações: nem toda necessidade é equivalente à pobreza. Algumas interpretações enfatizam a importância de determinado tipo de necessidade enquanto outras destacam a gravidade das privações sofridas. A duração ou perpetuação das privações é considerada relevante.

Limitação de recursos⁹: recursos e necessidades estão estreitamente vinculados e associam-se à pobreza quando as pessoas não têm fontes de renda, riqueza ou recursos para adquirir ou consumir as coisas de que necessitam. Alguns autores distinguem os pobres – que tem meios de vida insuficientes para uma vida decente e independente – dos muito pobres – cujos meios de vida são insuficientes de acordo com o nível de vida considerado normal nesse país. Outros, que a privação se refere a necessidades essenciais insatisfeitas e que pobreza está relacionada com a falta de dinheiro para satisfazê-las.

Pobreza como SITUAÇÃO ECONÔMICA: a pobreza também pode ser entendida em termos econômicos e um dos enfoques mais utilizados para medir a pobreza é a de entrada de recursos, a tal ponto que alguns cientistas sociais consideram que pobreza é equivalente a baixa renda.

Nível de vida: a privação refere-se a necessidades essenciais não satisfeitas, e pobreza, à falta de dinheiro para satisfazer tais necessidades. Um dos maiores caudatários da concepção de nível de vida é o Banco Mundial, que define a linha de pobreza – em nível internacional – baseada em cifras para identificar a pobreza em relação a um nível de vida que deve ser alcançado com a renda.

Desigualdade: pressupõe uma comparação entre grupos dentro de uma sociedade e representa uma situação de desvantagem de um em relação a outro. Nos estudos com essa abordagem, há preocupação em estabelecer um nível de renda que seja considerado suficiente para alcançar aos níveis mínimos de vida aceitáveis em tal sociedade em determinado momento. Uma limitação deste enfoque é que, de um lado, uma das consequências da redução dos recursos dos mais ricos seria

⁹ Limitação de recursos, conforme explicitado neste ponto, pode estar associado à situação econômica, mas a ênfase nos recursos (nas alternativas de ação para solucionar tal questão) diz respeito a aspectos materiais.

equivalente a uma redução da pobreza; de outro, não seria possível analisar uma sociedade em que a maioria das pessoas seja pobre.

Posição econômica: associado ao conceito de classe, que identifica um grupo em virtude de sua posição econômica na sociedade, a posição econômica é um aspecto característico de desigualdade da estrutura social. A pobreza em termos de estratificação leva a percebê-la como um problema de desigualdade.

Pobreza relacionada a CONDIÇÕES SOCIAIS: compreende a pobreza em perspectiva comparativa com determinados parâmetros da sociedade em questão.

Classe social: identifica pobreza com a posição socioeconômica e o *status* socioeconômico em que os papéis sociais e ocupações são constitutivos da noção de classe. Tal conceito é utilizado como um meio para conceituar a posição dos pobres em termos estruturais e, também, como referência para a investigação empírica sobre os impactos distributivos das políticas públicas.

Dependência: a carência de meios da população pobre e o recebimento de assistência estão associados à noção de dependência, mas nem toda assistência estaria associada à pobreza. Parece consensual a questão de subsistência e dependência, embora nem sempre a distinção entre pobreza e recebimento de assistência seja claramente identificada.

Carência de seguridade básica: pode ser definida como necessidade e, também, pode ser vista como vulnerabilidade frente aos riscos sociais. Seguridade básica e limitação de recursos estão associados, mas seu vínculo não é direto. Pobreza pode ser entendida como a ausência de um ou mais fatores que permitem indivíduos e famílias assumir responsabilidades básicas e desfrutar de direitos fundamentais; e pobreza crônica ocorre quando a carência de seguridade básica afeta simultaneamente vários aspectos da vida da população, quando é prolongada e quando compromete seriamente suas oportunidades para recuperar seus direitos e reassumir suas responsabilidades no futuro, estando associada à falta de direitos.

Ausência de titularidades: tanto a privação como a carência de recursos refletem a carência de titularidade¹⁰ mais do que a ausência de artigos essenciais em si

¹⁰ O conceito de titularidade significa direitos ou possibilidades de acesso, não necessariamente formalizados em garantias plenas. Assim, por exemplo, não é somente a renda que garante o acesso a um serviço ou bem; não é um equipamento ou estrutura isoladamente que garantirá que determinada iniciativa ou política esteja acessível.

mesmos. Nessa abordagem, a ausência de titularidade é fundamental para a condição de pobreza. Pessoas com titularidades não são pobres.

Exclusão: pobreza pode ser vista como um conjunto de relações sociais nas quais as pessoas estão excluídas de participar de uma vida social normal. Tal definição vai além da ideia de privação, já que inclui problemas que resultam da estigmatização e da rejeição social, ainda que haja uma tendência de associar exclusão com as necessidades materiais.

Pobreza como JUÍZO MORAL é uma privação severa e se considera que as pessoas são pobres quando suas condições materiais são inaceitáveis. Segundo Spicker (2009), os elementos morais da definição de pobreza dificultam estabelecer um acordo sobre os conteúdos do conceito e, muitas vezes, a única forma efetiva de argumentar contra uma posição moral é adotar uma posição moral diferente.

Um certo grau de arbitrariedade nas classificações é admitido por Spicker, já que vários elementos das definições estão associados ou superpostos. O autor destaca, ainda, que uma omissão importante nos conceitos é a distinção entre pobreza absoluta e relativa, mas que a essência da diferenciação entre eles carrega um debate sobre a origem da necessidade social, não sobre o significado da pobreza como tal.

Nesse sentido, vale a complementação de Demo (2003), para quem a discussão sobre pobreza por vezes lida com patamares de distribuição de renda, mas considera apenas e aspectos distributivos superficiais, evitando-se tratar da pobreza relativa. Para o autor, isso fica mais evidente em governos que tentam manejar apenas dados relativos à pobreza absoluta, comparando os pobres entre si e suprimindo a comparação com os mais ricos, acabando por passar a ideia de que seria possível combater a pobreza sem tocar na estrutura das desigualdades sociais.

Em sua abordagem, Demo (2003) defende que pobreza material e política são faces de um mesmo todo. O autor parte do conceito de politicidade, que detém o signo do sujeito com habilidade de construir, capaz de conduzir, até certo ponto, sua história, ou de fazer história própria. Para o autor, politicidade,

é a habilidade humana de saber pensar e intervir, no sentido de atingir níveis crescentes de autonomia individual e coletiva, que permitem conduzir história própria e mesmo imaginar inovações no processo natural e evolucionário (...) Politicidade não se reduz à capacidade de alargar limites dados, inclui aquela de se confrontar com limites impostos, ou de superar os entraves pela via precípua da superação (DEMO, 2003, p. 30)

Ainda tratando sobre a natureza estrutural da pobreza, considerando suas raízes subjetivas que acabam por se materializar no ânimo e no perfil das ações dos atores, constituindo-se em prática concreta, o autor parte da hipótese de que

o cerne mais duro da pobreza é político. Exclusão social mais drástica não é só não dispor de bens essenciais. É sobretudo não conseguir alçar-se à condição de sujeito capaz de comandar seu próprio destino. Nega-se não só o acesso material, mas principalmente a autonomia emancipatória. (DEMO, 2003, p. 36)

Esse parece ser um argumento alinhado à escolha ontológica do presente trabalho, que acredita na capacidade de agência e identifica possibilidades de mudança social, com centralidade no papel do Estado como indutor e fomentador de tais capacidades, além das potencialidades da atuação em redes de coletivos.

Em referência à pobreza política, que corre em paralelo à pobreza material, Pedro Demo destaca que, na atualidade, os estudos sobre pobreza destacam dois aspectos principais: i) sua base material, ou o problema da *renda* e ii) a *exclusão* social, prisma pelo qual se observa a vulnerabilidade crescente de grandes majorias.

Com o propósito de atribuir ao conceito de pobreza política “alguma solidez teórica e categorial”, Demo (2003) destaca cinco referências importantes:

i) Legado de Marx: em seu tempo, estava em jogo o tipo comunal de democracia que implicava a participação militante dos trabalhadores. Desse modo, questionava-se tanto a infraestrutura produtiva, como o modo como se organizava a sociedade e se produzia a qualidade da democracia. Em sua análise, Marx reclamava que os proletários não tinham consciência política suficiente para assumir compromissos mais decisivos. Nessa linha, em versão mais recente, Gramsci mantém as bases do materialismo histórico e atribui relevância definitiva aos fatores políticos, sendo necessário que os trabalhadores pudessem atuar e lutar com capacidade de confronto crítico, sem esperar que o modo de produção fizesse tudo por si mesmo;

ii) Legado de Foucault: foi capaz de mostrar que a politicidade do conhecimento é intrínseca, superando a noção de soberania linear e armando a noção de poder como caldeirão dialético de forças e contraforças. Tomado a partir de tal acepção como parte de uma teoria do poder, o aparato metodológico pretensamente objetivo, neutro, tende a esconder, sob linguagem ascética, a subordinação do conhecimento ao poder, desconstruindo as metanarrativas anteriores em todo do saber;

iii) Legado da teoria crítica: apresenta um tipo de dialética crítica persistente e comprometida em ver o outro lado das coisas, em particular da sociedade industrial e tecnológica. Sua maior contribuição foi ligar claramente conhecimento e poder, tratando o tema da pobreza política como uma conexão

problemática, ambígua e ambivalente, do conhecimento com geração de incapacidade, em que a população estaria reduzida a simples consumidora;

iv) Legado da pesquisa pós-colonialista: tomados como uma reação à tendência ostensiva do conhecimento europeu, a referência central destes estudos é a multiculturalidade. Os dois vetores principais desta crítica estão associados ao conhecimento: primeiro, considera-se conhecimento como culturalmente plantado, não lhe cabendo validades transcendentais universalistas, nem no método, nem na teoria; segundo, conhecimento de estilo europeu seria estruturalmente colonialista. Nesse sentido, o colonialismo é produto do conhecimento e tem ligação intrínseca com o poder, o qual é tanto menos ostensivo quanto mais efetivo em seus propósitos de consolidar, sob o manto de ajuda ao desenvolvimento, relações de marginalização.

v) Legado da ONU: os três indicadores básicos da ONU (educação, longevidade e poder de compra¹¹) usados nos Relatórios do Desenvolvimento Humano apresentam o desenvolvimento como oportunidade. Apesar das críticas, uma vez que não se põe em questão as relações de mercado ou o jogo de forças do capitalismo, o Relatório reconhece que o desafio maior, na atualidade, é a redistribuição de renda e poder e que isso é conquista de cidadania, jamais será efeito da dinâmica do mercado.

Vale destacar que um dos pontos essenciais para este trabalho, com base na teoria crítica apresentada por Demo, é a noção de que argumentar significa questionar que o processo de desenvolvimento e de pobreza não é neutro. No fundo trata-se de posição nitidamente política, ao lado da estruturação lógica, com repercussões em práticas concretas.

Outra contribuição importante para a discussão é trazida por Cimadamore e Cattani (2007), os quais destacam que grande parte dos estudos da pobreza está concentrada em sua medição ou em manifestações particulares em tempo e espaço limitados. Em referência ao panorama de estudos sobre pobreza, argumentam que questões qualitativas ou particulares possibilitam atribuição de recursos de investigação que desfavorecem o tratamento de pontos substantivos mais gerais. Assim, os autores identificam uma carência de tentativas sistemáticas de construir enfoques teóricos sobre a pobreza que contribuam para explicá-la e derivar soluções em contextos espaciais e temporais.

Para isso, Cimadamore e Cattani propõem um enfoque integrado que aponte para a conexão de conceitos centrais que operam nos principais níveis de análise. Esclarecem que isso não implica a construção de uma só teoria, que descreva e explique a problemática, ou a adoção de um único método mais adequado para os estudos sobre pobreza. Seu modelo de análise abrange os conceitos de *Estado*, *mercado* e *sistema internacional*, os quais são

¹¹ Os indicadores do IDH: Índice de Desenvolvimento Humano, mencionado anteriormente.

tomados como centrais e transcendem diferentes níveis de análise na explicação sobre a pobreza. Na interação de variáveis que operam nessas três estruturas – que normalmente têm como protagonistas agentes claramente visíveis –, residem algumas das principais causas e condições que levam tanto à produção e reprodução, como à redução ou eliminação da pobreza.

Com base em um modelo teórico de dois níveis - Nível 1: Sistemas Nacionais e Nível 2: Sistema Internacional - os autores definem os principais elementos constitutivos dos subsistemas político e econômico, analisando, no primeiro e no segundo níveis, a Estrutura, os Agentes e o Critério Ordenador. O modelo é aplicado a três casos empíricos, representando uma importante contribuição para a construção de uma referência conceitual para análise e crítica dos fatores que produzem e reproduzem a pobreza em contextos que considerem uma relação com o modo como são organizadas as relações de produção e comercialização, incluindo a internacionalização.

QUADRO 4 – PRODUÇÃO DE POBREZA: MODELO TEÓRICO DE DOIS NÍVEIS

PRINCIPAIS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO SUBSISTEMA POLÍTICO	PRINCIPAIS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO SUBSISTEMA ECONÔMICO
NÍVEL 1: SISTEMAS NACIONAIS	
ESTRUTURA 1) ESTADO	ESTRUTURA 1) MERCADO
AGENTES 1) GOVERNO 2) GRUPOS E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS 3) CIDADÃOS	AGENTES 1) ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES 2) ORGANIZAÇÕES DE CONSUMIDORES 3) PRODUTORES INDIVIDUAIS 4) CONSUMIDORES INDIVIDUAIS
CRITÉRIO ORDENADOR 1) HIERÁRQUICO, BASEADO NUMA ORDEM CONSTITUCIONAL E RELAÇÕES DE PODER	CRITÉRIO ORDENADOR 1) ANÁRQUICO (não se reconhece um superior comum), BASEADO EM LEIS E PRINCÍPIOS ECONÔMICOS
NÍVEL 2: SISTEMA INTERNACIONAL	
ESTRUTURA 1) COMUNIDADE DE ESTADOS	ESTRUTURA 1) MERCADO INTERNACIONAL
AGENTES 1) ORGANIZAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS 2) FUNCIONÁRIOS INTERNACIONAIS 3) REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS 4) ORGANIZAÇÕES NÃO-	AGENTES 1) ORGANIZAÇÕES DE PRODUTORES INTERNACIONAIS 2) PRODUTORES INTERNACIONAIS (empresas transnacionais)

GOVERNAMENTAIS	
CRITÉRIO ORDENADOR 1) ANÁRQUICO, BASEADO EM PRINCÍPIOS COMUNITÁRIOS (ex.: de igualdade soberana dos Estados) E RELAÇÕES DE PODER QUE SE REFLETEM EM DISTINTOS REGIMES INTERNACIONAIS	CRITÉRIO ORDENADOR 1) ANÁRQUICO, BASEADO EM PRINCÍPIOS E LÓGICAS ECONÔMICAS

Quadro extraído de CIMADAMORE, CATTANI (2007). Produção de Pobreza e desigualdade na América Latina.

A contribuição de tal quadro é situar a pobreza e o desenvolvimento como questões que estão associadas a relações de mercado, identificando os atores que integram a lógica de relações econômicas nos diferentes níveis. O modelo tem o potencial de oferecer explicações consistentes, associadas à análise de relações de produção e à forma como produzem e reproduzem situações de exclusão.

Considerada a centralidade de determinado agente, no uso de tal referência, cabe identificar os instrumentos de ação mais adequados, as potencialidades de agência dos demais atores em termos de capacidade de agência e de superação de situações de exclusão e dependência.

Um dos autores mais lembrados quando se discute o tema da pobreza é Amartya Sen que argumenta em várias de suas publicações que pobreza é um processo complexo e a descoberta de todas as suas dimensões requer uma análise clara. Por vezes o autor considera que ser pobre é ter um nível de rendimento insuficiente para desenvolver certas funções básicas, considerados as circunstâncias e os requisitos sociais do contexto a que se refere a análise. Sua principal contribuição é trazer à discussão as capacidades como atributo dos indivíduos. Mas sua abordagem relega a segundo plano questões estruturais e seu papel na própria questão do acesso aos meios, sobrecarregando demasiadamente indivíduos e coletividades inseridas em um contexto de relações estruturalmente desiguais e excludentes.

Essas colocações expõem a complexidade da pobreza como um processo histórico, além de evidenciar que o tema não está restrito a fronteiras nacionais. A questão da pobreza tem sido objeto de ação de diversos Organismos Internacionais e Estados, sendo pauta de acordos internacionais de diversas naturezas, com repercussões nos compromissos internacionalmente assumidos pelos países.

2.3.2. Discurso minimalista

Para Leguizamón (2005), cientistas sociais e especialistas de organismos internacionais de crédito adotaram uma semântica minimalista e um discurso que tende a mascarar a nova utopia que promove sociedades nas quais um crescente número de pobres e excluídos deve ter acesso a recursos que garantam somente os mínimos à sobrevivência em nível biológico. Assim, o estilo de denominação e categorização de políticas e finalidades é um sistema discursivo que reproduz a desigualdade, a polariza e estratifica ainda mais.

Em seu trabalho, a autora busca compreender, do ponto de vista analítico e discursivo, três teorias e categorias minimalistas fundamentais;

- i) Necessidades básicas;
- ii) Mínimos biológicos e
- iii) Umbrais da cidadania

Tais categorias estão vinculadas às possibilidades de desenvolvimento das pessoas do ponto de vista social, material e de suas condições de cidadania. Segundo Leguizamón, as teorias das necessidades básicas e dos umbrais da cidadania estão baseadas numa posição que considera inevitável a desigualdade de distribuição da riqueza e, também, respondem de maneira pessimista sobre a possibilidade de resolver esse hiato de maneira a favorecer o aumento do bem-estar.

As noções de *necessidades básicas* e de *mínimos biológicos* são quase intuitivas e tema de discussão neste trabalho, mas isso não ocorre com a de *umbrais de cidadania*. Tal categoria do Banco Mundial, como apresentada pela autora, representa a simbiose de duas concepções, a da porta de entrada e a da escada de acesso. Essa concepção se assemelha à visão etapista de desenvolvimento, criticada por Chang, ou de gerações de direitos e evidencia a divisão da cidadania – e dos seres humanos - em categorias.

Assim, posicionamentos fundados nessas teorias

Desmerecem as lutas sociais e a dialética entre os interesses do capital e do trabalho e, também, enfraquecem os esforços da política como locus para diminuir as desigualdades sociais. Propõem desvincular a proteção social dos direitos, considerando a satisfação das necessidades como o atendimento a um piso mínimo para os pobres.¹² (LEGUIZAMÓN, 2005, p.250).

A visão das necessidades básicas e dos umbrais da cidadania reflete uma perspectiva de certo modo conformista e naturalizante sobre a inevitabilidade da desigualdade

¹² Tradução livre.

na distribuição de riqueza e, em especial, nas formas de apropriação dos progressos materiais possíveis.

Ainda sobre as visões minimalistas, no entender de Leguizamón, o discurso do desenvolvimento humano tende a substituir o dos direitos sociais ao preconizar uma série de intervenções tutelares focalizadas territorialmente, combinadas com direitos culturais abstratos.

Uma ponderação importante que abrange as três categorias minimalistas é que o nível de vida é dinâmico e dependente das sucessivas incorporações de bens e serviços à cesta de consumo das famílias. Desse modo, para a autora, a volta aos mínimos vitais é paradoxal e expõe uma questão de fundo essencial: a tendência minimalista que impõe a linha de vida (de pobreza?) em seu limite inferior, ou “mínimos ótimos”, aprofunda a superexploração existente.

Partindo de Marshall, a autora critica também o que chama de ‘novo humanitarismo’, uma posição ideológica que deplora e lamenta a pobreza e, ainda mais, a indigência ou miséria, buscando aliviar o sofrimento provocado sem “nunca questionar a justiça do sistema de desigualdade em seu conjunto” (MARSHALL, 1998, p. 40, in: LEGUIZAMÓN, 2005, p. 240) nem os mecanismos que as provocam.

Para Leguizamón, o discurso naturaliza a desigualdade por três razões:

- i) Não questiona os mecanismos que produzem a pobreza;
- ii) Promove políticas sociais e econômicas que aumentam a desigualdade social e mantém uma maioria crescente de pobres nos mínimos biológicos ou no umbral de cidadania;
- iii) Não ataca os problemas de produção da pobreza massiva, da desigualdade social e da exclusão étnica.

Essas reflexões põem em destaque que a questão da pobreza não se restringe a situações de ausência ou falta de renda ou que se está diante de um fenômeno fatalista. Trata-se do resultado de um conjunto complexo de relações de origem econômica e que, por meio de justificativas ideológicas e instrumentalização de organizações, instituições e discursos, tende a reproduzir de maneira acrítica situações de exclusão.

2.3.3. Pobreza: representações, dimensões e prioridades internacionais

Com base nas considerações sobre o discurso minimalista de pobreza e na consolidação de Spicker, Leguizamón, Gordon (2009), o quadro a seguir apresenta uma síntese a respeito do conceito de pobreza atribuído a alguns dos principais Organismos Internacionais:

QUADRO 5 - CONCEPÇÕES DE POBREZA DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS

CONCEPÇÕES DE POBREZA		
Organismo internacional	Conceito	Conteúdo
ONU	Limitação de recursos	Condição caracterizada por uma privação severa de necessidades humanas básicas, incluindo alimentos, água potável, instalações sanitárias, saúde, moradia, educação e informação. A pobreza depende não somente dos ingressos monetários, mas também do acesso a serviços. (ONU, 1995: 57).
OIT	Nível de vida	No nível mais básico, indivíduos e famílias são considerados pobres quando seu nível de vida, medido em termos de ingresso ou consumo, está abaixo de um parâmetro específico. (OIT, 1995: 6)
Banco Mundial	Nível de vida	Incapacidade para alcançar um nível de vida mínimo. (Banco Mundial, 1990:26)

Quadro elaborado a partir de Spicker; Leguizamón; Gordon (2009)

Como se observa pelos argumentos apresentados, a pobreza é um processo bastante complexo e a objetividade de seu tratamento depende de pressupostos e visões de mundo nem sempre claros. Spicker (2009, p. 302) sinaliza que as perspectivas sobre a pobreza se caracterizam por dois enfoques muito diferentes.

No primeiro, a definição do conceito constituiria uma referência obrigatória. Representante desse argumento estaria o estudo de 1997, elaborado por Peter Townsend e outros 79 acadêmicos, denominado *Um enfoque internacional para a medição da pobreza*. Tal abordagem, unificadora do conceito de pobreza universal em uma definição operacional, criaria uma espécie de sinergia e poderia facilitar a definição de prioridades políticas, já que, segundo os autores, a pobreza é, antes de tudo, um conceito que depende da renda ou dos recursos.

Para Spicker (2009), o enfoque unificado representa uma escola de pensamento bastante influente, uma vez que seu argumento central defende que as políticas devam ser avaliadas por seus resultados práticos, o que sugere o desenvolvimento de critérios unificados para avaliar tais resultados.

A alternativa a esta visão seria representada, segundo Spicker, por um estudo participativo do Banco Mundial, intitulado *Vozes dos Pobres*, que reúne mais de 20 mil depoimentos de pessoas em 23 países. Nessa abordagem a pobreza não seria um problema

preestabelecido, mas uma forma pela qual os pobres identificam e entendem o problema. Tratada como um tema multidimensional, os estudos focam em dez dimensões inter-relacionadas:

- i) Estilos de vida precários;
- ii) Áreas excluídas;
- iii) Problemas físicos;
- iv) Relações de gênero;
- v) Problemas nas relações sociais;
- vi) Falta de segurança;
- vii) Abuso de poder;
- viii) Instituições desempoderadoras;
- ix) Organizações comunitárias fracas e
- x) Limitações nas capacidades dos pobres.

Essas ponderações evidenciam que o tema da pobreza tem sido objeto de preocupação e ação de Organismos Internacionais, embora não seja algo novo. Apesar de a pobreza fazer parte da história da humanidade, entre o final do século XX e o início do atual, é crescente o consenso (ao menos em nível retórico ou discursivo) sobre a necessidade de redução ou eliminação da pobreza.

Ocorre que, muito além de um assunto tecnicamente delimitável ou quantitativamente mensurável, o tema da pobreza das pessoas ou dos países compõe um processo de construção histórica e social, não se convertendo em problematização social de maneira automática. É preciso entender que as definições sobre a pobreza, o modo pelo qual se a percebe e a identificação de quem são os pobres representam aspectos que variam ao longo da história da humanidade e das culturas. Nesse sentido, no processo de definição da mobilização de coletividades,

Há um processo social pelo qual uma questão se incorpora à agenda pública. Este implica a ação de muitos atores que pressionam para que seja posta como tal. Neste campo de forças, as ciências sociais jogam um papel fundamental na pretensão de universalização e objetividade de tratamento de tais problemas. (SPICKER; LEGUIZAMÓN; GORDON, 2009, p. 28)

Desse modo, o combate à pobreza deve partir do reconhecimento de suas causas, originadas nos comportamentos, padrões de consumo e de produção, além do perfil das instituições. A pobreza é uma herança de processo histórico e cultural que traz consigo mais do que uma carga material, ela carrega consigo inúmeros aspectos subjetivos que se concretizam, se reforçam e se transformam nas relações entre pessoas, grupos, atores, instituições.

Expressão da relevância do tema, do impacto na vida de pessoas e coletividades, é a constatação das Nações Unidas, de que “há hoje, em todo o mundo, cerca de 100 milhões de pessoas nas ruas, 600 milhões vivendo em abrigos, e mais de um bilhão em moradias sem condições dignas (ONU, 2011)¹³.” (RESENDE; ALEXANDRE, 2009, p. 88-89)

Nesse contexto, o papel do Estado no enfrentamento das causas e consequências da pobreza é fundamental e deve considerar a realidade contemporânea de trocas e interdependência de escalas mundiais, já que “A injustiça e a discriminação de qualquer espécie são cada vez mais vistas como determinantes-chave da pobreza, e não é por coincidência que esses mesmos determinantes são responsáveis pela maioria dos abusos de direitos humanos”. (SHETTY, 2005, p. 12).

Nesse cenário, Alves destaca a última década do século XX como um período de intensa mobilização dos foros diplomáticos parlamentares, que teve em uma de suas vertentes o fortalecimento das sociedades civis, com escopo amplo e caráter não imediatista. Sob coordenação da Organização das Nações Unidas, foram promovidas conferências multilaterais que “legitimaram a presença na agenda internacional dos ‘temas globais’, antes reputados matérias da alçada exclusiva das jurisdições internacionais”. (ALVES, 2001)

Parte da importância das discussões sobre o tema da pobreza pode ser representada pela realização das conferências mundiais pela ONU na década de 1990, que ressaltam a importância da discussão global de temas universalmente humanos, contribuindo para

estabelecer articulações entre diferentes setores: desemprego e crime, pressão demográfica e degradação do meio ambiente. E, evidentemente, a pobreza entremeava todas essas questões. As declarações e programas de ação que emergiram de cada uma dessas conferências constituem hoje referencial complementar à Declaração Universal dos Direitos Humanos e a todos os tratados do direito internacional dos direitos humanos. (ALVES, 2001, p. 16)

O autor assinala que o desafio após as conferências é focar o mundo com o olhar e o espírito dos pobres, a partir de sua realidade, com o objetivo de concretizar as mudanças necessárias para provocar impacto positivo na vida das populações menos favorecidas e dos grupos vulneráveis.

Alves destaca, ainda, a importância do papel da ONU como única organização de Direito Universal Público existente e não especializada, cujos Estados-membros integram a

¹³ ONU (Organização das Nações Unidas). (2011) ‘Habitat. 100 million homeless in world’. Disponível na Internet <<http://www.un.org/Conferences/habitat/unchs/press/women.htm>>. Acesso em julho de 2011.

Assembleia Geral, seu órgão supremo. Para o autor, as Nações Unidas são a única instituição competente e tematicamente ajustada para, a despeito de suas limitações coercitivas, ser referencial legítimo, vigente e disponível para mudar a realidade de exclusão.

Os diversos fóruns, encontros e organismos constituídos com a finalidade de discutir e propor medidas práticas para tratar dos temas sociais refletem a importância da reflexão sobre o tema da exclusão, da pobreza e da fome e a urgência em se adotar ações que minimizem seus efeitos ou ataquem suas causas.

Entre inúmeros acordos internacionais e referências associadas à atuação da ONU e seus organismos, os conteúdos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são os que mais diretamente interessam a este trabalho. Os instrumentos e iniciativas adotados abordam questões complementares, oferecendo uma visão ampla sobre o processo de produção, reprodução e transformação da pobreza e evidenciando os discursos que pautam as diversas ações em curso.

Uma retrospectiva sobre a história recente, que resulta e se consolida nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, será apresentada no próximo tópico e auxilia na contextualização do momento histórico e dos fatores que se materializam no caso a ser analisado.

CAPÍTULO 3 - COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

As relações entre os países apresentam-se cada dia mais estreitas e intensas. A análise da dicotomia entre Estado e Mercado como atores hegemônicos promotores do desenvolvimento já não consegue explicar a complexidade das relações entre os países e comunidades e, tampouco, dar as respostas que as sociedades requerem em termos de desenvolvimento humano ou social, quer em âmbito local, nacional, regional ou global.

As situações de pobreza e exclusão são incompatíveis com os níveis de avanço obtidos em diversas áreas. O crescimento econômico, a evolução tecnológica, da ciência, das comunicações e das inúmeras trocas globais têm seu alcance circunscrito a determinados territórios e grupos, mantendo situações históricas de exclusão e, muitas vezes, agravando-as.

Uma consideração importante na análise sobre a agenda de desenvolvimento é feita por Alejandra Aristizábal (2010) ao afirmar que as discussões e teorias sobre desenvolvimento ocorridas a partir dos anos 1950 tiveram influência decisiva na definição dos instrumentos de cooperação, com efeitos até os dias atuais.

No histórico recente das discussões sobre cooperação para o desenvolvimento, o enfoque das abordagens apresentou variações e os temas associados à pobreza na agenda internacional nem sempre tiveram o destaque proporcional aos impactos das diversas formas de exclusão de povos e comunidades em todo o mundo.

Uma periodização simplificada, mas bastante útil, é apresentada pela autora e, a partir de suas considerações, podem-se identificar grandes momentos para tratar os temas relacionados ao sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, considerando o período posterior à Segunda Guerra Mundial. Às observações de Aristizábal (idem) acrescentam-se as de Afonso (2005), que seguem consolidadas a seguir e podem contribuir para a contextualização das relações entre momentos históricos, atores ou instituições dominantes, concepções de desenvolvimento e vetores da cooperação internacional.

Década de 40: criação da ONU, concebida como organização para a manutenção da paz, que passa a assumir responsabilidades nos âmbitos econômico, cultural e humanitário e debruçar-se sobre os problemas das regiões subdesenvolvidas. Sob os auspícios da ONU, iniciam-se estudos e apoio com diversos programas que são conduzidos até hoje por agências

especializadas (Unesco, OMS, FAO, PNUD) voltados a redução do analfabetismo, da doença, da fome, da pobreza em todo o mundo. Nos anos 40, a Ajuda partia da compreensão do desenvolvimento como algo unilinear, com o investimento em capital como motor do crescimento econômico e o Estado atuando como líder, planejador e investidor. A Ajuda tinha por objetivo fazer os “países alcançarem um nível de poupança suficiente para promover um desenvolvimento auto-sustentado” (AFONSO, 2005, p. 26)

Décadas de 50 e 60: formulação de teorias econômicas desenvolvimentistas e dependentistas. É criada a institucionalidade da cooperação internacional, que se vê influenciada por fatores políticos e econômicos como o final da Segunda Guerra Mundial, a Guerra Fria (dualismo entre os blocos capitalista e socialista) e início do processo de independência das colônias europeias. Os primeiros instrumentos empregados foram os projetos de cooperação centrados no componente tecnológico, na criação de infraestruturas e na Ajuda alimentar.

Década de 70: a recessão mundial derivada da crise do petróleo é acompanhada da verificação do fracasso da cooperação internacional e se introduz o debate teórico da perspectiva das necessidades básicas. À variável crescimento acrescenta-se a dimensão do desenvolvimento, tendo como foco central a luta contra pobreza. Nesse momento, as ações se concentram nas áreas rurais, em programas de desenvolvimento rural e em intervenções diretas de luta contra a pobreza. O Banco Mundial passa a centrar suas atenções nos Países em Desenvolvimento (PED), com aumento de investimentos associados a diversos fatores: i) combate aos problemas da pobreza e a satisfação das necessidades básicas; ii) aumento de empréstimos e apoio a importações devido a crise do petróleo e queda do preço de matérias-primas; iii) saturação da capacidade das instituições dos países em desenvolvimento de atender os pedidos de Ajuda; iv) priorização da Ajuda multilateral; v) melhoria das capacidades técnicas e administrativas das instituições multilaterais.

Década de 80: caracteriza-se pela crise da dívida externa e adoção de planos de ajuste estrutural como única receita econômica para fazer frente à dívida. Verifica-se um movimento de racionalização e coordenação internacional, com efeitos sobre os montantes e objetivos da Ajuda. É considerada a década perdida em termos de desenvolvimento e, novamente, constata-se que a ajuda para o desenvolvimento não havia funcionado. Começam as preocupações com os efeitos sociais das políticas de ajuste. Nesse contexto, “A luta contra a pobreza e o desenvolvimento rural integrado são postos de lado e a estabilidade dos Países

em Desenvolvimento torna-se o principal objetivo” (AFONSO, 2005, p. 30), por meio dos Programas de Ajuste Estrutural. A tônica da Ajuda passa pelo apoio ao Desenvolvimento pela via do mercado, com condicionalidades econômicas exigidas dos países credores de empréstimos ou apoios.

Década de 90: fim da Guerra Fria e intensificação da influência do processo de globalização sobre o debate a respeito do desenvolvimento. Período de movimentos paralelos de liberalização comercial, de um lado e de aumento da desigualdade e da pobreza, de outro. A configuração das estratégias de cooperação e ajuda internacional sofre modificações. Uma dessas mudanças, associada à Ajuda, incluindo a humanitária, caracteriza-se pelo fato de que

é agora necessário justificar perante os contribuintes¹⁴ a eficácia dos dispositivos de Ajuda e da sua adequação às tarefas enunciadas. A opinião pública torna-se mais crítica e os fracassos do desenvolvimento são imputados quer ao Sul quer aos peritos do Norte que são pagos para o promover. Por isso, apesar de o compromisso da comunidade internacional na luta contra a pobreza se ter fortalecido nos anos 90, a APD [Ajuda dos Países Desenvolvidos] total diminuiu. (AFONSO, 2005, p. 32)

Já no âmbito dos grandes eventos relacionados à cooperação para o desenvolvimento promovidos pela ONU, tem destaque a chamada “década das conferências”, termo usado por Alves (2001: 16) para referir-se ao “ciclo de conferências mundiais convocadas pelas Nações Unidas: Criança, 1990; Meio Ambiente, 1992; Direitos Humanos, 1993; População, 1994; Desenvolvimento Social, 1995; Mulher, 1995; Habitat, 1996; Alimentação, 1996.

Entre essas, a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social, realizada em 1995 foi uma das que mais influenciaram as discussões sobre o foco do desenvolvimento e a redefinição recente do papel da Ajuda. Um os principais legados da Conferência, segundo Afonso (2005), foi colocar o desenvolvimento social na corrente de pensamento dominante sobre o desenvolvimento e estabelecer como meta a erradicação da pobreza por meio da cooperação internacional.

Desse período, além do destaque às questões sociais e, mais especificamente, o combate à miséria, uma das maiores contribuições é “a centralidade dos direitos humanos na política internacional das sociedades e dos Estados”. (ALVES, 2001, p. 17). Além disso,

¹⁴ A cobrança ocorre por parte dos países doadores de recursos a organismos multilaterais e também recai sobre os governos dos países em relação a sua população. Exemplos recentes dessas cobranças foram os questionamentos em torno do envio de tropas ao Haiti (2004) e a doação de medicamentos (2009) a países da América Central. Para mais informações sobre o histórico recente do Brasil nesse tema, consultar: Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009, disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf

começam a ser considerados aspectos como cultura, religião e alianças étnicas, menosprezados até então.

Isso significa mudar a abordagem das iniciativas e intervenções, a pluralidade de atores envolvidos, reconhecer e aceitar a diversidade cultural, visto que

A Ajuda representa não só uma transferência de recursos e tecnologias, mas também de aspectos culturais e valores (incluídos ou não de forma explícita) que têm sido das determinantes mais importantes das políticas de Ajuda, contribuindo para a desestruturação das sociedades em desenvolvimento. (AFONSO, 2005, p. 34)

Considerando tal assertiva, a atuação conjunta menos ou mais coordenada - entre Estados e Organismos Internacionais, além de outros atores, como o mercado e o chamado terceiro setor - torna-se essencial para lidar com as questões relativas à pobreza em contextos de interdependência econômica, comercial, social e cultural como as que ocorrem contemporaneamente e tem impactos que vão muito além dos objetos de intervenção diretamente.

Início dos 2000: O formato da Ajuda reflete a evolução relatada anteriormente. Do ponto de vista do desenvolvimento, parece ocorrer uma consolidação da percepção da centralidade do papel dos governos, a importância da prestação de contas e da transparência em sua gestão (AFONSO, 2005, p. 37). O autor destaca que as políticas macroeconômicas globais continuam sendo vistas como importantes, mas que agora convivem com o debate e direcionamento para intervenções específicas. Emergem as estratégias de apoio e intervenção em torno dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Neste trabalho, o foco está voltado às relações internacionais estabelecidas pelo Brasil e seus desdobramentos nas políticas que envolvem temas de desenvolvimento, combate à extrema pobreza e à fome. Deve-se considerar que há diversas adjetivações relacionadas ao termo desenvolvimento, tal como identificado anteriormente, e que tais qualificações i) decorrem de valores compartilhados e ii) se desdobram recomendações e práticas que demandam a atuação dos governos dos países.

Nesta análise são apresentados alguns atores institucionais que gravitam e disputam espaço em arenas e foros multilaterais, bem como os instrumentos existentes associados às iniciativas de combate à pobreza.

3.1. FORÇA MOBILIZADORA DE INSTRUMENTOS E SIMBOLISMOS EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A atuação de um país ou a relação de uma política com seus componentes, público-alvo e objetivos pode ser compreendida de diversas formas e, no contexto atual, seus determinantes muitas vezes estão além das fronteiras nacionais.

Quando se trata de analisar uma iniciativa, ação ou política pública relacionada a um compromisso assumido internacionalmente, antes de tentar compreender os elementos objetivos que compõem a implementação das ações e, em especial o envolvimento de diversos participantes, é necessário refletir sobre os condicionantes e o contexto de tais obrigações e reconhecer que, na realidade contemporânea, a

grande multiplicidade de atores influentes nas esferas nacionais e internacional, o conceito da parceria entre os Governos e sociedade civil para a consecução dos objetivos esperados, juntamente com a ênfase dada à noção de direitos como elementos indispensáveis ao êxito de qualquer política (ALVES, 2001, p. 57)

refletem uma dinâmica desafiadora para análise e implementação das ações relacionadas a temas sociais.

Assim, para além de seus componentes intrínsecos, a agenda social, incorporada como tema internacional, constitui uma articulação complexa e evidencia a construção de uma trama composta por elementos de dois grandes conjuntos de instrumentos: i) de caráter operacional *objetivo*, representados pelos normativos, regulamentações, instrumentos e ferramentas organizatórias que regem as relações entre sujeitos da ordem internacional; ii) de caráter *subjetivo*, que, inseridos nos primeiros, representam mecanismos de construção de simbolismos, ora aglutinadores, ora sectaristas ou diferenciadores que se consolidam em práticas e ações que impactam a vida de indivíduos e coletividades.

O primeiro conjunto de instrumentos tem sido tema de estudos do Direito Internacional, de Relações Internacionais. No primeiro caso, os interesses contemplam discussões a respeito do caráter cogente das normas, de sua aplicabilidade em contextos nacionais específicos e a relação com princípios filosóficos de diversas linhagens, garantias de efetividade dos conteúdos normativos e o papel dos diversos sujeitos nesse processo. Podem ser encontrados também, estudos que discutem a relação entre normas de Direito Internacional com outros ramos do Direito. No segundo grupo de estudos, os temas envolvem questões

bastante diversificadas, considerada, a “ordem global cada vez mais complexa e contenciosa” (WALT, 2013, p. 2).

Apesar de sua potencialidade, o autor observa que os estudos em Relações Internacionais têm baixa ou até nula capacidade de influenciar as decisões políticas e chama atenção para o fato de que as decisões políticas não são necessariamente pautadas por uma racionalidade baseada em teorias ou análises consistentes. Ainda assim, considerando a necessária relação entre teorias e tomada de decisão pelos políticos responsáveis por escolhas de cursos de ação que envolvem relações entre países, Walt procura identificar de que forma a teoria pode ajudar os políticos a tornar seu trabalho mais efetivo. A síntese dessa conexão entre teorias e processo decisório em política internacional está assentada em cinco pontos:

1. As teorias podem ajudar a diagnosticar novas situações à medida que elas surgem e políticos precisam calcular exatamente que tipo de fenômeno estão enfrentando, evitando o encerramento prematuro de debates ou a criação de formas perigosas de estereótipos;
2. Ao identificar forças centrais que atuam no sistema internacional, as teorias podem identificar mudanças de equilíbrio e de comportamento de países e atores internacionais, antecipar desenvolvimentos futuros, auxiliando os líderes na tomada de decisão;
3. A prescrição de ações políticas está sempre pautada em relações de causalidade (ainda que bruta) e as teorias podem contribuir para a seleção de objetivos, instrumentos e identificação de condições para que esses instrumentos funcionem;
4. A avaliação política também se vale de teorias e, a partir da análise teórica é possível identificar se uma política está funcionando na direção dos objetivos estabelecidos. A seleção dos parâmetros é item carregado de valores e visões de mundo que, embora fundamentados teoricamente, nem sempre estão explícitos;
5. As teorias gerais de política internacional podem ajudar na proteção contra diversas formas de chauvinismo e propostas que enfatizam a importância da segurança no mundo e a ausência de uma autoridade soberana em âmbito internacional personalizada na figura de um Estado específico. Deve-se ter em mente que nenhuma política se fundamenta sem, pelo menos uma teoria bruta, alguma noção do que causa o quê.

Fica claro com essas ponderações que, embasadas teórica e empiricamente, as decisões que envolvem a adoção de determinados instrumentos objetivos de ação está longe de ser algo meramente técnico ou científico. Há um sem número de questões ideológicas que envolvem as decisões em matéria de política e atuação na esfera internacional.

O segundo conjunto de instrumentos, de caráter subjetivo, é representado pelos discursos que consolidam visões de mundo, valores partilhados e estratégias de ação e convencimento que se inserem em políticas e iniciativas públicas nas quais estão envolvidos os mais diversos atores, não se restringindo apenas à atuação governamental.

No presente trabalho, os discursos representam o principal instrumento de mobilização de esforços. No caso de representações e ações que envolvem os termos *pobreza* e *desenvolvimento* em iniciativas promovidas ou incentivadas por Organismos Internacionais, há uma materialização bastante concreta que se configura a partir de premissas ideológicas e valorativas e que constituem em maior ou menor medida, um processo que antagoniza esses dois termos, produz e reproduz situações de exclusão.

3.1.1. Globalização e consequências sociais

Inúmeros estudos têm conceituado e tratado o tema globalização. Na presente pesquisa serão mencionados alguns autores que, por suas reflexões e contribuições, podem contribuir para a análise de fatores que contextualizam algumas das iniciativas recentes voltadas ao desenvolvimento e combate à pobreza, bem como para situar fatores de contexto que contribuíram para a configuração ou fundamentação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Entre os componentes que interessam à presente análise estão i) a identificação dos discursos associados ao processo de globalização; ii) a como forma são representados os diversos atores (Estado, Organismos Internacionais, Sociedade Civil, Mercado); iii) se há e quais são os mecanismos que possibilitam a transformação de relações de desigualdade e exclusão.

Do ponto de vista de análise para as ciências sociais, um dos desafios representados pela globalização é de caráter epistemológico: é pensar e compreender o mundo como uma sociedade global. “As relações, os processos e as estruturas econômicas, políticas, demográficas, geográficas, históricas, culturais e sociais, que se desenvolvem em escala mundial, adquirem preeminência sobre as relações, processos e estruturas que se desenvolvem em escala nacional”. (IANNI, 1994, p. 147).

Isso significa que as reflexões pautadas sob bases nacionais já não são mais suficientes ou conseguem oferecer explicações consistentes a respeito de acontecimentos, processos e fenômenos que ocorrem em escala global e repercutem nos territórios e que afetam coletividades e indivíduos.

A globalização é identificada por Castells (2000) como a palavra-chave para a transformação social que o mundo vem sofrendo. Caracterizada pelo autor como um processo novo, resultante da simultaneidade e articulação de atividades em todo o planeta, possibilitadas pelo sistema tecnológico composto por sistemas de informação, telecomunicações e transporte, que têm estabelecido uma rede fluxos em escala mundial, a globalização coloca em xeque a figura tradicional do Estado.

A economia mundial é apontada como núcleo fundamental desse processo, embora não seja o único. É a partir da globalização dos mercados financeiros, de divisas e do comércio internacional que são determinadas as possibilidades, limitações e assimetrias de acesso entre os diversos países e grupos.

O autor aponta o surgimento de novos desafios e tensões que envolvem a atuação estatal em contexto global. Para fazer frente às inúmeras demandas e referências, faz-se necessário o envolvimento essencial da sociedade civil, o que, se de um lado possibilita maior permeabilidade à participação, de outro, representa enormes desafios em termos de poder, de possibilidades de intercâmbio, de alianças, decisões e, em concreto, de ações. O conceito central da análise, o Estado-rede, representa bem os desafios contemporâneos retratados na análise:

Este movimento duplo do Estado-nação em direção à cooperação internacional e à devolução de poder aos âmbitos subnacionais, leva à construção de um novo sistema institucional, feito de redes de órgãos governamentais de distintos níveis, articuladas a estruturas não-governamentais. Para cada problema, para cada âmbito de atuação se produz uma nova configuração diferente da que compõe o novo Estado. É um Estado-rede, que funciona mediante a interação de seus distintos componentes de um processo contínuo de estratégia, conflito, negociação, compromisso, co-decisão e decisão, que constitui a prática administrativa concreta de nossas sociedades. (CASTELLS, 2000, p. 8-9)

Com visão diferente sobre sua influência na relação com os Estados, a globalização é caracterizada por Leguizamón (2005) como parte da política que busca abolir regulações protecionistas entre os Estados de modo a permitir o livre intercâmbio de bens, serviços e capital, resultando na integração da maioria das economias em um mercado global. A autora destaca que esses processos de integração produziram mudanças qualitativas profundas na economia, na política e na vida social.

Em publicação que contempla estudos de diversos autores, são discutidos conceitualmente diversos aspectos do mundo do trabalho. Segundo a autora, a globalização, a par de todos os avanços nela representados, também atua como força indutora estreitamente relacionada à forma de organização de mercados, estruturas produtivas, de comercialização e de arranjo social. Representa, assim, um dos fatores mais importantes para a produção e reprodução da pobreza no mundo, com especial ênfase na América Latina.

A associação lógica e discursiva entre globalização e progresso é tema de estudo de Gilberto Dupas, que busca desconstruir tal relação, desmistificando a crença de que os dois termos são benéficos a todos indistintamente ou que o progresso é um porto de chegada em que cabem muitos eleitos. Para o autor, “A globalização não amplia espaços, estreita-os; não assume responsabilidades sociais e ambientais; pelo contrário, acumula problemas, transforma-se em sintoma de sobrecarga” (DUPAS, 2007, p. 78).

No que se refere à questão da pobreza, o autor chama atenção para uma das promessas, instrumentalizada pela Organização Mundial do Comércio (OMC), de que a abertura comercial, que premia os mais competitivos e aqueles que adicionam mais valor às exportações, seria uma redenção dos pobres.

Nesse sentido, Dupas destaca que a criação de um padrão antropológico na cultura ocidental, em que “indivíduos livres e instrumentalmente racionais operam em um mundo que consiste em vendedores e compradores” (DUPAS, 2007, p. 81), varreu economias nacionais. Nesse cenário, o processo de globalização constrangeu progressivamente o poder dos Estados e suas capacidades de operar seus próprios instrumentos e as fronteiras nacionais passaram a ser identificadas como obstáculos à livre circulação de mercadorias. Além disso, segundo o autor, houve um aumento contínuo da pobreza e da concentração de renda mundo afora.

Outra abordagem trata das questões de produção e negociação de sentidos e identidade, das relações entre o local e o global, entre a segregação espacial, a progressiva separação e exclusão. A condição humana é analisada por Bauman no contexto de processos globalizadores, com os usos diferenciados e diferenciadores do tempo e do espaço. Para o autor, “A globalização tanto divide como une; divide enquanto une – e as causas da divisão são idênticas às que promovem a uniformidade do globo”. (BAUMAN, 1999, p. 5)

Centrado na discussão do papel da ideologia para a produção, disseminação, reprodução e manutenção da globalização contemporânea, o trabalho de Milton Santos

apresenta importante reflexão e historização sobre a produção da globalização, caracterizada como um processo perverso que desconfigura a atuação do Estado. Segundo o autor, a origem da “evolução negativa da humanidade tem relação com a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas. Todas essas mazelas são direta ou indiretamente imputáveis ao presente processo de globalização” (SANTOS, 2001, p. 20).

Essas breves ponderações explicitam alguns dos desafios contemporâneos à atuação estatal: a presença de inúmeros fatores – de âmbito interno e externo - que envolvem relações de mercado, articulação e participação de atores, estatais, privados e da sociedade civil, a crescente complexificação e multiplicação de demandas sociais, que não necessariamente encontram amparo em possibilidade de atuação estatal.

3.1.2. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: contextos, discursos e instrumentos

Considerados os diversos aspectos da globalização, as relações de interdependência e o intercâmbio cada vez mais intenso e diversificado entre países, no atual contexto mundial a cooperação internacional adquire novos contornos e se configura como importante espaço de trocas e influências.

Um dos desafios da cooperação é como podem ser construídas as ações, respeitando os diferentes contextos e características dos países e povos, se levados em conta os três objetivos do desenvolvimento como processo global: a eficiência, a equidade e a liberdade.

Esses objetivos envolvem complexas e múltiplas relações que, de acordo com Albuquerque (1995), dizem respeito, em primeiro lugar, a questões de natureza econômica, que apresenta diversas mensurações para identificar a produtividade. Em segundo lugar, a equidade, medida por índices de desigualdade relativa de renda apresenta variações entre os países. O objetivo menos tangível sob o ponto de vista quantitativo é a liberdade que, segundo o autor, vem sendo avaliado por indicadores de participação política, segurança pessoal, liberdade de expressão, eficácia da lei e exercício de direitos e deveres de cidadania.

O equilíbrio entre essas dimensões não é tarefa fácil, mas vem sendo objeto de estudo e proposição de ações por parte de Organismos Internacionais. Ainda que não haja conhecimento absoluto ou consenso sobre diferentes contextos e dinâmicas locais ou sobre o resultado potencial das ações, diversas iniciativas são colocadas em curso, apoiadas, financiadas e operacionalizadas por diferentes agências e atores.

Ainda que a resposta não seja simples ou consensual, os argumentos em prol da Cooperação para o Desenvolvimento, *Ajuda* no termo utilizado por Afonso, variam ao longo do tempo, entre países e atores da cooperação,

podendo ou não estar ligados a objetivos de desenvolvimento dos países receptores. Os motivos subjacentes à sua concessão são, por isso, fundamentais para compreender a forma como ela é/foi concebida e o impacto que tem.

Os motivos podem estar relacionados com a concretização de objetivos de desenvolvimento, no sentido de que os argumentos para iniciar a Cooperação para o Desenvolvimento provocam uma vontade de alcançar as metas estabelecidas, mas, do ponto de vista analítico, é possível separar os motivos e argumentos para a Ajuda ao Desenvolvimento dos objetivos de desenvolvimento. (AFONSO, 2005, p. 18).

Os motivos apontados pela autora estão relacionados com princípios morais e humanitários, razões de segurança nacional e considerações econômicas e comerciais. É importante destacar, em especial quando as ações envolvem populações ou situações de exclusão, que os motivos morais e humanitários raramente são apresentados no debate sobre Ajuda ao Desenvolvimento e que “O discurso oficial, com considerações morais, esconde frequentemente outras prioridades, como a promoção de interesses econômicos e comerciais, o acesso a recursos naturais, a matérias-primas e mercados” (AFONSO, 2005, p. 19).

As iniciativas que envolvem motivos étnicos, morais e humanitários colocam em contraposição duas visões antagônicas sobre as questões de exclusão e pobreza: “uma pessoa que tem maior capacidade financeira tem o dever moral de ajudar os que têm maiores dificuldades econômicas e sociais”? ou, numa perspectiva oposta, “a Ajuda não é uma espécie de caridade mas sim o contrário; os pobres têm direito a uma parcela maior de uma sociedade ou do mundo” (AFONSO, 2005, p. 19-20). Essa segunda visão foi defendida na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993, e tem eco nas iniciativas relativas aos ODM.

Acrescidas às ponderações sobre as motivações para a Cooperação, de modo a tornar mais evidente o perfil de componentes que influenciam diretrizes, direcionam ações ou se relacionam com iniciativas em torno dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio,

apresenta-se uma breve descrição de outros dois elementos amparada pelos escritos de Afonso (2005). A classificação da autora identifica a Cooperação para o Desenvolvimento segundo:

1. **Origem:** *pública* (Administração central, regional ou outros níveis de Administração) ou *privada* (ONGs, empresas, associações, etc.);
2. **Canais de execução:** *bilateral* (doadores canalizam os fluxos de Ajuda para o Desenvolvimento diretamente para os receptores – governos ou outras organizações); *multilateral* (fundos são transferidos para organizações multilaterais suas atividades suas atividades de promoção do desenvolvimento); *descentralizada* (realizada por entidades sub-estatais, que não fazem parte da Administração central do Estado. Constitui uma nova abordagem da cooperação pela inclusão de uma grande variedade de novos atores da sociedade civil pela participação dos atores dos países beneficiários no seu próprio desenvolvimento).

A partir dessas considerações, a identificação de tais componentes será feita na análise dos relatórios dos Objetivos de Desenvolvimento, adotado aqui como insumo para a análise que envolve o tema dos discursos de desenvolvimento e pobreza.

Outro aspecto que se deve ter em conta, considerados os papéis e a atuação de Organismos Internacionais, que entre os desafios a Estados e aos próprios Organismos e suas agências está o de conciliar soberania e integração. É preciso sempre ter em mente quais as motivações, os interesses, atores e repercussões possíveis com as ações.

Uma vez que não é mais possível regredir do estágio atual de trocas internacionais ou isolar fatores de influência que tem por efeito uma exclusão crescente, que redundam em pobreza e fome, o exercício analítico deve auxiliar na identificação de fatores que podem dar origem a transformações sociais e mudança de relações de assimetria que alimentam e resultam em diversas formas de exclusão.

Tem destaque nessa análise o papel do Estado e dos governos, considerada sua importância e que as políticas públicas identificam a forma pela qual os governos exercem suas atribuições (PARADA, 2006).

A despeito da variabilidade dessa atuação na intermediação e na conciliação dos interesses da coletividade, independentemente da linha de análise ou de ação governamental,

em qualquer sociedade, não se pode desprezar a importância e a considerável influência do governo, mesmo quando se trata de iniciativas promovidas por Organismos Internacionais. O perfil dessa atuação, entretanto, depende da característica de cada Estado. Segundo Heidemann,

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas. (HEIDEMANN, 2009, p. 29)

Neste trabalho, entende-se que a ordenação social acontece numa relação entre iniciativas e ações nacionais e relações internacionais, com a participação, concertação e promoção de Organismos Internacionais¹⁵.

Dessa forma, as noções de desenvolvimento de Organismos Internacionais e ‘especialistas’ tem efeitos na agenda política e definição de políticas para os Estados. Tais definições repercutem à medida que os governos dos países atuam e, por exemplo, buscam mercados para comercializar seus produtos, quando são oferecidas fontes de financiamento para determinadas políticas que condicionam a liberação de recursos a pré-requisitos não diretamente relacionados ao objeto do pedido (boa governança, reordenamento de estruturas organizacionais, definição de linhas de ação, restrições em relação a certos públicos, parâmetros de mensuração determinados que envolvem processos de outras naturezas, alheias ao contexto da política específica, entre outros) ou, ainda, quando há restrições ou impedimentos concretos a ferramentas ou instrumentos que não constam no repertório das Organizações e Instituições Internacionais.

Levando em consideração a atuação multi-influenciada de governos, as diretrizes de ação e determinações de Organismos Internacionais para implementação nos países, bem como os compromissos assumidos em âmbito internacional, os próximos tópicos complementam os elementos precedentes aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, resultante de acordo internacional que vem influenciando a implementação de políticas de combate à pobreza e à fome no Brasil, bem como em outras partes do mundo.

18 Instituições de diversos âmbitos de atuação estabelecem parâmetros para concessão de apoio técnico ou ajuda financeira. Exemplos disso são o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que constam em diversos estudos como os de Peter Haas, Michael Edwards e David Humes, Flávia Lessa Barros, Nora Rabotnikf, Gustavo Lins Ribeiro, Jo Marie Griesgraber e Bernhard Gunter.

A síntese apresentada por Afonso (2005) é bastante útil para visualizar a complexidade que envolve a atuação dos diversos atores sobre o tema desenvolvimento nas ações de Cooperação Internacional, os instrumentos e estratégias adotados.

A autora aponta que o reconhecimento do insucesso das políticas de Ajustamento Estrutural, que eram a tônica de Organismos Internacionais até meados dos anos 90, levou a mudanças na política de cooperação internacional. O Banco Mundial, um dos principais financiadores de processos de intervenção em países de baixo rendimento ou menos avançados, altera suas iniciativas e emergem as Estratégias de Redução da Pobreza, cujos elementos-chave são:

- A erradicação da pobreza como meta da Ajuda ao Desenvolvimento, com os ODM definindo o quadro de metas em nível internacional;
- Mudança da condicionalidade¹⁶ para a parceria no alcançar de metas comuns, como base para uma relação entre doadores, governos, receptores, setor privado e sociedade civil;
- Melhoria da coordenação entre despesas públicas nacionais e a Ajuda Pública para o Desenvolvimento, com a simplificação da gestão da Ajuda sob controle do governo e garantia de que os recursos estariam destinados às prioridades acordadas.

O aprofundamento das discussões ultrapassa as possibilidades deste trabalho e, por essa razão, a seguir são apresentados os principais pontos, mais diretamente relacionados às discussões da pesquisa realizada aqui. Restra somente evidenciar que, longe de caracterizar-se como um componente técnico, a Ajuda efetivamente envolve a influência de valores e crenças que nem sempre estão relacionados diretamente com o objeto das ações.

Como esta pesquisa está interessada nas contribuições diretamente associadas às relações estabelecidas pelo país e incorporação de compromissos internacionais na ordem normativa e em iniciativas brasileiras, o que se segue é uma visão panorâmica de alguns conceitos e instrumentos essenciais para caracterização de relações de interdependência em que o Brasil se insere e nas quais estão inseridas as temáticas de *pobreza e desenvolvimento*.

¹⁶ No período anterior, a Ajuda estava condicionada a ajustes estruturais, políticas macroeconômicas definidas ou aceitas pelo Banco Mundial, exigências de modelos de gestão ou atuação orçamentária e financeira que, com frequência, pouco tinham a ver com o objeto da Ajuda.

Como país que vem aumentando sua capacidade de influência, o Brasil tem conquistado cada vez mais credibilidade no cenário mundial, restaurando sua imagem e cultivando um prestígio cujos fundamentos são o pacifismo, o respeito ao Direito Internacional, a previsibilidade, a confiança e a responsabilidade no cumprimento de suas obrigações como potência regional com aspirações globais. Isso é o que argumenta Bruno Ayllón (2012, p. 190).

Segundo o autor, uma das dimensões mais relevantes da política exterior da história recente do país é o esforço do governo brasileiro para contribuir com uma perspectiva transformadora do desenvolvimento internacional, alterando as relações e reduzindo as assimetrias características do sistema mundial.

O empenho em colaborar com o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) seria um exemplo relacionado à decisão de desencadear mudanças nas regras de governança global em vários regimes internacionais (em termos de política, economia, segurança, energia nuclear, acesso a tecnologia, etc.).

Ocorre que as relações estabelecidas em foros internacionais e os atos de representação do Estado devem coadunar com as possibilidades normativas e o próprio ‘projeto’ de desenvolvimento do país, estando essas duas dimensões – interna e externa - estreitamente relacionadas e devendo, para gerar efeitos, estar em sintonia.

O Brasil não está isolado do sistema internacional. A entrada do século XXI consolida uma era em que muitas das questões de desenvolvimento dos países, apesar de resolvidas em âmbito interno, se relacionam com parâmetros, referências e orientações mundiais. Os conceitos e patamares de desenvolvimento, que, segundo argumentos de órgãos internacionais de cooperação, pela condição inerentemente humana, são sinalizados e estabelecidos aos países como objetivos de caráter global, não se restringem apenas a indicadores econômicos.

No plano interno, uma das fontes de legitimidade da atuação estatal são seus fundamentos jurídico-constitucionais, os quais compõem um conjunto de regras formais e retratam determinado contexto institucional e organização política das sociedades politicamente organizadas (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2009; BONAVIDES, 2008; LEAL, 2001).

Na discussão sobre o papel do Estado e da mudança de seu perfil de ação, a Constituição atua como condicionante das agendas formal e substantiva (COUTO, 1998; MORAES, 2006). Desse modo, é preciso lembrar que a Constituição é um dos principais pilares da atuação do Estado Social, influenciando e, em larga medida, determinando a configuração das políticas públicas.

As bases jurídico-constitucionais delimitam possibilidades de atuação do governo, influenciam na definição das medidas e seleção de instrumentos para atender às diferentes demandas da coletividade.

No caso brasileiro, como modelo normativo que fundamenta a ação do Estado, a Constituição “não apenas restringiu os atores do ponto de vista das regras do jogo político a ser travado, mas determinou também em grande medida qual seria o conteúdo desse jogo” (COUTO, 2005, p. 1).

Exemplo claro da direção das ações em que o Estado deve se envolver está expresso no artigo terceiro da Constituição Federal de 1988, que estabelece como Objetivos Fundamentais da República Federativa a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1994).

Além do conteúdo delimitador de ação, tal determinação chama à ação os entes subnacionais em prol da sociedade como um todo, razão de ser do próprio Estado. Ainda que não se configure uma delimitação instrumental, tal dispositivo estabelece uma orientação clara para a atuação governamental.

Vale ressaltar que, neste trabalho, as breves considerações sobre as bases legais da atuação estatal têm por objetivo somente situar a atuação recente do Estado no território nacional, sem nenhuma pretensão de esgotar as possibilidades de abordagem do tema ou aprofundar-se em temas de dogmática e hermenêutica jurídica.

É importante destacar também que a atuação do Estado não se esgota nos conteúdos normativos. Ela vai além da interpretação estreita de regulamentos e deve estar alinhada ao contexto institucional, às relações estabelecidas com os inúmeros atores que participam e/ou são destinatários das políticas públicas e aos princípios que regem a atuação estatal.

Ademais, ainda que consistente e atuando de acordo com seu documento fundamental – a Constituição –, o Estado está inserido num contexto internacional e estabelece relações com outros países e instituições que estão além de seu território e cuja influência é crescente na contemporaneidade.

Nesse sentido, Alves (2001, p. 11) destaca que “A internacionalização das sociedades, a ampliação dos mercados, o impacto dos processos de integração regional e a economia política da globalização são fenômenos que despertam atenção crescente”.

No que se refere à implementação de políticas públicas, o autor destaca os desafios cada vez maiores “pelos constrangimentos internacionais e as necessidades de diversas ordens, de natureza econômica, social e de segurança”. (ALVES, idem, p.11)

Assim, os contextos nacionais e internacionais se influenciam mutuamente, com reflexos na pauta e na forma de implementação das políticas,

Afinal de contas, para os governos, as conjunturas doméstica e internacional são sempre dinâmicas, conectadas, portanto muito longe de um quadro estático que possa ser analisado linearmente, levando em conta apenas a sucessão temporal, como se todos os atores e interesses se repetissem ao longo da história. (MYIAMOTO, 2011, p. 9).

A análise das conexões entre determinações constitucionais e internas e das tendências ou orientações internacionais exige um esforço de compreensão não somente do instrumental utilizado pelo governo e da lógica própria de relacionamento das relações internacionais; requer uma disposição para compreender o conjunto de crenças, valores e visões de mundo que os atores, que participam das políticas, carregam e que se encontra materializado – ainda que de maneira frequentemente velada – nos discursos e textos contidos em documentos oficiais.

A abordagem não pretende questionar as motivações das incursões do Brasil nas esferas de diálogo internacional, ou tampouco eventuais inconsistências das determinações constitucionais do país. Deve-se, no entanto, reconhecer que há possibilidades e períodos de mudança e/ou estabilidade, em que ocorrem alterações nas demandas e pressões da sociedade em âmbito interno e externo, e que tal dinâmica influencia a conformação das políticas.

Por essa razão, de modo a viabilizar o trabalho analítico, é necessário fazer um recorte histórico e temático. São tratados aqui os compromissos e iniciativas recentes relativos às políticas e ações de combate à pobreza e à fome, partindo dos conteúdos materializados nos chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Sem esgotar as possibilidades de análise, pretende-se abrir espaço para uma reflexão a respeito da importância de se compreender em um primeiro plano, as concepções de desenvolvimento contidas nas recomendações de políticas de combate à pobreza nos países, com foco na análise do caso brasileiro. A partir da análise documental e da discussão teórica, é possível refletir sobre o papel – subjetivo e objetivo – dos Organismos Internacionais, tomando-se como estudo de caso os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e suas propostas para erradicar a extrema pobreza.

3.2. CARACTERIZAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são um conjunto de iniciativas propostas pela ONU para orientar a ação de seus países membros, a partir do compromisso em torno de diretrizes coordenadas e relativamente uniformes.

De acordo com Körbes (2011, p. 15), o Sistema ODM foi divulgado em setembro de 2001 como um conjunto de propósitos globais, com metas, indicadores e o compromisso de promover uma postura internacional para melhorar as condições de vida da humanidade até 2015.

Segundo o autor, em sua primeira fase, o primeiro conjunto oficial do Sistema ODM vigorou entre 2002 e 2007, compondo-se de oito Objetivos, 18 Metas e 48 Indicadores. A partir de sua implementação, foram propostos aperfeiçoamentos e, em 2007, foi aprovado um novo conjunto de Metas e Indicadores, com os mesmos oito Objetivos, ampliação para 21 Metas e 60 Indicadores.

3.2.1. Antecedentes

As raízes dos ODM estão na própria história das Nações Unidas, que estabeleceu objetivos globais e específicos para seus países membros em diversas oportunidades. Este é o argumento de Laurêncio Körbes (2011, p. 5), que apresenta um relato sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio com base na descrição de seus principais antecedentes e resultados.

Esse argumento parece pouco consistente quando identificados de modo mais preciso os conteúdos e significados dos Direitos Humanos, sob o prisma do Direito Internacional e sua aplicabilidade face à obrigação de Estados, Organismos Internacionais e outros atores, tal como registra Fateh Azzam no IV Colóquio Internacional de Direitos Humanos¹⁷: “os ODM fazem apenas ligeiras referências aos direitos humanos e ao Estado de

¹⁷ Evento anual realizado em São Paulo e que, em outubro de 2004, propôs a análise do paradigma dos direitos humanos como conceito legal e a importância de seu papel no cumprimento da Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O evento é promovido pela Conectas, Direitos Humanos, uma organização não governamental internacional, sem fins lucrativos que desde 2006 tem status consultivo junto à ONU. A Conectas anuncia que um de seus objetivos está "fortalecer a ação individual e coletiva de defensores de direitos

Direitos, mas não contém mecanismos que garantam justiciabilidade aos cidadãos e não adota, de forma geral, uma linguagem jurídica”. (AZZAM, 2005, p. 23).

Os ODM têm sua origem mais direta em uma sequência de conferências mundiais realizadas pela ONU nos anos 1990, sinalizando, segundo esta, o compromisso com o direito ao desenvolvimento (ONU, 2006), a paz, a segurança, a igualdade de gênero, a erradicação das numerosas dimensões da pobreza e o desenvolvimento humano sustentável.

O cenário mundial na virada do século, segundo Körbes, teria favorecido as condições para a discussão e a abertura de uma agenda de mobilização global na busca de soluções que atendessem os ‘interesses da humanidade’ e das relações internacionais.

É preciso admitir que, no processo de globalização, apesar dos inúmeros avanços em termos econômicos e tecnológicos, do processo de democratização e estabilização dos países, a desigualdade se acentuou, excluindo vastas camadas pobres da população e aumentando as distâncias para as oportunidades de educação, saúde, outros direitos humanos e sociais, além de geração de renda.

Neste contexto,

A ONU tomou a frente e organizou sete conferências internacionais, que abrangeram os mais importantes temas da nova agenda. Temas de caráter social e ambiental, que poderiam ser abordados pelas nações, não apenas sob a ótica dos interesses e do poder, mas também pelo consenso racional e da cooperação. (KÖRBES, 2011, p. 8).

Segundo os argumentos de Laurêncio, o conjunto de conferências teria sido fundamental na preparação para o lançamento dos ODM em 2000. Entre as conferências promovidas pelas Nações Unidas, a de Copenhague, realizada em 1995,

foi a primeira a abordar o tema do desenvolvimento social, caracterizando-se pela tentativa de superar o estado de descaso da comunidade internacional em relação à problemática do desenvolvimento. Essa conferência ressaltou o desenvolvimento, não como um fim em si, mas como um meio para o aperfeiçoamento da vida humana.

Seu amplo programa de ação iria influenciar fortemente a Declaração do Milênio, com as resoluções relativas aos compromissos de criar um desenvolvimento econômico e social que promovesse a erradicação da pobreza no mundo, a capacitação das mulheres e dos homens para uma vida sustentável e a formação de sociedades estáveis com base nos direitos humanos. (KÖRBES, idem, p. 12-13)

Shetty (2005) lembra que os Objetivos derivam diretamente da Declaração do Milênio, sendo posteriores a esse documento original. Destaca que os *Valores e Princípios* da

Declaração remetem ao discurso dos direitos humanos, sem margem a dúvidas ou negociação. Para ele,

Os Objetivos do Milênio referem-se à constatação do direito ao desenvolvimento dentro de um contexto mais amplo de direitos humanos. O desenvolvimento é visto como imperativo, com base na justiça, e não como opção de caridade. Os valores fundamentais para se atingir os Objetivos são os de partilha da responsabilidade, indivisibilidade, ausência de discriminação, igualdade e responsabilidade – todos eles extraídos de um dicionário de direitos humanos. Os Objetivos do Milênio são validados na base da legitimidade e dos valores dos direitos humanos, sem o que seriam um conjunto de metas vazio. (SHETTY, 2005, p. 10)

Essa relação direta entre ODM e Direitos Humanos e, em especial, ao primeiro deles, que trata de pobreza e fome, parece não ser consensual, especialmente entre ativistas e estudiosos do Direito Internacional de Direitos Humanos, a quem interessa não somente o conteúdo dos normativos, mas sua aplicabilidade e exigibilidade por parte dos agentes que atuam e têm obrigações objetivas sobre as iniciativas.

Considerados tais argumentos, a perspectiva dos direitos humanos ancora a ação das Nações Unidas e fundamenta sua própria existência, mas sua relação direta com o primeiro ODM merece ser clarificada. Por essa razão, cabe aqui apresentar uma breve retrospectiva e algumas considerações sobre a Declaração Universal, sem a pretensão de esgotar o tema ou as possibilidades de abordagem.

3.2.2. A Declaração Universal dos Direitos Humanos. Breve histórico e relações com pobreza

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, é vista como o marco mais importante no estudo e nas definições de direitos universais, considerado o princípio de que a dignidade humana é inerente a todos e seus direitos são iguais e inalienáveis. (ACIOLLY, 2000). Mas esses direitos não são auto-executáveis, exigindo a adoção de medidas de caráter medidas progressivas de caráter nacional e internacional para assegurar seu reconhecimento e para que sejam respeitados de forma efetiva (ONU, 1948, in: PINHEIRO et alli, 2013, p. 19)

Para Alves, a Declaração “constituiu uma ruptura, prenúncio de uma nova era – com a comunidade internacional assumindo a realização dos direitos humanos como uma causa de interesse comum e dos interesses de toda a humanidade”. (ALVES, 2001, p. 15).

Uma das vantagens da Declaração, apontada por Heintze (2009), é que os direitos humanos são uma unidade, dado que não se pode considerar direitos humanos econômicos, sociais e culturais uma segunda classe de direitos. Apesar da alegada indivisibilidade, o próprio autor aponta que direito à educação ou à alimentação é considerado um pré-requisito para a percepção de direitos políticos. Assim, ainda que não se fale em indivisibilidade, parece haver uma percepção de implementação ou exigibilidade progressiva de direitos. Outra vantagem identificada pelo autor é que a Declaração foi aprovada por unanimidade pela Assembleia Geral das Nações Unidas (com a abstenção somente de União Soviética e Arábia Saudita).

A desvantagem, do ponto de vista de sua exigibilidade, é que ela é uma resolução da Assembleia Geral, não sendo considerada como fonte do Direito Internacional juridicamente vinculativa, mas, sim uma declaração política. Nas palavras do autor, significa que “têm uma grande importância moral – especialmente quando aprovadas por unanimidade -, mas não são exequíveis. Devido à sua abordagem política, são muitas vezes semelhantes a proclamações, que, no entanto, necessitam de aplicação legal”. (HEINTZE, 2009, p. 29).

A consequência de tal configuração é que não há um mecanismo de aplicação e, como bem ressalta o autor “Esse mecanismo é necessário porque os direitos humanos não são conferidos aos Estados, mas aos indivíduos que estão sujeitos às leis estaduais, o que significa que os Estados assumem obrigações perante outros Estados, que têm de “transmiti-las” ao povo” (HEINTZE, *idem*, p. 29).

Na história mais recente, considerado o movimento global de integração de países, pessoas e padrões universais de direitos humanos nas normas de todos os países, pode-se identificar a emergência de um sistema internacional de direitos humanos, como aponta Alves (2001) que, embora novo, tem o potencial de alterar o modo de atuação dos governos nacionais e Organismos Internacionais.

Como destaca o autor,

A indivisibilidade dos direitos humanos, pouco respeitada na prática de qualquer país e sempre desconsiderada o contexto das relações internacionais, não foi, contudo, jamais descartada nos foros multilaterais, nem na doutrina jurídica preocupada com a realização efetiva dos direitos fundamentais. (ALVES, 2001, p. 84)

Em perspectiva mais crítica em relação às potencialidades dos direitos humanos quando tratada a questão da pobreza, Costa argumenta que diversas declarações e resoluções

aprovadas posteriormente pelas Nações Unidas reconhecem a importância de tais direitos. No entanto, tais documentos representam “demandas bastante genéricas que, portanto, não ajudam a superar os complexos problemas a serem enfrentados ao considerar a pobreza em geral ou mais especificamente a pobreza extrema como uma violação de direitos humanos”. (COSTA, 2008, p. 90)

A autora faz uma análise das relações entre conceitos, estudos e práticas em relação a dois movimentos, o de direitos humanos e o movimento a favor da redução da pobreza – ou promoção do desenvolvimento, e identifica que passaram a usar linguagens distintas, sendo necessário clarificar os conceitos, sob pena de descaracterizar seus conteúdos e consequências.

Diversos documentos e iniciativas no âmbito das Nações e suas agências tratam da integração dos direitos humanos¹⁸ e os principais destinatários são “os próprios agentes que atuam em programas de redução da pobreza e desenvolvimento; o principal objetivo destes documentos é capacitar tais agentes para integrar os direitos humanos ao seu trabalho concreto”. (COSTA, 2008, p. 90).

Em sua análise sobre a relação da pobreza com direitos humanos, a autora argumenta que a afirmação que a *pobreza viola direitos humanos* é pouco clara em termos conceituais. Isso repercute na percepção e na delimitação dos direitos humanos como obrigação vinculante de Estados, Organismos Internacionais, instituições e organizações. Nesse sentido, apresenta uma discussão sobre diferentes conceitos de pobreza e sua contribuição para a consolidação de uma perspectiva jurídica de direitos humanos.

Sua discussão sobre pobreza e direitos humanos agrupa as teorias que concebem pobreza em três grupos. O primeiro inclui teorias que concebem a *pobreza, por si só*, como uma *violação de direitos humanos*. No segundo grupo estão as teorias que definem a pobreza como violação de um *direito humano específico*: o direito a um nível de vida adequado ou o direito ao desenvolvimento. Tais pretensões de direitos humanos, segundo a autora, estão divididas entre morais e jurídicas. No terceiro grupo estão as teorias que consideram a pobreza *causa ou consequência de violações de direitos humanos*.

¹⁸ Segundo a autora, “integração dos direitos humanos” é um esforço do Secretário Geral da ONU, iniciado em 1997, para melhorar o sistema de direitos humanos e vinculá-lo ao trabalho da ONU como um todo, inclusive ao trabalho humanitário e em defesa do desenvolvimento.

As diferentes acepções de pobreza apresentadas identificam, em comum, “que a pobreza não é somente uma privação de recursos econômicos ou materiais, mas também uma violação da dignidade humana”. (COSTA, 2008, p. 107).

Daí que, segundo a autora,

violações de direitos humanos e os complexos aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos atrelados ao fenômeno da pobreza estão, incontestavelmente interligados. Por conseguinte, direitos humanos e desenvolvimento são campos que começam a caminhar juntos. Por razões morais e éticas (...) há um consenso entre os diferentes modelos conceituais analisados de que a aplicação de uma perspectiva baseada em direitos à redução da pobreza é a melhor forma de se abordar a questão e, portanto, tende a fortalecer o combate à pobreza em muitos aspectos consideráveis (COSTA, 2008, p. 107).

Para Costa, embora não se possa negar que a pobreza atenta contra a dignidade humana, para que se a considere uma violação de direitos humanos, é preciso que estejam estabelecidas e determinadas as obrigações jurídicas e dos sujeitos e detentores de deveres. Enquanto a discussão estiver pautada em estabelecer mínimos que se definem de maneira distinta em diferentes contextos ou realidades, não haverá como estruturar um conjunto de obrigações que tenha validade universal entre os Estados e, por consequência, que seja a eles imposta como dever de cumprimento.

A par da complexidade que envolve os inúmeros aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos interligados que envolvem a delimitação e caracterização da pobreza, ainda que a comunidade internacional tenha consentido no nível retórico, o *direito a ser livre da pobreza*, entendido pela autora como a concepção mais adequada, ainda não foi reconhecido como Direito Internacional de Direitos Humanos. Isso posto, não há como exigir dos países obrigações jurídicas que façam, de maneira efetiva, fazer valer o desenvolvimento (sua promoção ou a redução da pobreza) como um direito.

Tais ponderações deixam claro que há um longo caminho a ser trilhado na construção de consenso, tanto discursivo quanto instrumental, entre os fatores e contextos relacionados à pobreza, ao desenvolvimento e aos direitos humanos. Ainda assim, há que se manter os esforços analíticos e de implementação de políticas, cabendo aos primeiros contribuir para maior assertividade das ações e um conhecimento mais crítico a respeito dos processos de exclusão e seus elementos componentes.

Parte desse esforço vem sendo realizado por Organismos Internacionais, nomeadamente a Organização das Nações Unidas, responsável pela promoção de uma série de

discussões e iniciativas relacionadas a direitos humanos, pobreza e desenvolvimento. Alguns deles serão vistos no próximo tópico.

3.2.3. A década de Conferências da ONU

Uma das contribuições da série de conferências promovidas pelas Nações Unidas na década de 1990 foi estabelecer articulações entre diversos setores, tendo a pobreza como elemento comum e os direitos humanos como eixo central na política internacional. Tal referência permanece até os dias atuais. “As declarações e programas de ação que emergiram de cada uma dessas conferências constituem hoje referencial complementar à Declaração Universal dos Direitos Humanos e a todos os tratados do direito internacional dos direitos humanos”. (ALVES, 2001, p. 16).

Por razões de delimitação de escopo, serão destacados apenas alguns dos pontos dessas conferências. Um dos resultados das discussões promovidas na sequência de conferências, segundo Alves, é que

A indivisibilidade dos direitos humanos foi aceita como um princípio, subvertendo a divisão dos direitos em dois conjuntos, um civil e político e outro econômico, social e cultural. A interconexão, os nexos de causalidade mesmo entre os dois conjuntos de direitos, foi claramente apontadas, assim como a democracia reconhecida como regime político ideal para a realização das liberdades fundamentais. (ALVES, 2001, p. 18).

Para Alves (2001, p. 35), foi o reconhecimento por todos os Estados de que os direitos humanos não podem ser fracionados ou divididos, e a aceitação consensual do direito ao desenvolvimento, que permitiu à Conferência de Direitos Humanos realizar avanços e estabelecer que os direitos humanos não são um fim em si mesmo, mas que constituem um conjunto de atributos fundamentais de que são titulares todas as pessoas pelo simples fato de serem humanas.

Uma das características das conferências foi o crescimento da participação de Organizações da Sociedade Civil (OSC) e a incorporação de diferentes pontos de vista a agendas dos governos. Como aponta Alves (2001), a presença das OSC é importante para criar parcerias, redes e coalizões nacionais e internacionais, tanto na sociedade civil internacional como no âmbito das Nações Unidas.

Entre os papéis atribuídos às OSC está o monitoramento da vinculação do Estado aos padrões internacionais, por meio da cobrança de atuação, da exigência de apresentação de

resultados em prol dos direitos humanos. Tal mobilização passa pela “criação de mecanismos de *accountability* que obriguem as autoridades e os agentes do Estado a prestarem conta de seus atos públicos” (ALVES, 2001, p. 19)

Outro ponto é que inserção dos países mais pobres na discussão das agendas, associada à presença das OSC, tende a gerar mudanças no direcionamento das políticas de desenvolvimento, havendo mais chances de alterar positivamente a vida das populações mais desfavorecidas. Para o autor, a presença e participação dos mais pobres – pessoas, organizações e países – tende a alterar a abordagem do desenvolvimento, incorporando a perspectiva dos países do Sul.

Segundo Alves (2001), a Cúpula de Copenhague foi pioneira ao tratar sobre o Desenvolvimento Social e, segundo o autor, juntamente com a Conferência do Cairo, em 1994, que tratava sobre população e desenvolvimento, começou-se a falar na existência de uma “agenda social da ONU”¹⁹, de natureza interdisciplinar. Para ele, a expressão “visava a ressaltar a interligação de todos os temas discutidos nos grandes encontros mundiais e a necessidade de se assegurar a manutenção do consenso planetário sobre eles.” (ALVES, 2001, p. 38).

A declaração política consignada pelos governantes presentes²⁰ à Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social, em 1995, é vista pelo autor como sinal de um compromisso coletivo e internacional de reconhecimento da importância do tema e da necessidade de priorização das ações para o século XXI.

A Cúpula é a origem mais próxima do primeiro Objetivo do Milênio, que propõe “Erradicar a extrema pobreza e a fome” em diversos de seus aspectos e, como destacado por Shetty (2005, p.7), “No mundo atual, não há maior desafio do que combater a pobreza e suas manifestações”.

No que se refere ao contexto de realização do evento, vale mencionar a observação do autor:

A qualquer observador da história dos tempos modernos pode afigurar-se paradoxal que a primeira conferência sobre o tema do desenvolvimento social se tenha realizado precisamente numa época

¹⁹ Termo usado pelo próprio autor e referido aos delegados e observadores envolvidos.

²⁰ O autor menciona como fonte o *Report of the World Summit on Social Development*, traduzida no Brasil pelo Centro de Estudos Avançados da Fundação Konrad Adenauer para a publicação Relatório da ONU sobre a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, série Traduções, Ano 1995, nº 8, São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung.

em que o neoliberalismo, como alternativa “eficiente” ao chamado “Estado-Providência”, e o culto do mercado, como fator de regulação “natural” da convivência social, configuravam a ideologia dominante em escala planetária. (ALVES, 2001, p. 181)

O paradoxo para o qual se deve atentar, é que a proposta de uma Conferência sobre o tema Desenvolvimento Social tenha sido aceita mais rapidamente pelos países desenvolvidos do que pelos países em desenvolvimento.

Pelos argumentos apresentados por Alves, houve uma expressiva mobilização em torno da Comissão para o Desenvolvimento Social, com reuniões e recomendações que envolveram governos, ONGs, comissões regionais e agências especializadas da ONU, como a Cepal, o FMI e o Banco Mundial.

Por esse relato, excetuando-se o Conselho de Segurança da ONU, que pode prever sanções compulsórias a determinadas situações de conflito, os acordos, decisões e documentos que compõe a agenda social da ONU tem outra natureza, “todos esses encontros constituem esforços dialógicos para a definição de padrões e diretrizes destinados ao aperfeiçoamento da convivência humana.”

Apesar de adotar tratamento sistêmico a abrangente aos temas globais, de terem adotado decisões sobre seu acompanhamento e verificação em documentos consensuais, de os Estados terem se comprometido a apresentar relatórios sobre os esforços nacionais empreendidos nas matérias tratadas, as decisões não tem caráter vinculativo ou estão associadas a sanções específicas.

Ainda assim, ao firmarem tal compromisso, os Estados assumem

o dever de prestar contas à comunidade internacional sobre sua atuação doméstica nesses temas que antes consideravam de sua competência irrestrita. Legitimaram, portanto, não somente o tratamento internacional dos temas globais, mas também seu monitoramento pela ONU. (ALVES, 2001, p. 39)

Ainda que considerados diversos avanços, o olhar em retrospecto para as conferências da década de 1990 faz perceber o abismo entre o que se aprovou no papel e a realidade atual²¹.

Dão a perceber, nessa linha, a que ponto a continuação do processo de globalização sem controle já parece ter destruído de esperanças recentes, arduamente negociadas. Fazem notar a facilidade com que compromissos assumidos em escala planetária podem tornar-se letra morta, pela relativa ineficácia de ações isoladas num mundo interdependente e pela indiferença daqueles que lucram com o *status quo*. (...) As conferências permitem observar ainda, em seu ativo, o quanto alguns de

²¹ O trabalho do autor foi publicado em 2001.

seus temas cresceram no discurso contemporâneo, por mais que a economia planetária venha tratando o social como matéria antieconômica. (ALVES, 2001, p. 40-41)

Mesmo que não haja instrumentos de sanção ou instrumentos efetivos de ação, eventos e compromissos internacionais carregam, no mínimo, alta carga de simbolismo quanto aos temas tratados, à disposição dos atores ao diálogo, ao espaço destinado à discussão e proposição de iniciativas e à forma como são identificados temas, conceitos e relações. Ao que interessa a esta pesquisa, cabe agora discutir e analisar um desses resultados de acordo internacional: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

3.2.4. Os eixos de trabalho dos ODM

O Sistema ODM foi elaborado a partir da Declaração do Milênio e passou a ser conhecido no Brasil como os “Oito jeitos de mudar o mundo”. O quadro completo dos Objetivos, com suas respectivas Metas e Indicadores associados, será apresentado nas próximas etapas da pesquisa.

Para o que se pretende neste momento, é suficiente mencionar o conteúdo dos oito Objetivos e destacar a observação sobre a importância do primeiro Objetivo, alinhado aos interesses desta pesquisa, a partir do qual “pretende-se superar as privações extremas que afetam a capacidade básica das pessoas para se desenvolverem adequadamente na sociedade”. (KÖRBES, 2011, p. 16).

Objetivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome;

Objetivo 2: Atingir o ensino básico e universal;

Objetivo 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;

Objetivo 4: Reduzir a mortalidade na infância;

Objetivo 5: Melhorar a saúde materna;

Objetivo 6: Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças;

Objetivo 7: Garantir a sustentabilidade ambiental;

Objetivo 8: Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Além da caracterização dos discursos de desenvolvimento e pobreza, uma análise importante para o que se pretende nesta pesquisa é a relação entre os ODM e a perspectiva de direitos humanos abordada em diversos tratados, convenções, encontros e pactos

internacionais. Para viabilizar tal discussão, a sumarização de Shetty (2005) traça a correspondência entre cada um dos ODM e as principais medidas relativas a direitos humanos, conforme ilustra o quadro a seguir:

QUADRO 6 - RELAÇÃO ENTRE ODM E PRINCIPAIS MEDIDAS EM DIREITOS HUMANOS

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	Principais medidas referentes a direitos humanos
1. Erradicar a pobreza extrema e a fome	DUDH, Artigo 25(1); PIDESC, Artigo 11
2. Atingir o ensino básico universal	DUDH, Artigo 25(1); PIDESC, Artigos 13 e 14; CDC, Artigo 28(1)(a); CEDM, Artigo 10; CEDR, Artigo 5º(e)(v)
3. Promover a igualdade dos sexos e a autonomização das mulheres	DUDH, Artigo 2º; CEDM; PIDESC, Artigo 3º; CDC, Artigo 2º
4. Reduzir a mortalidade de crianças	DUDH, Artigo 25; CDC, Artigos 6º, 24(2)(a); PIDESC, Artigo 12(2)(a)
5. Melhorar a saúde materna	DUDH, Artigo 25; CEDM, Artigos 10(h), 11(f), 12, 14(b); PIDESC, Artigo 12; CDC, Artigo 24(2)(d); CEDR, Artigo 5º(e)(iv)
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças	DUDH, Artigo 25; PIDESC, Artigo 12; CDC, Artigo 24; CEDR, Artigo 5º(e)(iv)
7. Garantir a sustentabilidade ambiental	DUDH, Artigo 25(1); PIDESC, Artigo 11(1) e 12; CEDM, Artigo 14(2)(h); CDC, Artigo 24; CEDR, Artigo 5(e)(iii)
8. Criar uma parceria mundial para o desenvolvimento	Carta, Artigos 1º(3), 55 e 56; DUDH, Artigos 22 e 28; PIDESC, Artigos 2º(1), 11(1), 15(4), 22 e 23; CDC, Artigos 4º, 24(4) e 28(3)

Quadro extraído de Shetty (2005)

No que interessa diretamente à análise deste trabalho vale mencionar os conteúdos relacionados ao artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o artigo 11 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu preâmbulo, afirma que a dignidade humana é direito igual e inalienável a qualquer ser humano, cabendo ao Estado à proteção do indivíduo contra tirania e opressão. Em seu artigo 25 afirma que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar alimentação e bem estar para si e sua família.

Na mesma direção está o PIDESC, um dos principais instrumentos internacionais de proteção desses direitos, reafirmando uma série de direitos já afirmados na Declaração Universal de Direitos Humanos e acrescenta outros.

O artigo 11 do PIDESC expressa que os Estados Parte do Pacto reconhecem o direito das pessoas a um nível de vida suficiente para si e para suas famílias, bem como um melhoramento constante de suas condições de existência. Para isso, os Estados assumem que adotarão medidas e programas concretos (individualmente ou por cooperação internacional) para garantir que todas as pessoas estarão ao abrigo da fome.

A diferença entre os dois instrumentos anteriores, do ponto de vista de política pública, da definição e implementação de ações é a objetividade e temporalidade dos ODM, que privilegiam uma perspectiva de acompanhamento dos avanços, de metas e prioridades a alcançar, enquanto a perspectiva de direitos humanos tem uma visão mais ampla – aborda tanto metas intermediárias como metas integrais de fortalecimento de direitos, abarcando assim a amplitude da dignidade humana. (RODM 2007, p. 14).

Como bem destaca o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2003, os ODM não somente “espelham a motivação fundamental pelos direitos humanos” mas também, por meio de suas metas de desenvolvimento, “refletem uma agenda de direitos humanos – direito à alimentação, educação, saúde e a padrões decentes de vida” (RODM, 2007, p. 15).

Ainda segundo o documento do PNUD, o Brasil segue amadurecendo a ideia de que os ODM não rivalizam com outras ações maiores ou específicas, com a dos direitos humanos. Na verdade os ODM sintetizariam os princípios e diretrizes da comunidade internacional. Nessa visão, “As abordagens de direitos humanos e de desenvolvimento se interligam para fortalecer a ênfase na eliminação da extrema pobreza e da carência alimentar”. (RODM, *idem*, p. 15).

É preciso reconhecer, portanto, a afirmação do Relatório mencionado, de que “A pobreza e a fome estão inseridas nos termos de direitos econômicos, sociais e culturais, o que significa que vários documentos internacionais estabelecem garantias básicas para que esses problemas sejam evitados.”. (RODM, 2007, p. 15).

Embora não represente todas as carências e os propósitos de desenvolvimento materializados nos ODM, o primeiro Objetivo é considerado o mais importante de todos, uma vez que

a falta de acesso a alimentos é uma das manifestações mais graves e urgentes da pobreza extrema, mas não a única. É preciso avaliar também a qualidade da alimentação que, quando é inadequada,

afeta não somente aos que vivem em condições de extrema pobreza, mas também aos que integram os grupos humanos que residem em regiões de insegurança alimentar. (KÖRBES, 2011, p. 15)

Nesse sentido, o Secretário-Geral de Direitos Humanos da Anistia Internacional, Salil Shetty (2005), aponta que uma em cada seis pessoas no mundo passa fome todos os dias (quase um bilhão de pessoas), que cerca de 30 mil – crianças em sua maioria – morrem diariamente em consequência da pobreza, que ao menos 500 mil mães morreram no parto ou de desnutrição apenas em 2004, que pelo menos 120 milhões de crianças estão fora da escola.

Em relação aos ODM, sua perspectiva é a de que devem ser um instrumento para converter em realidade as aspirações dos direitos humanos. O argumento de Shetty é que os Objetivos do Milênio e os direitos humanos são interdependentes e se reforçam mutuamente.

Ainda segundo o autor, é aos pobres e excluídos que mais interessa a existência e a justa aplicação do Estado de Direito e a concretização dos Objetivos do Milênio, já que esse grupo de pessoas é o que mais sofre pela ausência de proteção legal, enfrentando situações de privação, violência e insegurança constantes.

A análise em profundidade dos conteúdos do primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, com base nas ferramentas e no suporte metodológico da Análise de Discurso Crítica, é objeto da próxima etapa deste trabalho.

CAPÍTULO 4 - PROCEDIMENTOS E METODOLOGIA

Esta é uma pesquisa de caráter qualitativo, em que o estudo de caso se mostra adequado, uma vez que as questões tratadas são do tipo “como” e “por quê”, e não há controle sobre os processos em foco (Yin, 2005). A implementação de políticas e programas da área social, como as associadas aos Objetivos de Desenvolvimento o Milênio, bem como a estratégia de análise de discurso adotada como metodologia, tem uma dinâmica que se compatibiliza com esse enfoque.

Como o objetivo é capturar a projeção das ações nos textos que as relatam “o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real” (Yin, 2005, p. 20). Tal consideração está alinhada com a reflexão epistemológica apresentada no início deste trabalho: as manifestações discursivas refletem e contribuem para a formação das ações de indivíduos e coletividades (estejam elas estruturadas ou não como organizações formais).

Vale ressaltar o que foi colocado no início deste documento: que este trabalho parte de premissas definidas em relação a posicionamento e possibilidade de contribuição a partir de suas considerações e de seus resultados.

Com fundamento nas propostas de Fairclough e na abordagem da Análise de Discurso Crítica, busca-se examinar o papel do discurso, não somente na produção e reprodução de práticas sociais e ideologias, mas também nas ações e possibilidades de transformação social.

Desse modo, a discussão acurada de conceitos, a busca do entendimento de seus fundamentos, relações e repercussões são componentes essenciais para a tarefa proposta. Conceitos, termos e categorias constituem parte de um conjunto mais amplo, e sua construção

reconhece a relação sujeito-objeto e a realidade como totalidade e unidade de movimentos contraditórios. Neste caso, o conhecimento não depende de construções axiomáticas nem atende a necessidades taxonômicas, mas constitui um processo que, apreendendo o conjunto das conexões internas do fenômeno, contribui para o estudo dos conflitos e contradições. Pode-se, assim, determinar suas potencialidades, suas possibilidades, enfim, o seu dever. (CATTANI, 2009, p. 2).

A análise dos dados foi efetivada com o suporte de duas grandes referências: a Análise de Conteúdo (AC), como abordagem preliminar, e a Análise de Discurso Crítica (ADC), tal como proposto por Norman Fairclough. Embora essa seja uma reflexão que parta

de evidências textuais e use métodos de análise da Linguística, esse não é um trabalho de Linguística. O que se pretende aqui é usar as técnicas e reflexões dos autores selecionados como instrumento para identificação de relações discursivas e suas consequências práticas (nem sempre evidentes) na formação de políticas e na condução de práticas sociais no caso selecionado.

4.1. PROCEDIMENTOS PARA ANÁLISE DE DADOS

Conforme discussão teórica prévia, se a existência de discursos deve considerar sua associação a práticas sociais, é recomendável, então, proceder à análise da forma como se materializa o discurso. Isso significa que, para entender um discurso, é preciso compreender seu modo de ação sobre a constituição do mundo, como representação desse mundo ou como identificação dos sujeitos que nele interagem (DIAS, 2011, p. 214).

Cabe agora proceder à análise do discurso materializado e associado à prática, partindo para o exame de evidências. Para realização desta tarefa, a pesquisa foi executada nas seguintes fases, com os seguintes métodos e técnicas:

I. Revisão teórica: revisão da literatura em livros, teses de doutorado, dissertações de mestrado, artigos de periódicos, textos de discussão e outras publicações que contribuíram para a formação do referencial que subsidia a análise e permite a identificação de fontes de evidência relevantes;

II. Análise documental: exame de documentos oficiais e relatórios de órgãos do Poder Executivo Federal e de Organismos Internacionais que tratam diretamente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Para operacionalizar as reflexões, com base na revisão teórica, a análise documental foi realizada em duas etapas sequenciais. Na primeira, foram selecionados documentos oficiais relacionados diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e realizada uma primeira leitura, com o suporte da Análise de Conteúdo, conforme será tratado mais adiante. Para o desbaste inicial, foram construídas famílias de categorias que permitiram, na segunda etapa, com o suporte de técnicas da Análise de Discurso Crítica

(ADC), identificar e compreender, de modo sistematizado, a implementação de políticas públicas e iniciativas de erradicação da pobreza e da fome, tal qual enunciado nos ODM.

A realização das duas etapas mencionadas foi feita com o suporte de um programa computacional (*software*) que possibilitou a sistematização da análise textual, a identificação de termos e conceitos relevantes para a análise e o estabelecimento de relações entre diversos fragmentos do texto. Considerando os objetivos e o substrato da análise – os textos dos relatórios –, o uso de ferramenta computacional conferiu maior sistematicidade no exame das evidências relacionadas às práticas relatadas dos ODM.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio têm uma configuração de transversalidade que se manifesta na profusão de referências existentes a respeito de suas ações e nas menções cruzadas entre os próprios Objetivos descritos nos Relatórios. A opção adotada foi partir do documento que dá origem às ações implementadas pelos países – a Declaração do Milênio e, com foco nas iniciativas que envolvem o primeiro ODM, buscar os relatórios oficiais divulgados pelo Governo Federal.

Os documentos e relatórios oficiais do governo brasileiro e da Organização das Nações Unidas referentes ao andamento das iniciativas e resultados relacionados ao primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a *erradicação da extrema pobreza e da fome*, foram as principais fontes de dados consultadas.

Combinadas com análise de outras fontes de evidência, como estudos e pesquisas de outros autores, foi possível apontar um conjunto de crenças e valores que tem pautado a implementação de iniciativas relativas à erradicação da extrema pobreza e da fome no Brasil. Desse modo, a análise contemplou os seguintes documentos:

1. Declaração do Milênio: Documento preparado pela Organização das Nações Unidas após a Cúpula do Milênio, realizada em setembro de 2000. A Declaração registra a participação de 191 países no evento e a consolidação de compromissos internacionais em torno de temas relativos ao desenvolvimento global, de determinados países e regiões. A Declaração reitera a necessidade de tratar o tema do combate à pobreza como prioridade e evoca a atuação de Estados e Organismos Internacionais em torno das temáticas enunciadas;

2. Relatório Nacional sobre o ODM 2004: Lançado pelo governo brasileiro, consolida o relato das ações relativas aos ODM, explica o próprio relatório (e a sequência de

relatórios posteriores), o contexto, a lógica e as relações estabelecidas a partir dos ODM e, por fim, descreve o andamento das ações realizadas para alcançar os objetivos traçados;

3. Relatório Nacional sobre o ODM 2005: Destaca grupos e coletivos específicos, associando resultados em relação à pobreza de acordo com algumas características: localização geográfica, grupos populacionais determinados (mulheres, jovens, pretos e pardos, indígenas). Destaca a associação entre os ODM e as principais medidas de Direitos Humanos, segundo as principais referências da ONU, de suas agências, de programas e eventos internacionais por ela promovidos (convenções, acordos, compromissos, protocolos, pactos);

4. Relatório Nacional sobre o ODM 2007: Reafirma a conexão entre Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Direitos Humanos, reforçando que ambos têm uma agenda em comum. Anuncia que o Brasil já alcançou as metas do ODM 1 e menciona o papel do Brasil como articulador e promotor de direitos humanos no Mercosul;

5. Relatório Nacional sobre o ODM 2010: Sinaliza uma ponte discursiva ente políticas sociais e ODM. Apresenta um histórico de programas sociais no Brasil do início do século XX. Essa forma de apresentação parece pouco alinhada com os documentos similares dos anos anteriores. Enfatiza o alcance das metas do ODM 1 e chama atenção para a mudança das estimativas de pobreza extrema. Sinaliza o Programa de Inclusão Bancária e o estímulo à bancarização de famílias, identificando parte do público como pertencente ao Programa Bolsa Família.

Apresentada a síntese dos documentos utilizados e a sequência de procedimentos relativos à análise, cabe agora esclarecer como ocorreu o processo de análise no software para, em seguida, apresentar a discussão dos conteúdos e as reflexões extraídas da análise dos textos.

A utilização de suporte computacional foi definida no início da pesquisa por sua potencial contribuição para a sistematicidade do exame pretendido e identificação de aspectos que passariam despercebidos em um trabalho sem esse instrumento.

Os aplicativos e sistemas informatizados permitem ordenar, reduzir ambiguidades, agrupar e estabelecer relações entre componentes dos dados. O uso de aplicativos para armazenamento, indexação e análise de dados qualitativos facilita “a aposição de códigos a

conjuntos de dados e permitem ao pesquisador recuperar todos os segmentos que compartilham um mesmo código”. (LAGE; GODOY, 2008, p. 78). Além disso, possibilitam identificar correlações, visualizar relações em redes ou mapas de ideias e registrar reflexões e achados durante o processo de exame dos dados.

Outros pontos positivos da adoção do uso de recursos computacionais para a análise qualitativa é que eles estabelecem uma nova relação entre quem realiza a pesquisa e seus dados. Por vezes, como resultado do processo de exame dos dados surgem possibilidades de questionamentos e relações que não ocorreriam sem o uso de ferramenta computacional. Para Lage e Godoy (2008), as facilidades de pesquisa, codificação, definição de relações e recuperação de dados podem estimular maior interação com os dados desde o início do processo de coleta.

Apesar dos aspectos positivos apontados, o uso de programas computacionais para análise de dados qualitativos não é uma unanimidade entre os pesquisadores e, como toda ferramenta ou instrumento de pesquisa, exige atenção e requer alguns cuidados.

O primeiro destaque é que nenhum aplicativo, sistema ou programa computacional substitui a inteligência humana ou o trabalho do pesquisador; a ferramenta somente executa os comandos definidos. A partir do agrupamento dos dados apenas o pesquisador “pode avaliar se o que obteve está relacionado com o contexto de sua investigação”. (LAGE; GODOY, 2008, p. 86).

As autoras chamam atenção para o cuidado que se deve ter para que o programa adotado não acabe por dirigir a pesquisa, tanto pela limitação das funcionalidades disponíveis, como pela metodologia contida em sua programação, já que nenhum programa é neutro, uma vez seus protocolos estão baseados em premissas implícitas sobre análise qualitativa.

Outros pontos apontados pelas autoras é que se corre o risco de i) exagerar nos processos de codificação, aumentando desnecessariamente o volume de dados a analisar; ii) interpretar erroneamente os dados codificados pelo distanciamento de outras fontes e de referências teóricas; iii) complexificar demais a análise pelo excesso de codificação; iv) tornar a análise superficial pela profusão de estruturas e categorias construídas, deixando de lado o tempo necessário ao esforço analítico.

Como bem apontam as autoras,

A despeito das facilidades obtidas com os novos recursos, o software não pode ser visto como o senhor da pesquisa (...). Os pesquisadores são os atores do processo. A ferramenta é um recurso que pode, se bem utilizado, facilitar o gerenciamento dos arquivos, agilizar a codificação e busca de respostas, além de facilitar a comunicação. Mas quem decide o que fazer, quando fazer e por que fazer continua sendo o pesquisador. (LAGE; GODOY, 2008, p. 96).

Pelas razões elencadas, a opção nesta pesquisa foi utilizar o suporte computacional apenas para identificação e seleção dos insumos mais relevantes para a discussão proposta, evitando-se realizar todo o trabalho de análise na ferramenta.

O contato com dois programas, o Atlas.ti e o N.Vivo, ocorreu em período anterior ao início desta pesquisa²² e permitiu a identificação de potencialidades de uso de cada uma das ferramentas. Fatores como o baixo custo de aquisição, a possibilidade de incorporação de documentos em diversos formatos (Word, PDF, imagens), a facilidade de uso, o variedade de funcionalidades e a disponibilidade de tutoriais e manuais de referência, bem como, o baixo custo de aquisição, levaram à adoção do Atlas.ti.

O Atlas.ti é uma ferramenta para análise de dados qualitativos que permite analisar dados que não se compatibilizam com abordagens estatísticas. Suas funcionalidades permitem gerenciar, extrair, comparar, explorar e organizar extratos de dados de modo sistemático.

O programa se estrutura a partir de uma unidade hermenêutica, que congrega os diversos componentes da análise, sob a denominação de projeto. As partes do projeto ficam reunidas em um único local dentro do programa permitindo seu uso e manipulação como uma entidade única. Compõem a unidade hermenêutica:

- i) **documentos primários** (*primary documents*): são os dados inseridos no projeto. Eles podem ser textos, imagens, áudios, vídeos ou material gráfico. Para este trabalho foram utilizados os cinco documentos relativos aos ODM identificados anteriormente;

²² No Grupo de Pesquisa Instituições e Políticas Públicas da Universidade de Brasília (GIPP/UnB) <http://plsql1.cnpq.br/buscaoperacional/detalhegrupo.jsp?grupo=0240602Q0T2AJV>, tive a oportunidade de assistir a apresentações de dissertações que fizeram uso das duas ferramentas, usando metodologias e técnicas de abordagem distintas. Os trabalhos foram: **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**, de Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5756/1/disser_Suely%20Mara%20Vaz%20Guimaraes%20de%20Araujo.pdf e **Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança**, de Paulo Henrique Ramos Medeiros, disponível em http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1544/1/Dissertacao_Paulo_Henrique_Medeiros.pdf

- ii) **seleções** (*quotations*): são segmentos dos documentos primários considerados importantes para a análise. Uma seleção é uma sequência de caracteres que pode ser uma palavra, uma sentença, um parágrafo ou até um documento integral. Na pesquisa, as seleções foram realizadas considerando inicialmente os dois termos centrais da pesquisa *pobreza* e *desenvolvimento*, seguindo para a identificação de atores ou agentes das iniciativas relatadas;
- iii) **códigos** (codes): são indexadores (ou categorias) que buscam identificar trechos dos documentos a partir de determinada classificação para estabelecer determinado significado aos dados. No exame dos dados os códigos foram agrupados a partir das considerações da revisão teórica em concepções de *pobreza*; noções de *desenvolvimento* e *atores*;
- iv) **ligações** conceituais (*links*): são as conexões estabelecidas entre componentes que podem ser seleções ou códigos (nós) e que estabelecem uma relação de sentido com o conteúdo examinado. Na análise, foram definidas algumas associações para além das disponíveis originalmente no *software*;
- v) **nós** (*nodes*): são os pontos de conexão entre códigos ou seleções;
- vi) **teias** (*networks*): são formações de conjuntos de nós e relações que permitem visualizar determinadas relações entre os componentes analisados. As teias apresentadas no trabalho partem de algumas concepções de *pobreza* e possibilitam enxergar as relações existentes;
- vii) **famílias** (*families*): são conjuntos de nós agrupados. No exame de dados, foram construídas três famílias de nós, associadas às discussões teóricas: *pobreza*, *desenvolvimento* e *atores* e
- viii) **lembretes** (*memos*): são espaços de anotações que podem compor (ou não) as evidências para a análise, servir de suporte para considerações e inferências a partir do exame dos dados.

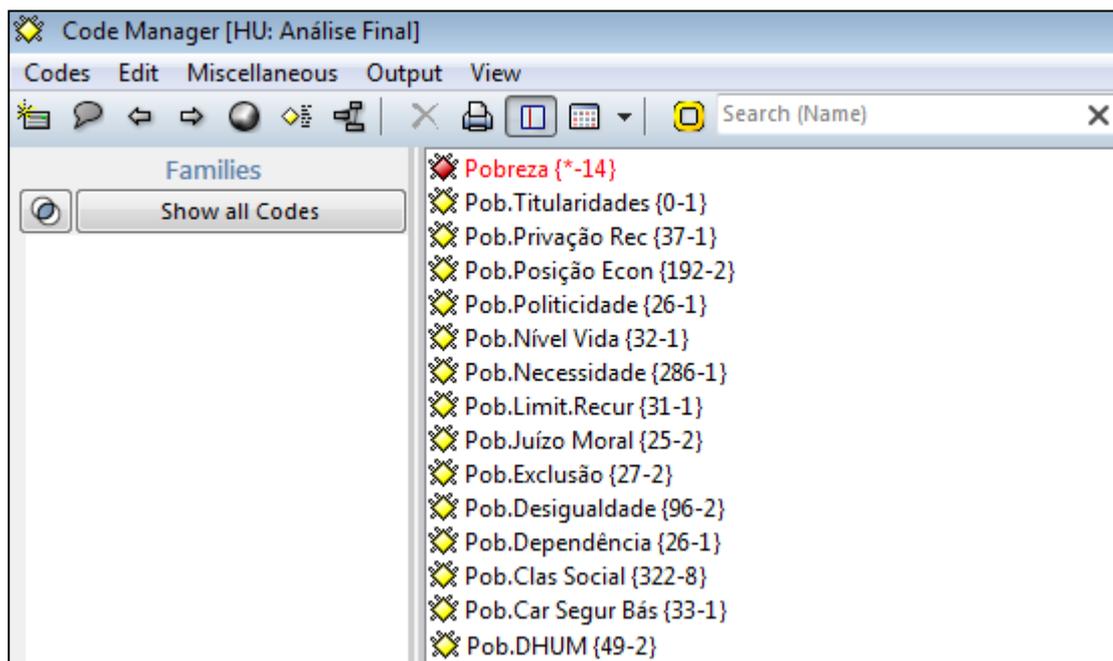
O primeiro passo para utilização do Atlas.ti foi criar um projeto (denominado unidade hermenêutica) e inserir os documentos a serem analisados. Como mencionado, foram utilizados cinco documentos para análise: a Declaração do Milênio e quatro relatórios elaborados pelo governo brasileiro referentes aos anos de 2004, 2005, 2007 e 2010.

Para definir quais documentos seriam inseridos, foram identificadas quais referências seriam importantes para os objetivos da análise a partir da leitura de relatórios,

regulamentos, orientações e instruções relativas aos ODM. Assim, foi possível delimitar a abrangência da análise e viabilizar sua realização.

O próximo procedimento foi definir os códigos (categorias) de acordo com a revisão teórica. Desse modo, foram criadas as categorias de *pobreza* para codificação do texto, tal como demonstrado:

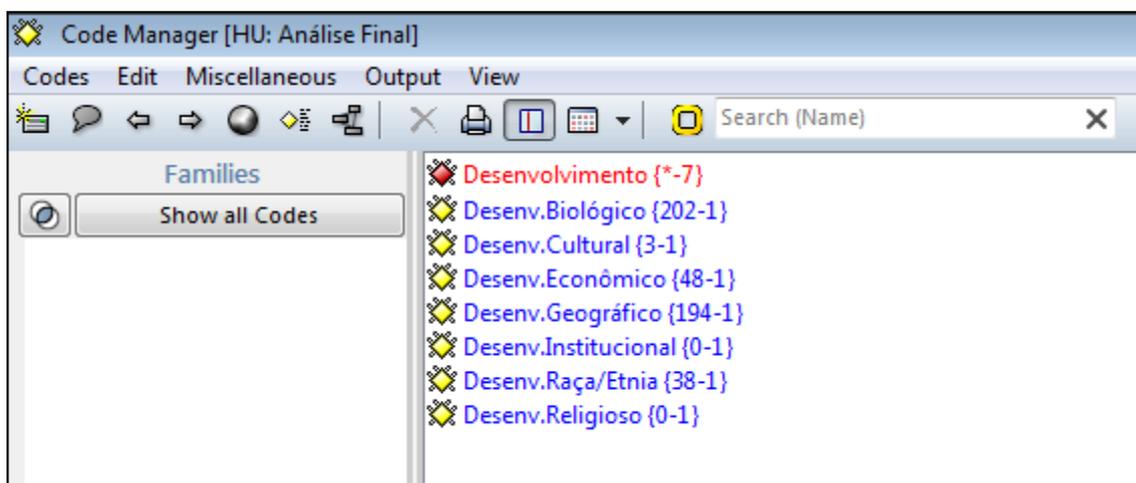
FIGURA 1 – CATEGORIZAÇÃO DO TERMO POBREZA NO ATLAS.ti



Códigos que compõem a família Pobreza.

O mesmo procedimento de categorização foi realizado com o termo *desenvolvimento*, conforme explicitado:

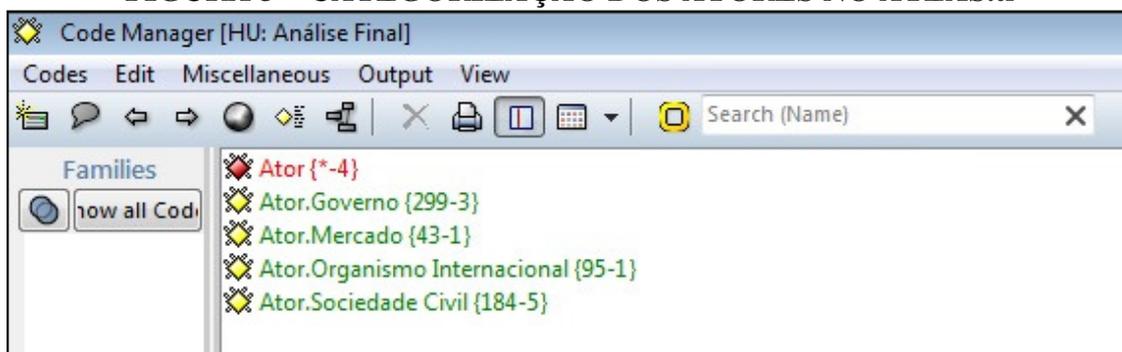
FIGURA 2 – CATEGORIZAÇÃO DO TERMO DESENVOLVIMENTO NO ATLAS.ti



Códigos que compõem a família Desenvolvimento.

Para concluir a categorização, foram identificados grupos de *atores* que, mencionados nos documentos, possibilitaram examinar as relações estabelecidas nas práticas neles descritas.

FIGURA 3 – CATEGORIZAÇÃO DOS ATORES NO ATLAS.ti



Códigos que compõem a família Atores.

Após a definição das categorias os textos foram codificados. Para isso, foram utilizadas as duas listas de termos associados aos conceitos centrais *pobreza* (vide Quadro 8) e *desenvolvimento* (vide Quadro 4) e, em seguida, executada a codificação automática no *software*. Para as categorias de atores, os termos foram codificados manualmente dentro do próprio programa na medida em que a leitura foi sendo realizada e os atores, identificados.

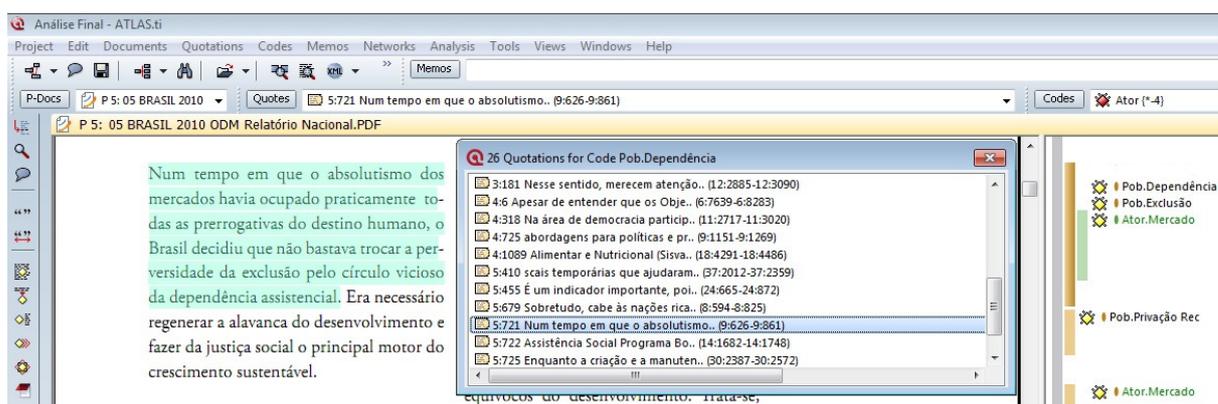
Para permitir a visualização dos procedimentos de codificação, segue abaixo um exemplo extraído do Relatório de 2010, que apresenta a coocorrência das categorias de *pobreza* 'Dependência', 'Exclusão' e a presença de 'Mercado', um dos atores definidos na categorização:

Num tempo em que o absolutismo dos **mercados** havia ocupado praticamente todas as prerrogativas do destino humano, o Brasil decidiu que não bastava trocar a perversidade da **exclusão** pelo círculo vicioso da **dependência assistencial**. (BRASIL, 2010, p. 9)

Na análise de conteúdo, à codificação Pobreza como Dependência, corresponde o termo "dependência assistencial", à Pobreza como Exclusão, o próprio termo "exclusão" e a Mercado, o termo "mercados", destacados em negrito.

Esse excerto, codificado no Atlas.ti, poder ser visualizado a seguir:

FIGURA 4 – CODIFICAÇÃO E SELEÇÃO NO ATLAS.ti



Extrato de codificação do Relatório Nacional dos ODM - 2010

Como se pode notar, o trabalho de codificação exigiu um nível de atenção à leitura acentuadamente maior do que ocorreria sem o suporte do *software*. Uma das razões para isso decorre da necessidade de depuração da codificação para evitar duplicidades ou incorreções nas marcações.

Dessa forma, o resultado inicial da codificação precisou ser revisado, já que termos dissociados de ideias ou argumentos, que ocorrem, por exemplo, na nomeação de instituições e autoridades na capa, contracapa e em outros trechos (títulos de seções, legendas ou cabeçalhos de tabelas, gráficos, figuras, etc.), precisaram ser desmarcados manualmente. Além disso, para delimitação de escopo e viabilização operacional, considerou-se na análise somente a apresentação inicial e os relatos referentes ao primeiro ODM e não os textos integrais dos relatórios.

Na codificação, a sentença foi considerada a unidade de abrangência (e não o parágrafo, trecho ou seção do documento). Assim, se em uma mesma sentença o mesmo termo apareceu mais de uma vez, como ocorre em descrições de siglas, ex.: ONU – Organização das Nações Unidas, o termo foi contado somente uma vez. Também foi realizada a verificação das marcações, para identificar se a codificação automática estava corretamente associada de acordo com o sentido dos termos apreendidos da revisão da literatura.

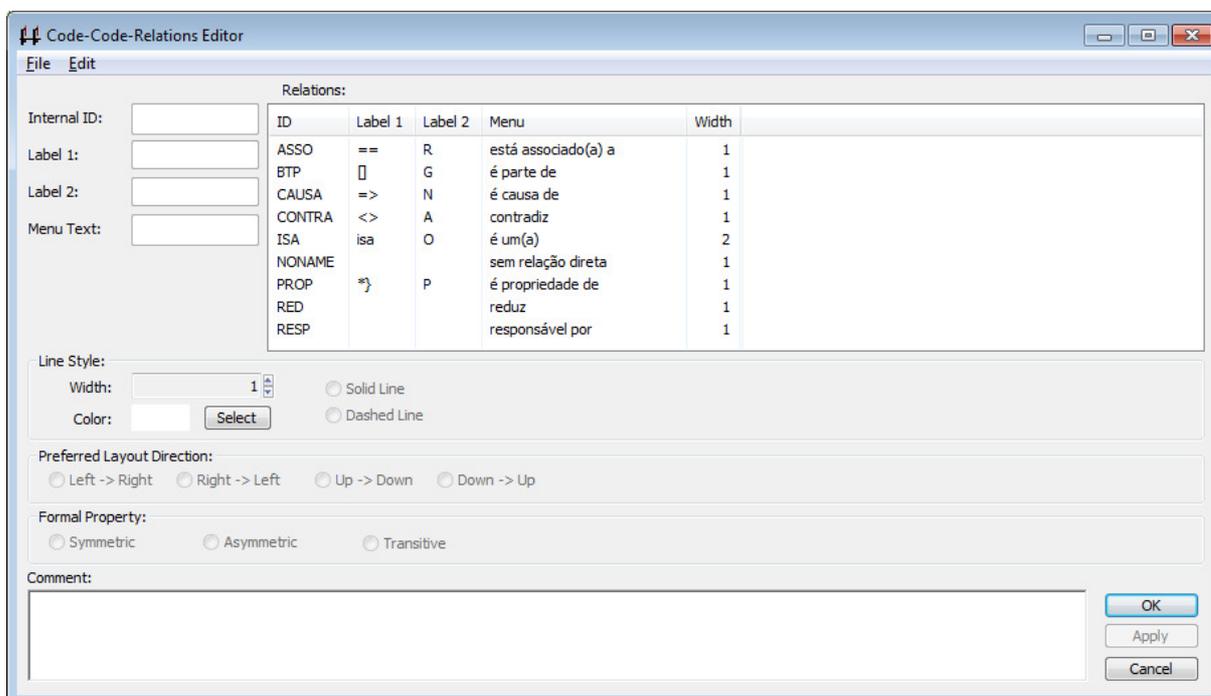
Após essa depuração inicial, as relações entre os conceitos *pobreza* e *desenvolvimento* (identificados como categorias, para fins operacionais) permitiram a sinalização de coocorrência de termos.

O passo seguinte foi definir as associações entre categorias²³. Para isso, foram parametrizadas as relações (*links*) entre categorias mapeadas na primeira leitura e aquelas identificadas pelo próprio *software*²⁴. As relações apresentam a seguinte lógica A (termo ou conceito) *relação* B (termo ou conceito), tal como segue:

A	<i>associado(a) a</i>	B
A	<i>é parte de</i>	B
A	<i>é causa de</i>	B
A	<i>contradiz</i>	B
A	<i>é um(a)</i>	B
A	<i>é propriedade de</i>	B
A	<i>reduz</i>	B
A	<i>é responsável por</i>	B
A	<i>explica</i>	B
A	<i>critica</i>	B
A	<i>amplia</i>	B
A	<i>justifica</i>	B
A	<i>fundamenta</i>	B
A	<i>influencia</i>	B
A	<i>é composto(a) por</i>	B
A	<i>não tem relação direta com</i>	B

No *software*, a codificação das relações, foi estruturada conforme demonstrado:

FIGURA 5 – CODIFICAÇÃO DE RELAÇÕES no ATLAS.ti



Visualização da definição de relações no *software*

²³ Na operacionalização da análise, categorias são os termos (vocábulos ou expressões) associados a conceitos.

²⁴ As relações identificadas pelo *software* foram traduzidas dos termos em inglês.

Assim, para categorização das associações entre termos ou conceitos, foi realizada a leitura codificada nos documentos selecionados e a identificação de relações entre categorias, com o auxílio do *software*. As concepções de *pobreza* apontadas na revisão (vide Quadro 8) foram consideradas os nós centrais da codificação e, a partir delas, identificadas as principais relações de conteúdo que serão apresentadas logo adiante.

4.2. ANÁLISE DE DISCURSO TEXTUALMENTE ORIENTADA: ABORDAGENS E APLICAÇÃO

Caracterizados o tipo de pesquisa e a abordagem quanto ao tratamento dos dados, com a utilização de suporte computacional, cabe agora retomar as razões para a escolha de realizar uma análise a partir de uma análise de discurso textualmente orientada (ADTO) para o exame de práticas relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, inicialmente discutidas na revisão teórica, para, na sequência, apresentar e discutir os resultados da análise.

O entendimento de Magalhães (2004) é que a ADTO é uma abordagem adequada à análise dos processos sociais relacionados a transformações econômicas, sociais e culturais contemporâneas.

Para Pêcheux²⁵ há uma ligação necessária entre a prática política e o discurso, já que, para ele, a linguagem não é um mero instrumento de comunicação para troca de informações. O discurso tem efeito de sentidos entre interlocutores, é o lugar onde esta relação ocorre. “O efeito sempre pode ser outro, dependendo do lugar em que os interlocutores se inscrevem. O sentido não está mais na língua, mas tem que ser referido ao mecanismo discursivo que o tornou possível em determinado contexto sócio-histórico-ideológico.” (LABREA, 2009, p. 23).

A respeito dos ODM, cabe analisar como está representada ou configurada a situação da pobreza nos ODM. Ela é individual ou coletiva? Permite ou incentiva um protagonismo de cidadania ou de mercado? A pobreza é caracterizada como fenômeno (muitas vezes determinístico) ou processo (sociohistoricamente construído)? Identifica

²⁵ Pêcheux foi responsável por recompor a história das teorias linguísticas no século XX, contribuindo para inserir a Análise de Discurso na ciência da linguagem.

protagonismo do indivíduo, da comunidade, do mercado, do Estado? Como se expressa a concepção de desenvolvimento quando o tema específico tratado é pobreza? Há uma relação de antagonismo entre esses dois conceitos? Como se configura tal relação?

No exame das evidências textuais, essa caracterização foi feita, primeiramente, por meio de análise de conteúdo. O desbaste permitiu a seleção dos documentos ou trechos mais relevantes a serem examinados mais detidamente, pela abordagem da Análise de Discurso Crítica.

Não se buscaram verdades absolutas, respostas, descrições, análises completas ou definitivas sobre as relações entre pobreza e desenvolvimento. Isso não seria possível. O que se procurou foi abrir espaço para a reflexão, para o questionamento de discursos que, frequentemente, bem articulados e internamente coesos, encobrem relações e consequências de ações que os acompanham.

Vale acrescentar a observação de Magalhães (2000) de que a Análise de Discurso Crítica, opção neste trabalho, enfatiza a historicidade dos gêneros discursivos em transformação, os quais são resultado de processos mais amplos de transformação social. Isso significa que os discursos refletem o momento histórico, as situações de interação, as posições dos sujeitos e o papel que representam.

Nesse sentido, entendo que os posicionamentos dos sujeitos se evidenciam por meio de textos²⁶ e que esta é uma das formas de apreender uma realidade. Manifestados oralmente ou por escrito, em qualquer meio – em relatórios, documentos oficiais ou qualquer outro suporte –, os textos permitem identificar sinais que podem ser mais bem compreendidos por meio de investigação discursiva.

A escolha dos atores (que são sujeitos nas ações) em relação ao modelo e à estrutura das orações de seus discursos (em falas ou textos) está intrinsecamente associada e motivada pelas questões de significados e construções de identidades e relações sociais, conhecimento e crenças. (GARCIA, 2003, p. 201). Isso significa que os atores se manifestam por meio de textos, os quais expressam determinados posicionamentos, além de pautar ações e interações nas quais estão envolvidos. Os atores podem ser pessoas, consideradas individualmente, ou instituições.

²⁶ Para a Análise de Discurso, o termo 'texto' significa qualquer expressão oral, escrita ou visual, materializada por qualquer suporte ou meio.

Partindo da premissa de que os discursos e suas mudanças estão ligados a processos culturais mais amplos, tal como entende Fairclough (2008, p. 27-28), esse trabalho utiliza sua proposta de análise linguística como ferramenta para investigar os discursos contidos em documentos. Tal método deve

- i) Possibilitar uma *análise multidimensional*, contemplando a avaliação das relações entre mudança social e discursiva, e relacionando sistematicamente propriedades identificadas nos textos à propriedades dos eventos discursivos entendidos como instâncias de prática social;
- ii) Viabilizar a *análise multifuncional*, permitindo identificar as relações entre conhecimento, relações sociais e identidades sociais;
- iii) Contemplar a *análise histórica*, focalizando a estruturação ou os processos articulatórios na construção de textos e na constituição de ‘ordens de discurso’ e
- iv) Ser *crítico*, uma vez que as relações entre a mudança discursiva, social e cultural, além da tecnologização do discurso, não são evidentes para as pessoas envolvidas.

Consideradas tais asserções e as discussões anteriores, cabe agora especificar de que forma foi operacionalizada a análise.

4.2.1. Procedimentos para Análise de Conteúdo

Como explicitado, a adoção da perspectiva discursiva é elemento essencial deste trabalho. Ainda assim, a análise de conteúdo foi adotada para uma abordagem preliminar dos textos, o que permitiu extrair informações e pistas importantes para identificação de elementos que deveriam ser analisados em maior profundidade, sob perspectiva discursiva.

A partir da revisão da literatura, foram identificados termos e conceitos associados ao termo *pobreza*. Para o primeiro desbaste do conteúdo dos documentos adotou-se a síntese de Spicker (2009) a respeito dos conceitos e definições de *pobreza*, como apresentado no capítulo 2. Ainda durante a revisão, foi realizada uma indexação de sinônimos e palavras associadas, o que permitiu a localização e marcação nos documentos selecionados. Assim, por exemplo, moradia, habitação, casa e lar são termos assemelhados, tendo sido marcados e associados ao conceito relacionado, no caso, pobreza como conceito material.

Além dos conceitos de Spicker, Pedro Demo empresta à análise seu conceito *politicidade*, ao qual foi atribuída uma codificação correspondente a um conjunto de termos contidos em sua definição de pobreza. Desse modo, à *politicidade* estão associados vocábulos como pobreza política, capacidade de intervenção, conhecimento, aprendizagem, (auto)construção, identidade, autonomia, emancipação, que complementam a caracterização de pobreza da autora.

Por fim, complementando a análise dos conteúdos relativos à pobreza, identificou-se o termo *direitos humanos*, tal como caracterizado por Costa (2008) e, então, foram associados vocábulos para a análise preliminar.

Os termos-chave apresentados pelos autores foram discutidos no segundo capítulo e utilizados para a primeira varredura dos dados dos documentos com o suporte do *software* Atlas.ti, conforme preparação dos dados demonstrada no tópico anterior. A consolidação dos termos associados às diferentes abordagens de pobreza foi realizada conforme quadro a seguir:

QUADRO 7 – PRIMEIRO DESBASTE: ANÁLISE DE CONTEÚDO: POBREZA EM DEFINIÇÕES TERMINOLÓGICAS

CONCEITO DE POBREZA	DETALHAMENTO	PRINCIPAIS TERMOS ASSOCIADOS
Conceito econômico	Pobreza está associada a entrada de recursos e pode ser vista, frequentemente, como equivalente a baixa renda. Foco na renda	<p><i>Nível de vida:</i> nível de renda; renda (média); (patamar/padrão/nível de) consumo; incapacidade / incapaz(es); linha(s) de pobreza; nível geral de vida; condições de vida; sobrevivência</p> <p><i>Desigualdade:</i> desigualdade; patamar; umbral(is); dimensões de desigualdade; grau de desigualdade; distância (econômica); nível crítico</p> <p><i>Posição econômica:</i> Classe; estrutura social; estratificação; diferença(s); diferença(s) econômica(s); meios de produção; marginalização(da/do); desfavorecimento(da/do); categoria econômica; salário (Des)emprego; trabalho; rendimento(s); ocupação(ões); mão-de-obra</p>
Conceito material	Pobreza está relacionada carência de algo de que se necessita ou à ausência de recursos para ter acesso ao que se necessita. Foco nos bens ou serviços	<p><i>Necessidade:</i> Carência; necessidade/ tado/a(s); comida; alimento/ tação; vestuário/vestir; roupa; transporte; moradia; habitação; bem-estar; patrimônio; bens; beneficiado/a(s); fome; merenda</p> <p><i>Padrão de privações:</i> Privação/ções; perpetuação; intergeracional / entre gerações; trajetória (de pobreza); longo prazo; curto prazo; descendente(s); Círculo da miséria</p> <p><i>Limitação de recursos:</i> Recursos; vida decente; necessidades</p>

		essenciais; falta de dinheiro; carência de recursos; baixo consumo; recursos limitados; acesso a recursos
Conceito social	Pobreza é vista em perspectiva comparada com determinados parâmetros da sociedade em questão. Foco em relação comparativa	<p>Classe social: Classe(s) social(is); posição socioeconômica; posição estrutural; redistribuição/tivo/tiva; subclasse; grupo social; ricos; pobres; abastado(as)</p> <p>Dependência: Dependência; carência de meios; subsistência; exclusão estrutural; assistência social; ajuda</p> <p>Ausência de titularidades: Titularidade; falta de direitos; falta de capacidade</p> <p>Exclusão: Exclusão (social); excluído/a(s); exclusão geográfica; sem teto; crise urbana; periferia; (tensão) étnica; racismo; natureza multidimensional; estigmatização/do/da; rejeição social</p>
Juízo Moral	Pobreza é uma privação severa e se considera que as pessoas são pobres quando suas condições materiais são inaceitáveis do ponto de vista moral	Juízo moral; imperativo moral; inaceitável; justo/a/iça
Direitos Humanos	Pobreza está associada à dignidade da pessoa humana e pessoas em situação de pobreza sofrem diversas violações de direitos e liberdades básicos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, difusos e coletivos)	Direitos humanos; dignidade humana; pessoa humana; condição humana
Politicidade	Pobreza material e política são faces de um mesmo todo e politicidade é habilidade humana de saber pensar e intervir, no sentido de atingir níveis crescentes de autonomia individual e coletiva	Politicidade; pobreza política; capacidade de intervenção; conhecimento; aprendizagem / do; (auto)construção; identidade; autonomia; emancipação; empoderamento

Quadro de elaboração própria

Os três primeiros conceitos de pobreza (conceito econômico, material e social) foram extraídos do texto de Spicker no Glossário de Pobreza e são decompostos em elementos que apresentam algumas diferenças de posicionamentos e fatores focalizados.

É possível apontar distinções entre eles, embora possam coincidir ou divergir a respeito de determinados pontos, vale mencionar o principal enfoque de cada um:

- i) *conceito econômico* está associado à questão da renda monetária, expressa como valor de troca e de uso em diversas relações e interações que estão no escopo das discussões do conceito de pobreza;

- ii) *conceito material*, de maneira indireta relaciona-se a renda, mas não se restringe a ela, uma vez que o que se necessita pode vir de outras formas que não por meio de relações monetarizadas;
- iii) *Conceito social*, examina a questão de relações estabelecidas ou dificultadas por conta de situações de pobreza; as análises concentram-se em examinar de que forma interações ou desenvolvimento de capacidades podem ser limitadas pela questão da pobreza;
- iv) os *direitos humanos* (a violação deles ou a dignidade da pessoa humana) podem ser considerados uma dimensão afetada pela pobreza, estando em questão a problemática da garantia jurídica, a vinculação dos agentes responsáveis por garanti-los e o caráter compulsório das ações;
- v) *politicidade* é o conceito que identifica da maneira mais clara o vínculo com dois pontos que, considerados de maneira integrada, em geral, ficam longe das discussões sobre pobreza: a questão da capacidade ou participação política de indivíduos ou grupos e, associada a ela, o desenvolvimento de capacidades próprias, consideradas as especificidades culturais de localidades e grupos.

O conceito de pobreza como *juízo moral* é apresentado por Spicker mais como uma carga valorativa frente a situações do que um conceito robusto e auto-explicativo, conforme mencionado no capítulo 2. O conceito de politicidade apresentado por Demo e os conteúdos relacionados a direitos humanos foram discutidos também ao longo do capítulo supramencionado.

Como visto, *pobreza* pode ser compreendida de diversas formas. Para a análise dos relatórios dos ODM, foram adotadas as categorias supramencionadas e a relação entre os conceitos pode ficar mais clara se visualizada de outro modo.

incidência de coocorrências de conceitos, o que refletiu também na seleção dos excertos apresentados na sequência.

Assim, com base neste relatório e nas diversas possibilidades de nós conceituais, foram identificadas três concepções de pobreza, representadas por três excertos:

1. Pobreza como conceito econômico: Posição econômica
2. Pobreza como conceito material: Necessidade
3. Pobreza como conceito social: Classe Social

Excerto 1. Pobreza como conceito econômico: Posição econômica

Em 2004 e 2005, porém, a trajetória de queda foi retomada, devido, sobretudo, à política de aumentos reais do salário mínimo, que se reflete também no valor dos benefícios previdenciários e do Benefício de Prestação Continuada – programa de transferência de renda voltado a deficientes e idosos pobres. Outro fator relevante para essa redução da pobreza foi a expansão do Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2007, p. 26)

O que caracteriza pobreza como conceito econômico no enfoque de *posição econômica* nesse trecho é a identificação da trajetória de queda da pobreza em 2004 e 2005 em decorrência dos aumentos do salário mínimo, do valor dos benefícios previdenciários, do BPC e da expansão do Programa Bolsa Família.

Do ponto de vista de conteúdo, conforme demonstrado no quadro 8, o termo “salário” é, o que permite identificar *pobreza* como *conceito econômico* com enfoque em *posição econômica*. Na consolidação feita por Spicker (2009), discutida no capítulo 2, pobreza como posição econômica está associada ao conceito de classe, aspecto característico de desigualdade da estrutura social.

Com esse entendimento, o programa BPC²⁷, que atribui a seus beneficiários o valor de um salário mínimo a idosos (com mais de 65 anos) e pessoas com deficiência de qualquer idade (com problemas de natureza física, mental, intelectual ou sensorial incapacitantes) que tenham renda familiar inferior a um quarto do salário mínimo pode ser associado ao conceito de pobreza como posição econômica.

²⁷ Informações obtidas no sítio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pelo BPC: <http://www.mds.gov.br/>

No PBF²⁸, que se estrutura a partir da identificação focalizada de público-alvo e de determinados critérios de entrada e focalização, ocorre a contraposição entre quem é ou pode ser beneficiário ou não, levando em conta uma comparação referenciada no salário mínimo²⁹.

Além do conceito identificado nesse trecho: Pobreza – Posição econômica, foram identificadas coocorrências que correspondem a identificações realizadas ao longo dos documentos. A análise de cada um dos pares associados diz respeito às principais coocorrências do excerto:

Pobreza: posição econômica *contradiz* Desenvolvimento econômico:

Se desenvolvimento em noção econômica diz respeito à situação de ocupação no mercado de trabalho e pobreza, no excerto está caracterizada como impossibilidade de acesso a tal mercado, então se caracteriza uma contradição ente os dois conceitos.

Pobreza: posição econômica *é propriedade de* Ator: sociedade civil:

Pobreza considerada como posição econômica diz respeito à população, a indivíduos, em suma, é propriedade da sociedade civil porque se refere a ela.

Pobreza: posição econômica *está associada* à Pobreza - padrão de privações

Nem toda necessidade é equivalente à pobreza Essa é uma das considerações do conceito de padrão de privações, que leva em conta a duração ou a gravidade de determinados tipos de necessidade como um fator relevante. No excerto, as características do BPC permitem fazer tal associação, juntamente com a questão da pobreza considerada como posição econômica.

Pobreza: posição econômica *está associada a* Desenvolvimento biológico.

Os argumentos para desenvolvimento num noção biológica levam em conta características físicas ou condições de saúde como fatores relevantes. Assim, no excerto, a atribuição de BPC, que destina um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência a partir de determinado patamar de renda familiar, visibiliza a associação entre pobreza como posição

²⁸ PBF – Programa Bolsa Família

²⁹ Nas regras do PBF, para entrar no Programa, a renda familiar por pessoa é menor que um quarto do salário mínimo (em novembro de 2013, o valor máximo de renda por pessoa para ingresso no Programa é de R\$ 140,00). Uma vez sendo beneficiária, a renda da família pode variar até meio salário mínimo por pessoa, sem que o benefício seja cancelado. Se os dados da família identificarem que ela passou o máximo de meio salário mínimo, ela é excluída do Programa. Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

econômica e desenvolvimento em noção biológica, ou seja, determinada característica de desenvolvimento está associada a uma concepção específica de pobreza.

Pobreza: posição econômica *é um* [tipo de] Pobreza:

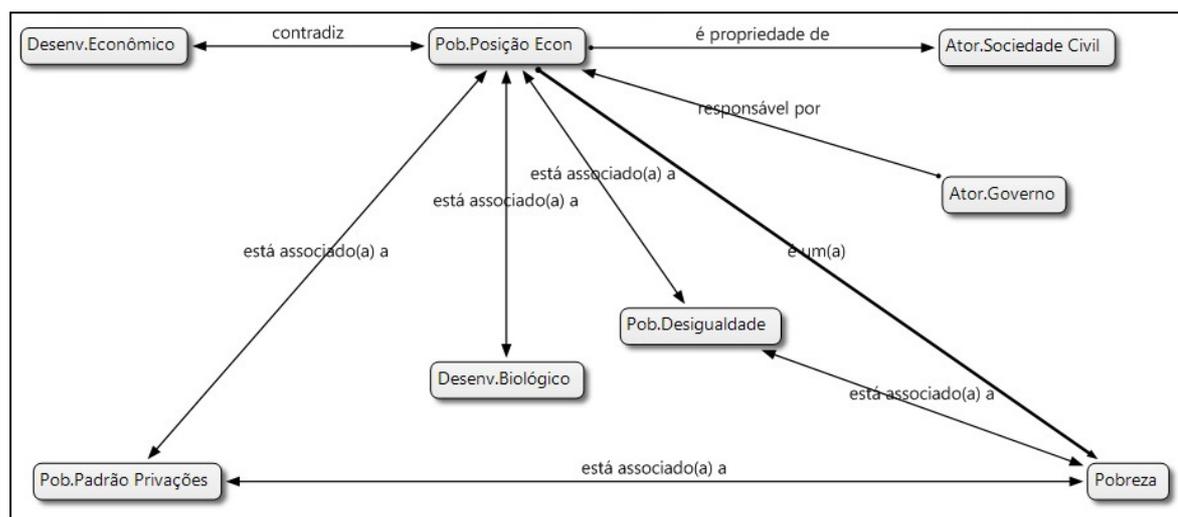
A síntese realizada por Spicker identifica pobreza enquanto posição econômica como uma das concepções existentes para um conceito maior, o da própria pobreza.

Pobreza: posição econômica *está associada à* Pobreza: Desigualdade.

Pobreza como desigualdade é um tipo de pobreza que tem como foco a questão da renda em relações de assimetria na sociedade. Como a análise parte da consolidação de Spicker, conceitualmente, ambas podem ser consideradas um tipo de pobreza relacionadas ao conceito econômico.

Tal como demonstrado, as coocorrências seguem uma lógica de associação pareada que, em conjunto, formam uma rede de relações conceituais que pode ser visualizada na figura, que exhibe outras relações, cuja origem está distribuída ao longo dos demais documentos selecionados.

FIGURA 6 – EXCERTO 1: POBREZA COMO CONCEITO ECONÔMICO: POSIÇÃO ECONÔMICA



Extração realizada diretamente do *software*.

Excerto 2. Pobreza como conceito material: Necessidade

Como primeiro passo para concretizar o direito a um nível adequado de vida para todos, os ODM fixaram as metas de reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas com renda diária inferior a 1 dólar (medido pela paridade do poder de compra) e a proporção da população que sofre de fome. (BRASIL, 2007, p. 15)

Nesse trecho, tendo em vista o enfoque de *necessidade*, o que caracteriza pobreza como conceito material é sua associação com a questão da fome o que, segundo Spicker (2009), sinaliza um conjunto de interpretações sobre a construção social das necessidades [incluindo as necessidades básicas de sobrevivência]. Tais concepções podem estar associadas a visões de pobreza absoluta ou relativa e, ainda que seja mencionada a questão de renda, ela não é a questão central e, sim, o que possível realizar em termos de satisfação de determinadas necessidades, considerados certo níveis de vida.

O termo que permitiu a identificação de pobreza como conceito material no enfoque de necessidade foi “fome”, conforme sistematizado no quadro 8. A associação da fome com a questão da renda, a partir da fixação de metas de redução do número de pessoas com renda inferior ao patamar definido pela ONU, configura uma visão de que a renda é meio para atender determinadas necessidades relativas à pobreza.

Além da expressão fome, associada à pobreza como necessidade, foram identificadas algumas coocorrências ao longo dos textos selecionados e que, tal como realizado no excerto anterior, seguem em análise pareada:

Pobreza: Necessidade *está associada* à Pobreza: Direitos Humanos.

Na concepção de direitos humanos, a dignidade da pessoa humana está relacionada com uma série de direitos, estando o mais básico deles, o direito à vida, estreitamente vinculado à questão do acesso a alimentos e, dessa forma à noção de pobreza como necessidade, expressa pelo termo fome.

Pobreza: Necessidade *contradiz* Desenvolvimento econômico.

Pobreza, enquanto necessidade, diz respeito à carência de itens básicos, como comida, roupa, patrimônio, e dificuldade de acesso a bens e serviços. Tal situação se contrapõe à noção de desenvolvimento em sentido econômico, que se relaciona com posição social, situação de trabalho, renda. Necessidade, em abordagem analítica de conteúdo, contradiz desenvolvimento em viés econômico.

Pobreza: Necessidade *é propriedade de* Ator.Sociedade civil.

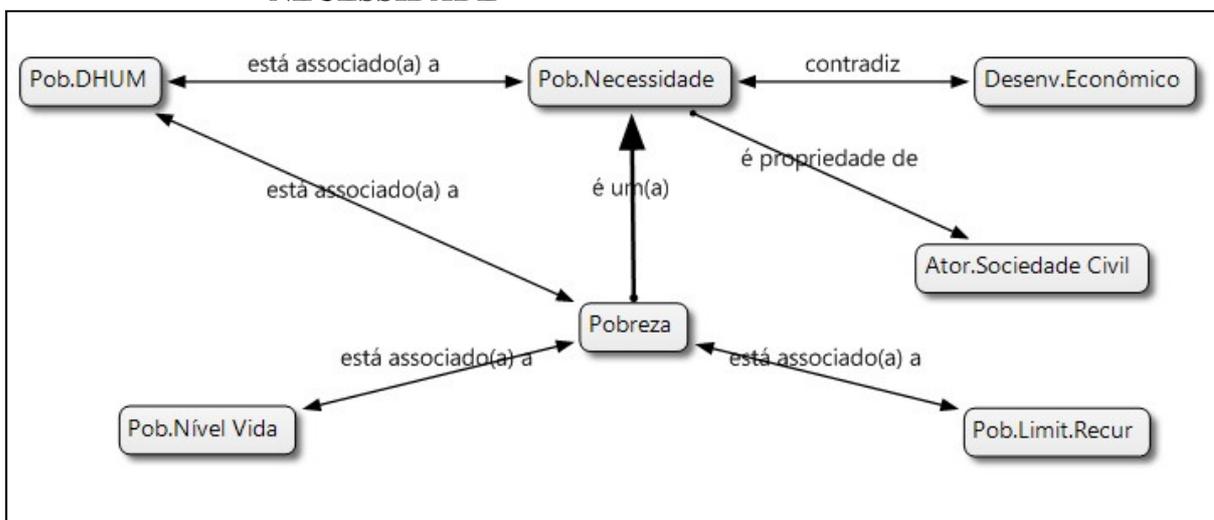
Pobreza enquanto necessidade refere-se à população, a indivíduos, é propriedade da sociedade civil.

Pobreza: Necessidade *um [tipo de]* Pobreza.

Pobreza enquanto necessidade é uma das concepções existentes para um conceito maior, o da própria pobreza.

As demais coocorrências e associações pareadas seguem apenas para visualização das possibilidades de associação conceitual que estrutura, muitas vezes de maneira despercebida, os discursos e podem ser visualizadas na figura seguinte.

FIGURA 7 – EXCERTO 2: POBREZA COMO CONCEITO MATERIAL: NECESSIDADE



Extração realizada diretamente do *software*.

Excerto 3. Pobreza como conceito social: Exclusão

É necessário que a sociedade participe das decisões, zelando para que a justiça e a equidade sejam os princípios norteadores das políticas públicas e evitando o aumento da discriminação a grupos vulneráveis e a ampliação da exclusão social. (BRASIL, 2007, p. 18)

Nesse trecho, o que caracteriza pobreza como conceito social, tendo em vista o enfoque de *exclusão*, é sua associação à relação comparativa identificada por Spicker (2009) que conforma a natureza multidimensional dos problemas.

Assim, a relação com parâmetros de justiça e equidade como norteadores das políticas públicas, que teriam por objetivo evitar o aumento da discriminação de grupos vulneráveis e o termo “exclusão social” permitiu identificar tal abordagem de pobreza com foco na análise de conteúdo.

As coocorrências identificadas no excerto foram identificadas de forma pareada, conforme segue:

Pobreza.Exclusão *é propriedade de* Pobreza. Politicidade.

Considerado o trecho mencionado e a ponderação de Demo (2003), que identifica que politicidade é a habilidade humana de pensar e intervir para atingir níveis crescentes de autonomia individual e coletiva, a exclusão, então, é uma propriedade dessa habilidade (ou da falta dela).

Ator. Sociedade civil *reduz* Pobreza. Exclusão.

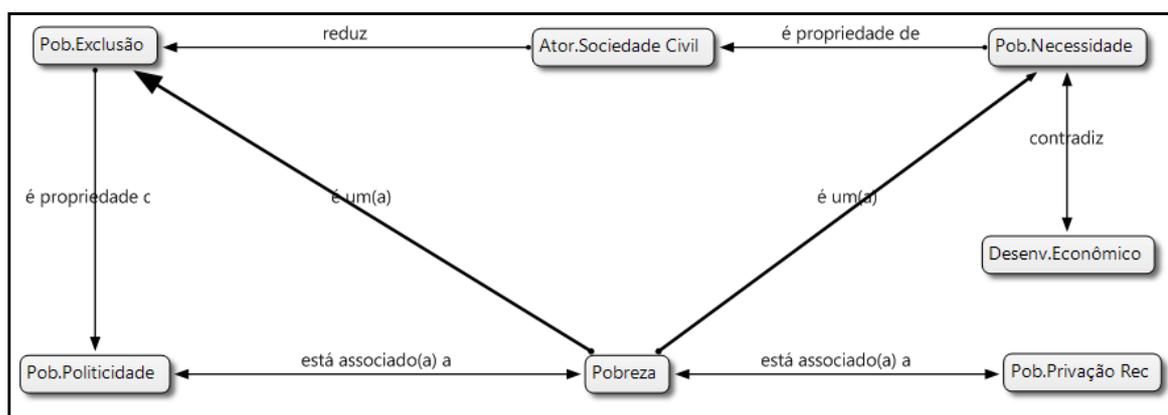
Como agente ativo, a sociedade civil deve participar das decisões das políticas públicas de modo a garantir que equidade e justiça as orientem. Assim considerada a associação entre dos conceitos, a ação da sociedade civil é que reduz a exclusão resultante da pobreza.

Pobreza. Exclusão *é um [tipo de] de* Pobreza.

Pobreza enquanto exclusão é outra das concepções existentes para a própria pobreza, considerada como um conceito mais amplo.

As demais coocorrências e associações pareadas estão apresentadas na figura apenas para visualização das possibilidades de associação conceitual que estrutura os discursos e estão presentes nos documentos.

FIGURA 8 – EXCERTO 3: POBREZA COMO CONCEITO SOCIAL: EXCLUSÃO



Extração realizada diretamente do *software*.

A análise de conteúdo permitiu identificar coocorrências e relações, a partir da caracterização das conexões entre categorias (que representam conceitos extraídos da revisão teórica). O exame poderia ser complementado pela contagem de incidência dos registros deste ou daquele conceito. Ainda assim, do ponto de vista discursivo, a explicação seria pouco consistente, uma vez que se restringiria à incidência ou relação de termos contidos nos textos.

Percebe-se, a partir da análise dos excertos, que a construção textual vai muito além da questão da escolha dos termos utilizados, de uma definição estreita a seu respeito ou da intensidade quantitativa de seu uso. O que se configura a partir da linguagem são discursos, textos colocados em determinadas práticas e interações que consolidam visões de mundo, perfis de prática social e identificação de atores.

Nesse sentido, a análise de discurso que apresentada na sequência, complementa o exame realizado e permite visualizar determinadas dimensões que fogem à capacidade de apreensão da análise de conteúdo.

4.2.2. Perspectivas de análise em ADC: Discurso como ação, representação e identificação

Por meio de análise de discurso, a identificação das conexões entre os conceitos e a forma como influenciam o processo de formação de políticas públicas da área social, com foco nas iniciativas de combate à pobreza e à fome, representou um dos desafios deste

trabalho. Para isso, a proposta de Fairclough (2008) foi utilizada como referência para a construção de categorias para análise discursiva dos textos selecionados.

O modelo de Fairclough identifica os três principais aspectos do significado no texto: i) ação, relacionada a *gênero*; ii) representação, relativa a *discurso*; iii) estilo, associado à (auto)identificação, tal como sumarizado por Dias (2011):

QUADRO 9 – ELEMENTOS DISCURSIVOS NA ANÁLISE EM ADC

ELEMENTOS ESSENCIAIS DO SIGNIFICADO DO TEXTO	ASSOCIADO A	CONCEPÇÃO
Gênero	Ação e interação linguística	Forma de mudança e transformação inserida em contextos sociais, culturais econômicos mais amplos
Discurso (semiose)	Representação	Maneira de representar determinados aspectos do mundo (físico, social, psicológico)
Estilo	Identidade	Consideradas as identidades individuais ou sociais, os estilos refletem aspectos do modo de ser e de se auto-identificar

Quadro elaborado por Dias (2011)

A consolidação da ADC identifica como o discurso figura em práticas sociais por meio de três significados inter-relacionados: representacional, acional e identificacional. Os três elementos combinados configuram os discursos – textos, falas e mensagens colocados em práticas sociais – e constituem um sistema dialético e transformacional. No entendimento da ADC, discurso contribui para constituição das convenções que o restringem e, ao mesmo tempo, é constituído e limitado por tais convenções. Assim, pode-se dizer que

o discurso é, então, socialmente constitutivo em três aspectos fundamentais: o discurso constrói as diversas posições de sujeito, o discurso constitui também as diferentes relações sociais, podendo modificar as existentes por meio de novas formas de interação, e, por fim, o discurso colabora para a construção dos sistemas de conhecimentos e crenças do mundo, além de ser resultante desses três aspectos enumerados. (DIAS, 2011, p. 218-219).

Dos três elementos, serão utilizados os dois primeiros, dados que o objetivo central do trabalho é *compreender de que modo os discursos de pobreza e desenvolvimento se materializam nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e como se relacionam com as políticas públicas brasileiras recentes de combate à fome e à extrema pobreza.*

Assim, não se busca aqui caracterizar ou analisar as (auto)identidades dos sujeitos ou atores envolvidos ou mencionados. O que interessa em relação aos atores é o papel que representam ou as funções que desempenham. Para isso, a análise do ponto de vista de ação (elemento do gênero textual) e de representação (elemento de discurso/semiose textual), atende às necessidades da pesquisa.

De modo a tornar mais consistentes as reflexões, trazendo para a operacionalidade a questão da ideologia e sua manifestação nos textos selecionados, considerando a observação do próprio autor, de que a ADC “é um método que pode se apropriar de outros meios” (FAIRCLOUGH, 2008, p. 224), são utilizadas as contribuições de Resende e Ramalho (2009) e Dias (2011), que tratam do arcabouço para análise da construção simbólica de ideologias. Sua origem é o modelo de Thompson³⁰, que identifica cinco modos pelos quais os sentidos podem estabelecer e sustentar relações de dominação.

Os principais conceitos e argumentos desse arcabouço sobre os modos gerais de operação da ideologia, interessantes para uma análise discursiva crítica, foram utilizados como referência para a análise de evidências na edição de 2007 do relatório dos ODM divulgado pelo governo brasileiro, pelas razões de relevância para a análise aqui pretendida, conforme explicado no tópico anterior.

QUADRO 10 - MODOS DE ESTABELEECER E SUSTENTAR RELAÇÕES DE DOMINAÇÃO PELOS SENTIDOS DO DISCURSO

MODOS DE OPERAÇÃO DA IDEOLOGIA	ESTRATÉGIAS TÍPICAS DE CONSTRUÇÃO SIMBÓLICA
LEGITIMAÇÃO Relações de dominação são representadas como legítimas, justas e dignas do apoio geral	RACIONALIZAÇÃO: uma cadeia de raciocínio procura justificar um conjunto de relações para persuadir os sujeitos.
	UNIVERSALIZAÇÃO: interesses específicos são apresentados como interesses reais e certos acordos particulares são representados como se fossem em benefícios de todos.
	NARRATIVIZAÇÃO: exigências de legitimação inseridas em histórias do passado, como parte de uma tradição eterna e aceitável, que legitimam o presente.
DISSIMULAÇÃO Relações de dominação e as causas reais dos fenômenos são ocultadas, negadas ou obscurecidas	DESLOCAMENTO: deslocamento contextual de termos e expressões, numa transferência estratégica das causas e dos sentidos para outros focos que não são verdadeiros.
	EUFEMIZAÇÃO: valoração positiva de instituições, ações ou relações com enfraquecimento de relações ou ações sociais.
	TROPO: sinédoque, metonímia ³¹ , metáfora, dissimulando relações de dominação.

³⁰ Para aprofundamentos, ver THOMPSON, J. B. Ideologia e cultura moderna.

³¹ Sinédoque: figura de linguagem que utiliza como recursos de representar o todo pela parte, o plural pelo singular, o gênero pela espécie, etc. e vice-versa.

Metonímia: figura de linguagem que atribui a uma coisa o nome de outra, dada a relação de semelhança ou a possibilidade de associação entre eles.

UNIFICAÇÃO Construção simbólica de identidade coletiva, pela criação de unidade entre sujeitos, ignorando suas diferenças individuais	PADRONIZAÇÃO: maneira de adaptar todas as formas a um único padrão, proposição de um referencial padrão como fundamento partilhado.
	SIMBOLIZAÇÃO DA UNIDADE: construção ou criação de símbolos de unidade e identificação coletiva
FRAGMENTAÇÃO Segmentação de indivíduos e grupos que possam representar ameaça ao grupo dominante	DIFERENCIAÇÃO: ênfase em características que desunem e impedem a constituição de desafio efetivo por focalizar diferenças pouco relevantes.
	EXPURGO DO OUTRO: construção simbólica de um inimigo pela estratégia de oponibilidade entre grupos ou indivíduos
REIFICAÇÃO Relações de dominação estabelecidas e sustentadas pela retratação de uma situação transitória como permanente e natural	NATURALIZAÇÃO: criação social e histórica tratada como acontecimento natural ou como resultante de características sociais.
	ETERNALIZAÇÃO: fenômenos sociohistóricos apresentados como permanentes, mutáveis, recorrentes e inquestionáveis, esvaziados de seu caráter histórico e social.
	NOMINALIZAÇÃO: recursos de nível gramatical que marcam o apagamento da ação na retratação dos acontecimentos sociais, com concentração da atenção em certos temas em detrimento de outros.
	PASSIVAÇÃO: recursos de nível sintático que marcam o apagamento da ação e dos atores na retratação dos acontecimentos sociais.

Consolidação do modelo de Thompson de construção simbólica de ideologia

Juntos, as abordagens e o arcabouço da ADC e de ideologia de Thompson, permitem analisar do ponto de vista linguístico, construções discursivas revestidas de ideologia e como se materializam nas práticas sociais.

Com base na referência acima, vale lembrar ainda a explicação de Fairclough (apud: RESENDE; RAMALHO, 2009) de que ideologias são *representações* que podem ser legitimadas em *ação* social e incorporadas nas *identidades* de agentes sociais.

Tal esquematização é utilizada para identificar de que modo os discursos de pobreza e desenvolvimento se expressam nos relatórios que tratam dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, conforme detalhado na seção dedicada à apresentação e análise dos dados.

4.2.3. Categoria de Análise. Gênero: Modo de Agir

A categoria *gênero* representa a faceta regulatória do discurso, identifica a forma como estão organizados e apresentados seus conteúdos. Nesse sentido, as ordens do discurso,

a forma como são apresentados os argumentos ou os atores legitimados a apresentar suas concepções e propostas, retratam como a linguagem e as relações estão socialmente organizadas.

Para o exame dos textos, foram selecionadas duas subcategorias de análise, tal como explicitadas na discussão dos dados, mais adiante:

1. *Cenários de negociação da diferença*: como as diferentes posições e formas de ação estão manifestadas no texto:
 - a. Abertura, reconhecimento da diferença, exploração da diferença;
 - b. Acentuação da diferença, conflito, polêmica, luta sobre significado, normas, poder;
 - c. Tentativa de resolver a diferença;
 - d. Diferença entre (...), foco na solidariedade e na semelhança;
 - e. Consenso, normalização e aceitação das diferenças de poder, suprimindo diferenças de significado e norma.

A maneira como são apresentadas as diferenças – entre concepções, indivíduos, grupos e coletividades – sinaliza, a partir de uma perspectiva discursiva, o modo como se concebe e legitima a ação dos diversos sujeitos. Além desse aspecto, mais sutil e conceitual, no exame dos relatórios é utilizada outra referência, mais operacional, que identifica a forma como as ações são expressas nos documentos analisados.

2. *Modos de ação*: para identificar e caracterizar as formas de ação preconizadas nas iniciativas ligadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio é utilizado um modelo que tem origem nos estudos de Administração: o de ferramentas governamentais proposto por Christopher Hood (1986).

Tal escolha deve-se ao fato de que, considerado o enfoque adotado nesta pesquisa, entende-se que os principais responsáveis pelas iniciativas que envolvem as questões de pobreza e desenvolvimento são representantes e estruturas dos Estados. A partir de definições e diretrizes de Organismos Internacionais e das prioridades nacionais, os governos – legitimados e reconhecidos em seus territórios - são os responsáveis por implementar políticas públicas referentes a diversos temas e, entre eles, as de combate à pobreza.

Não se pode perder de vista que as políticas públicas envolvem contextos, atores, relações, níveis de decisão e instrumentos no processo de intervenção sobre a sociedade.

Considerando os inúmeros elementos das políticas públicas, a impossibilidade de analisar todos os seus aspectos, para não perder o foco da análise que se pretende realizar aqui, será utilizada como referência a ponderação de Heidemann (2009, p. 29), para quem

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de políticas públicas.

Para identificar as possibilidades de ação dos governos, dentre as inúmeras possibilidades de abordagem, apresenta-se, então, o trabalho de Hood (1986), que realiza uma consolidação de diversas ferramentas utilizadas pelos governos. Segundo o autor, ferramentas de governo não são facilmente observáveis, requerem interpretação e a lente utilizada deve ser a da análise da Administração.

Como o que se busca aqui é caracterizar perfis de ação e relações estabelecidas entre atores, consideradas as prioridades anunciadas das políticas de desenvolvimento e combate à pobreza, o modelo de ferramentas governamentais pode contribuir para identificar iniciativas potenciais e concretizadas, a partir da análise dos documentos selecionados.

No esforço de responder à questão “o que faz o governo, exatamente?”, Hood (idem, p. 1) argumenta serem possíveis três abordagens: a primeira refere-se aos processos decisórios dos governos; a segunda focaliza os assuntos ou temas em que o governo está interessado ou envolvido; por fim, é possível identificar quais as ferramentas utilizadas pelo governo, em vez de olhar suas motivações ou os processos em que se envolve nas atividades.

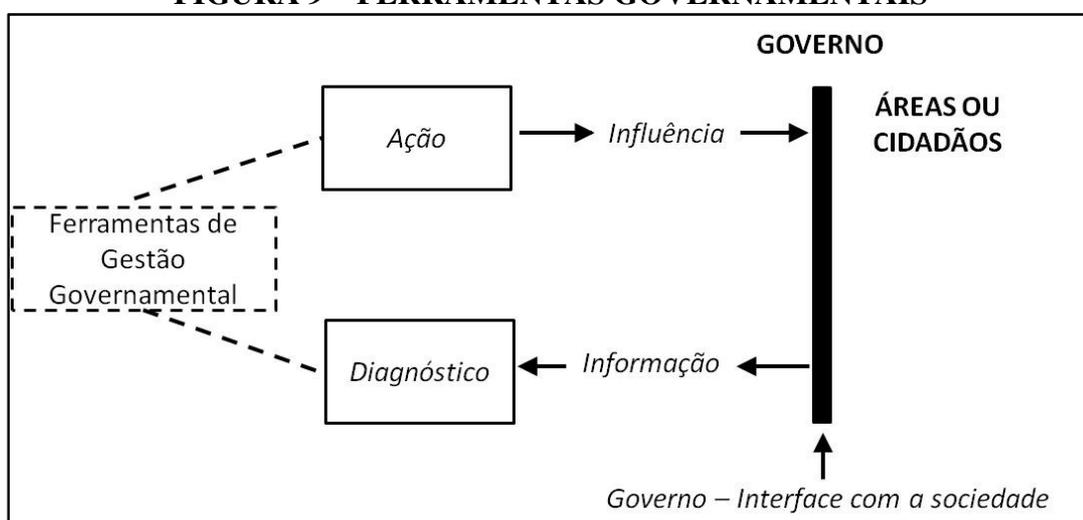
Para o autor, o que o governo efetivamente faz é tentar delimitar a vida da coletividade e dos indivíduos por meio da aplicação de ferramentas administrativas em muitas combinações e contextos, para adequar-se a uma variedade de propósitos. Sua abordagem focaliza os mecanismos utilizados, mais do que nas finalidades do governo, do que faz à sociedade ou o que ocorre dentro dele.

Considera-se que, agregada às outras análises aqui realizadas, a proposta pode contribuir decisivamente para responder às perguntas levantadas neste trabalho. Assim, segue-se à apresentação da proposta do autor.

O governo utiliza basicamente duas classes de ferramentas: uma, para gerar efeitos (*effectors*) ou alcançar determinados resultados na sociedade; e outra, que busca obter informações (*detectors*) sobre as ações. Essas ferramentas dizem respeito às capacidades inerentes a todo e qualquer sistema e como o governo é – ou pretende ser – uma forma de controlar a sociedade, essas são capacidades básicas para sua existência. Em suma, entende-se que, em termos de instrumental de ação (gestão), o governo age sobre a coletividade e busca identificar os resultados obtidos a partir de suas iniciativas.

De maneira esquemática, o modelo do autor é assim apresentado:

FIGURA 9 – FERRAMENTAS GOVERNAMENTAIS



Modelo extraído de Hood (1986)

A partir dessas ferramentas, de acordo com Hood (1986, p. 4), há quatro recursos básicos que os governos tendem a possuir por sua própria característica de *ser* governo, os quais podem ser esquematizados como ferramentas de ação (*detectors*) e de diagnóstico (*effectors*)³²: i) Posição na interlocução³³ (*nodality*); ii) Incentivo financeiro³⁴ (*treasure*), iii) Autoridade (*authority*), iv) Organização (*organisation*).

Os recursos apresentados por Hood (*idem*) denotam as seguintes características:

- i) A **posição na interlocução** (*nodality*) confere ao governo a habilidade de fazer circular informação em perspectiva diferenciada ou de identificar panoramas amplos. Também propicia ao governo um lócus privilegiado a ponto de poder dispensar informação e também permite ao governo modelar a informação de

³² Neste trabalho, a tradução livre dos termos será: *effectors*: ferramentas de ação e *detectors*: ferramentas de diagnóstico.

³³ Tradução livre.

³⁴ Tradução livre.

modo a valorizar seu papel como ator decisório central. O fator limitante do uso desse recurso é a *credibilidade* e a moeda usada são as mensagens que o governo envia e transmite.

- ii) Os *incentivos financeiros* habilitam o governo a intercâmbios diversos, usando muitas moedas de troca, que estão sujeitas, no limite, à questão da fungibilidade, ou seja, sua capacidade de serem utilizados quando não há outra opção equivalente.
- iii) A *autoridade* possibilita que o governo determine e imponha algo, oficialmente ou do ponto de vista legal, usando, como moeda, símbolos de autoridade, que estão sujeitos à saturação³⁵ ou aos limites legais (*standing*).
- iv) A *organização* confere ao governo a habilidade de agir diretamente, usando suas próprias estruturas, em vez de terceiros. A moeda de troca é processamento físico (próprio ou de terceiros, a ele vinculados), e o fator limitador é a capacidade.

A combinação desses recursos confere ao governo distintas capacidades, que podem ser utilizadas de diversas maneiras e estão sujeitas a variados limites. Além dos limites mencionados pelo autor, é preciso considerar os fatores de contexto (histórico, político, econômico, social, normativo), que impõem restrições e demarcar possibilidades de ação.

Tal modelo foi utilizado como instrumento de análise dos documentos selecionados, a partir da análise apoiada na proposta da ADC. Em conjunto, os componentes permitiram a caracterização, em termos discursivos, das ações e interações inscritas nas iniciativas de combate à pobreza que compõem o primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

4.2.4. Categoria de Análise. Discurso: Modo de Representar

A categoria *discurso* ou *semiose* está relacionada aos modos de representar, de ver o mundo, a quais critérios estão associados os textos – ditos, escritos, expressos, ocultados – para que se constituam imagens ou representações das situações, de nexos de causalidade. Na análise dos dois conceitos centrais *pobreza* e *desenvolvimento*, procura-se compreender alguns aspectos:

³⁵ Tradução livre. No original, o autor utiliza o termo *standing*.

1. Interdiscursividade: como as diferentes formas de ver o mundo estão articuladas nos textos?
 - a. Relações entre os discursos existentes: qual a relação entre os dois conceitos (*pobreza e desenvolvimento*)?
 - i. De cooperação;
 - ii. De competição;
 - iii. De dominação
 - b. Posição do discurso: que posições são ocupadas por quais atores?
 - i. Protagonista;
 - ii. Antagonista;
 - iii. Figurante;
 - iv. Sujeito passivo
2. Representação de atores sociais. Como são expressos os posicionamentos dos atores e de suas atividades?
 - i. Inclusão;
 - ii. Exclusão.

As manifestações discursivas, expressas nos documentos, que refletem o modo de representar determinados aspectos do mundo são analisadas sob esses dois prismas: o da interdiscursividade – quanto a relação existente entre os conceitos de pobreza e desenvolvimento e quanto à posição ocupada pelos atores – o da representação de atores sociais. A análise do modo de representar as relações está sintetizada na discussão dos resultados, logo adiante.

4.3. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Partindo da estruturação da análise discursiva supra, o passo seguinte ao primeiro contato com a base de textos e à análise de conteúdo foi identificar qual seria o nível de aprofundamento necessário, considerada a pergunta central que pautou a realização da pesquisa.

Tomando por base a revisão da literatura, os próprios conteúdos dos relatórios e os achados da etapa anterior, foi possível delimitar a segunda análise, já com base no arcabouço da Análise de Discurso Crítica.

Desse modo, foi realizada uma análise em profundidade do Relatório de 2007, que destaca enfaticamente a relação entre Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Direitos Humanos. Selecionado como representativo dos demais documentos³⁶, principalmente pela possibilidade de oferecer mais elementos sobre as relações estabelecidas, os instrumentos e discursos utilizados, bem como a forma de representar o mundo, segue a análise com base na ADC.

Considerando-se que o discurso é um modo de ação das pessoas sobre o mundo e também um modo de representação, que a dialética entre discurso e sociedade é que o discurso é moldado e, ao mesmo tempo, é constitutivo da estrutura social, podemos afirmar que existe, então, uma relação interna e dialética entre linguagem e sociedade. (RAMALHO; RESENDE, 2009, p. 26-27).

A fala, então, não é uma atividade individual descolada do contexto em que se insere. Por meio do discurso, consideradas as contribuições de Fairclough, as estruturas sociais são constituídas, reproduzidas e modificadas.

Na primeira etapa de exame dos documentos, a análise de conteúdo foi utilizada como instrumento para identificação dos componentes internos dos textos selecionados. Além disso, essa análise de permitiu perceber pontos de incongruência ou de lapsos de coesão que, de alguma forma, sinalizam possíveis inconsistências ou incompatibilidades entre os conteúdos contidos ao longo dos textos.

O primeiro ponto a destacar refere-se à Declaração do Milênio. Apresentada como um pacto internacional para eliminação da pobreza, sua proposta é “reduzir pela metade a porcentagem de pessoas que vivem na pobreza extrema” (Prefácio da Declaração do Milênio: ONU, 2000), “libertar os nossos semelhantes, homens mulheres e crianças, das condições abjetas da pobreza extrema (...) libertar toda a humanidade da carência” (ONU, 2000, p. 6-7).

As metas propostas pela ONU consideram 1990 a linha de base e traçam os objetivos até 2015. Em relação ao período das metas, o argumento apresentado no relatório

³⁶ Os demais relatórios foram considerados na leitura associada à análise de conteúdo, preliminar à análise final.

de 2004 é que essa foi uma proposta feita pelas Nações Unidas para início do processo de acompanhamento. Embora o ano coincida com o início da década de conferências que compuseram a “agenda social da ONU”, na expressão usada por Alves (2001), não é possível afirmar o motivo exato para tal definição a partir da leitura dos relatórios.

Para além do período definido, ao desdobrar-se operacionalmente nos ODM, a força da afirmação enunciativa “erradicar a pobreza e a fome” do primeiro Objetivo fica restrita a duas metas, desdobradas em cinco indicadores, a maior parte associado à redução em metade a proporção da população com renda inferior a 1 dólar PPC por dia e a reduzir pela metade a população que sofre de fome.

Além da diretriz da ONU estabelecer um parâmetro quantitativo comparável entre os países, foi construída uma referência para o ODM 1 que, embora seja admitida como reducionista, acaba por traduzir as iniciativas e dimensões relacionadas a pobreza a uma questão preponderante: renda.

Nesse ponto, vale fazer uma consideração: a referência utilizada para base de comparação, de 1 dólar³⁷ por pessoa por dia (PPC) é bastante questionável para identificar e caracterizar pobreza. Prova disso é a contestação e a proposição em 2005, por parte do Governo Brasileiro, de parâmetro superior para definir as linhas de extrema pobreza e pobreza e o conjunto de indicadores nacionais, além de outras metas a serem atingidas no primeiro ODM.

A estrutura do relatório segue a seguinte lógica, com relação ao ODM1: há duas metas, uma referente à pobreza e outra referente à fome, que se desdobram em indicadores, aos quais estão atribuídas iniciativas ou políticas públicas.

Para tornar mais claro o argumento de que as metas, ao menos no caso brasileiro, não traduzem as especificidades nacionais ou são, pelo menos, subdimensionadas, segue um quadro comparativo extraído do relatório de 2007, que apresenta uma versão aprimorada da proposta brasileira de, 2005, de metas adicionais para o ODM1.

O conjunto de indicadores para a meta 1 (associada à pobreza) propostos pela ONU é o mesmo para a meta 2 (associada à fome). De forma semelhante, os indicadores

³⁷ Dólar PPC: medido pela paridade do poder de compra (PPC) taxa de câmbio que considera as diferenças de preços entre os países, permitindo comparações internacionais. Desse modo, 1 dólar PPC tem o mesmo poder de compra nos Estados Unidos e nos demais países.

propostos pelo governo brasileiro são os mesmos para as metas 1 e 2. Assim, embora sejam duas metas, elas são associadas aos mesmos indicadores e iniciativas, sem considerar uma separação de objetivos; os cinco indicadores da ONU referem-se tanto à meta 1 como à meta 2. De modo semelhante, os nove indicadores do governo brasileiro estão relacionados às duas metas (pobreza e fome).

O quadro a seguir apresenta os conjuntos de indicadores, consideradas as metas da ONU e do Brasil, assim discriminadas:

ONU – Meta 1:	Reduzir, pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 dólar PPC por dia.
Brasil – Meta 1A:	Reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 dólar PPC por dia
ONU – Meta 2:	Reduzir, pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome
Brasil – Meta 2A:	Erradicar a fome entre 1990 e 2015.

QUADRO 11 – COMPARAÇÃO METAS E INDICADORES ONU X GOVERNO BRASILEIRO: ODM 1 – POBREZA

		INDICADORES
ONU	META 1	
	Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1 dólar PPC por dia	1. proporção da população que ganha menos de 1 dólar PPC por dia (dados do Banco Mundial referentes ao período 1990-2005)
		2. proporção da população abaixo da linha nacional de pobreza (utilizado corte de 1/4 S.M. ³⁸ , dados da PNAD ³⁹ , 2005)
		3. índice de hiato de pobreza – incidência x grau de pobreza (não utilizado)
	META 2	
Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome	4. participação dos 20% mais pobres da população no consumo nacional (utilizados dados para participação na renda nacional da PNAD, 2005)	
	5. Taxa de desemprego na faixa etária entre 15 e 24 anos, por sexo e total (utilizada taxa de desocupação de jovens entre 16 e 24 anos da PNAD, 2005)	

³⁸ S.M. salário mínimo, em 2007, ano do relatório, era de R\$ 380,00 (Lei nº 11.498, de 28 de junho de 2007).
Fonte: <http://www.planalto.gov.br>.

³⁹ PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios é conduzida anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e obtém informações sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho e rendimento, e características dos domicílios. Fonte: <http://www.ibge.gov.br>

BRASIL	META 1A Erradicar a fome entre 1990 e 2015 META 2A Erradicar a fome entre 1990 e 2015	a. participação dos 20% mais pobres e dos 20% mais ricos na renda nacional (dados da PNAD, 1995 a 2005)
		b. distribuição das pessoas entre os 10% mais pobres e o 1% mais rico, por cor/raça (dados da PNAD, 2005)
		c. evolução do coeficiente de Gini ⁴⁰ no Brasil (dados da PNAD, 1995 a 2005)
		d. taxa de crescimento médio anual dos rendimentos por décimo da distribuição de renda (dados da PNAD, 2001 a 2005)
		e. evolução da pobreza extrema no Brasil por cor/raça (dados da PNAD, 1990 a 2005)
		f. evolução da pobreza extrema segundo área de residência (dados da PNAD, 1990 a 2005)
		g. evolução da pobreza extrema por Regiões (dados da PNAD, 1990 a 2005)
		h. desnutrição protéico-calórica em crianças com menos de 1 ano e entre 1 e 2 anos de idade, nas áreas cobertas pela Estratégia Saúde da Família (dados do Siab/MS – Base ajustada, 1999 a 2002)
		i. taxa de internação de crianças com menos de 1 ano de idade por desnutrição nas Regiões do Brasil (dados do SIH/MS, 1999 a 2006)

Analisando-se somente as características das metas, podem ser destacados alguns aspectos interessantes. O primeiro deles é que o conjunto de metas propostos pela ONU, gira em torno de questões referentes à renda, à inserção ou participação no universo do trabalho e à participação no consumo nacional.

Tais considerações fazem emergir a percepção de que há uma tendência em considerar pobreza como sinônimo de falta de renda, deixando de lado critérios que contemplem a questão de sua multidimensionalidade ou as distintas abordagens possíveis, como apresentado na revisão teórica do capítulo 2. Considerados de modo isolado, as metas e os indicadores do ODM1 dizem pouco sobre questões de estrutura de relações, de formas de emancipação ou autonomização de indivíduos e coletividades.

Outro aspecto a apontar é que o conjunto de metas e indicadores da ONU leva em conta somente o que é possível implementar, mensurar e comparar em escala mundial. Dessa forma, o discurso de respeito à diversidade, das especificidades das populações e países cai

⁴⁰ Conforme texto do próprio relatório, o “coeficiente de Gini é uma das medidas de desigualdade mais usadas no mundo. Varia de 0 (quando todos têm a mesma renda) a 1 (quando uma única pessoa detém tudo e os outros nada). Entre os países desenvolvidos o coeficiente de Gini vai de 0,496 nos Estados Unidos a 0,247 na Dinamarca, passando por 0,352 na Austrália. Na América Latina, varia de 0,452 no Uruguai a 0,566 justamente no Brasil, segundo dados

por terra. Em relação especificamente ao ODM 1, a orientação reducionista apresentada pela ONU, que identifica pobreza como falta ou ausência de renda, empobrece as possibilidades de discussão, reduz as alternativas de ação a serem consideradas e pode desmobilizar os atores governamentais e, em especial, da sociedade civil, a buscar saídas para vulnerabilidades fora de relações de mercado ou de trocas mediadas por moeda.

Outra questão relacionada a este ponto é que nem todos os contextos locais possibilitam abordagens centradas unicamente em referências monetárias. Comunidades rurais, ribeirinhas, populações tradicionais e isoladas estabelecem relações e requerem serviços que vão muito além das possibilidades associadas a renda ou trocas financeiras. Ademais, considerado o contexto nacional, as estruturas de serviços a serem ofertados às populações padecem de consolidação e, se o critério para identificar pobreza e miséria é renda, deixa-se de considerar os saberes locais, a geração de capacidades e, no meio rural, muitas das formas de vida e possibilidades de sobrevivência desses grupos.

Estratégias de construção simbólica de discurso

Na análise do relatório de 2007, do ponto de vista das estratégias de construção simbólica que representam as visões de mundo expressas nos ODM, sobre os modos de operação da ideologia, segundo as referências consultadas, foram identificados os seguintes argumentos:

Do ponto de vista de **LEGITIMAÇÃO**, em que relações de dominação são representadas como legítimas, justas e dignas do apoio geral:

a) Racionalização. Uma cadeia de raciocínio procura justificar um conjunto de relações para persuadir os sujeitos:

“O cumprimento dos ODM contribui para os avanços na área dos direitos humanos – como os direitos à alimentação, educação, saúde e a níveis dignos de vida –, e a participação da sociedade é condição fundamental para sua concretização”. (página 10)

b) Universalização. Interesses específicos são apresentados como interesses reais e certos acordos particulares são representados como se fossem em benefícios de todos:

“Em 2000, no momento em que 191 chefes de Estado firmavam a Declaração do Milênio, ainda não era possível prever a dimensão que tomaria este compromisso. Já sabíamos que tal Declaração representava o maior consenso internacional acerca de objetivos de desenvolvimento na história da humanidade. Sabia-se também que representava uma oportunidade única para o avanço e a melhor articulação dos diferentes atores do desenvolvimento, tanto nacionais como internacionais”. (página 10)

- c) *Narrativização*: Exigências de legitimação inseridas em histórias do passado, como parte de uma tradição eterna e aceitável, que legitimam o presente:

“O cumprimento dos ODM contribui para os avanços na área dos direitos humanos – como os direitos à alimentação, educação, saúde e a níveis dignos de vida –, e a participação da sociedade é condição fundamental para sua concretização”. (página 18)

Esses três argumentos demonstram uma estratégia discursiva que busca legitimar os ODM enquanto conjunto de iniciativas que são plenamente racionais, dignas de apoio, sinalizam uma universalidade que deve orientar as ações e a articulação dos atores e se fundamentam em conceitos que ‘desprocessualizam’ a questão dos fatores de produção de pobreza.

Do ponto de vista de **DISSIMULAÇÃO**, em que causas dos fenômenos e relações de dominação são ocultadas, negadas ou obscurecidas foram identificados os seguintes argumentos:

- a) *Deslocamento*. Transferência estratégica das causas e dos sentidos para outros focos que não são verdadeiros, com deslocamento contextual de termos e expressões:

“Na Declaração do Milênio, a visão de desenvolvimento é orientada por valores considerados fundamentais para as relações internacionais no século 21. Entre eles está a liberdade, que destaca a democracia participativa como o melhor caminho para garantir a dignidade humana”. (página 18).

- b) *Eufemização*. Valoração positiva de instituições, ações ou relações com enfraquecimento de relações ou ações sociais :

“O oitavo Objetivo do Milênio (“Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento”) tem relação estreita com o direito ao desenvolvimento. Ele está amparado sobretudo na capacidade de países desenvolvidos de contribuir para o desenvolvimento de países mais pobres”. (página 18).

- c) *Tropo*. Estruturas de linguagem - sinédoque, metonímia⁴¹, metáfora - dissimulando relações de dominação:

“O Brasil detém, portanto, índices declinantes de desnutrição associados a taxas crescentes de excesso de peso e obesidade, resultantes da má alimentação. Esse quadro é chamado de “dupla carga da má nutrição”: os mais pobres são os mais sacrificados em termos de risco à saúde, pois convivem muitas vezes com o excesso de peso, a obesidade e a desnutrição. Exemplos dessa situação ficaram claros a partir dos resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares

⁴¹ Sinédoque: figura de linguagem que utiliza como recursos de representar o todo pela parte, o plural pelo singular, o gênero pela espécie, etc. e vice-versa.

Metonímia: figura de linguagem que atribui a uma coisa o nome de outra, dada a relação de semelhança ou a possibilidade de associação entre eles.

(POF) 2002-2003. Segundo o estudo, entre as mulheres em situação de extrema pobreza, 8,5% sofriam de desnutrição e 8,8% padeciam de obesidade.” (Página 33).

Os três argumentos em conjunto buscam ocultar causas e relações de dominação, No primeiro, a liberdade e a democracia participativa, que aparecem como orientadores fundamentais na visão de desenvolvimento, não se reproduzem no conjunto de metas ou indicadores propostos ou, tampouco, foram identificados como foco de apoio de Organismos Internacionais na descrição das iniciativas dos ODM. A capacidade dos países desenvolvidos de contribuir para o desenvolvimento países pobres não ficou evidente, em termos materiais, no ODM1. No terceiro, as estruturas de linguagem atribuem ao Brasil – um país, uma entidade abstrata – a condição de referências nutricionais, como se uma parcela da população representasse o país como um todo. Em conjunto, os excertos encobrem relações de exclusão e discriminação, precariedades de vínculos sociais, deficiências educacionais, dificuldades de acesso a meios de produção e subsistência, debilidades na oferta de bens e serviços públicos.

Quanto à **UNIFICAÇÃO**, que busca construir uma identidade coletiva simbólica, pela criação de unidade entre sujeitos, ignorando suas diferenças individuais, foram identificados os seguintes argumentos:

- a) *Padronização*. Maneira de adaptar todas as formas a um único padrão, proposição de um referencial padrão como fundamento partilhado:

“o Governo, já em 2005, comprometeu-se com a ampliação destas duas primeiras metas, determinando na ocasião a redução a um quarto da extrema pobreza observada em 1990, mensurada pela metodologia definida pela própria ONU (dólar ponderado pela Paridade do Poder de Compra, ou dólar PPC), e a eliminação da fome, mensurada por critérios nutricionais”. (página 9).

- b) *Simbolização da unidade*. Construção ou criação de símbolos de unidade e identificação coletiva:

“a Organização das Nações Unidas (ONU) deu início ao delineamento dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a serem alcançados até 2015 por meio de ações de combate à pobreza e à fome, promoção da educação, da igualdade de gênero, de políticas de saúde, saneamento, habitação e meio ambiente. Para atingir esses Objetivos, a ONU apresentou um conjunto de 18 metas, a serem monitoradas por 48 indicadores, que incorporam o que é possível implementar, mensurar e comparar em escala mundial”. (página 8)

Em conjunto, esses argumentos evidenciam duas questões essenciais nos ODM. A primeira, que pobreza está associada e traduzida, para fins operacionais de ação e comparação, na questão da renda. As diversidades e diferenças individuais deixam de existir sob tais argumentos, uma vez que a renda – independente do patamar estabelecido ser o da ONU ou o do governo brasileiro – passa a ser o ponto de convergência das ações. A segunda questão

essencial que acompanha toda a metodologia e estrutura dos ODM diz respeito à forma de acompanhamento e mensuração das metas, que devem ser comparáveis em escala mundial. O conjunto de metas e indicadores padronizado é o que permite construir uma identidade coletiva, a despeito de toda a possível diversidade existente entre os países, grupos e indivíduos.

Como componente discursivo de característica de expressão nacional interna, a **FRAGMENTAÇÃO**, que consolida discursivamente uma segmentação de indivíduos e grupos que possam representar ameaça ao grupo dominante, foram encontrados os seguintes argumentos:

- a) **DIFERENCIAÇÃO**: ênfase em características que desunem e impedem a constituição de desafio efetivo por focalizar diferenças pouco relevantes

“Dada a dimensão da pobreza extrema no Nordeste, para que a taxa brasileira [de pobreza] continue a cair no mesmo ritmo é indispensável que o país mantenha a queda acelerada na região”. (página 29).

- b) **EXPURGO DO OUTRO**: construção simbólica de um inimigo pela estratégia de oponibilidade entre grupos ou indivíduos:

“A pobreza extrema atinge de modo distinto diversos grupos da população. No caso brasileiro, destacam-se as desigualdades entre brancos e pretos ou pardos, entre moradores das áreas urbanas e das áreas rurais e entre as grandes regiões. Apesar dos avanços, a pobreza ainda tem cor no Brasil”. (página 28)

Os argumentos que consolidam uma estratégia de fragmentação expressam uma representação de relações e do papel dos atores que tira de cena dois pontos importantes. O primeiro, que não é uma questão regional o aspecto mais importante do combate à pobreza e, sim, os fatores e processos estruturais e de causalidade. O segundo ponto é que a oponibilidade entre brancos, pretos ou pardos, moradores desta ou daquela região, de áreas urbanas ou rurais, não constrói laços de cooperação e solidariedade necessários a um processo de mobilização que crie um ambiente favorável a uma ação conjunta – de governos, sociedade civil e iniciativa privada – para lidar de maneira efetiva com o processo de produção e reprodução da pobreza.

O último argumento de estratégia discursiva a ser analisado é a **REIFICAÇÃO**, que diz respeito a forma de retratar relações de dominação estabelecidas e transitórias como se fossem situações permanentes e naturais, e que se apresenta com os seguintes argumentos:

- a) **NATURALIZAÇÃO**: criação social e histórica tratada como acontecimento natural ou como resultante de características sociais:

“As desigualdades sociais e econômicas no Brasil se refletem nas condições heterogêneas da desnutrição. É possível identificar contrastes evidentes, por exemplo, entre a população urbana do Sudeste, onde apenas 1 em cada 7 indivíduos é pobre, e a população rural do Nordeste, onde 3 em cada pessoas estão na mesma situação. A distribuição regional da desnutrição se dá de forma semelhante à da pobreza: Norte e Nordeste estão em desvantagem em relação às demais regiões”. (página 33)

“As disparidades também se reproduzem entre as grandes regiões do Brasil A pobreza extrema é muito mais presente no Nordeste que no Sudeste ou no restante do país”. (página 29)

b) ETERNALIZAÇÃO: fenômenos sociohistóricos apresentados como permanentes, mutáveis, recorrentes e inquestionáveis, esvaziados de seu caráter histórico e social:

“Já o déficit de altura aparece como um problema muito mais frequente que o déficit de peso, apesar de exibir as mesmas características de distribuição geográfica”. (página 3)

c) NOMINALIZAÇÃO: recursos de nível gramatical que marcam o apagamento da ação na retratação dos acontecimentos sociais, com concentração da atenção em certos temas em detrimento de outros:

“o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan) registrou o estado nutricional de 1,5 milhão de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família” (página 33).

d) PASSIVAÇÃO: recursos de nível sintático que marcam o apagamento da ação e dos atores na retratação dos acontecimentos sociais:

“Essa parcela da população normalmente tende a buscar alimentos que “sustentem” (pães, farinhas etc.), deem saciedade (ricos em gordura) e sejam saborosos (normalmente ricos em açúcares). Isso coloca os pobres em uma situação crítica do ponto de vista nutricional, o que pode resultar em desnutrição aguda ou crônica, muitas vezes combinada com obesidade”. (página 33).

Em conjunto, esses quatro tipos de argumento evidenciam uma visão de mundo que retrata situações de desigualdades como dadas, como fenômenos que não somente ocorreram no passado, mas que continuam a se reproduzir no presente. Desse modo, em vez de argumentar ou apresentar a forma como propostas ou iniciativas adotadas lidaram com situações de exclusão, os relatos consideram “contrastos evidentes”, que “disparidades também se reproduzem” ou que foi registrado o “estado nutricional”. Outra questão é a forma como são retratadas as pessoas que são foco das iniciativas, como sujeitos passivos. Os relatos parecem culpabilizar os pobres, que, em essência, são vítimas de um sistema de exclusão que marginaliza, dificulta o acesso não somente a informação mas ao efetivo usufruto de bens e serviços para manter uma vida digna e, no que diz respeito estritamente ao ODM1, à alimentação adequada.

Combinados numa estratégia discursiva que evidencia um modo de ver e representar o mundo e as relações, legitimação, dissimulação, unificação, fragmentação e reificação, associados a um conjunto de ações e insumos materiais, os argumentos constituem ferramentas poderosas para manutenção do processo histórico de produção e reprodução de pobreza. Como forma de representação simbólica, tais argumentos, bem articulados e apoiados em dados e referências empíricas, passam despercebidos em suas contradições com as efetivas condições de existência, autonomia e independência que possibilitam. Assim, internamente consistentes e articulados, pautam iniciativas e auxiliam na mobilização de recursos, esforços, pessoas, coletividades e instituições.

Estratégias de ação – análise discursiva de gênero

Pessoas, grupos e instituições agem a partir de determinados conjuntos de crenças e valores, que expressam determinada visão de mundo e identificam que pode ou não agir em determinadas situações, quais atores estão ou são legitimados como protagonistas de iniciativas e práticas sociais. No exame dos documentos associados aos ODM, em complementação aos argumentos anteriormente apresentados, que expressam certa visão do mundo, cabe agora apresentar o conjunto de ferramentas identificadas nos documentos analisados.

Os pontos a seguir foram identificados a partir do modelo de ferramentas governamentais de Hood, apresentado anteriormente.

No que diz respeito à ***POSIÇÃO NA INTERLOCUÇÃO***, a ***ferramenta de ação*** adotada para *comunicação* é a própria Declaração do Milênio, que evidencia que

A responsabilidade pela gestão do desenvolvimento econômico e social no mundo e por enfrentar as ameaças à paz e segurança internacionais deve ser partilhada por todos os Estados do mundo e ser exercida multilateralmente. Sendo a organização de caráter mais universal e mais representativa de todo o mundo, as Nações Unidas devem desempenhar um papel central neste domínio. Com vista a traduzir estes valores em ações, identificamos um conjunto de objetivos-chave aos quais atribuímos especial importância. (Declaração do Milênio, 2000:4).

A ***ferramenta de diagnóstico*** que compõe o conjunto de metas, indicadores e estratégias de acompanhamento das ações nos países e que acabou por se consolidar nos ODM, foi apresentada na reunião da ONU:

Pedimos à Assembleia Geral que examine periodicamente os progressos alcançados na aplicação das medidas propostas por esta Declaração e ao Secretário-Geral que publique relatórios

periódicos, para que sejam apreciados pela Assembleia e sirvam de base para a adoção de medidas ulteriores. (Declaração do Milênio, 2000:16).

Quanto aos **INCENTIVOS FINANCEIROS**, a **ferramenta de ação** adotada para as *trocas* em torno dos ODM foi a declaração e intenção de oferta de recursos e apoio a países em desenvolvimento, tal como ressaltado:

“Reconhecemos as necessidades e os problemas especiais dos países em desenvolvimento sem litoral, pelo que pedimos aos doadores bilaterais e multilaterais que aumentem a sua ajuda financeira e técnica a este grupo de países, de modo a satisfazer as suas necessidades especiais de desenvolvimento e a ajudá-los a superar os obstáculos resultantes da sua situação geográfica, melhorando os seus sistemas de transporte em trânsito. (Declaração do Milênio, 2000:8).

A **ferramenta de diagnóstico** é representada pelas regras de prestação de contas e parâmetros para empréstimos e concessão de recurso (metas e indicadores), ou seja, uma vez estabelecidas as ‘necessidades’ dos países, o critério para destinação de recursos estabelece um conjunto de critérios para Ajuda e de atendimento a determinados requisitos para manutenção do fluxo de apoio.

Em relação à **AUTORIDADE**, a **ferramenta de ação**, de caráter simbólico vem do documento que dá origem aos ODM:

“Na Declaração, os dirigentes mundiais deram indicações claras sobre como adaptar a Organização ao novo século. Estão preocupados – aliás, justamente – com a eficácia da ONU. Querem ação e, acima de tudo, resultados”. (Declaração do Milênio, 2000, s/n).

A **ferramenta de diagnóstico** ou registro de tal simbologia está no número de chefes de Estado e de Governo que assinaram a Declaração. Sequência de reuniões para discutir reformas e aprimoramentos na estrutura da ONU.

A **ORGANIZAÇÃO**, a forma como se estruturaram as ações em foco, é representada pelos próprios ODM, com sua sistemática de metas, indicadores, sugestões de iniciativas e pode ser considerada uma **ferramenta de ação**.

Por fim, os relatórios, os sites oficiais, conjunto de indicadores e metas são a forma mais consistente de **diagnóstico** das ações que envolvem os ODM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

A análise realizada permitiu constatar que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio envolvem uma imensa mobilização de recursos, de articulação de atores em esfera internacional e nacional, de esforços para conciliar visões, valores, interesses, culturas e modos de operar bastante diferenciados entre os que atuam nas políticas a eles associadas (sejam Organismos Internacionais, países, instituições públicas, privadas, da sociedade civil ou indivíduos).

Pobreza é abordada nos relatórios e na própria Declaração do Milênio, como um fenômeno, e não como um processo sociohistoricamente construído e reproduzido. Nos documentos analisados, pobreza é vista como uma lacuna de desenvolvimento, não como resultado histórico do seu processo.

Do modo como são apresentados os argumentos, pobreza não parece ser produto do modelo de desenvolvimento, de relações de produção, de formas de exclusão e exploração – de indivíduos, grupos, regiões ou países. Sob essa estrutura de argumentação, pobreza é uma questão dada, com a qual se deve lidar a partir de uma série de iniciativas definidas por um grupo seletivo de pessoas (representantes de governos e organismos internacionais).

Os argumentos apresentados nos documentos tendem a não considerar especificidades de relações que não atendam a um modelo de relações mediado por trocas monetárias. Assim, desenvolvimento e pobreza apresentam uma relação de competição discursiva – pobreza não é compatível com desenvolvimento e, como tal, deve ser combatida. No entanto, em essência, pobreza e desenvolvimento representam facetas do mesmo processo de exclusão que se reproduz.

Os indivíduos não são sujeitos, não aparecem como atores de seus próprios destinos e tampouco são oferecidas alternativas para tal. A representação que se faz dos pobres é como sujeitos passivos. Assim, a busca por alimentos que “sustentem”, “coloca os pobres em situação crítica”, a ampliação dos programas de transferência de renda eleva o poder de compra dos pobres, a concentração de população pobre em favelas e outros assentamentos faz com que permaneçam em moradias com condições precárias, a garantia de moradia adequada para população pobre é uma dos mais importantes desafios dos gestores

públicos, entre outros argumentos, consolidam uma posição de passividade dos pobres em relação à população ‘não-pobre’ ou à atuação de instituições e gestores públicos.

O que se evidencia na leitura dos relatórios é uma oscilação na forma como se negociam as diferenças. Ora as especificidades (populações tradicionais, pretos, pardos, indígenas, quilombolas, comunidades rurais, mulheres, etc.) são reconhecidas, sendo sinalizado que demandam tratamento diferenciado para reduzir assimetrias e desigualdades em relação a outros grupos.

Apesar de tal reconhecimento, especificamente no que se refere ao ODM 1, as aproximações e iniciativas passam pela consolidação de um referencial único: a renda. Identificada como critério de comparação entre pessoas, grupos, regiões, países, as relações, e suas especificidades são reduzidas a um critério unificador.

Considera-se neste trabalho que, mais importante do que apresentar uma definição ou resposta definitiva para o binômio *pobreza e desenvolvimento*, a análise pode auxiliar na compreensão de quais são os cenários, fatores e atores envolvidos no processo de intervenção sobre a sociedade e as pessoas.

Ainda que não possa ser explicado em toda a sua complexidade, as análises se justificam na medida em que permitem compreender melhor como ocorrem os processos que envolvem as políticas públicas, as interações entre os atores e, por fim, os fatores que podem conduzir a soluções mais adequadas aos objetivos e resultados mais efetivos.

Ramalho (2009) aponta com clareza que

não é possível reduzir a realidade a o que sabemos sobre ela, também não é possível fazer análises completas, definitivas e “objetiva” de textos, uma vez que elas são sempre parciais, seletivas, motivadas por interesses do(a) pesquisador(a). Além disso, análises de textos são insuficientes para alcançar níveis mais profundos da realidade, envolvidos na produção desse material empírico.

Tal ponderação não significa que as análises não possam ou devam ser sistemáticas, rigorosas ou ter caráter científico. Significa, em alinhamento com a perspectiva do RC, que o que se presencia (evento) é uma materialização (potencial) de um sistema aberto que manifesta empiricamente (em textos), que pode ter partes de seus componentes analisados. Ainda assim, a análise não representa todas as possibilidades de compreensão ou a complexidade integral do fenômeno ou da estrutura no qual ocorreu.

No contexto brasileiro, além das demandas e acordos internacionais, o combate à pobreza e às causas da marginalização estão entre os objetivos fundamentais da República, consignado, inclusive no texto constitucional (art. 3º.). No entanto, a identificação de suas causas ou a definição de quais os meios ou instrumentos para atingir esses objetivos parece estar longe de ser uma questão consensual.

Se considerarmos os dois conceitos centrais deste trabalho *pobreza e desenvolvimento* e trouxermos um aporte do ODM8, que trata especificamente de *Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento*, as considerações sobre a vinculação entre renda e trabalho são reforçadas. Das sete metas propostas, cinco dizem respeito ao Brasil e, dessas, duas metas, que poderiam representar uma efetiva demonstração de solidariedade e integração entre países, combinando ações (em certa medida quantificáveis) de combate à pobreza e de promoção ao desenvolvimento, não têm indicadores associados.

Essas duas metas (12 e 13) dizem respeito i) ao avanço no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não-discriminatório e ii) a atender às necessidades dos países menos desenvolvidos, incluindo um regime de direitos e não sujeito a cotas para as exportações dos países menos desenvolvidos; um programa reforçado de redução da dívida dos países pobres muito endividados e anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda pública para o desenvolvimento mais generosa aos países empenhados na luta contra a pobreza.

Se, como diz a Declaração do Milênio “A responsabilidade pela gestão do desenvolvimento econômico e social do mundo (...) deve ser partilhada por todos os Estado do mundo e ser exercida multilateralmente” (ONU, 2000, p. 4), era de se esperar que os ODM materializassem um conjunto de iniciativas que alinhasse tanto as dimensões de pobreza quanto as de desenvolvimento.

O que ficou evidenciado na análise dos relatórios é que, apesar de terem um mesmo ‘rótulo’, os objetivos internacionais de desenvolvimento não são, necessariamente, coincidentes e alinhados com os nacionais. Não parecem ser coincidentes na proposição – no que pretendem alcançar, nem no que diz respeito à forma de alcançá-los.

Ainda que divergentes em forma e conteúdo, ODM e objetivos nacionais de desenvolvimento (expressos na Constituição Federal de 1988), não são excludentes. Os ODM tem como vantagem consolidar diversos conjuntos de práticas de forma a torná-los

comunicáveis e comparáveis. O fato de os ODM terem sido fruto de um acordo entre aproximadamente 190 países, o que demanda importante capacidade de mobilização – para a construção de consenso e de ações posteriores – evidencia a relevância das relações estabelecidas entre os países e o papel da ONU como articuladora em âmbito global.

Ainda assim, cabe analisar os ODM sempre com atenção e tendo em mente que, consideradas as simplificações adotadas para permitir comparações entre países, eles são uma referência à ação e não uma restrição. Deve-se sempre considerar que os fatores estruturais de geração e reprodução de pobreza foram relegados a segundo plano nas iniciativas e que os ODM não tocaram em questões essenciais que determinam relações de exclusão: estrutura produtiva, de comercialização e de mercado comercial e financeiro em escalas global e locais.

No que se refere à análise em si, o referencial teórico identificou elementos de conexão e relação de ideias, conceitos e visões de mundo que se misturam, sobrepõem e complementam, vindo a se materializar em diretrizes e determinações para a ação. Essa é uma constatação essencial do trabalho: a de que valores, linguagem e relações entre atores, sejam indivíduos ou organizações, influenciam a forma pela qual os atores se manifestam, expõem seus pontos de vista e posicionamentos e, por fim, agem.

Assim, conceitos como poder, ideologia, hegemonia, ser humano, desigualdade, etc., de modo sutil e velado, pautam as ações que envolvem os temas de interesse desta pesquisa. Da mesma forma, os conceitos e discursos de *pobreza* e *desenvolvimento* se entrelaçam e materializam em ações, sem deixar de estar associados a outros, que cristalizam visões de mundo, práticas e identidades diferentes.

O que ficou evidenciado em diversas das relações expressas em textos é que, sem uma lente de análise de base linguística, muitas vezes as premissas, os conteúdos e os valores por traz das relações, das práticas, dos discursos, passam despercebidas.

O uso de um programa de computador para análise dos dados, longe de simplificar a análise tornou-a mais rigorosa e trabalhosa. O agrupamento de conceitos, a identificação de coocorrências, a possibilidade de utilização de categorias, a codificação textual e a construção de relações semânticas e conceituais foram facilitados pelo programa. Em contrapartida, a quantidade de possibilidades existentes para exploração dos dados, requereu um esforço adicional para que não se perdesse o foco nos objetivos da pesquisa. O Atlas.ti. é uma

ferramenta poderosa, mas, como requer um tempo de aprendizagem, vale sempre a reflexão conscienciosa de sua necessidade e viabilidade nos procedimentos de análise de dados.

Por essa razão, considera-se que o trabalho foi produtivo e o método de análise tem potencial para ser usado em outros estudos, além de ter contribuído para identificar possibilidade de mudança nas práticas sociais, pelo foco em ações que se encontravam encobertas por estratégias e práticas discursivas.

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Augusto Lindgren. A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague. Brasília: *Revista Brasileira de Política Internacional*. 1997, 40 (1)
- _____. *Relações Internacionais e temas sociais. A década das conferências*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BID. Desarrollo más alla de la economía. Informe 2000: Progreso económico y social en América Latina. Washington, D.C.2000.
- BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª. ed. 2007, 2008, 2009 (reimpressão)
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008.
- CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto e Contexto Enferm*, Florianópolis, Out-Dez; 15(4): 679-84, 2006.
- CASTELS, Manuel. Globalización, Estado y sociedad civil: el nuevo contexto histórico de los derechos humanos. *Isegoría*, 22, p. 5-17, 2000.
- _____. Globalización, identidad y Estado en América Latina. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Temas de Desarrollo Humano Sustentable, mayo/ junio, 1999.
- CASTRO, C. M. *A prática da Pesquisa*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.
- CATTANI, Antonio David. Para que dicionários? *Jornal da Ciência da SBPC*, nº 3762 – maio de 2009.
- CAZARIN, Ercília Ana. A leitura: uma prática discursiva. Tubarão, SC: *Linguagem em (Dis)curso – LemD*, v. 6, n. 2, p. 299-313, mai./ago. 2006.
- CEPAL. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza. Santiago: 2003.
- CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004.
- CIMADAMORE, Alberto; CATTANI, Antonio David (Orgs.). As políticas de produção da pobreza: “Construindo enfoques teóricos integrados”. In: CIMADAMORE, Alberto; CATTANI, Antonio David (Orgs.). *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO -Tomo Editorial, 2007.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. A Longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Constituição, competição e políticas públicas. *Lua Nova*, São Paulo, 65: 95-135, 2005.

DEMO, Pedro. *Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

DEMO, Pedro. *Pobreza da pobreza*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

DIAS, Juliana de Freitas. **Analistas de discurso e sua prática teórica e metodológica**. *Cadernos de Linguagem e Sociedade*, Brasília, 12 (2), 2011. 213-246.

DINIZ, Marcelo Bentes, DINIZ, Marcos Monteiro. Um indicador comparativo de pobreza multidimensional a partir dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. *Economia Aplicada*: v. 13, nº 3, 2009.

DOS SANTOS, Theotônio. *Teoria da dependência*, Rio de Janeiro Record, 2000.

DUPAS, Gilberto. O mito do progresso. *Novos Estudos*, n. 77, mar/2007.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. Introdução. In: SACHS, Wolfgang (ed.) *Dicionário do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 11-17. 1

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: UnB, 2008.

GARCIA, Janete Melasso. Análise do Discurso Crítica : uma perspectiva de trabalho. In: *Práticas de Análise do Discurso*. VIEIRA, Josênia Antunes, SILVA, Denize Elena Garcia da Silva. Brasília: Oficina Editorial do Instituto de Letras – UnB, 2003.

HOOD, Christopher. 1986. *The tools of government*. London: Chatham House Publishers, 1986.

KERLINGER, Fred. *Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: EPU, 1980.

KÖRBES, Laurêncio João. *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos países da América do Sul*. Brasília: UnB, 2011. Monografia de Pós-Graduação.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado*. São Paulo: Livraria do Advogado, 2001.

LEGUIZAMÓN, Sonia Alvarez. (compilação). *Trabajo y producción de la pobreza en latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2005.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *As grandes linhas da política externa brasileira*. Brasília: CEPAL.

Escritório do Brasil/IPEA, 2011. *Textos para discussão CEPAL-IPEA*, 45, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Ed. Atlas, 2006.

Organização das Nações Unidas. *Objetivos de desarrollo del milenio: una Mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago: ONU, 2005.

Organização das Nações Unidas. *Declaração do Milênio*. Nova Iorque: ONU, 2006.

Organização das Nações Unidas. *Indicadores para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del milenio*. Nova Iorque: ONU, 2006.

ORTIGARA, Vidalcir; ÁVILA, Astrid Baecker. Realismo crítico e produção do conhecimento em Educação: contribuições de Roy Bhaskar. In: 28ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2005, Caxambu-MG. 28ª ANPED - 40 anos de pós-graduação em Educação no Brasil, 2005. v. 1. p. 01-16.

PINO, Bruno Ayllón. Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. Barcelona: Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 97-98, abril 2012, p. 189-204

RAMALHO, Viviane. Análise de discurso e realismo crítico: princípios para uma abordagem crítica explanatória do discurso. Conferência Anual da Associação Internacional para o Realismo Crítico. Niterói: Anais da XII Conferência Anual da Associação Internacional para o Realismo Crítico - Eletrônicos e CD-ROM, 2009. p. 1-19.

RESENDE, Viviane Melo. Reflexões teóricas e epistemológicas em torno da análise de discurso crítica. *Polifonia*. Cuiabá, 2009, n° 17, p. 125-140

RESENDE, Viviane de Melo, ALEXANDRE, Marta Felipe. Representação discursiva da pobreza extrema-análise discursiva crítica de um testemunho publicado em editorial da revista Cais. Caracas, Venezuela: Revista Latinoamericana de Estudios del Discurso. v. 10, p. 87-105, 2010.

RESENDE, Viviane de Melo, RAMALHO, Viviane. Análise de discurso crítica. São Paulo: Editora Contexto, 2006.

SACHS, Jeffrey D. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. São Paulo: Companhia das Letras: 2005.

SANTOS, Milton. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Theotônio dos. A teoria da dependência: um balanço histórico e teórico. Rio de Janeiro: *Universidade Federal Fluminense*, Faculdade de Economia. GREMIMT – Grupo de Pesquisa sobre Economia Mundial, Integração Regional e Mercado de Trabalho, Texto para Discussão n° 22, 1997.

SAMPIERI, R. H., COLLADO, C. F., LUCIO, P. B. *Metodologia de Pesquisa*. São Paulo: MacGrawHill, 2006.

SIMÕES, Mariangela Rebuá de Andrade. Novos temas na agenda internacional e a posição brasileira: pobreza, pandemias e migrações. in: O Brasil e o mundo que vem aí. I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Rio de Janeiro, 6 e 7 de julho. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.p.

SPICKER, Paul; LEGUIZAMÓN, Sonia Alvarez; GORDON, David (editores). *Pobreza: Un glosario internacional*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 1ª ed., 2009.

SHETTY, Salil. Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: oportunidades para os Direitos Humanos. 2005: *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*. Ano 2, nº 2, 2005.

UFRGS, PUC Minas/ IDHS, PNUD. *Pobreza e Fome. Objetivo 1. Erradicar a extrema pobreza e a fome*. PUC Minas: 2004.

WALT, Stephen M. Teoria e Política nas Relações Internacionais: algumas reflexões pessoais. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1-11, jan/jun 2013.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2005.