



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

André Pimentel Ferreira Leão

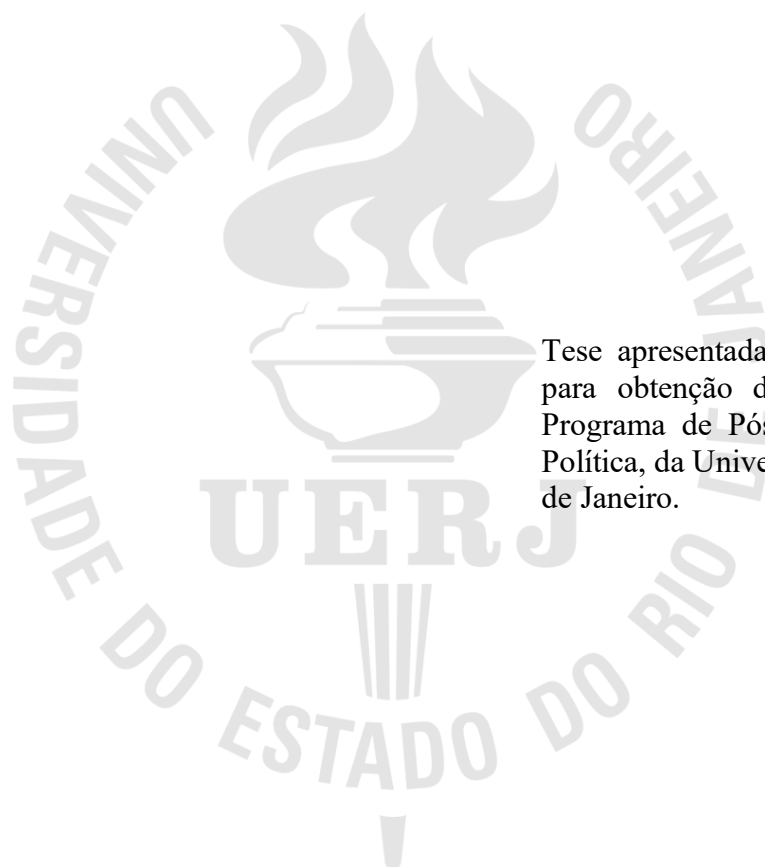
**Os condicionantes domésticos e internacionais do processo de difusão  
internacional da agenda social brasileira (1995-2016)**

Rio de Janeiro

2022

André Pimentel Ferreira Leão

**Os condicionantes domésticos e internacionais do processo de difusão internacional da agenda social brasileira (1995-2016)**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Regina Soares de Lima

Rio de Janeiro

2022

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

L437 Leão, André Pimentel Ferreira.  
Os condicionantes domésticos e internacionais do processo de difusão internacional da agenda social brasileira (1995-2016) / André Pimentel Ferreira Leão. – 2022.  
274 f.: il.

Orientadora: Maria Regina Soares de Lima.  
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Política externa – Brasil – Teses. 2. Fome – Brasil – Teses. 3. Políticas Públicas – Teses. I. Lima, Maria Regina Soares de. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 327(81)

Thaís Louzada CRB-7 / 6809 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

André Pimentel Ferreira Leão

**Os condicionantes domésticos e internacionais do processo de difusão internacional da agenda social brasileira (1995-2016)**

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 11 de julho de 2022.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Regina Soares de Lima (Orientadora)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos — UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Leticia de Abreu Pinheiro

Instituto de Estudos Sociais e Políticos — UERJ

---

Prof. Dr. Paulo Afonso Monteiro Velasco Júnior

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas — UERJ

---

Prof. Dr. Osmany Porto de Oliveira

Universidade Federal de São Paulo

---

Prof. Dr. Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rio de Janeiro

2022

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha amada mãe, Maria Luiza, por sua perseverança e imensa alegria de viver.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria primeiramente de agradecer ao Estado brasileiro por ter me proporcionado uma bolsa de estudos que permitisse a realização deste trabalho. Em tempos de desmonte do setor de ciência e tecnologia nacional, considero-me um privilegiado por ter podido contar com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), a quem sou muito grato.

Agradeço também ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) por ter tido a honra de integrar o seu corpo docente. Ter feito parte de uma instituição renomada e que já formou tantos excelentes pesquisadores ao longo de sua história e ter tido contato com os melhores professores da Ciência Política brasileira é motivo de muito orgulho para mim. Assim, sou grato por ter frequentado essa casa por tantas vezes. Agradeço também à toda equipe de funcionários do IESP-UERJ, que sempre acolheram os estudantes com enorme consideração.

Embora eu seja o único responsável pela confecção desta tese e pelas falhas e equívocos, este trabalho foi resultado da contribuição de várias pessoas que fizeram parte de minha trajetória acadêmica. A principal delas é a minha orientadora, a professora Maria Regina Soares de Lima, que foi a razão pela qual eu escolhi o IESP-UERJ como casa para cursar o doutorado. Tive o prazer de ter sido seu aluno no instituto e a oportunidade de contar com sua enorme sabedoria. Cada reunião de orientação era como uma aula para mim e, em diversas ocasiões, eu sentia que suas interpretações e análises sobre meu objeto de pesquisa estavam muito à frente do que eu mesmo havia pensado. Suas críticas e sugestões sobre o desenvolvimento desta tese foram determinantes para a minha formação como pesquisador. Agradeço a ela também por poder integrar a equipe do Observatório Político Sul-Americano (OPSA) desde o momento em que ingressei no doutorado. Além da relação profissional, gostaria de enaltecer o cuidado que ela sempre teve com os alunos e, sobretudo, com todos os seus orientandos. Tenho por ela grande apreço e admiração, e agradeço muito pela preocupação, carinho e compreensão que ela teve comigo ao longo do doutorado, sem os quais todo o processo teria sido ainda mais difícil. Todas as homenagens que ela já recebeu e ainda irá receber de seus alunos e colegas de trabalho são muito merecidas.

Gostaria de agradecer à professora Leticia de Abreu Pinheiro, de quem também tive o prazer de ter sido aluno. Além de ser uma grande referência intelectual, pude desfrutar do convívio com ela durante as aulas e as reuniões do Núcleo de Estudos Atores e Agendas de

Política Externa (NEAAPE). Seus ensinamentos e comentários sobre trabalhos de minha autoria me tornaram um melhor pesquisador.

Quero agradecer também às pessoas que me ajudaram a chegar até aqui. Ao meu orientador no mestrado na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Paulo César Souza Manduca, que sempre esteve disponível para me ajudar e para ouvir as minhas preocupações acadêmicas. Sem sua contribuição ao pré-projeto de pesquisa que enviei para participar do processo seletivo do doutorado do IESP, dificilmente eu teria tido êxito.

Agradeço também ao professor Klaus Guimarães Dalgaard, que me auxiliou imensamente a construir meu pré-projeto de pesquisa e encorajou-me a cursar o doutorado. Se não fosse por sua sugestão, talvez eu não tivesse seguido este caminho. Além disso, ele sempre foi solícito, paciente e disposto a tecer críticas certas, tendo me ajudado a desenvolver maior confiança no meu trabalho. Também tive o prazer de poder escrever alguns trabalhos junto com ele, que fizeram com que eu adquirisse mais experiência.

Gostaria de agradecer à toda equipe do OPSA e do NEAAPE, tanto àqueles que já integraram os grupos quanto àqueles que seguem sendo membros. Trata-se de espaços fundamentais de discussão, pesquisa e produção acadêmica que proporcionam um grande aprendizado e desenvolvimento de habilidades de escrita a todos os pesquisadores. Ter a possibilidade de fazer parte de ambos muito me orgulha. Aproveito para agradecer também a todos os meus colegas da minha turma de doutorado por ter podido dividir a sala de aula com eles, debater nossos trabalhos, visões de mundo e compartilhar cervejas no finado “Escritório”.

Quero agradecer especialmente a duas pessoas que se tornaram meus grandes amigos: Leandro Wolpert e Bruno Salgado. A amizade de ambos me permitiu encarar com maior leveza as dificuldades da pós-graduação. Possuímos a mesma paixão pelo futebol, o que nos uniu ainda mais. Poder compartilhar momentos de felicidade, seja em jogos ou em uma mesa de bar juntos, e contar com eles para ouvir minhas angústias, foram aspectos fundamentais para a minha adaptação. Também pudemos estabelecer parcerias de trabalhos, as quais espero que possam continuar futuramente. Alegro-me muito em tê-los como amigos.

Quero fazer também um agradecimento especial a Gerson de Carvalho. Tenho muito carinho e estima por ele, a quem considero um grande conselheiro em minha vida. Seus conselhos, sua sensibilidade e sua disposição para dialogar e me entender sempre foram muito valiosos para mim. Fico contente em poder dividir com ele minhas preocupações, conquistas e alegrias. Devo a ele a preservação da minha saúde mental em todos esses anos em que tem me acompanhado.

Gostaria de agradecer também a todos os meus amigos de Vinhedo, que sempre estiveram por perto e nos quais sempre pude confiar. Agradeço particularmente ao meu grande amigo Ivan Peres, a quem tenho como irmão. Tem um coração enorme, sempre é atencioso e preocupado com os amigos. Sua companhia sempre foi fundamental na minha vida e me ajudou a trilhar o caminho que me trouxe até aqui.

Finalmente, gostaria de agradecer às pessoas que amo: meus pais, meu irmão e minha namorada. Sem a presença deles em minha vida, ter trilhado essa trajetória não teria sido possível, afinal eles são a minha base de apoio. À Miriã, minha querida namorada, agradeço ao seu companheirismo, paciência, carinho, cuidado, amor e confiança. Ter o prazer de sua companhia me deixa muito feliz. Ela é minha maior incentivadora e me fez acreditar mais no meu potencial. À minha querida mãe, Maria Luiza, e ao meu querido pai, Carlos, agradeço por tudo. Devo a eles a formação da minha personalidade e sempre pude contar com todo o apoio, consideração e preocupação com as minhas decisões. Admiro a bondade, energia, vontade de viver e otimismo constante de ambos. O amor e carinho deles garantiu que eu chegasse até aqui. Ao meu querido irmão, Rodrigo, meu grande mestre, agradeço a enorme amizade que nós temos e o acolhimento a mim quando me mudei para o Rio. Seu grande coração, cuidado comigo e seus conselhos foram essenciais para que eu pudesse atingir esta etapa. Tenho-o como referência, sua trajetória é fonte de inspiração para mim.



Nenhuma calamidade é capaz de desagregar tão profundamente e num sentido tão nocivo a personalidade humana como a fome quando alcança os limites da verdadeira inanição.

*Josué de Castro*

## RESUMO

LEÃO, André Pimentel Ferreira. *Os condicionantes domésticos e internacionais do processo de difusão internacional da agenda social brasileira (1995-2016)*. Orientador: Maria Regina Soares de Lima. 2022. 274 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

Esta tese busca, por meio de uma análise comparada, compreender como a agenda de combate à fome e à pobreza do Brasil passou a ser difundida no exterior. O trabalho cobre um período de 21 anos (1995-2016), ou seja, os governos de três presidentes: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff. A transição do século XX para o XXI é fundamental para entender as transformações internacionais – especialmente os atentados terroristas aos Estados Unidos, em 2001, e os efeitos da crise do modelo econômico baseado no neoliberalismo. Ao mesmo tempo, nessa transição houve também mudanças no âmbito da política doméstica, com a ascensão de um novo presidente, Lula, historicamente ligado a causas sociais e para quem o tema do combate à fome e à pobreza era prioritário. A partir da integração de distintas abordagens teóricas, objetiva-se explicar como esses fatores domésticos e internacionais geraram condições para que as políticas sociais brasileiras – o Bolsa Família e o Fome Zero – fossem difundidas no plano internacional. Nesse processo, concluiu-se que o presidente Lula desempenhou um papel-chave, diferentemente de Cardoso e Rousseff. A alta intensidade do processo de difusão internacional promovida sob sua liderança aumentou a credibilidade dessas políticas internamente e contribuiu para que o Brasil fortalecesse o seu *soft power* externamente.

Palavras-chave: fome; pobreza; políticas públicas; política externa brasileira.

## ABSTRACT

LEÃO, André Pimentel Ferreira. *The domestic and international conditioning factors of the process of international diffusion of the Brazilian social agenda (1995-2016)*. Orientador: Maria Regina Soares de Lima. 2022. 274 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

This thesis seeks, through a comparative analysis, to understand how Brazil's agenda to fight hunger and poverty came to be disseminated abroad. The work covers a 21-year period (1995-2016), that is, the governments of three presidents: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva and Dilma Vana Rousseff. The transition from the 20th to the 21st century is fundamental to understanding the international transformations - especially the terrorist attacks on the United States in 2001 and the effects of the crisis of the economic model based on neoliberalism. At the same time, this transition also brought changes in domestic politics, with the rise of a new president, Lula, historically linked to social causes and for whom the issue of fighting hunger and poverty was a priority. By integrating different theoretical approaches, we aim to explain how these domestic and international factors created the conditions for Brazilian social policies - Bolsa Família and Fome Zero - to be disseminated internationally. In this process, it was concluded that President Lula played a key role, unlike Cardoso and Rousseff. The high intensity of the process of international diffusion promoted under his leadership increased the credibility of these policies internally and contributed to Brazil strengthening its soft power externally.

Keywords: hunger; poverty; public policies; brazilian boreign policy.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Evolução do comércio do MERCOSUL com o resto do mundo (1991-2002).....	29
Gráfico 2 -	Variação do comércio do Brasil com o MERCOSUL (Exportações + Importações) (1997-2002).....	29
Gráfico 3 -	Evolução do Orçamento do MRE (1995-2002).....	77
Gráfico 4 -	Número de vagas ofertadas nos Concursos de Admissão à Carreira Diplomática (1995-2002) .....	78
Gráfico 5 -	Evolução do Orçamento do MRE (2003-2010) .....	127
Gráfico 6 -	Número de vagas ofertadas nos Concursos de Admissão à Carreira Diplomática (2003-2010) .....	128
Gráfico 7 -	Evolução do Orçamento do MRE (2011-2016).....	195
Gráfico 8 -	Número de vagas ofertadas nos Concursos de Admissão à Carreira Diplomática (2011-2016) .....	197
Gráfico 9 -	Evolução do Orçamento do MRE (1995-2016) .....	228
Gráfico 10 -	Evolução da oferta de vagas nos Concursos de Admissão à Carreira Diplomática (1995-2016) .....	229
Gráfico 11 -	Evolução da execução financeira da ABC (2000-2014) .....	234
Gráfico 12 -	Quantidade de atos internacionais na área de combate à fome e à pobreza.....	234

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Modelo Analítico .....	50
Quadro 1 -	Níveis de Mudança e Eixos da Política Externa (Governo Lula).....	125
Quadro 2 -	Tipos e quantidade de atos internacionais sobre o programa Bolsa Família, por região (2003-2010).....	155
Quadro 3 -	Tipos e quantidade de atos internacionais sobre o programa Fome Zero, por região (2003-2010).....	156
Quadro 4 -	Tipos e quantidade de atos internacionais sobre “combate à fome”, por região (2003-2010).....	157
Quadro 5 -	Tipos e quantidade de atos internacionais sobre “combate à pobreza”, por região (2003-2010).....	158
Quadro 6 -	Níveis de Mudança e Eixos da Política Externa (Governo Dilma) .....	193
Quadro 7 -	Tipos e quantidade de atos internacionais sobre “combate à fome”, por região (2011-2016).....	212
Quadro 8 -	Tipos e quantidade de atos internacionais sobre “combate à pobreza”, por região (2011-2016).....	213

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Indicadores de crise social (1995-2002).....	27
Tabela 2 - Viagens internacionais realizadas por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).....	83
Tabela 3 - Viagens internacionais realizadas por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).....	137
Tabela 4 - Viagens internacionais realizadas por Dilma Vana Rousseff (2011-2016).....	200

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACR	Acordo Contingente de Reservas
AIIB	Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
ALCA	Área de Livre-Comércio das Américas
APE	Análise de Política Externa
APP	Análise de Políticas Públicas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CARICOM	Comunidade do Caribe
CASA	Comunidade Sul-americana de Nações
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CGASPA	Coordenação-Geral de Seguimento da Cúpula América do Sul – Países Árabes
CGDS	Coordenação-Geral de Cooperação em Saúde, Desenvolvimento Social e Formação Profissional
CGFOME	Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome
CIBAS	Coordenação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
CSDS	Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas

CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
DAI	Divisão de Atos Internacionais
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DHS	Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais
DTS	Divisão de Temas Sociais
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FEM	Fórum Econômico Mundial
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FSM	Fórum Social Mundial
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPC-IG	<i>International Policy Centre for Inclusive Growth</i>
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISM	Instituto Social do Mercosul
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MESA	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSF	<i>Multiple Streams Framework</i>
NAFTA	Acordo de Livre-Comércio da América do Norte
NBD	Novo Banco de Desenvolvimento
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas



PAA Africa	Programa Purchase from Africans for Africa
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-americanas
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WWP	Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	20
1	<b>AGENDA SOCIAL, POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA EXTERNA....</b>	25
1.1	<b>Problema de pesquisa.....</b>	25
1.2	<b>Análise de políticas públicas.....</b>	36
1.3	<b>Transferência e difusão internacional de políticas públicas.....</b>	39
1.4	<b>Política externa como política pública.....</b>	42
1.5	<b>Capacidades estatais.....</b>	43
1.6	<b>Análise de política externa.....</b>	45
1.7	<b>As razões da integração de várias abordagens teóricas.....</b>	46
1.8	<b>Hipóteses de pesquisa.....</b>	49
1.9	<b>Metodologia e desenho de pesquisa.....</b>	50
2	<b>GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002).....</b>	53
2.1	<b>Os programas de governo e os planos plurianuais.....</b>	53
2.1.1	<u>Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no primeiro programa de governo (1994).....</u>	54
2.1.2	<u>A política externa no primeiro programa de governo.....</u>	55
2.1.3	<u>Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no segundo programa de governo (1998).....</u>	56
2.1.4	<u>A política externa no segundo programa de governo.....</u>	59
2.1.5	<u>Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no primeiro plano plurianual (1996-1999).....</u>	60
2.1.6	<u>A política externa no primeiro plano plurianual.....</u>	61
2.1.7	<u>Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no segundo plano plurianual (2000-2003).....</u>	61
2.1.8	<u>A política externa no segundo plano plurianual.....</u>	62
2.2	<b>A conjuntura política e a agenda social do governo.....</b>	62
2.3	<b>Política externa: principais temas da agenda.....</b>	68
2.4	<b>Evolução da capacidade burocrática do MRE.....</b>	73
2.5	<b>O papel da diplomacia presidencial na construção da imagem do Brasil no exterior.....</b>	79

2.5.1	<u>A participação do presidente em fóruns internacionais</u> .....	83
2.6	<b>A participação do Brasil nos debates internacionais sobre desenvolvimento social e o seu lugar na cooperação internacional brasileira</b> .....	88
2.6.1	<u>Conclusão</u> .....	95
3	<b>GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)</b> .....	97
3.1	<b>Os programas de governo e os planos plurianuais</b> .....	98
3.1.1	<u>Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no primeiro programa de governo (1994)</u> .....	98
3.1.2	<u>A política externa no primeiro programa de governo</u> .....	100
3.1.3	<u>Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no segundo programa de governo (2006)</u> .....	101
3.1.4	<u>Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no primeiro plano plurianual (2004-2007)</u> .....	104
3.1.5	<u>A política externa no primeiro plano plurianual</u> .....	106
3.1.6	<u>Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no segundo plano plurianual (2008-2011)</u> .....	107
3.1.7	<u>A política externa no segundo plano plurianual</u> .....	108
3.2	<b>A conjuntura política e os avanços institucionais da agenda social do governo</b> .....	109
3.2.1	<u>O quadro eleitoral e o Bolsa Família</u> .....	116
3.2.2	<u>A estrutura da coalizão política e a consolidação da agenda social</u> .....	118
3.3	<b>Política externa: mudanças na agenda</b> .....	120
3.4	<b>As reformas organizacionais do MRE: o espaço da agenda de combate à fome e à pobreza</b> .....	125
3.5	<b>O papel dos agentes no processo de difusão internacional da agenda de combate à fome e à pobreza</b> .....	133
3.5.1	<u>O papel do presidente Lula como agente de difusão</u> .....	134
3.5.2	<u>A participação do presidente em fóruns internacionais</u> .....	138
3.6	<b>O processo de difusão internacional do Bolsa Família e do Fome Zero: o papel da ABC e das iniciativas de cooperação internacional</b> .....	149
3.6.1	<u>O <i>Soft Power</i> brasileiro e a expectativa de <i>lock in</i></u> .....	163
4	<b>GOVERNO DILMA VANA ROUSSEFF (2011-2016)</b> .....	170

4.1	<b>Agenda governamental nas áreas de assistência social, segurança alimentar e política externa nos programas de governo (2010/2014).....</b>	171
4.2	<b>Agenda governamental nas áreas de assistência social, segurança alimentar e política externa no primeiro plano plurianual (2012-2015)....</b>	173
4.3	<b>Agenda governamental nas áreas de assistência social, segurança alimentar e política externa no segundo plano plurianual (2016-2019).....</b>	176
4.4	<b>O cenário político-econômico.....</b>	179
4.5	<b>Política externa: continuidade e mudanças na agenda.....</b>	185
4.5.1	<u>A América do Sul.....</u>	188
4.5.2	<u>O BRICS.....</u>	190
4.5.3	<u>A agenda de combate à fome e à pobreza.....</u>	192
4.6	<b>Estrutura burocrática do MRE: desprestígio e redução das capacidades.</b>	193
4.7	<b>Redução do ativismo presidencial: perda de intensidade do processo de difusão internacional da agenda social.....</b>	198
4.7.1	<u>A participação da presidenta nos fóruns internacionais.....</u>	200
4.8	<b>Manutenção de iniciativas de difusão e redução das ações e do orçamento da cooperação internacional.....</b>	205
5	<b>A AGENDA SOCIAL DA POLÍTICA EXTERNA (1995-2016): UM BALANÇO COMPARATIVO.....</b>	218
5.1	<b>O encontro da agenda social com a agenda de política externa nos programas de governo e nos planos plurianuais.....</b>	219
5.2	<b>Os impactos das conjunturas doméstica e internacional na agenda de governo.....</b>	220
5.3	<b>Semelhanças e diferenças na implementação das diretrizes da política externa brasileira e o lugar da agenda de combate à fome e à pobreza.....</b>	223
5.4	<b>As capacidades fiscais e burocráticas do MRE.....</b>	226
5.5	<b>A diplomacia presidencial nos três governos.....</b>	229
5.6	<b>A convergência das três correntes da política: o aproveitamento de janelas de oportunidade para a difusão internacional dos programas sociais, o <i>soft power</i> da política externa e a expectativa de <i>lock in</i>.....</b>	231
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	236
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	241

## INTRODUÇÃO

O sistema de proteção social brasileiro foi estruturado a partir da promulgação da Constituição de 1988 e, desde então, continuou a ser fortalecido pelos governos eleitos posteriormente. Ao longo da década de 1990, foram criados marcos jurídicos e órgãos importantes que contribuíram para consolidar as áreas de assistência social e de segurança alimentar, como a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). À medida que tais áreas seguiam uma trajetória de fortalecimento, a agenda social ganhava maior destaque como forma de enfrentar os problemas econômicos e sociais crônicos brasileiros, notadamente a pobreza e indigência, a fome e os altos níveis de desemprego.

As crises financeiras globais que eclodiram na segunda metade dos anos 1990 constituíram um fator que debilitou o modelo econômico baseado nas premissas do Consenso de Washington e adotado por vários países, inclusive o Brasil, principalmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Essa conturbada conjuntura aprofundou ainda mais os problemas sociais, exigindo que fossem tomadas ações para reverter a piora dos índices socioeconômicos. As respostas do governo direcionaram-se sobretudo para as políticas de transferência de renda, criadas já no fim do segundo mandato de FHC para mitigar os efeitos negativos do modelo econômico.

Paralelamente, outro fator de natureza externa gerou novos desafios ao governo. Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 elevaram ao topo da agenda internacional as questões relacionadas ao terrorismo e à segurança. Tendo uma política externa orientada por uma lógica de participação ativa nos principais debates internacionais, o governo não se esquivou de endossar os esforços no campo da segurança. Entretanto, ao mesmo tempo, denunciou os impactos negativos derivados do processo de globalização assimétrica então em curso, a qual enrijecia a ordem internacional, impedindo maior equilíbrio por meio da participação de países emergentes.

A essa altura, os chamados “novos temas globais”, como o meio-ambiente, direitos humanos e o desenvolvimento social, já haviam adquirido importância na agenda internacional, e o Brasil tinha colaborado ativamente nas discussões sobre eles nas conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Desse modo, o tema do desenvolvimento social foi um dos que recebeu atenção por parte da diplomacia, a qual realizou mudanças institucionais no Ministério das Relações Exteriores (MRE) para incorporá-lo e se abriu à presença de outros

atores estatais e não-estatais para discuti-lo.

No entanto, essa temática – e especificamente o combate à fome e à pobreza – não era prioritária na agenda de política externa. Os desafios impostos ao governo pelas conturbadas conjunturas doméstica e internacional danificavam o quadro social e dificultavam que o país pudesse ter algum tipo de projeção externa de um modelo cujos resultados alcançados haviam sido o aumento da fome, da taxa de pobreza e do desemprego. Por conseguinte, a tarefa de posicionar o Brasil como um líder global na agenda de combate à fome e à pobreza era bastante árdua.

O cenário atribulado abriu espaço para a eleição de um novo governo em 2002, de Luiz Inácio Lula da Silva, que buscou utilizá-lo em seu favor. Com os desgastes das reformas econômicas e a centralidade do tema da segurança internacional, o governo Lula encontrou condições de levar adiante sua agenda política. O mau desempenho dos índices socioeconômicos justificava a ênfase do governo na agenda social e, em particular, na luta contra a fome e a pobreza.

No âmbito externo, a preocupação das grandes potências – sobretudo dos Estados Unidos – em buscar soluções para o problema do terrorismo, que incluíam o engajamento em novas guerras, escondia a relevância de outros temas globais. Diante desse quadro, o governo atribuiu-se a si a missão de colocar luz sobre questões que já haviam sido amplamente debatidas e cuja importância foi reconhecida multilateralmente com o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em 2000. Desse modo, transcendendo as fronteiras nacionais, a administração de Lula também colocou ênfase na agenda de combate à fome e à pobreza em escala global. No entanto, situar o Brasil como líder internacional dessa área dependia de um presidente bastante engajado na agenda diplomática e demandava a criação de um modelo de políticas sociais domésticas bem-sucedido, de modo que esse pudesse ser projetado externamente para fortalecer a posição brasileira na ordem internacional.

A continuidade dessas ações necessitaria que governos subsequentes experimentassem condições internas e externas tão favoráveis quanto às enfrentadas pelo governo Lula. Dilma Rousseff assumiu a Presidência da República em 2011 após seu antecessor ter alcançado altos índices de aprovação. A agenda de combate à fome e à pobreza havia se consolidado como o principal eixo da agenda governamental e os programas sociais implementados pela administração de Lula tinham conquistado reconhecimento de diversos segmentos sociais e políticos, incluindo tradicionais opositores ao governo.

Contudo, a crise financeira de 2008 – que já havia impactado a economia brasileira em

2009 – consistiria em um desafio significativo ao governo Dilma. Os efeitos prolongados da crise gerariam obstáculos ao crescimento econômico e à manutenção das metas de inflação. Ao mesmo tempo, a deterioração do quadro político doméstico a partir de junho de 2013 representou mais uma situação adversa ao governo.

Inicialmente, tanto o contexto doméstico quanto o internacional eram relativamente positivos para manter a ênfase na agenda de combate à fome e à pobreza como um dos principais pilares da política externa. Havia algum espaço para a manutenção da trajetória de continuidade da projeção global do modelo dos programas sociais brasileiros. Entretanto, o agravamento das condições internas e externas na metade do mandato de Dilma interromperia tal trajetória. Conseqüentemente, a imagem do Brasil como um dos líderes mundiais na luta pela erradicação da pobreza e da fome seria colocada em xeque.

É nesse quadro geral que se insere o objeto de pesquisa desta tese. Trata-se de compreender as relações entre a agenda de combate à fome e à pobreza e a política externa nos três governos analisados (FHC, Lula e Dilma) e de identificar quais são os condicionantes domésticos e internacionais e os mecanismos causais que favorecem a difusão internacional dessa agenda e, especialmente, dos principais programas sociais estabelecidos ao longo de quase 21 anos. Como resultado desse processo de difusão, explora-se o potencial de projeção do Brasil externamente por meio do conceito de *soft power* e quais as implicações internas que tal projeção pode ter.

Desse modo, este trabalho organiza-se da seguinte maneira. Além desta introdução, o capítulo 1 apresenta o problema de pesquisa e aponta os marcos teóricos e a metodologia utilizada. Esses marcos teóricos compreendem o modelo do *Multiple Streams Framework* (MSF), instrumentos de Análise de Política Externa (APE), e a literatura de transferência e difusão de políticas. A partir desses elementos, constroem-se a pergunta de partida, o modelo analítico e as hipóteses de pesquisa que guiam a elaboração da tese.

O capítulo 2 discute o governo FHC e divide-se em seis seções. Na primeira, observa-se o conteúdo da agenda governamental a partir da descrição das diretrizes estabelecidas nos programas de governo e nos planos plurianuais em relação às áreas de assistência social, segurança alimentar e política externa. Na segunda, analisa-se a conjuntura política e econômica doméstica, como a coalizão política, a composição no Congresso Nacional e o desenvolvimento da agenda social. Na terceira, averíguam-se os principais temas da política externa do período, com destaque para o desenvolvimento social. Na quarta, avalia-se o papel das mudanças burocráticas no Itamaraty e de sua interlocução com outros atores estatais e não-estatais na

incorporação do tema do desenvolvimento social na agenda diplomática. Na quinta, investiga-se a importância da diplomacia presidencial para ampliar a participação brasileira em debates na agenda internacional, especialmente por meio de fóruns internacionais. Na sexta, visando traçar a projeção do desenvolvimento social como elemento de difusão de políticas domésticas, examinam-se a atuação do Brasil nas conferências da ONU sobre desenvolvimento social e o papel da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

O capítulo 3 discute o governo Lula e mantém estrutura praticamente idêntica à do capítulo 2, sendo também dividido em seis seções. Na primeira, observa-se o conteúdo dos programas de governo e planos plurianuais em relação às áreas já descritas. Nesse caso, busca-se explorar a centralidade da agenda de combate à fome e à pobreza na agenda do governo. Na segunda, problematiza-se a conjuntura política com base nos mesmos elementos do capítulo anterior e analisa-se o processo de construção institucional do campo de assistência social e segurança alimentar. Na terceira, apontam-se continuidades e mudanças na política externa de Lula, destacando a inserção do tema da pobreza e da fome como uma diretriz fundamental para a diplomacia nesse período. Na quarta, exploram-se as mudanças burocráticas realizadas no Itamaraty que forneceram as bases para priorizar ainda mais esse tema. Na quinta, estuda-se o papel do presidente como um agente de difusão das políticas de transferência de renda a partir do ativismo diplomático presidencial e de seus discursos nos fóruns internacionais. Na sexta, examina-se como se deu o processo de difusão dessas políticas a partir do papel da ABC e de iniciativas de cooperação internacional e verifica-se seus impactos para a construção do *soft power* brasileiro e para o efeito *lock in* das políticas.

O capítulo 4 discute o governo Dilma e preserva a organização dos capítulos anteriores. Mas ele se divide em oito seções. Na primeira, novamente descrevem-se as diretrizes sobre as políticas de assistência social, segurança alimentar e política externa dos programas de governo. Na segunda, faz-se o mesmo exercício com o primeiro plano plurianual e, na terceira, com o segundo plano plurianual. Na quarta, examina-se a conjuntura política doméstica, especialmente os impactos das jornadas de junho de 2013, as eleições de 2014, as mudanças do governo de 2015 em diante e os avanços na construção institucional das políticas de assistência social e segurança alimentar. Na quinta, observam-se as continuidades e mudanças na política externa de Dilma, tendo como foco três temas: a América do Sul, o grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e a agenda de combate à fome e à pobreza. Na sexta, investigam-se as alterações nas capacidades fiscais e burocráticas do MRE. Na sétima, analisa-se a intensidade da diplomacia presidencial nesse período e o papel exercido por Dilma



nos fóruns internacionais em relação à difusão dos programas sociais brasileiros. Na oitava, estuda-se o processo de difusão dos programas sociais por meio da análise sobre a capacidade orçamentária da ABC e os projetos de cooperação internacional.

No capítulo 5, realiza-se uma análise comparativa dos governos FHC, Lula e Dilma com base em todos os elementos analisados em cada um dos três capítulos anteriores. O objetivo é verificar as semelhanças e diferenças em todo o período para compreender melhor as causas do processo de difusão e seus efeitos para o Brasil no cenário internacional e nas políticas domésticas. Ele divide-se em seis seções. A primeira trata da relação entre a agenda social e a agenda de política externa. A segunda aborda os impactos das conjunturas doméstica e internacional na agenda política dos governos. A terceira compreende o modo como cada administração conectou a agenda de combate à fome e à pobreza com a política externa. A quarta abrange as capacidades fiscais e burocráticas do MRE nos três governos. A quinta compara a diplomacia presidencial de cada governante. A sexta e última seção trata do modelo analítico desta tese, observando sua aplicação em cada governo. Após esse capítulo, finalmente, apresentam-se as considerações finais.

## 1 AGENDA SOCIAL, POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA EXTERNA

O objetivo geral desta tese é analisar a relação entre a agenda da política externa e a agenda social a partir do entrelaçamento de fatores domésticos e internacionais nos governos FHC (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2016). Dessa forma, de modo específico, pretende-se examinar como transformações na política internacional – tais como os efeitos das reformas econômicas da década de 1990 e da crise financeira global de 2008, e a priorização da agenda de segurança a partir da virada dos anos 2000 – e mudanças na política doméstica, por exemplo, mudança de governos, nos partidos políticos e no Congresso, impactaram a relação entre as agendas social e de política externa. Conforme o argumento que vai ser desenvolvido adiante, e com base em uma literatura de APE, esses dois fatores dão condições para que ocorra um processo de internacionalização de políticas públicas domésticas. Por políticas públicas, compreende-se as políticas que compõem a agenda social dos governos, especialmente os programas sociais, como o Comunidade Solidária, o Bolsa Escola, o Bolsa Família e o Fome Zero. Em outras palavras, a ênfase do trabalho é analisar como e por que essa agenda de combate à fome e à pobreza foi difundida no âmbito internacional por meio de ações de política externa.

### 1.1 Problema de pesquisa

No final da década de 1990 e no início dos anos 2000, dois fenômenos externos impactaram tanto a agenda política doméstica quanto a agenda internacional. O primeiro foi o desgaste das reformas econômicas implementadas na década de 1990 e o segundo foram os atentados terroristas ocorridos nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001.

As reformas econômicas engendradas no Consenso de Washington<sup>1</sup> – muitas vezes consideradas como um conjunto de políticas neoliberais<sup>2</sup> (STIGLITZ, 2002) – e apoiadas pelas

---

<sup>1</sup>Em novembro de 1989, foi realizado um seminário pelo Institute for International Economics que contou com a participação de membros do FMI, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de representantes dos governos de países da América Latina e dos Estados Unidos. Nessa ocasião, John Williamson apresentou um texto contendo propostas que serviram como base das reformas econômicas que deveriam ser adotadas na América Latina (AYERBE, 1998).

<sup>2</sup> Partindo de uma visão sobre o neoliberalismo como programa, ou seja, como um pacote de políticas, Velasco e

instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – dominaram a agenda econômico-financeira internacional na década de 1990. Nesse período, foram propostas dez reformas econômicas, dentre as quais se destacam: ajuste fiscal; liberalização comercial; privatizações de empresas públicas; e desregulamentação econômica (BOSCHI; LIMA, 2002; ROJAS, 2013).

A agenda econômica do governo FHC esteve ancorada nas reformas propostas pelo Consenso de Washington. Nesse período, houve uma transformação do papel do Estado. A lógica do mercado penetrou o âmbito estatal, e o poder Executivo passou a ter como foco a relação com os atores econômicos globais. A ênfase na agenda do ajuste econômico – que teve como eixos o Plano Real e o chamado “tripé econômico” (câmbio flutuante, metas fiscais e metas de inflação) – e a aproximação a instituições financeiras internacionais, como FMI e o Banco Mundial, foram marcantes no governo.

Ainda que na primeira metade dos anos 1990 as reformas econômicas tenham tido algum êxito – já que os problemas da hiperinflação herdada da década de 1980 e dos baixos índices de crescimento econômico foram resolvidos – após esse período, o modelo mostrou sinais de desgaste. Lima e Coutinho (2007) exemplificam esses sinais: aumento do endividamento público dos países, o que prejudicou bastante as economias nacionais; alta vulnerabilidade em relação a choques externos; enfraquecimento dos mecanismos de intervenção econômica (privatizações e desregulamentação da economia); e falta de planejamento estratégico. Stiglitz (2002) argumenta que os programas de ajuste econômico defendidos pelo FMI e adotados em muitos países não resultaram em um crescimento sustentado e que políticas excessivamente austeras foram a causa da falta de crescimento em muitos casos. O autor ainda destaca que para que esses programas econômicos fossem bem-sucedidos, seria necessário cuidado com o sequenciamento e o ritmo das reformas – ou seja, respectivamente, com a ordem e com a velocidade em que elas ocorrem. O problema é que esses erros de sequenciamento e de ritmo ocasionaram aumento do desemprego e da pobreza em muitos países, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1990:

---

Cruz (2010) cita que o neoliberalismo pode ser entendido como “[...] uma política que visa a reduzir, tanto quanto possível, a presença do Estado na economia, mediante programas radicais de desregulamentação dos mais diversos setores de atividades e de privatização de empresas públicas; uma política que defende a estabilidade monetária a qualquer preço, mesmo que o significado deste seja a geração de índices brutalmente elevados de desemprego; uma política, enfim, que rejeita a ideia de controle social da economia e exalta o mercado autorregulado como único mecanismo racional de coordenação econômica e como fundamento obrigatório do regime político centrado no princípio da liberdade. Programa voltado para a generalização da lógica mercantil no interior de cada sociedade, em sua face externa o neoliberalismo aspira à constituição, em escala planetária, de um espaço econômico homogêneo no qual bens e capitais (mas não pessoas) circulem livres de embaraço, indiferentes a considerações de caráter social, político ou cultural” (VELASCO E CRUZ, 2010, p.29).

Depois da crise asiática de 1997, as políticas do Fundo exacerbaram as crises na Indonésia e na Tailândia. As reformas de livre mercado na América Latina têm conseguido um ou dois casos de sucesso – o Chile é mencionado com frequência –, mas a maior parte do restante do continente ainda precisa compensar os anos de crescimento perdido que se seguiram aos chamados socorros do FMI do início da década de 1980, e muitos hoje possuem níveis persistentemente altos de desemprego – na Argentina, por exemplo, os índices são de dois dígitos desde 1995 –, mesmo que a inflação tenha sido reduzida. O colapso da Argentina em 2001 é um dos mais recentes de uma série de fracassos ao longo dos últimos anos. [...] Até mesmo as nações que tiveram crescimento limitado têm observado os benefícios se acumularem para aqueles que se encontram em melhor situação de vida e, principalmente, para os *muito* bem de vida – os 10 por cento mais ricos –, enquanto a pobreza tem permanecido alta e, em alguns casos, a renda dos mais pobres até mesmo diminuiu (STIGLITZ, 2002, p. 45, grifo no original).

Além dessas crises, Velasco e Cruz (2004) cita a crise do México, em 1995, e a da Rússia, em 1998, e descreve alguns impactos da volatilidade do sistema financeiro internacional no Brasil: fuga de capitais, queda das reservas internacionais e desvalorização do real, em 1999. Ainda em novembro de 1998, devido ao agravamento da crise financeira, o governo FHC recorreu ao FMI, fechando um acordo de US\$ 41,5 bilhões (MANFRINI, 2002). Confrontado com um cenário de inflação, o governo teve de aumentar a taxa de juros (EVELIN; GRAMACHO, 1999). Esses impactos indicavam um quadro de estagnação do crescimento econômico, aumento do desemprego e da pobreza (VELASCO E CRUZ, 2004). Tal panorama de crise social instalada sobretudo a partir de 1998 e com efeitos mais visíveis até 2001 pode ser observado na tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Indicadores de crise social (1995-2002)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Desemprego (%)	6,42	7,25	8,15	9,42	10,2	9,89	9,61	9,37
Pobreza (%)	35,08	34,73	35,18	33,97	35,26	-	35,09	34,28
Extrema Pobreza (%)	15,19	15,63	15,58	14,52	15,03	-	15,19	13,98

Fonte: O autor, a partir de dados do Banco Mundial e do Ipeadata, 2022.

A partir desse cenário de crise, houve um reconhecimento da importância das instituições do Estado, das limitações de políticas pró-mercado e da necessidade de reforçar a agenda de desenvolvimento, sobretudo por meio da criação de políticas públicas voltadas para o combate à pobreza (PANIZZA, 2006). Evidências desse reconhecimento foram a criação de programas de transferência de renda no governo Lula, sobretudo o Bolsa Família, em 2003, e a reconfiguração do cenário político brasileiro, particularmente a vitória de nas eleições de 2002,

que fez parte de uma onda de vitórias de candidatos presidenciais de esquerda<sup>3</sup> na América do Sul, consolidando uma nova conjuntura política, chamada de “onda rosa”.

No âmbito regional, a adoção de políticas econômicas recomendadas pelo Consenso de Washington pela maioria dos países latino-americanos na década de 1990 traduziu-se no modelo do “regionalismo aberto”, que consistia em um “novo regionalismo”<sup>4</sup> cuja base era uma integração para inserção no mercado internacional e que tinha uma característica de homogeneidade (BARBOSA, 2015).

O regionalismo aberto vinculou-se ao processo de globalização dos anos 1990 e tinha como características a adoção de medidas que implicassem uma economia de mercado mais aberta, uma articulação entre os países de modo a construir uma economia de escala que pudesse competir em melhores condições na economia internacional, e a defesa de regimes democráticos pluralistas ocidentais (SARAIVA, 2010). Na América do Sul, uma das principais marcas do regionalismo aberto foi a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção. Neste ano, contudo, foram criadas instituições provisórias. A estrutura institucional definitiva foi constituída em 1994, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 2022).

Ao longo de parte da década de 1990, tal como no âmbito doméstico, as reformas econômicas na região tiveram uma importante evolução. Bastos (2008) mostra que houve êxito no desempenho comercial do MERCOSUL. Entre 1994 e 1997, houve crescimento das importações e exportações intra-bloco. As importações saltaram de US\$ 61,9 bilhões em 1994 para US\$ 83,2 bilhões em 1997, enquanto as exportações passaram de US\$ 62,7 bilhões para US\$ 102,6 bilhões. Além disso, o comércio intra-bloco passou de US\$ 24 bilhões para US\$ 42 bilhões no mesmo período (BASTOS, 2008).

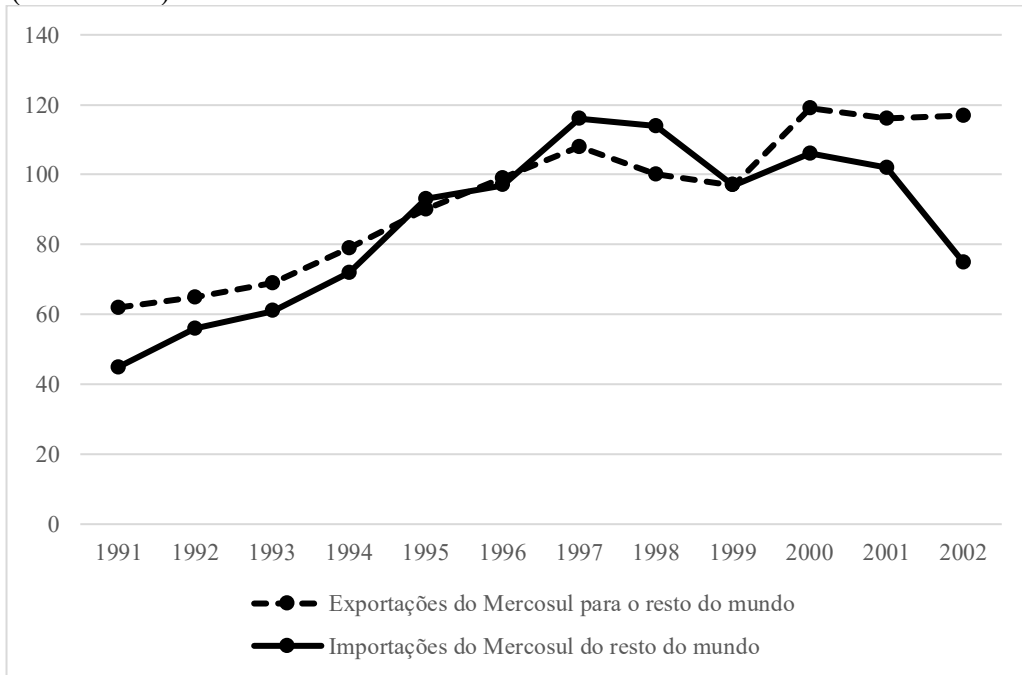
Desde 1991, houve um crescimento constante das importações e exportações dos países do bloco de e para o restante do mundo. No fim da década de 1990, entretanto, essas trocas comerciais do MERCOSUL não conseguiram manter o ritmo de crescimento. A partir de 1997, o comércio dos países do bloco começou a estagnar-se, como pode ser observado no gráfico a seguir:

---

<sup>3</sup>Destacam-se: Néstor Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolívia), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Rafael Correa (Equador), Fernando Lugo (Paraguai), Ollanta Humala (Peru), Tabaré Vázquez (Uruguai) e Hugo Chávez (Venezuela).

<sup>4</sup>Hurrell (1995) discute o conceito de regionalismo e expõe algumas características do que ele chama de “novo regionalismo”. Duas devem ser destacadas. A primeira consiste em uma linha divisória entre um regionalismo econômico e outro político torna-se mais difícil de ser desenhada porque ela é alimentada tanto pelo fim da Guerra Fria e pela regionalização de questões de segurança quanto pelo desenvolvimento da economia global. A segunda está relacionada à questão da identidade e ao sentimento de pertencimento, que gera uma “consciência regional”. Ver mais em Hurrell (1995).

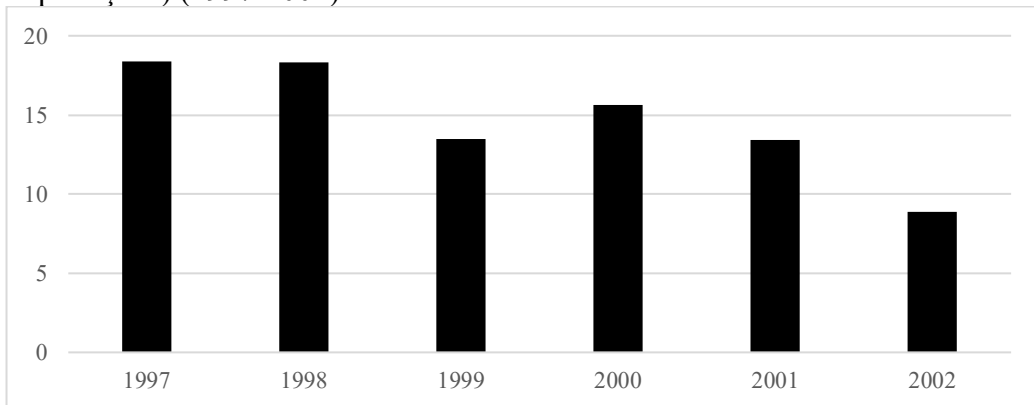
Gráfico 1 – Evolução do comércio do MERCOSUL com o resto do mundo (1991-2002)



Fonte: O autor, a partir de dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), 2022

De 1991 até 1997, as exportações do MERCOSUL aumentaram de US\$ 61,5 bilhões para US\$ 108,3 bilhões, caíram em 1998 e 1999, e não cresceram tanto até 2002, quando atingiram o valor de US\$ 117 bilhões. As importações seguiram uma trajetória similar. Elas passaram de US\$ 45,4 bilhões em 1991 para US\$ 116,4 em 1997, porém, em 2002, chegaram a um valor de US\$ 75,3 bilhões. O comércio do Brasil com o MERCOSUL também apresentou trajetória descendente a partir de 1997, como pode ser visto no gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Variação do comércio do Brasil com o MERCOSUL (Exportações + Importações) (1997-2002)



Fonte: O autor, a partir de dados do Ministério da Economia, 2022.

Assim como no governo FHC, algumas razões para o enfraquecimento do comércio do MERCOSUL foram a crise asiática, que reduziu a liquidez e a disponibilidade de investimentos

externos, e a desvalorização do real, em 1999, que impactou de forma negativa a economia da Argentina, culminando na crise em 2001 (LIMA; COUTINHO, 2007). Com isso, o regionalismo aberto começou a se desgastar:

Por um lado, o modelo de abertura das economias nacionais não mostrou os resultados esperados em diversos países na região e foi coexistindo cada vez mais ou sendo substituído paulatinamente por traços de um modelo orientado para políticas industriais nacionais, próximo do neodesenvolvimentismo [...] Por outro lado, a ideia de criar uma economia regional de escala nunca chegou a ser implementada devido a agentes econômicos nacionais que colocaram obstáculos e ao caráter defensivo dos processos de integração na região. E por fim, o consenso atingido durante os anos 1990 sobre a importância dos regimes democráticos representativos ocidentais sofreu mudanças e perdeu relevância em alguns países da região (SARAIVA, 2010, p.4)

Outras características importantes do regionalismo aberto dizem respeito à agenda social e à dimensão política da integração sul-americana. Nesse sentido, deve-se salientar que “as políticas sociais foram, na melhor das hipóteses, marginais, e, na pior, ausentes” (SERBIN, 2013, p.299) e que a integração era marcada por um caráter apolítico em muitos casos, e pela “natureza da política neoliberal enraizada na elite política em vários cenários domésticos e a exclusão socio-econômica [...]” (SERBIN, 2013, p.300).

Esse legado negativo do regionalismo aberto provocou mudanças no cenário político sul-americano, como a já citada “onda rosa”, e abriu espaço para o surgimento de um novo tipo de regionalismo, a partir do início dos anos 2000, chamado de “pós-liberal”, “pós-hegemônico” ou “multifacetado” (SANAHUJA, 2010; RIGGIROZZI, 2012; BARBOSA, 2015). A partir desse período, houve uma mudança de paradigma do regionalismo aberto para uma integração física e produtiva, e a transição de um modelo de integração de tipo *rules driven* (guiado por regras) para outro de tipo *policies driven* (guiado por políticas) (LIMA; COUTINHO, 2007).

Essa nova fase deslocou o foco do processo de integração em questões econômico-comerciais para questões políticas, o que representou um retorno do papel do Estado como indutor de políticas sociais e de desenvolvimento (SERBIN, 2013). Além disso, houve uma preocupação em priorizar novas questões na agenda regional, como a construção de novas políticas e instituições comuns, a cooperação em setores não comerciais, uma maior ênfase na agenda social e nas assimetrias entre os países sul-americanos, e um interesse maior em iniciativas de cooperação Sul-Sul na região (SERBIN, 2013).

Os maiores exemplos da criação de instituições foram o Parlamento do MERCOSUL (Parlasul), a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) – e a I Reunião de Presidentes e Chefes de Governo, realizada em 2005, que teve como alguns dos temas selecionados para

discussões a questão das assimetrias, a promoção da coesão social, da justiça social e da inclusão social (COUTO, 2007). Destaca-se ainda a União de Nações Sul-americanas (UNASUL), a qual foi alçada como a maior instância política sul-americana (SARAIVA, 2013). O surgimento da UNASUL, em 2008, reforçou a evolução da agenda social da região, sobretudo com a criação do Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social (CSDS). O CSDS representava um empenho na redução das assimetrias, por meio da diminuição da pobreza e das desigualdades sociais (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; ALMEIDA, 2014). No Brasil, o CSDS era integrado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), que coordenava um grupo de trabalho sobre cooperação regional para implementação e financiamento de políticas sociais (BRASIL, 2015a).

Na esteira do regionalismo pós-liberal, o MERCOSUL também deixou de ter como eixo central apenas o âmbito econômico-comercial, tendo abarcado uma dinâmica social e política, que não foram previstas originalmente pelo Tratado de Assunção (GRATIUS; SARAIVA, 2013). Nesse sentido, foram implementadas iniciativas importantes, como o Instituto Social do Mercosul (ISM), o Programa Mercosul Social e Solidário, e a realização de Cúpulas Sociais (RAMANZINI JÚNIOR, 2016). Criado na 36ª Cúpula de Chefes de Estado do bloco, em 2008, o ISM significou um avanço importante em relação ao desenvolvimento de políticas sociais e tem como objetivo formular o plano estratégico da área social, em coordenação com os ministérios da área social de todos os membros (CAMPOS; VADELL, 2009).

Por fim, outros aspectos importantes e que demonstram a evolução das políticas sociais no âmbito regional foram<sup>5</sup>: a elaboração da Declaração de Princípios do Mercosul Social e do Plano Estratégico de Ação Social (PEAS); a criação da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH), em 2009, da Unidade de Participação Social, em 2010; e, finalmente, a aprovação do Estatuto de Cidadania do MERCOSUL, também em 2010.

Em 2008, visando ampliar a interface entre o âmbito doméstico e o regional no que se refere à agenda social, o governo brasileiro instituiu o Programa Mercosul Social e Participativo, em iniciativa coordenada pela Secretaria-Geral da Presidência da República e pelo MRE. O objetivo geral do programa era “promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL” (BRASIL, 2008a) para divulgar as iniciativas do governo sobre o MERCOSUL, debater temas da integração e encaminhar propostas e sugestões da sociedade

---

<sup>5</sup> Informações extraídas do sítio eletrônico do ISM.



civil ao Conselho do Mercado Comum e ao Grupo Mercado Comum do MERCOSUL. Esse programa tinha como finalidade, portanto, uma maior participação social no bloco, o que não significa que isso de fato ocorresse na prática, já que existiam grandes limitações em relação à abertura do MERCOSUL (SERBIN, 2013).

A despeito da heterogeneidade da natureza programática e organizacional dos governos sul-americanos com orientação à esquerda (LIMA; COUTINHO, 2007), de acordo com Faria (2012a), havia um processo de certa convergência de políticas públicas entre esses governos, marcada por ideias como a estabilidade macroeconômica, a valorização do salário-mínimo, a ênfase na inclusão social e os programas de transferência de renda.

O fato de a promoção de políticas sociais ter tido um papel importante no desenvolvimento de um tipo de integração regional pós-liberal relaciona-se com a mudança de orientação ideológica dos governos. No âmbito doméstico, os novos governos eleitos a partir de 2000 tinham como eixo central da sua agenda a construção de políticas para combater a pobreza. No caso do Brasil, por exemplo, como atesta Pinho (2012), o Partido dos Trabalhadores (PT) “defendeu a formulação e implementação de uma nova agenda de desenvolvimento no cenário pós-neoliberal, galvanizando a *dimensão social* como a espinha dorsal das políticas públicas [...]” (PINHO, 2012, p.10, grifo no original).

Paralelamente ao desgaste das reformas econômicas em escala global e regional, os atentados de 2001 também geraram impactos no mundo, levando a um reordenamento da agenda internacional, tendo em vista que as políticas de segurança e de combate ao terrorismo trouxeram novos desafios para os Estados. Dessa forma, o tema da segurança internacional foi alçado a uma posição central na agenda política internacional, afetando a formulação da política externa de todos os países (BARBOSA, 2002; LESSA; MEIRA, 2001). Uma das consequências disso foi a perda de relevância da agenda econômica e do desenvolvimento (CUNHA, 2009).

A reação do governo FHC foi de preocupação com as implicações que os atentados poderiam ter na agenda econômica, em função do clima de insegurança que se instalou nos mercados, podendo agravar o processo de retração de investimentos estrangeiros. O temor com a contínua deterioração da situação econômica era o fato de que ela pudesse ter desdobramentos na política, impossibilitando a eleição à Presidência da República de um candidato do governo (LESSA; MEIRA, 2001).

Em relação à política externa, Barbosa (2002) destaca que os atentados a impactaram, tendo em vista que temas tradicionais, como comércio e desenvolvimento, tiveram que ceder espaço para o tema da segurança internacional. Oficialmente, a reação inicial da diplomacia foi

de cautela, e Celso Lafer, então ministro das Relações Exteriores do governo FHC de 2001 a 2002, reconheceu que essa nova agenda de segurança internacional impunha dificuldades às negociações econômico-comerciais e à agenda de desenvolvimento do Brasil (LAFER, 2018; LESSA; MEIRA, 2001). Nesse sentido, FHC adotou o discurso de que a agenda internacional não podia ser dominada pela questão do terrorismo, afinal outros temas, tais como o comércio e a desigualdade, eram muito importantes (CARDOSO, 2001).

De fato, embora a diplomacia não pudesse estar alheia à elevação da segurança ao topo da agenda internacional, historicamente, não se trata de um tema prioritário tanto na agenda de política externa quanto na agenda doméstica (CUNHA, 2009). O Brasil sempre considerou fundamental uma agenda voltada para o desenvolvimento, mesmo quando a questão da segurança internacional se tornou central. Evidências disso podem ser encontradas nos discursos dos presidentes. FHC, por exemplo, afirmou que a segurança depende do bem-estar dos países, sendo necessário encontrar soluções para o combate à pobreza, e Lula também apontou que a construção de sociedades pacíficas dependia do desenvolvimento do bem-estar social dos Estados, com foco na inclusão social (CARDOSO, 2000; SILVA, 2003).

No âmbito doméstico, a agenda de desenvolvimento constituiu um dos pilares do governo Lula. Dessa forma, desde o início da administração o foco na agenda social materializou-se na criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), em 2003, e do Bolsa Família, em 2004. Embora esse último programa tenha um caráter de continuidade<sup>6</sup> em relação aos programas sociais criados no governo FHC, ele representou uma inovação no âmbito das políticas sociais, tendo em vista que ampliou a abrangência dos mecanismos de transferência de renda, ou seja, houve uma ampliação da escala de cobertura populacional, concentrada em famílias de baixa renda na região Nordeste, bem como um aumento do valor médio dos benefícios (COSTA, 2009).

Na agenda de política externa, o tema do desenvolvimento também ganhou espaço. Como afirmam Lima e Hirst (2006), a agenda social adquiriu centralidade na política exterior, o que significou uma das primeiras e mais importantes inovações. Nesse sentido, o governo

---

<sup>6</sup>A Lei Nº10.836, de 9 de janeiro de 2004, determinou que o Bolsa Família unificasse os programas de transferência de renda, inclusive o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, criado em 2003, no governo Lula. O parágrafo único do primeiro artigo da lei é o seguinte: “O Programa de que trata o caput tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAAL, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.”

Lula esforçou-se em ampliar e redirecionar a ajuda internacional do Brasil, por meio da difusão – sobretudo a países em desenvolvimento – de algumas políticas sociais que obtiveram êxito no plano doméstico, por exemplo, o Bolsa Família (FARIA, 2012a).

Em suma, tanto o desgaste das reformas econômicas do Consenso de Washington quanto a centralidade atribuída à questão da segurança internacional constituem elementos de inflexão na agenda política doméstica e na agenda de política externa na virada dos anos 2000. A dificuldade brasileira em interferir em questões que envolvem o uso de poder coercitivo – como é o caso da segurança internacional – e o desejo de propor reformas nas instituições internacionais, dadas as limitações apresentadas pelas reformas econômicas, implicaram mudanças na política externa brasileira. Como afirma Rodríguez (2012), a capacidade militar restrita e o subdesenvolvimento brasileiros são constrangimentos ao *hard power*. E o enfraquecimento das reformas econômicas possibilitou um questionamento da estrutura de poder e dos conceitos que norteavam as instituições multilaterais, como a ONU e o FMI (LIMA; HIRST, 2006). Dessa forma, uma das ferramentas que o Brasil pode usar para influenciar a agenda internacional é a sua capacidade de persuasão, de negociação e de irradiação de valores, entendida como *soft power* (AMORIM, 2012).

O conceito de *soft power* foi desenvolvido por Nye Jr. (2004) a partir de uma análise sobre a agenda do poder global, a qual ele entende como um jogo de xadrez tridimensional. No topo desse jogo, na primeira dimensão, está o poder militar dos Estados, ou seja, o *hard power*. Na segunda dimensão, em uma posição intermediária, está o poder econômico. E na terceira dimensão, no fim do jogo, estão presentes diversos temas transnacionais, por exemplo, meio-ambiente, direitos humanos e políticas sociais. É nessa dimensão que existe o *soft power*.

Diferentemente do *hard power*, que é um poder que é exercido por meios coercitivos, como o uso de forças militares, segundo Nye Jr., o *soft power* refere-se à habilidade de moldar as preferências de outros atores por intermédio do estabelecimento de uma agenda e da capacidade de atração, que está baseada em três recursos centrais: cultura, valores políticos e política externa. A cultura pode servir como um vetor de disseminação de valores e de interesses no exterior, gerando uma capacidade de atração em outros países. Da mesma forma, as políticas governamentais promovidas no âmbito doméstico e a política externa possuem essa mesma capacidade de atração. Por exemplo, uma política voltada para a inclusão social, que surgiu em um momento propício e que podia ser difundida. E o *soft power* pode ocorrer no sentido de se possibilitar uma emulação desse modelo de política em países em desenvolvimento.

Certamente, um dos efeitos mais importantes gerados pela capacidade de

estabelecimento da agenda e de atração é o poder de difusão. Como destaca Nye Jr., em vez de produzir ações específicas facilmente identificáveis, o *soft power* tem como resultado uma espécie de influência mais generalizada, por meio da qual é possível obter resultados favoráveis em situações de barganha, por exemplo. Essa influência pode ser exercida através da mobilização de múltiplos canais de comunicação, da força da disseminação de ideias e valores culturais, e da credibilidade que é adquirida – e ampliada – a partir de políticas domésticas e internacionais.

Em outras palavras, o potencial que um país tem em estabelecer novos temas na agenda internacional aliado à capacidade de atrair outros países em torno dessa agenda são atributos que caracterizam o *soft power*. Entretanto, indaga-se se o poder de difusão é apenas um efeito desses atributos. Na verdade, parece haver uma relação mútua entre a capacidade de difusão e o *soft power*. Do mesmo modo que o estabelecimento da agenda e o poder de atração de um determinado país geram um processo de difusão, influenciando mais atores, tal processo também tem como efeito o fortalecimento do *soft power*. Nesse sentido, as ações de política externa que envolvem a difusão de políticas governamentais domésticas no âmbito internacional, por exemplo, propagando ideias e valores culturais, podem ser meios importantes para que um país possa utilizar seu *soft power*. Essas ações podem ocorrer em diferentes instituições internacionais – por exemplo, a ONU e os demais órgãos que a integram – e com o apoio de diversos atores domésticos e internacionais, como os partidos políticos, o Congresso, a academia, e as Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Para o Brasil, como foi dito, em virtude da deficiência de *hard power*, o *soft power* apresenta-se como uma possibilidade relevante para o país influenciar a agenda internacional. Ou seja, a escassez de *hard power* induz o país a investir em *soft power*. Mas isso depende de uma interação entre os planos doméstico e internacional, a partir da qual se pretende problematizar a relação que existe entre a agenda social e a agenda de política externa e como elas interagem em ambos os planos. Na medida em que essa agenda social passa a ganhar relevância no âmbito doméstico e em que a conjuntura externa favorece a inserção de novos temas na agenda internacional, há um interesse de atores da política externa por aquela agenda. Diante disso, formula-se a seguinte pergunta: de que modo a utilização da agenda de combate à fome e à pobreza como instrumento de política externa pelos governos constitui um instrumento de *soft power*?

O caminho para responder essa pergunta parte da premissa de que a capacidade de difusão internacional da agenda social depende da interação entre os níveis doméstico e

internacional para se constituir como uma ferramenta de *soft power*. Desse modo, propõe-se um modelo analítico que se baseia em aportes teóricos do campo de Políticas Públicas e da APE. Desse modo, além da presente seção, o capítulo divide-se em mais oito. Nas próximas seis seções, apontam-se os principais conceitos utilizados, suas principais contribuições e limitações à pesquisa. Em seguida, formulam-se as hipóteses de pesquisa e expõe-se o modelo analítico. Finalmente, a última seção contempla o desenho de pesquisa e as principais ferramentas metodológicas para a análise do problema.

## 1.2 Análise de políticas públicas

Pretende-se abordar duas diferentes matrizes teóricas do campo de políticas públicas e uma de APE para identificar e analisar as condições que possibilitaram que o *soft power* fosse utilizado pela política externa brasileira. O primeiro deles é o modelo de Múltiplas Correntes da Política – em inglês, *Multiple Streams Framework* (MSF) – criado por Kingdon (1995). Pretende-se verificar de que forma é possível analisar a ocorrência de janelas de políticas domésticas e internacionais de maneira simultânea. Essencialmente, o modelo de Kingdon ajuda a entender a influência de grupos de interesse domésticos no processo político. A base do MSF está assentada em três correntes desse processo: problemas (*problems*), política (*politics*) e políticas (*policies*).

Segundo Kingdon, o ciclo de políticas públicas é composto basicamente por cinco estágios: 1) estabelecimento da agenda; 2) formulação da política; 3) tomada de decisão; 4) implementação; 5) avaliação. O autor está interessado em discutir o processo pré-decisório, concentrando-se no primeiro estágio. Nesse sentido, o maior interesse é analisar como um governante forma sua agenda e quais são os assuntos e problemas que estão no topo dessa agenda. E o passo seguinte é identificar as políticas alternativas a essas do topo e verificar como os grupos de interesse interferem nelas.

As três correntes influenciam o estabelecimento da agenda. A corrente dos problemas, por exemplo, a preocupação da população com o aumento do desemprego e da pobreza, pode levar as autoridades governamentais a colocá-las no topo da agenda. A corrente da política pode ter o mesmo efeito, sendo composta pelos seguintes aspectos: mudanças do humor nacional, resultados eleitorais, mudanças na administração, mudanças ideológicas ou partidárias no Congresso e pressões de grupos de interesse. Para Kingdon, os políticos acreditam que podem

perceber as variações no humor nacional a partir das atitudes do público, que incluem, por exemplo, as repercussões na mídia nacional. A percepção desse humor nacional afeta a agenda governamental, pois promove medidas que buscam responder a ele e impedir outras que possam piorá-lo. Igualmente, mudanças na administração e a mudança na distribuição dos assentos no Congresso em decorrência de eleições também alteram a agenda do governo. Por fim, a corrente das políticas compreende uma comunidade de especialistas em determinados temas – por exemplo, acadêmicos, institutos de pesquisa, grupos de interesse e agências governamentais – que podem circular suas ideias entre si e amadurecê-las por meio de discussões e debates, podendo culminar em propostas de políticas alternativas.

Embora as correntes se desenvolvam de forma independente umas das outras, em cenários críticos existe a possibilidade de elas coadunarem-se em algum momento. A convergência dessas correntes é mais provável de ocorrer quando as chamadas janelas de políticas (*policy windows*) estão abertas. De acordo com Kingdon, essas janelas consistem em oportunidades para os propositores de políticas pressionarem por soluções de seu interesse. Uma janela política abre-se porque há mudança em alguma das correntes da política – a mudança na administração é uma das mais evidentes – ou porque algum problema novo atrai a atenção dos agentes governamentais. Uma nova administração pode, portanto, abrir uma janela para que determinados grupos ou parlamentares façam novas propostas de projetos que não tinham espaço na administração anterior.

Os empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*) têm papel fundamental nesse processo. Eles aguardam a existência de algum problema para o qual possam apresentar alguma solução alternativa, seja redesenhando as propostas de políticas ou tentando se aproveitar de certos eventos propícios. Para isso, esses atores estão dispostos a despender recursos, como tempo e dinheiro, de modo a obter algum ganho futuro. Os empreendedores variam desde presidentes, ministros (ministro de Relações Exteriores, por exemplo), senadores e deputados, até acadêmicos, comunidades epistêmicas e burocratas.

Apesar de o trabalho elaborado por Kingdon ter se tornado referência no campo das políticas públicas, há na literatura autores que discutiram modelos e conceitos alternativos. Herweg, Zahariadis e Zohlnhofer (2017), por exemplo, buscaram compreender e explorar de modo crítico a perspectiva do MSF. Diferentemente de Kingdon, eles mostram que os conceitos do modelo não se aplicam somente ao primeiro estágio (estabelecimento da agenda), mas sugerem sua adaptação para outros estágios das políticas públicas, como o terceiro (tomada de decisão) e o quarto (implementação).

Uma das críticas mais importantes de Herweg, Zahariadis e Zohlnhofer refere-se às três correntes do processo político. No caso da corrente dos problemas, é bastante pertinente a observação dos autores de que o MSF entende que os problemas são construções sociais em vez de enxergá-los como fatos objetivos da realidade. Na visão de Kingdon, os problemas são gerados a partir de percepções dos agentes governamentais ou dos cidadãos sobre a realidade. Na corrente das políticas, uma crítica fundamental é a ausência de consideração de influências externas sobre as ideias das comunidades de especialistas.

Nesse sentido, Lovell (2016) entende que o MSF deveria ser suplementado por teorias que contemplem essa mobilidade de ideias a partir de políticas implementadas em outros países e que podem servir de experiência. Na corrente da política, Herweg, Zahariadis e Zohlnhofer fazem duas críticas. A primeira é a de que os aspectos que integram essa corrente – mudança no humor nacional, mudanças de governo e no Congresso e pressões dos grupos de interesse – não necessitam convergir na direção de uma proposta política em comum. Como exemplo, o governo e o Congresso podem observar o humor nacional de forma positiva para propor alguma nova política, enquanto os grupos de interesse podem ter uma percepção oposta, o que indicaria resistência a essa proposta. E a segunda é a de que não é necessário construir maiorias políticas no Congresso na fase do estabelecimento de agenda para implementar determinada política. Ao contrário, há casos em que as maiorias são conquistadas após um tema ter sido inserido na agenda.

Outra crítica substantiva dos autores é o confinamento do MSF de Kingdon ao âmbito doméstico. No entanto, há trabalhos que foram realizados buscando aplicar o MSF ao campo das Relações Internacionais e, especificamente, da Política Externa, como forma de conectar o nível doméstico ao internacional. O ambiente internacional é crucial porque problemas gerados externamente precisam ser interpretados e discutidos no âmbito interno. Alguns exemplos de trabalhos nessa seara incluem Travis e Zahariadis (2002), Mazarr (2007) e Lipson (2007).

Finalmente, vale ressaltar a classificação de “embaixadores políticos” (*policy ambassadors*) por Porto de Oliveira (2019a), que é diferente do conceito de empreendedor político de Kingdon. Os termos não são concorrentes, eles se complementam. Porto de Oliveira faz uma crítica a Kingdon, afirmando que o conceito de empreendedores políticos soa como um processo mais estático, ou seja, determinado agente estaria no momento certo para promover uma mudança na agenda aproveitando-se das janelas de políticas (*policy windows*), mas tal processo seria mais pontual, sem ter um desenvolvimento contínuo no futuro. Nesse sentido, a adoção do termo “embaixadores políticos” refere-se a um processo de mudança mais

dinâmico, em que o agente continua atuando para circular ideias e conhecimento, difundindo as políticas. Como afirmam Kingdon e Porto de Oliveira, esses empreendedores ou embaixadores podem ser burocratas, organizações, corporações etc.

Embora tais críticas e alternativas sejam pertinentes e válidas, neste trabalho opta-se por seguir utilizando a abordagem de Kingdon. Como será visto adiante, ela é a base do modelo analítico da tese. No entanto, reconhece-se que são necessárias outras literaturas que aumentem o seu potencial explicativo. Nesse sentido, uma literatura que pode oferecer grande contribuição ao entrelaçamento dos âmbitos doméstico e internacional no campo de políticas públicas é a que trata da transferência e difusão de políticas públicas, como será visto na próxima seção.

### 1.3 Transferência e difusão internacional de políticas públicas

Existe uma preocupação nesses estudos em examinar os fluxos de políticas entre os países, instituições internacionais e ONGs, ao mesmo tempo em que se observam a participação de atores domésticos nesses processos. E isso é fundamental para analisar o processo pelo qual os programas sociais são difundidos no exterior por ações de política externa, seja através da cooperação para o desenvolvimento ou por meio da presença de atores domésticos em instituições internacionais. Exemplos importantes de autores dessa área são Rogers (2003) Berry e Berry (1990, 2007), Evans (2017) e Dolowitz e Marsh (2000). Esses últimos autores realizaram um dos trabalhos mais marcantes na área, pois tentaram criar uma espécie de teoria de transferência de políticas públicas, que, segundo eles, se refere a um processo através do qual “[...] o conhecimento sobre as políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um ambiente político (passado ou presente) é utilizado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro ambiente político”<sup>7</sup> (DOLOWITZ; MARSH, 2000, p.5, tradução nossa).

O conteúdo da transferência de uma determinada política pública varia, afinal ela pode ser transferida integralmente pelo país doador, ou o receptor pode optar por combinar instrumentos e programas externos com aqueles que já existem localmente, ou ainda pode escolher adotar apenas ideias sobre determinados objetivos e metas de políticas (MARIN,

---

<sup>7</sup> [...] knowledge about policies, administrative arrangements, institutions and ideas in one political system (past or present) is used in the development of policies, administrative arrangements, institutions and ideas in another political system.



2011). Dolowitz e Marsh especificam quais são os graus de transferência. Há quatro deles: 1) cópia (transferência direta e completa da política); 2) emulação (transferência das ideias da política ou do programa); 3) combinações (mistura de várias políticas distintas); 4) inspiração (políticas de outros lugares inspiram mudanças das políticas nacionais, mas os resultados são distintos daqueles da política original). Esses graus dependem de quais atores estão envolvidos no processo de transferência.

Contudo, a visão de Dolowitz e Marsh tem sido considerada recentemente como insuficiente para analisar a transferência de políticas, tendo em vista que os autores consideram esse processo como algo linear, que ocorre de um governo a outro. Isso abriu espaço para o desenvolvimento de novas perspectivas, como o conceito de difusão internacional de políticas. Embora os conceitos de transferência e difusão dialoguem bastante e possam ser integrados, como sustentam Levi-Faur e Vigoda-Gadot (2004), os estudos sobre transferência estão mais preocupados com os movimentos unidirecionais que envolvem o deslocamento de políticas em direção a um país ou a um grupo pequeno de países (PORTO DE OLIVEIRA; FARIA, 2017). Já a difusão internacional de políticas públicas “[...] ocorre quando as decisões políticas governamentais de um determinado país são sistematicamente condicionadas por escolhas políticas adotadas anteriormente em outros países (às vezes mediada pelo comportamento de organizações internacionais ou atores e organizações privados)” (SIMMONS; DOBBIN; GARRETT, 2008, p.7, tradução nossa)<sup>8</sup>.

Existem quatro mecanismos que geram a difusão de políticas: aprendizado (governos adotam políticas a partir da experiência de outros governos); competição (uma espécie de corrida por inovações, que podem tornar os países mais atrativos que outros); coerção (imposição para que um governo adote determinada política); e socialização (processo de socialização da política pública, que se refere à legitimação de programas e ao objetivo de gerar uma boa imagem das políticas promovidas em um certo grupo de países ou comunidade) (GRAHAM; SHIPAN; VOLDEN, 2013; PORTO DE OLIVEIRA; FARIA, 2017).

A literatura sobre estudos de difusão de políticas tem sido ampliada consideravelmente. Graham, Shipan e Volden (2013) analisaram o aumento de produções acadêmicas sobre difusão de políticas nos campos de Política Norte-Americana, Política Comparada e Relações Internacionais e constataram que o número mais do que dobrou nos anos 2000 quando comparado à década de 1990. Existem alguns exemplos desses estudos, que se preocuparam

---

<sup>8</sup>[...] occurs when government policy decisions in a given country are systematically conditioned by prior policy choices made in other countries (sometimes mediated by the behavior of international organizations or private actors and organizations).

em analisar o papel dos processos e atores internacionais – por exemplo, as organizações internacionais como o MERCOSUL e a União Europeia (UE) – no processo de difusão de políticas públicas em diversas áreas, tais como saúde, educação, migração, recursos humanos e agricultura familiar (BULMER; PADGETT, 2005; CULPI; PEREIRA, 2014; FARIA, 2018; MARIN, 2011; MEDEIROS; MEUNIER; COCKLES, 2015; PEREIRA, 2015; PEREIRA et al., 2018; STONE, 2004).

No entanto, na Ciência Política brasileira, ainda há uma escassez de trabalhos acadêmicos sobre a difusão de políticas públicas. Porto de Oliveira e Faria (2017) analisaram a produção recente de trabalhos em bancos de dados de artigos científicos (SciELO) e de teses e dissertações (CAPES) e aqueles apresentados em eventos científicos de Ciência Política e Relações Internacionais (ANPOCS, ABCP e ABRI) e constataram que ainda é baixa a quantidade de trabalhos na área. Além disso, Porto de Oliveira e Pal (2018) apontaram novas categorias de pesquisa que podem ser exploradas. Aqui uma delas se destaca: as arenas transnacionais. A difusão internacional de uma política, muitas vezes, é reflexo das pressões de coalizões domésticas que a apoiaram. Já as arenas são espaços como cúpulas, conferências e reuniões internacionais, por exemplo, o Fórum Econômico Mundial (FEM) e o Fórum Social Mundial (FSM).

Nesses espaços, os agentes de difusão defendem ideias, práticas e modelos de políticas que podem ser reconhecidos, dentre outras maneiras, por meio de memorandos de entendimento, acordos de cooperação e declarações oficiais. Portanto, essas categorias podem ser extremamente úteis à compreensão do processo de difusão da agenda social brasileira no exterior.

Nesse caso, destacam-se as atividades de cooperação internacional do Brasil. As análises sobre esse processo recaem sobre o conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) que, segundo Milani (2018), possui termos correlatos, como cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) e cooperação Sul-Sul. Já Leite (2012) afirma que, na literatura, há certo consenso de que a cooperação Sul-Sul é uma modalidade da CID, mas há discussões sobre a modalidade de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). Neste trabalho, há referências tanto à CID quando à CTPD e à Cooperação Sul-Sul. Porém, como forma de simplificar o entendimento, e embora não se exclua a cooperação com países desenvolvidos, as análises realizadas dizem respeito principalmente à Cooperação Sul-Sul.

#### 1.4 Política externa como política pública

A adoção de modelos de Análise de Políticas Públicas (APP) como uma das ferramentas centrais para analisar política externa se justifica devido à crescente interpretação na literatura do campo de política externa de que ela é, de fato, uma política pública. Além disso, na literatura de APE, uma série de autores tem destacado a importância de conectar mais os dois campos – APE e APP – e de entrelaçar os níveis doméstico e internacional como base para compreender o processo decisório de política externa (ALDEN; ARAN, 2017; HILL, 2003, 2016; INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; LENTNER, 2006; PUTNAM, 2010). O trabalho de Putnam é muito significativo porque ele propõe um modelo – denominado “jogos de dois níveis” – para analisar a conexão do âmbito doméstico com o internacional. Esse modelo concebe o nível nacional como aquele em que “os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos” (PUTNAM, 2010, p.151). E o nível internacional é entendido como aquele em que “os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas” (PUTNAM, 2010, p.151).

O caso brasileiro é ilustrativo da percepção de que a política externa é cada vez mais caracterizada como política pública. Alguns exemplos de autores que trataram desse tema são Lima (2013), Milani e Pinheiro (2013), Milani (2011), Milani (2015), Sanchez et al. (2006) e Pasquarelli (2010). Os trabalhos de Lima (2013) e de Milani e Pinheiro (2013) são pontos de partida importantes porque tratam de motivos pelos quais a política externa brasileira pode ser considerada uma política pública, sobretudo a partir da década de 1990. Nesse momento, ganharam destaque fatores como a redemocratização, a intensificação dos processos de globalização, o fim da Guerra Fria e uma maior integração do Brasil à economia mundial, que representaram uma modificação na agenda de política externa, afinal as questões internacionais passaram a ser mais diversificadas e, no plano doméstico, novos atores começaram a ter maior ligação com a política externa (LIMA, 2013).

Paralelamente, iniciou-se um processo mais plural de formulação da política exterior, tendo em vista que diplomatas passaram a integrar os quadros de outras agências do governo (MILANI; PINHEIRO, 2013). Aliado a isso, houve a incorporação de novos temas de política externa por essas agências, por exemplo, meio-ambiente, terrorismo, narcotráfico, direitos

humanos, saúde, educação e políticas de combate à fome e à pobreza. Isso permitiu que se internalizasse a política exterior na agenda doméstica – por meio da participação de entidades governamentais em negociações internacionais – e que se internacionalizassem políticas públicas através de processos de cooperação (LIMA, 2013; MILANI, 2011). Um fator significativo é que esses temas exigem um conhecimento mais especializado que outros atores (agências governamentais, técnicos de outros ministérios, acadêmicos, ONGs, sindicatos e grupos empresariais) podem fornecer. Milani (2011) sintetiza esse quadro, ao afirmar que “essa ampliação de atores e a ruptura com o insulamento burocrático do Itamaraty aproximam a política externa das políticas públicas domésticas” (MILANI, 2011, p.42).

Nesse sentido, a abrangência de temas de política externa implica o estabelecimento de uma interlocução maior com outros atores da sociedade, com outras burocracias estatais e com outras instituições do Poder Executivo e Legislativo. Os efeitos desse processo são o aumento do papel de todos esses atores no processo decisório, principalmente por meio da realização de foros de diálogo e da composição de delegações mistas, e a redução do insulamento burocrático do Itamaraty (FARIA, 2008, 2012b; FIGUEIRA, 2010; MILANI, 2011). Além desses autores, outros realizaram estudos analisando os arranjos institucionais da política externa, que também envolve a questão da organização burocrática do Itamaraty (ARBILLA, 2000; CHEIBUB, 1984; LIMA, 2015; PUNTIGLIANO, 2008). No que diz respeito à burocracia estatal, existe uma discussão na literatura sobre capacidades estatais e que é de extrema relevância se aplicada à análise da evolução das capacidades burocráticas no Itamaraty, tendo em vista a ampliação da agenda temática da política externa, por exemplo. Esse tema será abordado na próxima seção.

## 1.5 Capacidades estatais

O conceito de capacidades estatais é bastante problemático, já que se trata de um fenômeno amplo e que não possui uma interpretação única do seu significado (CÁRDENAS, 2015; KJÆR; HANSEN; THOMSEN, 2002; SOUZA, 2016b; SOUZA; FONTANELLI, 2016). A partir do fim dos anos 1970, vários autores começaram a produzir estudos sobre a relação entre Estado e sociedade, abrindo caminhos que permitiram desenvolver novas definições ao longo das décadas seguintes (CÁRDENAS, 2015; CINGOLANI, 2013; DINIZ, 2016; EVANS,

1995; EVANS; HUBER; STEPHENS, 2014; GOMIDE, 2016; KJÆR; HANSEN; THOMSEN, 2002; MANN, 1984, 2002, 2015; SKOCPOL, 1979, 1985; SOUZA, 2016a, 2016b). De modo geral, pode-se afirmar que as capacidades estatais consistem em um “[...] conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las” (SOUZA, 2016a, p.51). Em outras palavras, trata-se da “[...] habilidade do Estado de implementar decisões por todo o território, não importa quem tome as decisões” (MANN, 2002, p.2, tradução nossa)<sup>9</sup>. Um avanço significativo na literatura foi a tentativa de identificar quais fatores e mecanismos podem, respectivamente, desenvolver essas capacidades e aumentá-las com o tempo (KJÆR; HANSEN; THOMSEN, 2002). Dentre os principais fatores estão a capacidade de o governo gerar legitimidade doméstica e a existência de ameaças externas ao Estado. E os mecanismos mais representativos são a existência de um setor público flexível, o papel das lideranças políticas e os tipos de relações com atores e instituições externas.

A exemplo das várias definições sobre o conceito, ele também possui várias dimensões, o que é um ponto de consenso na literatura. No entanto, nesse caso, também existe o problema de que os autores trabalham com dimensões distintas (CÁRDENAS, 2015; CINGOLANI, 2013; GRINDLE, 1996; KJÆR; HANSEN; THOMSEN, 2002). A partir da leitura desses autores, é possível elencar quatro principais tipos de capacidades estatais: i) burocrática/administrativa; ii) fiscal; iii) militar; iv) política.

Embora todas elas sejam muito importantes, a capacidade fiscal e a capacidade burocrática são ainda mais relevantes para a compreensão da organização e atuação das burocracias do Estado, sobretudo o Itamaraty, como foi dito anteriormente. A capacidade fiscal geralmente é entendida como o poder do Estado de extrair recursos da sociedade, mas pode se referir também à eficiência dos governos em gastar seus recursos (CINGOLANI, 2013). Esse segundo ponto é o que mais interessa pois, como salienta Skocpol (1985),

Os meios de um Estado para levantar e distribuir recursos financeiros nos dizem mais do que qualquer outro fator sobre suas capacidades existentes (e imediatamente potenciais) para criar ou fortalecer organizações estatais, para empregar pessoal, para cooptar apoio político, para subsidiar empresas econômicas, e para financiar programas sociais (SKOCPOL, 1985, p. 17, tradução nossa)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Infrastructural power is the state’s ability to actually implement decisions throughout its territories, no matter who takes the decisions. This might also be termed state capacity [...]

<sup>10</sup> A state's means of raising and deploying financial resources tell us more than could any other single factor about its existing (and immediately potential) capacities to create or strengthen state organizations, to employ personnel, to coopt political support, to subsidize economic enterprises, and to fund social programs.

Já a capacidade burocrática é uma das dimensões de capacidades estatais mais utilizadas na literatura (CINGOLANI, 2013). Como afirma Souza (2016b), a capacidade burocrática é vista como uma forma que o Estado possui para alcançar certos objetivos de políticas públicas, por exemplo, a política externa e aquelas que compõem a agenda social. Tal capacidade refere-se à existência de uma burocracia profissional e insulada, que é essencial à implementação de políticas (CINGOLANI, 2013). E os principais atributos da capacidade burocrática são a sua profissionalização, a sua qualidade e recursos financeiros para que o Estado atinja seus objetivos (SOUZA, 2016b; SKOCPOL, 1985).

Ambas as dimensões de capacidades estatais – a capacidade fiscal (que aqui se entende como capacidade orçamentária, ou seja, refere-se ao modo como o governo gasta seus recursos) e a burocrática – são importantes para observar como elas se desenvolveram no Itamaraty ao longo dos três governos sob análise, ou seja, para verificar se houve avanços e retrocessos nesse período em relação à qualificação da burocracia e à alocação de recursos do ministério.

## 1.6 Análise de política externa

Além da literatura que discute a política externa como política pública, a análise das mudanças da política externa demanda um modelo de APE. O mais adequado para esse estudo é o de Hermann (1990). O conceito de política externa pode ser resumido como “[...] um programa [...] concebido para resolver algum problema ou perseguir algum objetivo que implique ação em relação a entidades estrangeiras” (HERMANN, 1990, p.5, tradução nossa)<sup>11</sup>. O modelo de Hermann é importante para analisar em quais níveis houve mudança de política externa quando houve mudança de governos e quais fontes de alteração da política exterior são as mais impactantes.

Segundo o autor, existem quatro níveis de mudança de política externa: 1) mudanças de ajuste – há modificações apenas nos esforços e nos recipientes da política externa, ou seja, a quais atores essas alterações vão ser direcionadas; 2) mudanças de programa – há modificações nos métodos e nos meios que são utilizados para lidar com um problema e para atingir objetivos

---

<sup>11</sup>[...] it is a program [...] designed to address some problem or pursue some goal that entails action toward foreign entities.

(por exemplo, a preferência pelo uso da diplomacia em vez do emprego de força militar); 3) mudanças de problema/objetivo – problema ou objetivo inicial abordado pela política externa é modificado; 4) mudanças de orientação internacional – há um redirecionamento de toda a orientação sobre a agenda internacional, que envolve mudanças nas atividades e no papel internacionais que o ator de política externa terá.

Há também quatro fontes que promovem essas mudanças de política externa: o papel dos líderes; a burocracia estatal; a conjuntura doméstica; e choques externos. As mudanças podem consistir em meros ajustes, e/ou serem direcionadas aos objetivos e estratégias de política externa. Em relação ao primeiro fator, o líder responsável pela mudança pode ser o presidente da República ou o ministro de Relações Exteriores, por exemplo, cujos poder e ideias podem alterar as prioridades do governo. É importante ressaltar que, geralmente, os líderes são mais importantes nas mudanças de ajuste. No que diz respeito ao segundo fator, os burocratas podem formar um grupo em algum órgão ou agência do governo como um meio de defender o redirecionamento das ações governamentais; entretanto, eles necessitam do apoio do(s) líder(es). O terceiro fator, a conjuntura doméstica, refere-se a algum segmento importante da sociedade (por exemplo, as elites políticas e econômicas) e que possui capacidade de realizar e de vetar mudanças. Por fim, o quarto fator, os choques externos, refere-se a fenômenos internacionais significativos, observados pelos líderes e pelos demais atores responsáveis pela formulação das políticas domésticas.

### 1.7 As razões da integração de várias abordagens teóricas

A partir da apresentação de todos os conceitos expostos por modelos de APP e APE, faz-se necessário justificar a abordagem dos três (MSF, difusão de políticas e modelo de APE). Todos são complementares e dialogam entre si. Enquanto o modelo de MSF de Kingdon é extremamente importante à construção do argumento desta tese porque ele está interessado no processo pré-decisório do ciclo de políticas públicas, ou seja, na etapa da agenda, os aportes teóricos trazidos tanto pela literatura de difusão quanto pelo modelo de Hermann contemplam os estágios seguintes aos analisados por Kingdon, como o de implementação do ciclo de políticas públicas, contribuindo para robustecer a análise. Além disso, o modelo do MSF concentra-se nas oportunidades que geram as mudanças. Por outro lado, apesar de o modelo de

Hermann carecer de maior poder analítico porque não explica as razões das mudanças, o fato de apontar como elas ocorrem e quais atores estão envolvidos é fundamental.

Outra complementaridade refere-se aos aspectos envolvidos nas três correntes do processo político. No modelo de Kingdon, fatores domésticos constituem a corrente dos problemas (*problems*); as mudanças no humor nacional, de governo, congressuais, partidárias e as pressões dos grupos de interesse doméstico integram a corrente da política (*politics*); e uma comunidade de especialistas, como acadêmicos, burocratas e grupos de interesse fazem parte da corrente das políticas (*policies*). O modelo de Hermann também trata dos problemas surgidos na conjuntura doméstica, do papel do governo (principalmente dos líderes) e dos burocratas, mas traz um fator crucial e não trabalhado por Kingdon de modo detalhado: os fenômenos internacionais significativos. Esses são fundamentais para entender as mudanças na política externa e no seu processo decisório. Adicionalmente, a literatura de política externa como política pública permite compreender melhor a influência dos atores que integram a corrente das políticas na política externa. Paralelamente, os conceitos de capacidades burocráticas e fiscais também possibilitam olhar especificamente para um tipo de ator, a burocracia e sua organização. Dessa forma, será possível avaliar os impactos que as reformas organizacionais e a capacidade orçamentária do Itamaraty têm no desenvolvimento da agenda social como ferramenta de política externa.

No que diz respeito especificamente às mudanças de política externa, utilizando o modelo de Hermann, após o estabelecimento de temas na agenda internacional e na agenda doméstica, é preciso observar como os líderes de governo e a burocracia estatal responderam aos eventos externos (desgastes das reformas econômicas impulsionadas pelo Consenso de Washington e a priorização da agenda de segurança internacional) e à conjuntura doméstica surgida com a eleição do governo Lula. Isso permitirá analisar o processo pelo qual os atores de política externa conseguiram fortalecer a agenda social no âmbito global por meio da difusão internacional de programas sociais – especialmente o Bolsa Família – e de segurança alimentar.

O conceito de difusão, como será visto adiante, apesar de ser abstrato, é fundamental porque se refere à projeção e legitimação de políticas por parte de um certo grupo de países ou comunidade. Dessa forma, não há uma preocupação em estudar a difusão de país para país ou de país para organização, mas apoiar-se sobre o processo de socialização dos programas sociais no exterior como um todo, observando sua projeção tanto para países, quanto para organizações internacionais e arenas transnacionais. As instituições internacionais, como a ONU, o FMI e as ONGs, por exemplo, podem ter um papel importante para a adoção de políticas por meio da



disseminação das ideias contidas nelas ou mesmo formulando modelos de políticas. Do mesmo modo, as coalizões domésticas de apoio aos programas sociais do governo podem ser atores cruciais para entender como são difundidas as ideias e modelos de políticas sociais bem-sucedidas do Brasil para o exterior através de arenas transnacionais.

Dentre os mecanismos de difusão tratados pela literatura, o mais importante é a socialização. Por exemplo, a ideia de que a socialização da agenda social brasileira no exterior contribui para a institucionalização do Bolsa Família no âmbito doméstico permite observar o entrelaçamento da política doméstica e externa. A abordagem da socialização é muito importante porque ela remete à noção de *lock in*, que, “[...] é fecundo para entender a relação entre compromissos internacionais e resultados políticos domésticos no sentido de dar conta de resultados políticos, em situações em que prevalece grande incerteza com respeito à possíveis soluções institucionais domésticas” (LIMA, 2002, p.8).

Um trabalho que traz uma abordagem interessante sobre o conceito de *lock in* é o de Moravcsik (2000). O autor vincula a política internacional à política interna a partir da análise sobre a formação dos regimes internacionais de Direitos Humanos e a preocupação dos Estados com a estrutura política doméstica. O argumento central é o de que, diante de um cenário de incertezas políticas futuras, assumir compromissos com instituições internacionais consiste em um meio de “*lock in*” – ou seja, criar uma espécie de “amarra” – de determinadas políticas domésticas, tanto no âmbito interno quanto no âmbito externo. Em outras palavras, as instituições internacionais, assim como as instituições domésticas, podem ampliar a credibilidade dos compromissos políticos domésticos, gerando um efeito de *lock in* em políticas governamentais atuais. Dessa forma, as instituições internacionais podem fortalecer o Estado no âmbito doméstico ao expandir seu controle sobre ideias, iniciativas e instituições. Na prática, isso impediria que governos futuros (e ameaças não democráticas) realizassem mudanças do *status quo* político, já que o *lock in* foi gerado a partir de um compromisso internacional.

Esse conceito pode ser muito útil para a análise do caso da agenda social brasileira, cuja difusão no exterior – através de um processo de socialização – consistiria em uma forma de gerar compromissos internacionais como forma de ampliar a credibilidade das políticas governamentais domésticas, criando uma expectativa de *lock in* e dificultando que futuros governos revertam tais políticas. Dessa forma, o caso do Bolsa Família aparece como muito relevante justamente por ter se tornado uma política sólida a partir de sua exposição internacional e de sua credibilidade no âmbito doméstico.

Com base nessas discussões, formulam-se as seguintes hipóteses.

## 1.8 Hipóteses de pesquisa

- i) A convergência das três correntes do processo político (problemas, política e políticas) foi determinante para difundir a combate à fome e à pobreza doméstica no plano internacional no governo Lula, mas não no governo FHC e Dilma;
- ii) A difusão internacional da agenda combate à fome e à pobreza gera uma expectativa de *lock in* mútuo: enquanto permite tornar mais institucionalizados os programas sociais – o Bolsa Família e o Fome Zero – no âmbito doméstico, confere à política externa um instrumento vigoroso de *soft power* no âmbito internacional.

O argumento central da tese, portanto, é o de que a interação entre fenômenos internacionais significativos (desgaste das reformas econômicas e securitização da agenda internacional) e a reconfiguração política doméstica (eleições, mudanças de governo e no Congresso) aumentam a capacidade de difusão da política externa. Tomando como base o modelo do MSF, entende-se os fenômenos internacionais significativos como a corrente dos problemas (*problems*) e o processo de reconfiguração política doméstica como as correntes das políticas (*policies*) e da política (*politics*). O modelo analítico parte da ideia de que a convergência dessas correntes abre janelas de políticas simultâneas nesses dois âmbitos (internacional e doméstico), por meio das quais os empreendedores de política propõem políticas alternativas – nesse caso, uma maior ênfase nos programas sociais – que ajudam a construir o *soft power* do Brasil no exterior. Na figura 1, a seguir, formaliza-se o modelo analítico que sintetiza esse argumento.

Figura 1 – Modelo Analítico



Fonte: O autor, 2022.

### 1.9 Metodologia e desenho de pesquisa

Todas as abordagens são indispensáveis à análise da transição do governo FHC para o de governo Lula e deste para o governo Dilma. A utilização dos conceitos das correntes permitirá entender: i) os impactos dos eventos externos (desgaste das reformas econômicas e priorização da agenda de segurança internacional) na dinâmica política doméstica; ii) como as mudanças de humor nacional, de governo, no Congresso e de orientação política explicam a entrada da agenda social na agenda governamental e na agenda de política externa; iii) a formação dos programas sociais de transferência de renda e de segurança alimentar e sua inserção na agenda de governo e de política externa.

Paralelamente, as correntes da política também permitem observar: i) os impactos dos eventos externos na dinâmica política internacional; ii) como a agenda social ganhou relevância na agenda internacional por meio de instituições internacionais, como ONU e FMI, e de ONGs; iii) como atores da política externa, sobretudo o presidente, propuseram uma revisão da agenda internacional.

Para testar as hipóteses propostas, opta-se pela utilização do método *process tracing* com o objetivo de identificar as condições que possibilitam a difusão internacional dos programas sociais. Embora haja uma série de definições sobre *process tracing* (CHECKEL, 2005; GERRING, 2007; KING; KEOHANE; VERBA, 1994; MAHONEY, 2012), aqui duas se destacam. A primeira, de Collier (2011) que consiste em uma definição mais geral e conceitua *process tracing* como “[...] uma ferramenta analítica para desenhar inferências descritivas e causais a partir de evidências diagnósticas – muitas vezes entendidas como parte de uma sequência temporal de eventos ou fenômenos”<sup>12</sup> (COLLIER, 2011, p.824, tradução nossa). E a segunda, formulada por George e Bennett (2005), que se adequa ao modelo analítico aqui proposto. Segundo os autores, “o método de *process tracing* tenta identificar o processo causal interativo – a cadeia causal e o mecanismo causal – entre uma variável independente (ou variáveis) e o resultado da variável dependente” (GEORGE; BENNETT, 2005, p. 141, tradução nossa)<sup>13</sup>. Esse é objetivo do modelo. Identificar os mecanismos causais, composto pelos empreendedores de políticas – a partir das janelas de políticas, nos âmbitos internacional e nacional – e que conectam as variáveis independentes (fenômenos internacionais significativos e reconfiguração política doméstica) ao resultado (*soft power* do Brasil) da variável dependente (difusão internacional da agenda social).

Em primeiro lugar, propõe-se a aplicação de uma análise *within-case* para cada um deles separadamente, ou seja, o governo FHC, o governo Lula e o governo Dilma. Após esse procedimento, pretende-se a aplicação em *cross-case*, comparando as experiências dos governos. Como destaca Creswell (2007), a partir de uma análise *within-case*, analisa-se cada caso por temas e então se prossegue à etapa de comparação entre esses casos por meio da análise *cross-case*. Starke (2013) discutiu, dentre outros métodos, a combinação desses dois (*within-case process tracing* e *cross-case*) em processos de difusão de políticas. A vantagem em combinar os dois métodos reside na força da análise dos mecanismos de difusão e nos efeitos que ela propicia.

Identificar as evidências de um fenômeno depende principalmente de conhecimento prévio, ou seja, dos conceitos utilizados e que podem ser operacionalizados, podendo ser consultada uma vasta literatura (COLLIER, 2011). Nesse sentido, foi feita uma detalhada análise documental. Em primeiro lugar, foram selecionadas fontes documentais primárias.

---

<sup>12</sup>an analytic tool for drawing descriptive and causal inferences from diagnostic pieces of evidence — often understood as part of a temporal sequence of events or phenomena.

<sup>13</sup>The process-tracing method attempts to identify the intervening causal process—the causal chain and causal mechanism—between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable.

Seguem-se alguns exemplos: os Planos Plurianuais; a evolução do orçamento do Ministério de Relações Exteriores desde 1995; as reformas ministeriais implementadas em cada período (1995-2002; 2003-2016); as mudanças nos organogramas do MRE; os projetos e acordos de cooperação sobre políticas de transferência de renda e de segurança alimentar encontrados na plataforma da ABC e na base de dados Concórdia, do Itamaraty; e leis, decretos e medidas provisórias editadas ao longo de todo o período analisado.

Por fim, foi fundamental recorrer à Biblioteca da Presidência da República, onde estão disponibilizados discursos dos chefes de Estado. Em outros sites oficiais dos ministérios do governo, como o do Itamaraty, podem ser consultados discursos de outras autoridades governamentais (por exemplo, dos ministros) do Brasil, que permitem observar suas posições políticas e as linhas de atuação da política externa, sobretudo a importância da dimensão social. Os discursos realizados pelos presidentes e pelos ministros de Relações Exteriores em instituições internacionais e em outros países são particularmente importantes para avaliar o potencial de difusão da agenda social brasileira no exterior.

Também foram selecionadas fontes secundárias, como livros e textos de periódicos científicos de circulação nacional e internacional sobre as iniciativas de política externa no âmbito multilateral, por exemplo, na UNASUL, no MERCOSUL, na ONU, no grupo dos BRICS e no arranjo formado pela Índia, Brasil e África do Sul (IBAS). Em relação à cooperação internacional do Brasil, os relatórios sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), consistiram em fontes centrais de pesquisa. Finalmente, foram consultadas também matérias de jornais e revistas sobre políticas sociais e política externa.

## 2 GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Este capítulo divide-se em seis partes. Na primeira delas, com o objetivo de identificar o conteúdo da agenda governamental em relação às áreas de assistência social, segurança alimentar e política externa, busca-se descrever as principais ações previstas nos programas de governo e nos planos plurianuais. Na segunda parte, discute-se brevemente a conjuntura política doméstica, sobretudo a formação da coalizão de governo, dos ministérios, e as dificuldades enfrentadas no que concerne ao cenário econômico e às políticas sociais implementadas no período. Na terceira seção, apontam-se os temas prioritários da política externa para o governo e como a agenda social se insere na agenda diplomática. Na quarta parte, analisa-se o processo de evolução das capacidades burocráticas e fiscais do Itamaraty para verificar como ele impacta na implementação das ações externas. Na quinta seção, o objetivo é avaliar o papel da diplomacia presidencial para posicionar o Brasil nos principais fóruns internacionais como um dos principais atores nos debates sobre novos temas globais, especialmente o desenvolvimento social. Na última parte, com o objetivo de identificar esforços de difusão internacional da agenda brasileira de combate à fome e à pobreza, procede-se a uma análise sobre as iniciativas diplomáticas empreendidas por meio da cooperação internacional e sobre a participação do Brasil nas conferências da ONU de desenvolvimento social.

### 2.1 Os programas de governo e os planos plurianuais

Seguindo o argumento de Araújo e Flores (2019), a análise dos programas de governo é fundamental porque são as formas que os partidos utilizam para transmitir suas preferências políticas ao público e porque são documentos confeccionados de acordo com as lideranças partidárias, que estabelecem as diretrizes que guiam as ações do partido no poder. Nesse sentido, serão analisados os dois programas de governo de FHC, elaborados para as eleições de 1994 e de 1998. O objetivo é identificar como as agendas de combate à pobreza e à fome e de política externa foram mobilizadas em ambos e verificar qual o destaque que tais agendas tiveram nos planos plurianuais.

### 2.1.1 Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no primeiro programa de governo (1994)

O primeiro plano de governo, elaborado para as eleições de 1994 foi chamado de “Mãos à obra, Brasil: Proposta de Governo”. Embora a agenda de combate à fome e à pobreza não tenha consistido em um eixo central do documento, ela foi mencionada com algum destaque no capítulo I, intitulado “Um novo projeto de desenvolvimento”, e foi tratada mais detalhadamente em um tópico no capítulo V do documento, cujo título era “A parceria Estado-sociedade”.

No capítulo I, o programa de governo fazia uma proposta de quatro modelos de desenvolvimento para o Brasil: a) modelo economicamente sustentado; b) modelo ambientalmente sustentável; c) modelo de participação ativa na vida internacional; d) modelo de justiça social onde o direito à vida com dignidade seja garantido. Dentre as bases para a implementação desses modelos, sobretudo o último deles, destacam-se a agenda de combate à pobreza e à fome e o programa que viria a se constituir como o principal instrumento dessa agenda, o Comunidade Solidária:

[...] não conseguiremos ter qualquer projeto de país, enquanto continuarmos a conviver com a enorme massa de excluídos e miseráveis. [...] As reformas nas áreas sociais terão como objetivo central proporcionar ao cidadão os bons serviços públicos a que ele tem direito. Além disso, o governo definirá o programa Comunidade Solidária, incorporando e ampliando a experiência brasileira recente em projetos especiais de alimentação, de distribuição do leite e combate à fome (CARDOSO, 2008b).

No capítulo V, no tópico que descreve as ações para o combate à pobreza e à fome, há três aspectos que merecem atenção. O primeiro era a associação da estabilidade econômica à ampliação de gastos sociais. A narrativa do programa de governo enfatiza a reforma do Estado e o controle da inflação como elementos que permitem alavancar mais investimentos na área social. No entanto, reconhece a necessidade de criação de programas sociais específicos.

O segundo aspecto era o interesse em ampliar a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas para o combate à fome e à pobreza. Como exemplo disso, o documento destaca os Comitês da Cidadania e a criação do CONSEA. O programa salientava a importância de instituições filantrópicas e de associações comunitárias, que seriam “[...] mais flexíveis e criativas do que as instituições burocráticas prestadoras de serviços assistenciais” (CARDOSO, 2008b, p.98).

O terceiro aspecto referia-se à divisão de competências sobre os programas sociais. O

objetivo que constava no plano de governo sustentava que a descentralização era a melhor forma de organização de tais programas. Desse modo, a União e os estados seriam responsáveis pelo estabelecimento de diretrizes, pelo aporte de recursos e pela supervisão dos programas, ao passo que os municípios teriam como função gerir e executá-los.

A grande aposta do plano de governo era o Comunidade Solidária. Com uma previsão orçamentária de aproximadamente R\$ 4 bilhões (em valores de 1994), dentre os principais objetivos prioritários, destacavam-se: a coordenação e execução dos programas de combate à fome; a construção e reforma de centros comunitários, escolas e postos de saúde; e o apoio a projetos comunitários de nutrição infantil.

O discurso do então senador e candidato à presidência da República, FHC, também evidencia a importância da agenda de combate à fome e à pobreza. Em anexo no plano de governo consta um discurso proferido por FHC em Brasília, em 1994, no qual a agenda social aparecia como o desafio mais urgente do futuro governo, como deixava claro o candidato: “Não teremos nenhum projeto de país, de desenvolvimento ou de nação enquanto continuarmos a conviver com a enorme massa de excluídos e miseráveis. Vamos combater a miséria e a fome! [...] todos os instrumentos de ação social devem ser mobilizados nessa direção” (CARDOSO, 2008b, p.120). Ele também ressaltava a importância da interlocução entre Estado e sociedade, enfatizando que a própria experiência brasileira em projetos de combate à fome oferecia exemplos significativos dessa relação e que poderiam ser ampliados para outras áreas. Em outras palavras, na área de combate à fome haveria uma participação social relevante na formulação de políticas.

### 2.1.2 A política externa no primeiro programa de governo

A área de política externa foi abordada no capítulo II do plano de governo, intitulado “A construção do novo país”. A leitura do documento demonstra que a lógica de “autonomia pela participação” – que será vista adiante neste capítulo – consistiria no eixo central da política exterior da administração FHC. Reconhecia-se o processo da globalização, da integração regional e o surgimento de novos temas na agenda internacional como fenômenos que moldariam a forma de inserção internacional do Brasil, tendo em vista que geravam maior interdependência entre os países e diluíam as fronteiras entre o doméstico e o internacional, ou



seja, entre a política interna e a política externa.

A dificuldade crescente de se diferenciar as duas políticas evidencia como a política externa se tornava cada vez mais permeável à participação de outros atores domésticos na sua formulação. Como a política externa deveria expressar os avanços político-institucionais e econômicos, cabia gerar novas formas de articulação entre os âmbitos interno e externo. Nesse sentido, no plano de governo defendia-se a necessidade de a política externa ampliar os canais de comunicação com esses atores, por exemplo, o Congresso, universidades, empresariado, imprensa e ONGs.

A partir dessas bases, estabeleciam-se as diretrizes da política externa do governo FHC, cujas principais eram: i) universalismo, ou seja, participação mais ativa em foros internacionais, defendendo o multilateralismo e a ampliação dos processos decisórios internacionais, materializados, sobretudo, na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e nas negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC); ii) desenvolvimento de ações focadas em áreas específicas, tais como o combate à pobreza; iii) fortalecimento das relações com a América Latina e, especialmente, com os países sul-americanos, consolidando o MERCOSUL e impulsionando estudos sobre a implementação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCOSA), com o intuito de escapar de uma dimensão estritamente econômica da integração regional; iv) construir uma política de cooperação com os Estados Unidos e aprofundar as relações com os países do Pacífico, principalmente o Japão; v) fortalecer relações com Rússia, Índia e China e com os países africanos e do Oriente Médio.

### 2.1.3 Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no segundo programa de governo (1998)

A despeito da presença do tema de combate à fome e à pobreza no primeiro programa de governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), deve-se salientar que ele ocupou em certa medida, um lugar marginal no documento. Essa afirmação torna-se mais evidente quando esse plano de governo é comparado ao subsequente, elaborado para as eleições de 1998.

No segundo programa de governo, a agenda social e as políticas de combate à fome e à pobreza, em particular, adquiriram uma importância maior. O documento foi intitulado

“Avança, Brasil: Proposta de Governo”. No seu início, já era possível observar o peso conferido à agenda do combate à pobreza. Ao trabalhar com a ideia de mudança, o plano de governo destacava que o grande objetivo era a “inclusão dos excluídos”. Nesse sentido, seria necessário que “[...] os frutos dessa nova etapa do desenvolvimento brasileiro sejam distribuídos de tal forma e com tal intensidade que permitam melhorar significativamente as condições de vida dos mais pobres” (CARDOSO, 2008a, p.1). Além disso, dentre as diretrizes básicas do programa de governo, o documento previa “avançar, sobretudo, na luta permanente contra a exclusão social, a fome, a pobreza e a desigualdade, realizando uma nova revolução nas políticas sociais e de transferência de renda” (CARDOSO, 2008a, p.3).

Dessa forma, foram apresentados quatro objetivos principais para o que seria “um novo Estado para uma nova sociedade”. O terceiro objetivo era eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, e melhorar a distribuição de renda. Esse objetivo foi dividido em cinco tópicos. O segundo deles previa “ações focalizadas nas áreas críticas” e incluía temas como a erradicação da fome e do trabalho infantil, o aperfeiçoamento dos programas federais de transferência de renda e a assistência social.

Ao analisar os primeiros pontos abordados por esse terceiro objetivo, o documento chama atenção para os êxitos obtidos pelo primeiro mandato de FHC. Em primeiro lugar, nota-se uma associação entre a conquista da estabilidade econômica – viabilizada por meio do Plano Real – à redução do número de famílias pobres e indigentes, como deixa claro o seguinte trecho: “[...] mais de dez milhões de brasileiros superaram a linha da pobreza absoluta graças ao Plano Real [...]” (CARDOSO, 2008a, p.7). E em segundo lugar, apontavam-se os avanços obtidos pelos programas sociais, sobretudo pelo Comunidade Solidária. Nesse sentido, ressaltavam-se o aprimoramento da gestão de tais programas, um maior investimento na área social de modo geral, e a instituição de uma nova política assistencial, mais focalizada, que foi possível de ser implementada por intermédio do Comunidade Solidária.

Tendo esses dois êxitos como referência, o programa de governo estabeleceu novas diretrizes para cumprir o objetivo de eliminar a fome e a pobreza. Todas elas dependiam do desenvolvimento das capacidades do Estado, especialmente a capacidade fiscal e a capacidade administrativa. Em relação à capacidade fiscal, destacavam-se as seguintes diretrizes: o aumento do impacto distributivo do gasto público em programas sociais, ou seja, “gastar melhor para poder investir mais no combate à fome e à pobreza”; o aumento do impacto distributivo do total de recursos transferidos, de modo a coibir fraudes e melhorar a focalização dos programas, por exemplo, o Bolsa Escola; e o desenvolvimento de uma política nacional de

transferência de renda, conjugando diferentes programas federais que já existiam, tais como o seguro-desemprego e o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A ênfase do presidente FHC no combate à fome e à pobreza e na focalização das ações para esse fim voltaram a ser mencionadas quando se apresentaram detalhadamente as medidas que deveriam ser implementadas para a consecução do terceiro objetivo:

Vencer a fome e a miséria é tarefa de todos – Estado e sociedade. Mas a parte que cabe ao poder público, federal, estadual e municipal é intransferível. O presidente Fernando Henrique quer o segundo mandato exatamente em nome desse compromisso: aprofundar o esforço desencadeado nestes quatro anos de governo em mobilizar recursos, vontade, energia, competência e imaginação para melhorar as condições de vida do povo mais pobre, eliminando a fome e combatendo sem trégua a miséria.

[...] o presidente Fernando Henrique tem claro que é indispensável para todos fazer a coisa certa: agir depressa, gastando bem o que houver a gastar em programas e medidas nitidamente focalizadas para acabar com a fome e resgatar da pobreza absoluta os milhões de brasileiros que ainda permanecem nessa condição (CARDOSO, 2008a, p.72).

Nos tópicos do terceiro objetivo – as ações focalizadas nas áreas críticas – o primeiro tema tratado era a erradicação da fome e da desnutrição infantil. Nele, foram exaltados a ampliação do programa merenda escolar e o aumento da produção de alimentos por meio do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O penúltimo tópico tratava do aperfeiçoamento dos programas federais de transferência de renda. De acordo com o documento, “a existência e o constante aprimoramento de tais programas são fundamentais no combate à fome e na redução da pobreza” (CARDOSO, 2008a, p.92). A proposta mais relevante era a implantação do Bolsa Escola, em cooperação com os municípios, e que já havia sido sancionada em lei por FHC.

Por fim, o último tópico abordava a assistência social de modo geral, voltada para a ampliação dos direitos sociais. O trecho mais significativo é aquele que resume as ações para essa área. Elas salientavam algumas características centrais da atuação do governo na área social, tais como a focalização dos programas, a descentralização das políticas e a interlocução entre o Estado e a iniciativa privada:

As ações na área da assistência vêm sendo ampliadas, conjugando de forma articulada a concessão de benefícios e a oferta de serviços sociais a seus beneficiários. Sem se afastar da idéia central da universalização, reforçou-se a seletividade e o foco dirigido, na montagem dos programas sociais. No plano institucional, essas estratégias permitiram descentralizar os programas governamentais, bem como a formação de parcerias entre entidades públicas e privadas. Mais do que isso, introduziram a noção de prioridade da agenda social como compromisso da União, estados e municípios (CARDOSO, 2008a, p.94).

Apesar de a agenda de assistência social ter adquirido maior centralidade no segundo programa de governo do que no primeiro, essas ações supracitadas apresentam certas semelhanças com aquelas implementadas no primeiro governo, por exemplo, a insistência em parcerias com entidades não-estatais e a aposta na característica de focalização dos programas.

#### 2.1.4 A política externa no segundo programa de governo

No campo da política externa, seguia-se o mesmo modelo do primeiro programa de governo. Focava-se na necessidade de se efetuar maior conexão entre os âmbitos interno e externo, por meio da qual a política externa expressaria as conquistas domésticas no plano internacional, tais como o sucesso do Plano Real, o fortalecimento da democracia e as reformas do Estado. Com essas credenciais positivas, seria possível criar condições externas mais favoráveis ao desenvolvimento do Brasil e garantir ao país uma presença mais pujante nos debates de grandes temas da agenda internacional.

Para que isso fosse possível, as diretrizes da política externa compreendiam uma atuação da diplomacia especialmente a partir de uma lógica multilateralista, sobretudo na OMC, e trabalharia para robustecer o processo de integração regional por meio da consolidação do MERCOSUL e do aprofundamento das relações com os países vizinhos. Além disso, defendia-se a construção de uma integração hemisférica equilibrada, pautada pela cautela nas negociações sobre a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA) e nas relações maduras com os Estados Unidos. Outra diretriz incluía a UE como um espaço fundamental com o qual o Brasil deveria ampliar a qualidade das relações comerciais, o que poderia consolidar o papel do país como *global trader*. Também foi citado o estreitamento de laços com os países africanos, como a África do Sul e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), com a China, Rússia, Japão e Leste Europeu, reiterando a vocação universalista da política externa, tal como exposto no plano de governo anterior.

Reconhecia-se ainda os impactos econômicos negativos advindos da conjuntura internacional no fim da década de 1990. Nesse caso, destacava-se o papel do Brasil como um ator que mobilizava outros líderes globais na contenção dos choques provocados pela volatilidade dos capitais financeiros e que lutava para corrigir os desequilíbrios do comércio

internacional. A construção de uma ordem econômico-comercial mais justa permitiria à política externa defender, no âmbito internacional, maior igualdade social. Finalmente, sustentava-se novamente que o Brasil participaria ativamente dos debates dos novos temas da agenda internacional e do processo de reforma da ONU e de outras instituições internacionais.

#### 2.1.5 Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no primeiro plano plurianual (1996-1999)

Os planos plurianuais, criados pela Constituição de 1988, são indicadores importantes da implementação da agenda governamental. A análise deles serve como termômetro para observar se as propostas contidas no programa de governo – ainda no processo de candidatura – estão de fato sendo levadas em consideração e postas em prática pelo Executivo. O primeiro plano foi o de 1991-1995, no governo de Fernando Collor de Mello, elaborado com o objetivo de cumprir formalmente os princípios constitucionais (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009).

Segundo a Constituição, o envio do plano plurianual (PPA) ao Congresso Nacional é obrigatório até o dia 31 de agosto do primeiro ano de governo. Desse modo, durante o governo FHC, sua administração teve de enviar ao Congresso dois planos plurianuais: o primeiro foi enviado em 1995, compreendendo o período de 1996-1999, e o segundo foi enviado em 1999, e cobriu o período de 2000-2003. A realização desse primeiro PPA foi fundamental porque foi a partir desse momento “[...] que os planos plurianuais passam não só a se constituir no principal elemento organizador da ação governamental, mas também a apresentar os grandes objetivos e delineamentos estratégicos a serem desenvolvidos para cada período de quatro anos” (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p.90). Assim como no caso dos programas de governo de 1994 e de 1998, os planos plurianuais apresentam diferenças no que concerne à prioridade da agenda de combate à fome e à pobreza.

O primeiro PPA refletiu o plano de 1994, conferindo importância marginal a essa agenda. Ele abrangia três grandes diretrizes da ação governamental: i) construção de um Estado moderno e eficiente; ii) redução dos desequilíbrios espaciais e sociais do país; iii) modernização produtiva da economia brasileira. Cada uma dessas diretrizes estava associada a estratégias que permitiriam ao governo pôr em prática sua agenda. Ligada à segunda diretriz estava a “mobilização da sociedade e comprometimento de todo o governo para a erradicação da miséria e da fome” (BRASIL, 1996a, p.3). A lei do PPA também descrevia os objetivos e metas da ação

do governo. Havia um tópico sobre o tema do desenvolvimento social, subdividida em vários setores, dentre eles, a assistência social.

É importante ressaltar também o papel do IPEA e o objetivo de incentivar maior participação da sociedade em mecanismos que buscassem a redução das desigualdades sociais. Salienta-se o estudo de 1994 do IPEA contendo diagnóstico sobre o problema da fome e intitulado “O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar”, que foi uma das bases para as ações de desenvolvimento social previstas no PPA. Especificamente na área de assistência social, havia apenas três tópicos, sendo que o de maior destaque era o que se referia à instituição do BPC.

#### 2.1.6 A política externa no primeiro plano plurianual

Na área de política externa, o primeiro PPA era pouco denso. Havia objetivos sobre a integração regional na seção sobre “Indústria e Comércio Exterior”, na qual se salientava o desejo de consolidação da união aduaneira do MERCOSUL, o fortalecimento da atuação do Brasil no sistema multilateral de comércio e a melhoria nos mecanismos de defesa contra práticas comerciais desleais. Na seção sobre “Relações Exteriores”, afirmava-se de maneira muito genérica que o país deveria ampliar sua participação em foros e processos decisórios regionais e internacionais e aumentar seus acordos e parcerias externas, que permitiriam uma melhor inserção na economia internacional e incrementariam os fluxos comerciais.

#### 2.1.7 Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no segundo plano plurianual (2000-2003)

O segundo PPA também refletiu o segundo programa de governo, de 1998. A agenda de combate à pobreza e à fome passou a ser central para o governo FHC, tendo sido estabelecida como a terceira diretriz estratégica da lei do PPA, cujo objetivo era o de “combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social”.

Na parte em que foram elencados “macroobjetivos” que cumpririam as diretrizes, os

itens 16, 18 e 19 evidenciavam a importância do tema na agenda governamental. Respectivamente, tais itens pretendiam: “combater a fome”; “erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente”; e “assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social”. O item 16 previa que o governo se concentrasse em realizar ações emergenciais em focos agudos de fome e miséria, sobretudo por meio da distribuição de cestas básicas, em parceria com estados e municípios, e da promoção de orientação alimentar. O item 18 associava a erradicação do trabalho infantil à educação, ao propor a garantia da jornada escolar estendida a crianças retiradas do trabalho e a ampliação do número de Bolsas Escola. Por fim, o item 19 pretendia reforçar a focalização dos programas de renda mínima e descentralizá-los para envolver os estados e municípios na sua implantação. Além disso, propunha o apoio a iniciativas não-governamentais.

#### 2.1.8 A política externa no segundo plano plurianual

A exemplo do PPA anterior, a área de política externa manteve-se como um elemento abordado com pouca profundidade. Ela foi tratada no item 13, intitulado “Fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais”. Repetia-se a necessidade de promover a inserção do Brasil na economia global, de consolidar o MERCOSUL e estreitar ainda mais as relações com os países sul-americanos. E reiterava-se também o objetivo de ação diplomática a partir da defesa do multilateralismo, sobretudo nos âmbitos financeiro e comercial internacionais.

## 2.2 **A conjuntura política e a agenda social do governo**

Apoiado pela consolidação do Plano Real, a vitória de FHC nas eleições de 1994 ocorreu com folga, tendo obtido aproximadamente 54% dos votos válidos logo no primeiro turno. De acordo com Abranches (2018), nas eleições para o Congresso, o PSDB, partido do novo presidente, teve um crescimento expressivo, passando a ter a terceira maior bancada na Câmara dos Deputados, com 63 parlamentares, e a quarta no Senado, com nove senadores. As primeiras e segundas bancadas em ambas as casas ficaram, respectivamente, nas mãos do Partido do

Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e do Partido da Frente Liberal (PFL), que formavam, juntamente com o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), a coalizão do governo FHC. Desse modo, o presidente tinha maioria nas duas casas do Congresso Nacional, contando com 57% dos votos na Câmara e 58% no Senado. No início do primeiro mandato, esse arranjo tornou-se ainda mais vantajoso com a vitória do PFL para presidir a Câmara<sup>14</sup> e do PMDB para presidir o Senado<sup>15</sup>.

Nas eleições de 1998, a despeito dos efeitos das crises financeiras globais sobre a economia brasileira – já exploradas no capítulo 1 – FHC conseguiu reeleger-se novamente no primeiro turno, conquistando 53% dos votos. No Congresso Nacional, o cenário desenvolveu-se de modo similar ao primeiro mandato, tendo sido favorável ao governo. O PSDB tornou-se a segunda maior bancada na Câmara, com 99 deputados, enquanto o PFL assumiu a primeira, e o PMDB caiu para a terceira. No Senado, a ordem das bancadas manteve-se. O PMDB seguiu com a primeira, o PFL com a segunda, e o PSDB com a terceira, sendo representado por 15 senadores. Na Câmara, a coalizão controlava 74% das cadeiras, ao passo que, no Senado, esse número era de 79% (ABRANCHES, 2018).

Ao longo dos dois mandatos de FHC, houve um movimento de enxugamento da máquina pública, o que reduziu as capacidades fiscais e burocráticas do Estado. No início do primeiro mandato, a composição ministerial do governo foi de 30 pastas, duas a mais do que no governo anterior, de Itamar Franco. Uma mudança importante nesse momento foi a extinção do Ministério de Bem-Estar Social. Entretanto, a área de assistência social foi incorporada ao Ministério da Previdência, que passou a ser intitulado Ministério da Previdência e da Assistência Social. No final do primeiro termo de FHC, com a reeleição consumada, o presidente promoveu nova reforma ministerial e, entre fusões e criação de novas pastas, manteve-se um total de 30 (ESTADÃO, 2022).

No primeiro ano do segundo mandato, em 1999, a persistência dos efeitos das crises financeiras globais, expressos pela alta desvalorização do real e pelo aumento da inflação, dificultava a recuperação econômica nacional. Esses fatores geravam dificuldades para preservar o equilíbrio da coalizão política e afetavam negativamente a popularidade do presidente. Desse modo, FHC promoveu nova reforma ministerial, criando pastas e substituindo ministros. Se, por um lado, essas mudanças ampliavam o controle do presidente sobre a coalizão, por outro, gerava insatisfação do PMDB, um dos principais sócios do governo, o que

---

<sup>14</sup> O então deputado Luís Eduardo Magalhães foi eleito em 2 de fevereiro de 1995.

<sup>15</sup> O então senador José Sarney assumiu a presidência.



acabava desequilibrando a base de apoio da administração de FHC (ABRANCHES, 2018). Com as modificações, a quantidade de ministérios foi reduzida a 26. Até o fim do mandato, em 2002, esse número elevou-se a 27, quando o governo criou, em 2001, a Corregedoria-Geral da União, que recebeu *status* de ministério (ESTADÃO, 2022).

Apesar dos obstáculos internos da coalizão política, o presidente agiu para preservá-la, e tal sustentação, aliado ao apoio de outros segmentos sociais, ajudou a conformar uma agenda de combate à pobreza. Como afirma Melo (2005), houve um consenso entre setores mais conservadores (parlamentares, opinião pública e elites empresariais) em torno da necessidade de se estabelecer uma agenda de redução da pobreza, o que resultou na constitucionalização da vinculação de recursos para esse fim. Esse consenso, no entanto, foi obtido sobretudo à grande capacidade institucional do Executivo de “[...] conciliar as demandas de sua coalizão de apoio com o insulamento da política social da competição política mais ampla” (MELO, 2005, p.881). Em outras palavras, ainda que tenha havido participação social na formulação de políticas sociais, o governo aderiu a uma estratégia de atender aos anseios de sua coalizão de apoio de modo que isso o blindou da resistência de setores sociais mais progressistas.

A obtenção de espaço da agenda de combate à pobreza articulada pelo governo, entretanto, não ocorreu sem obstáculos significativos. O quadro político doméstico e a situação econômica debilitaram a popularidade do presidente e propiciaram um quadro de piora dos indicadores sociais, evidenciando que as políticas governamentais para o combate à fome e à pobreza não haviam sido suficientes para mitigar os efeitos da turbulência política e econômica que assolou o país naquele período. Em outras palavras, as articulações em torno da aprovação da reeleição, da reforma da previdência, um quadro de baixo crescimento econômico, as pressões de opositores políticos pelo *impeachment* do presidente, a crise do setor elétrico – marcada pelos “apagões”, que impactavam os preços da energia – e a conjuntura externa desfavorável em função das crises financeiras globais e dos ataques aos Estados Unidos<sup>16</sup>, impossibilitaram que as políticas sociais fossem mais efetivas na luta contra a fome e a pobreza.

A organização da área de desenvolvimento social<sup>17</sup> do governo FHC estava subordinada ao Plano Real e dependia do cumprimento das propostas da agenda político-econômica do governo: estabilidade macroeconômica; austeridade fiscal; reforma do Estado; e desenvolvimento econômico sustentado. A partir delas, Faria (2003) elencou os princípios organizadores e os eixos estruturantes da estratégia de desenvolvimento social. Os princípios

---

<sup>16</sup> Sobre esses fatores, ver mais em Ricupero (2017) e Abranches (2018).

<sup>17</sup> O responsável pela área era o professor Vilmar Evangelista de Faria, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

eram: a) universalidade, solidariedade e igualdade de oportunidades; b) participação (ampliação dos espaços públicos e das formas de participação social no ciclo de políticas públicas); c) descentralização política; d) parcerias (estabelecimento de compromissos com a sociedade civil, como empresas, sindicatos, igrejas e ONGs). E, dentre os eixos estruturantes, destacavam-se ações importantes na área de assistência social: i) desenvolvimento de iniciativas com a finalidade de reduzir a pobreza “mais aguda” no curto prazo a partir de programas focalizados, como o Comunidade Solidária; ii) implementação e aperfeiçoamento dos programas de transferência direta de renda voltados para situações de necessidade e de risco, por exemplo, o Bolsa Escola.

A agenda proposta por Faria foi sendo implementada ao longo do governo FHC, de modo que se consolidou uma rede de proteção social (DRAIBE, 2003). No primeiro mandato, deu-se início a um processo de institucionalização dessa rede:

Foram [...] implantadas, em todo o país, as instituições e os órgãos do novo sistema: Conselho Nacional da Assistência Social [...], Fundo Nacional da Assistência Social, os conselhos e os fundos estaduais e municipais. Ao final do primeiro período do governo FHC, o país já contava com um sistema nacional de assistência social de forte institucionalidade, apoiado em fundos, órgãos e conselhos estaduais e municipais e periodicamente mobilizado por conferências nacionais, foro privilegiado da formação da política (DRAIBE, 2003, p.87).

No segundo mandato, esse processo continuou avançando, com a aprovação do Fundo de Combate à Pobreza, em 2000, e com a criação dos programas sociais Agente Jovem, Bolsa Alimentação e Bolsa Escola, em 2001, e o Auxílio-Gás, em 2002. Nesse período, o eixo público do Comunidade Solidária também foi redesenhado, passando a se chamar “Comunidade Ativa” (DRAIBE, 2003). Apesar da criação do Bolsa Escola pelo governo federal ter ocorrido apenas no fim do segundo mandato de FHC, vale ressaltar que a experiência do programa começou a nível local e deveria continuar a ser realizada nesse âmbito, contando com o apoio normativo, logístico e financeiro da União. Como destaca Coêlho (2009), as primeiras experiências do Bolsa Escola ocorreram nas cidades de Brasília e Campinas, em 1995, e depois foram copiadas por aproximadamente cem municípios.

Não obstante esses avanços, a estruturação da área de assistência social desenrolou-se em meio a disputas. Havia uma discordância entre o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e o governo sobre o conceito de assistência social. Por um lado, o governo entendia que a organização do sistema de proteção social deveria se centrar em programas de transferência de renda para a camada mais pobre da população. Ou seja, tratava-se de programas com características focais, e não havia uma estrutura institucional que permitisse organizá-los

nacionalmente. Nesse sentido, o governo priorizava o Comunidade Solidária como estratégia no combate à pobreza por meio de parcerias com Organizações da Sociedade Civil sem que elas apresentassem conexões com a política de assistência social. Por outro lado, os membros do CNAS formavam um movimento em defesa do reforço da responsabilidade do Estado pela política de assistência social (BICHIR; GUTIERRES, 2019).

A base teórica do Comunidade Solidária estava ancorada no projeto de reforma institucional do então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira. Tal projeto tinha como eixo a “[...] criação de instituições normativas e organizacionais que viabilizassem uma reforma para a gestão da coisa pública, tendo em vista dois critérios: democracia e eficiência” (PERES, 2005, p.113). E a função do Comunidade Solidária era aprimorar os programas federais de combate à miséria e à fome direcionados para regiões mais vulneráveis, e coordenar e focalizar suas ações segundo critérios técnicos de necessidade e eficácia, promovendo uma articulação efetiva entre os diferentes níveis de governo e realizando novas iniciativas sociais em parceria com a sociedade civil (TIEZZI, 2004; FARIA, 2003).

No âmbito do programa, foi criado o Conselho da Comunidade Solidária que, embora tenha sido concebido como um espaço público, de modo a estreitar a relação entre Estado e sociedade, enfrentou percalços importantes. Peres (2005) argumenta que a articulação do governo com a sociedade por meio de ONGs significou um rompimento com a LOAS, que preconizava mecanismos de articulação e participação da sociedade civil e propunha uma ruptura com o modelo antigo de assistência social pautado pela associação com entidades filantrópicas. Ainda que o Comunidade Solidária preservasse um sistema participativo, o grande espaço de debate era o Conselho da Comunidade Solidária, presidido por Ruth Cardoso. Além disso, o Estado deixou de ser o único financiador e gestor das políticas sociais, já que delegava recursos e a execução de determinados programas a ONGs, ou seja, “[...] partes significativas dos serviços sociais são transformadas em entidades públicas não-estatais” (PERES, 2005, p.117). O foco do governo em promover reformas que garantissem um novo modelo administrativo ao Estado e que visassem à estabilização econômica reforçava essa ótica sobre esse tipo de gestão de programas sociais, como o Comunidade Solidária. Como salienta Cohn (1999):

[...] essa comunhão artificial que se estabelece entre reforma administrativa e reforma do Estado, cuja expressão mais acabada são as novas experiências de gestão através de organizações sociais, cooperativas de trabalho, autogestão, dentre outros, torna-se sinônimo da implementação da racionalidade própria do setor privado na gestão do

setor público estatal, fazendo com que este atue sob a mesma lógica de custo/efetividade que comanda o setor privado (COHN, 1999, p.193).

Além desses problemas, a criação do Conselho da Comunidade Solidária gerou o fim do CONSEA, tendo se tornado seu substituto. Uma das justificativas para a formação do novo conselho era dar maior visibilidade e transparência ao Comunidade Solidária, contribuindo para mobilizar os outros dois níveis de governo (estados e municípios), atores da sociedade civil e integrantes de ministérios (LAMPREIA, 1995). Em teoria, a estrutura do novo conselho não se diferenciava do CONSEA, mas na prática, sua extinção punha fim a um espaço de debates voltado especificamente para questões sobre combate à fome, dando lugar a uma estrutura mais difusa. Como afirma Yazbek (2004), os impactos negativos dessa medida foram explorados pelo documento sobre o programa Fome Zero, que será explorado no próximo capítulo.

Em suma, apesar de o governo ter desenvolvido mecanismos institucionais relativos à agenda de combate à fome e à pobreza, os entraves político-econômicos domésticos obstaculizaram o andamento das políticas sociais. A esse respeito, Cohn (1999) ressalta que havia uma contradição de base entre a proposta de ajuste fiscal e de estabilização econômica do governo e a possibilidade de promoção de políticas sociais com impactos efetivos sobre o desenvolvimento social. Isso era evidenciado pelo quadro de recessão econômica e de corte de gastos que havia gerado efeitos negativos sobre a taxa de desemprego e da pobreza, cujo aumento era visível no segundo mandato de FHC (COHN, 1999; TOLEDO, 1999; SOLIANI, 2000).

Diante dessa conjuntura doméstica adversa e dos caminhos adotados pelo governo, a agenda social não teria como prosperar firmemente. Da mesma forma, a conjuntura internacional conturbada também gerou obstáculos à conexão dessa agenda com a política externa. Embora ela tivesse sido inserida como tema da política exterior, ela não era prioritária para a agenda diplomática, tornando mais difícil o exercício de um papel de líder global no combate à fome e à pobreza. Em resumo, seguindo o modelo de Kingdon, devido à falta da confluência entre as correntes políticas (a conjuntura externa, a dinâmica política doméstica e as políticas de transferência de renda) não se abriram janelas de oportunidade que gerassem um cenário favorável para o principal empreendedor de políticas – o presidente FHC – alterar o curso da agenda social. De fato, como visto, na parte final do seu mandato, ele tentou realizar esse movimento a partir da federalização do Bolsa Escola e da criação das outras políticas de transferência de renda, porém já fora do tempo ideal, dificultando o atingimento de êxitos por meio da difusão internacional de tais políticas.

### 2.3 Política externa: principais temas da agenda

O período pós-Guerra Fria promoveu alterações na ordem internacional que impactaram a política externa brasileira. Diversas tendências eram apontadas pelos especialistas, por exemplo, a consolidação de um cenário unipolar em que os Estados Unidos seriam hegemônicos ou, de modo contrário, a existência de uma ordem multipolar, composta por várias coalizões que conduziriam os temas da agenda internacional (FONSECA JÚNIOR, 1998). De todo modo, havia uma “[...] expectativa de que a paz liberal pudesse ser o fio condutor de um novo sistema internacional, sucessor da bipolaridade Leste-Oeste, mais consensual em torno da democracia e da liberalização dos mercados” (MILANI, 2017, p.35-36). Paralelamente, no âmbito doméstico, o crescente processo de democratização no Brasil ensejou uma ampliação do debate de temas diplomáticos (FONSECA JÚNIOR, 1998).

Nesse contexto de transição, como sustenta Fonseca Júnior (1998), o Brasil teve de passar por uma “renovação de credenciais”, de modo a participar mais ativamente das discussões sobre os novos temas da agenda internacional e das principais decisões globais. O anseio brasileiro de se envolver em diversas negociações internacionais e na definição de novos quadros normativos – como a definição de novas regras sobre o comércio internacional, a partir da criação da OMC – representou o abandono de uma posição em que o país resguardava uma “autonomia pela distância”, isto é, buscava se afastar dos debates de temas polêmicos para evitar alinhamentos não desejados. Como consequência, a atuação externa do Brasil passou a estar centrada em uma lógica de “autonomia pela participação”, que significa ter “[...] um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais” (FONSECA JÚNIOR, 1998, p.368).

A substituição da “autonomia pela distância” pela “autonomia pela participação” foi operada principalmente pelo governo FHC, cuja política externa se tornou mais proativa, buscando incorporar as mudanças promovidas pelo processo de globalização. Dessa forma, ao aderir às normas e regimes internacionais em construção em meados da década de 1990, a diplomacia brasileira almejava criar um ambiente externo mais favorável e institucionalizado para o desenvolvimento econômico nacional e para a superação dos problemas sociais (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Ricupero (2017) elabora argumento semelhante, ao destacar que as novidades da “autonomia pela participação” se concentraram na adoção de uma postura

mais propositiva para influenciar o aperfeiçoamento das normas internacionais, garantindo maior peso ao Brasil nos debates sobre o processo decisório que buscava edificar uma nova ordem internacional. Essa postura foi implementada especialmente na decisão do governo de assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), revertendo uma posição histórica brasileira de não aderir ao tratado. A revisão da conduta do Brasil teve estreita relação com o objetivo da política externa de reformar o CSNU e conquistar uma cadeira permanente no órgão (GAZIR; GIRALDI, 1997). Apesar disso, a adesão do Brasil não ocorreu sem críticas<sup>18</sup>.

Em suma, em relação à política externa de FHC, é possível afirmar que

[...] a congruência com a agenda global foi a premissa suprema da política externa do governo Fernando Henrique Cardoso, definida pela fórmula da autonomia pela participação, juntamente com a aspiração a uma posição mais fortalecida na arena global. O governo pretendia eliminar a percepção negativa do Brasil na comunidade internacional, especialmente no setor financeiro, e convencer seus parceiros de que o país estava preparado tanto para arcar com as obrigações na economia mundial quanto para tirar vantagens de seus benefícios (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011, p.102).

Os principais eixos que compunham a agenda da política externa convergiram com aquilo que havia sido proposto nos programas de governo e nos planos plurianuais. O entorno regional consistiu em um dos alicerces centrais de articulação da inserção externa do Brasil (SILVA, 2009). A maior prioridade, ao longo dos dois mandatos de FHC, era o MERCOSUL; no segundo mandato, ela estendeu-se à toda a América do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Essa extensão deveu-se, como já foi dito no capítulo 1, às crises financeiras globais da segunda metade da década de 1990, que afetaram o funcionamento do bloco do Cone Sul.

Em resposta a esse quadro, o chanceler Luiz Felipe Lampreia – cujo período no cargo foi de 1995 até 2001 – pretendeu relançar o MERCOSUL, modificando os rumos do bloco (SILVA, 2009). Esse processo culminou na realização da I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, em Brasília, em 2000, que contou com a presença dos 12 Chefes de Estado dos países da região, consolidando a chamada “sul-americanização” da política externa de FHC (RICUPERO, 2017). Houve também uma II Cúpula, que ocorreu em 2002, na cidade de Guayaquil, Equador. Nessa reunião, FHC deixou ainda mais claro a prioridade da política externa em aprofundar a integração sul-americana. O presidente criticou o protecionismo dos países desenvolvidos e a morosidade nas negociações entre o MERCOSUL e a UE, exprimiu

---

<sup>18</sup> O chanceler Luiz Felipe Lampreia reclamou da desigualdade de tratamento que era conferido aos países que haviam assinado o acordo, tendo em vista que o TNP tolerava a política de fabricação de armas de alguns países, enquanto era mais rígido em relação a outros (GAZIR; GIRALDI, 1997).

certa resistência à ALCA e defendeu a associação do MERCOSUL com a Comunidade Andina (SILVA, 2009).

Afora a América do Sul, a atuação externa do Brasil sucedeu-se em diversos cenários, conformando uma perspectiva “multifacetada” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Ou seja, de novo convergindo com a agenda política estabelecida pelo governo para a área de política exterior, a diplomacia brasileira abraçou o multilateralismo como elemento norteador da inserção internacional. Como ressalta Silva (2009), “deprimindo o papel do bilateralismo nas relações internacionais, o posicionamento brasileiro foi de defesa do constante multilateralismo nas relações internacionais, principalmente quanto às questões econômico-comerciais (adesão à Organização Mundial do Comércio)” (SILVA, 2009, p.124). O próprio FHC sustentou essa ideia ao refletir sobre o protecionismo agrícola dos países europeus, o que travava as negociações entre MERCOSUL e UE. Na visão do presidente, isso justificava a opção pelo multilateralismo e o reforço das ações do Brasil na OMC. O caminho da via multilateral era crucial para a consecução dos objetivos da política externa de “[...] assegurar maior institucionalização, maior transparência nas decisões, e democratização crescente dos processos deliberativos nos órgãos internacionais” (CARDOSO, 2006, p.602).

Além dos temas já referidos, o multilateralismo manifestou-se especialmente a partir das seguintes agendas da política exterior: as negociações da ALCA; a busca pela reforma do CSNU e por uma nova ordem financeira global; e a intensificação das relações bilaterais com a CPLP e com países emergentes como Rússia, China, Índia e África do Sul (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). No que diz respeito à Rússia, embora tenha havido crescimento dos fluxos de comércio (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011), as relações bilaterais tenham gerado acordos de cooperação e o país tenha sido alçado a uma condição de parceria estratégica, o contexto de instabilidade político-econômica no fim dos anos 1990 prejudicou avanços em direção a novas formas de cooperação (SILVA, 2009).

A Ásia era vista como uma região de atuação fundamental em função do seu potencial de cooperação e perspectivas de maiores intercâmbios comerciais, além de abrigar blocos regionais com os quais o Brasil poderia ampliar relações (SILVA, 2009). Nesse contexto, o relacionamento com a China também alcançou o status de parceria estratégica, tendo sido marcado por estreita cooperação tecnológica – por exemplo, no lançamento de satélites – e pelo incremento do comércio bilateral, sendo que a China alcançou a posição de segundo maior parceiro comercial do Brasil (SILVA, 2009; VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Ademais, a China apoiou o objetivo da política externa brasileira de ingressar no CSNU, ao passo que o

Brasil respaldou a entrada chinesa na OMC. As relações com a Índia, a exemplo de Rússia e China, também adquiriram a condição de parceria estratégica (SILVA, 2009). Em viagem ao país em 1996, o governo brasileiro apoiou a candidatura indiana ao CSNU e, em 1998, durante visita do presidente da Índia Kocheril Raman Narayanan ao Brasil, ele retribuiu o apoio (FOLHA DE S.PAULO, 1998a). Apesar disso, o país denunciou o acordo de Cooperação no Uso Pacífico da Energia Nuclear com a Índia, em retaliação aos testes realizados pelos indianos (FOLHA DE S.PAULO, 1998b), o que esfriou as relações bilaterais. Mesmo sendo considerada uma parceria estratégica, essas relações não tiveram o mesmo dinamismo que aquelas com a China (SILVA, 2009). Como destacam Vigevani e Cepaluni (2011), não houve resultados concretos e o desempenho do intercâmbio comercial não foi positivo.

No que concerne ao continente africano, as relações foram marcadas por distanciamento e seletividade, considerando-se que a política externa se orientou principalmente em direção à África do Sul, “[...] que passou a ser vista como uma possível aliada no plano multilateral e uma parceria importante no plano do comércio bilateral” (SILVA, 2009, p.243). Com o fim do *apartheid*, houve maior aproximação entre o Brasil e a África do Sul, mas a falta de complementaridade econômica prejudicou o avanço das relações (VIGEVAANI; CEPALUNI, 2011). Embora FHC tenha destacado a papel da liderança sul-africana, a diplomacia brasileira para a região foi praticamente abandonada, tendo adotado um perfil bastante contido (SILVA, 2009).

O multilateralismo da política externa brasileira expressou-se ainda por meio da participação do Brasil em diferentes fóruns internacionais, que se desenrolaram em um contexto de surgimento e consolidação de novos temas da agenda internacional. Antes limitados ao âmbito nacional, esses temas globais foram legitimados pela realização de várias conferências multilaterais. Ao contrário dos anos de 1980, a década de 1990 foi marcada por uma grande mobilização de foros diplomáticos, incentivada especialmente pelo fortalecimento das sociedades civis. Tais foros traduziram-se nas conferências internacionais promovidas pela ONU, fazendo com que esse período ficasse conhecido como a “década das conferências” (ALVES, 2018).

Um dos principais temas globais de destaque foi o desenvolvimento social, cujos debates ocorreram na primeira Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, que ocorreu em 1995, em Copenhague, na Dinamarca. Essa Cúpula definiu três áreas prioritárias que deveriam ser examinadas: integração social dos grupos mais marginalizados, alívio e redução da pobreza e expansão do emprego produtivo (ALVES, 1997; LAMPREIA, 1995). Um dos



compromissos estabelecidos no relatório final da Cúpula foi promover uma nova reunião cinco anos depois, na cidade de Genebra, em 2000 – conhecida como Copenhague +5 – para revisar e avaliar as medidas que os países haviam implementado no campo do desenvolvimento social (UNITED NATIONS, 2000).

Nesse caso, a política externa do governo FHC manteve sua orientação de “autonomia pela participação”, considerando-se que teve um papel ativo na conferência, refletindo a diretriz da política exterior presente no segundo programa de governo, que pregava uma atuação assertiva do Brasil nas discussões sobre os temas globais. É importante ressaltar que a preparação brasileira para o evento envolveu a participação de atores de vários segmentos sociais<sup>19</sup> (ALVES, 1997; LAMPREIA, 1995), fora do círculo restrito do Itamaraty, também coincidindo com um dos objetivos de política exterior do primeiro programa de governo: aprofundar a interlocução com outros atores domésticos.

Essa abertura da política externa, que paulatinamente a consolidava como uma política pública, teve como base a edição do Decreto de 3 de fevereiro de 1994 – ainda durante o governo de Itamar Franco, no qual o MRE era comandado por Celso Amorim – que criou um Comitê Nacional para a preparação da participação do Brasil na Cúpula de Copenhague. Ele previa uma coordenação interburocrática dos trabalhos, já que dispunha que o Comitê seria integrado por ministérios e secretarias (BRASIL, 1994). Esse decreto foi atualizado no governo FHC pelo Decreto de 17 de janeiro de 1995, pois a nova administração havia feito uma reforma ministerial e criado programas, como o Comunidade Solidária, cujo Conselho foi acrescentado como um dos novos integrantes do Comitê (BRASIL, 1995a)<sup>20</sup>.

A participação brasileira na Cúpula de Copenhague foi um primeiro passo para que o país pudesse, posteriormente, exercer maior influência na agenda internacional a partir da inserção externa de suas políticas sociais. Como destaca Cervo (2002), “a realização da Conferência de Cúpula sobre o Desenvolvimento Social [...] foi considerada uma vitória

<sup>19</sup>Alves (1997) destaca que o relatório brasileiro para a Cúpula foi produzido por consultora não-governamental a partir de seminários realizados com a participação de vários atores e aprovados por consenso pelo Comitê Nacional para o evento estabelecido pelo governo. Segundo o autor, a relatora geral foi a então presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), a professora Amélia Cohn.

<sup>20</sup>O Comitê foi integrado pelos seguintes ministérios: Relações Exteriores, Justiça, Educação e Desporto, Trabalho, Saúde, Previdência e Assistência Social e Planejamento e Orçamento. Outros órgãos participantes eram a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e o Conselho do Programa Comunidade Solidária. Também integrou o Comitê o Secretário Executivo da Câmara de Políticas Regionais do Conselho do Governo. Segundo Alves (1997), outros atores participaram do Comitê como observadores: ONGs, associações sindicais e outras entidades não-oficiais. A ABC funcionou como núcleo de articulação técnica de todos esses grupos de interesse. Lampreia (1995) cita ainda a importância de outros órgãos para a elaboração do relatório, tais como documentos de pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

brasileira. A diplomacia brasileira requisitou uma relação entre desenvolvimento e temas globais para o desenho da ordem internacional” (CERVO, 2002, p.7). Entretanto, como será visto nas próximas seções deste capítulo, no governo FHC, ainda não havia espaço para a difusão internacional dos programas sociais em função das dificuldades conjunturais internas e externas e da trajetória político-econômica traçada pelo governo.

#### 2.4 Evolução da capacidade burocrática do MRE

Ao longo do governo FHC e das gestões dos ministros Lampreia e Lafer, foram editados seis decretos alterando a estrutura regimental do MRE. Durante o período de Lampreia como chanceler, foram publicados cinco decretos, enquanto no período de Lafer, apenas um. As mudanças organizacionais no ministério integravam um movimento mais amplo de reformas administrativas implementadas pelo governo FHC e que estavam sujeitas às diretrizes do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) (CASTRO; CASTRO, 2009). Essas reformas não modificaram substancialmente a estrutura básica do Itamaraty. Elas impactaram mais questões relacionadas a recursos humanos, gratificações por desempenho e contratação de funcionários para serviços terceirizados, embora órgãos de planejamento e coordenação da política externa também tenham sido afetados, mas em menor medida (CASTRO; CASTRO, 2009).

O primeiro e mais importante foi o Decreto Nº 1.756, de 22 de dezembro de 1995, logo no primeiro ano do comando de Lampreia à frente do Itamaraty. Em primeiro lugar, destaca-se a criação do Conselho de Política Externa, integrado pelo ministro, pelo secretário-geral, pelo chefe de gabinete, pelos subsecretários-gerais e pelo chefe do gabinete da Secretaria-Geral das Relações Exteriores. O Conselho tinha como objetivo “aconselhar as autoridades políticas envolvidas na formulação e execução da política externa brasileira, aprovar políticas de gerenciamento das carreiras do Serviço Exterior e decidir sobre políticas de alocação de recursos humanos e orçamentários” (CASTRO; CASTRO, 2009, p. 196). Embora a política externa estivesse passando por um processo de maior democratização e absorção de novos temas da agenda internacional, é importante notar que a estrutura do Conselho consistia em um instrumento fechado em torno dos formuladores tradicionais da política exterior, impedindo a canalização de demandas por parte de outros atores sociais e políticos e, conseqüentemente, a

caracterização da própria política externa como política pública.

Em segundo lugar, destaca-se a criação do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS), reflexo da participação brasileira na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, ocorrida em Viena, em 1993, a partir da qual houve uma aproximação significativa entre governo e sociedade civil (ALVES, 2001). Esse departamento foi repartido em duas divisões: a Divisão de Direitos Humanos e a Divisão de Temas Sociais (DTS). É possível inferir que esse ato possui relação com os objetivos da política externa manifestados no discurso de posse de FHC, que incluíam uma maior participação nos processos decisórios sobre a agenda internacional e debatidos nos principais fóruns políticos e econômicos (BRASIL, 1995b). Nesse sentido, a criação da DTS parece evidenciar, para o Brasil, a importância da Cúpula Mundial de Copenhague para o Desenvolvimento Social, reforçando a noção de “autonomia pela participação”. Segundo o Decreto N° 1.756, as atribuições centrais do DHS eram: i) propor diretrizes de política externa no âmbito internacional com relação aos direitos humanos, aos direitos das mulheres, aos direitos da criança e do adolescente, à questão dos assentamentos humanos, e a outros temas tratados nos órgãos da ONU especializados em assuntos sociais; ii) coordenar a participação do governo em organizações e reuniões internacionais sobre esses temas (BRASIL, 1995b).

Uma segunda alteração importante ocorreu por meio do Decreto N° 2.070, de 13 de novembro de 1996, quando a ABC foi incorporada à Secretaria-Geral das Relações Exteriores, deixando de estar vinculada à Fundação Alexandre Gusmão (FUNAG). Dessa forma, a ABC passou a ter um papel mais importante por sua ligação direta com o órgão responsável pelo assessoramento ao ministro na execução da política externa. Além disso, de acordo com o artigo 53 do decreto, o Diretor-Geral da ABC passou a ser nomeado pelo chanceler, e no parágrafo primeiro do mesmo artigo, constava que os demais integrantes da agência poderiam ser também nomeados pelo chanceler “[...] dentre as pessoas do quadro de servidores do Ministério das Relações Exteriores, ou dentre pessoas estranhas àquele quadro, desde que portadoras de habilitação técnica para o desempenho de sua missão” (BRASIL, 1996b). Ou seja, seria permitido que técnicos externos trabalhassem na ABC, o que consistia em uma manobra significativa para ampliar a *expertise* da agência em temas diversos.

A terceira alteração regimental ocorreu por intermédio do Decreto N° 2.246, de 6 de junho de 1997. Sua principal inovação foi a criação da Assessoria de Relações Federativas, vinculada diretamente ao gabinete do ministro, e que se somou à Assessoria de Relações com o Congresso que também se localizava no gabinete. Essa nova assessoria representou um

movimento de maior abertura do Itamaraty, tendo em vista que buscou estabelecer pontes de interlocução diretas com as unidades subnacionais. Em relação à DTS e à ABC, não houve mudanças. No entanto, Milani (2017) ressalta que, nesse ano, a direção da ABC solicitou ao MRE que despendesse mais recursos para serem utilizados na cooperação técnica para países em desenvolvimento, o que foi aceito pelo comando do ministério. Esse movimento de expansão orçamentária era importante porque respondia a um papel crescente de liderança do Brasil nessa área, considerando-se que havia sido colocado na condição de “país-pivô” pelo Comitê de Alto Nível da ONU para a Cooperação Sul-Sul (MILANI, 2017). Na gestão de Lampreia, houve ainda a edição do Decreto Nº 2.775, de 9 de novembro de 1998, e do Decreto Nº 3.414, de 14 de abril de 2000. Em ambos, tampouco houve mudanças em relação à posição da DTS ou da ABC na estrutura organizacional do Itamaraty.

Na gestão de Lafer, foi publicado o Decreto Nº 3.959, de 10 de outubro de 2001. De acordo com Castro e Castro (2009), as principais modificações ocorreram no âmbito da Secretaria-Geral das Relações Exteriores. Elas espelharam a centralidade da agenda de integração regional para a política externa, tendo em vista que foi criada a Direção-Geral de Integração Latino-Americana (DIN) e, dentro dela, uma Coordenação-Geral para as Negociações MERCOSUL-UE. Segundo o artigo 14 do decreto, cabia a essa nova Direção-Geral “propor diretrizes de política exterior, no âmbito internacional, relativas ao processo de integração latino-americano e, em especial, ao Mercado Comum do Sul [...]” (BRASIL, 2001, p.5).

Outra mudança foi a divisão da Subsecretaria de Assuntos Políticos (SGAP) em duas: a Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Bilateral e a Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilateral (SGAM), à qual a DHS passou a estar vinculada. A única modificação na DHS foi em relação às suas atribuições, às quais foram acrescentadas as questões indígenas como tema que o departamento deveria tratar. E no que concerne à ABC, uma alteração notável foi a nova redação do artigo 53, segundo o qual o Diretor-Geral da agência passou a ser nomeado pelo Presidente da República, elevando ainda mais a importância do órgão para o MRE e para o governo. Além disso, foram criadas a Coordenação-Geral de Administração de Projetos e a Coordenação-Geral de Acompanhamento Administrativo e Organizacional, indicativos de maior profissionalização e expansão da capacidade burocrática do órgão. Milani (2017) salienta que, nesse processo, houve também aumento da capacidade orçamentária da ABC, que passou de apenas R\$ 450 mil em 2001 para R\$ 4,5 milhões no ano seguinte.

Essa ampliação de capacidades também pôde ser notada no Itamaraty durante o segundo

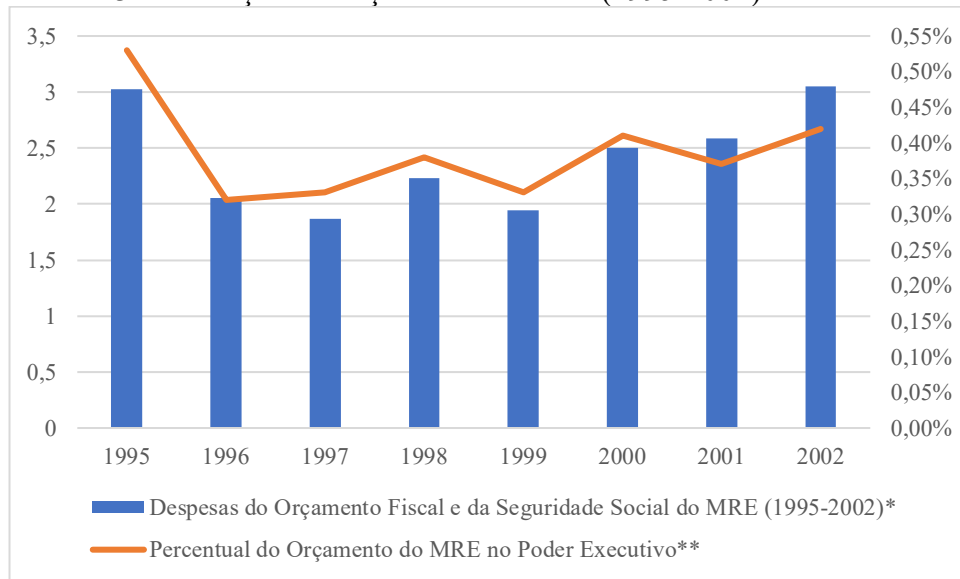
mandato de FHC. Os dados das leis orçamentárias anuais disponibilizados pelo Congresso Nacional permitem observar um aumento considerável da capacidade fiscal nesse período. Com base em dados atualizados pela inflação até março de 2021, o valor do orçamento do MRE saltou de R\$ 1,94 bilhão em 1999 para R\$ 3,05 bilhões em 2002. A participação do orçamento do ministério no orçamento total do Poder Executivo também subiu: foi de 0,33% para 0,42%.

No entanto, se considerados os dois mandatos de FHC, identifica-se uma estagnação dessas capacidades, tanto nos gastos do MRE quanto no seu percentual em relação a outros órgãos do Poder Executivo. Em 1995<sup>21</sup>, o orçamento era R\$ 3,02 bilhões, enquanto em 1998, último ano do primeiro mandato, ele havia caído para R\$ 2,22 bilhões. O percentual nesse mesmo intervalo de tempo teve queda: saiu de 0,53% para 0,38%. O período de 1996 a 1999 foi o que mais comprometeu as capacidades fiscais do MRE, muito provavelmente em função da conjuntura econômica internacional adversa, como já explicitado no capítulo 1. A partir de 2000, há uma tendência de reversão desse quadro de contração da capacidade orçamentária, culminando, em 2002, no maior orçamento do MRE no governo FHC. Todos esses dados podem ser observados no gráfico 3:

---

<sup>21</sup>Deve-se ressaltar que a Lei Orçamentária Anual (LOA) precisa ser enviada pelo governo federal para o Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Portanto, o envio da proposta do orçamento de 1995 foi feita pelo governo anterior, de Itamar Franco. O mesmo ocorreu em relação ao orçamento de 2003, cuja proposta foi realizada pelo governo FHC, e em 2011, quando a proposta já havia sido enviada pelo governo Lula. Desse modo, nos primeiros anos de mandato, os novos governos não possuem responsabilidade na definição do orçamento.

Gráfico 3 – Evolução do Orçamento do MRE (1995-2002)

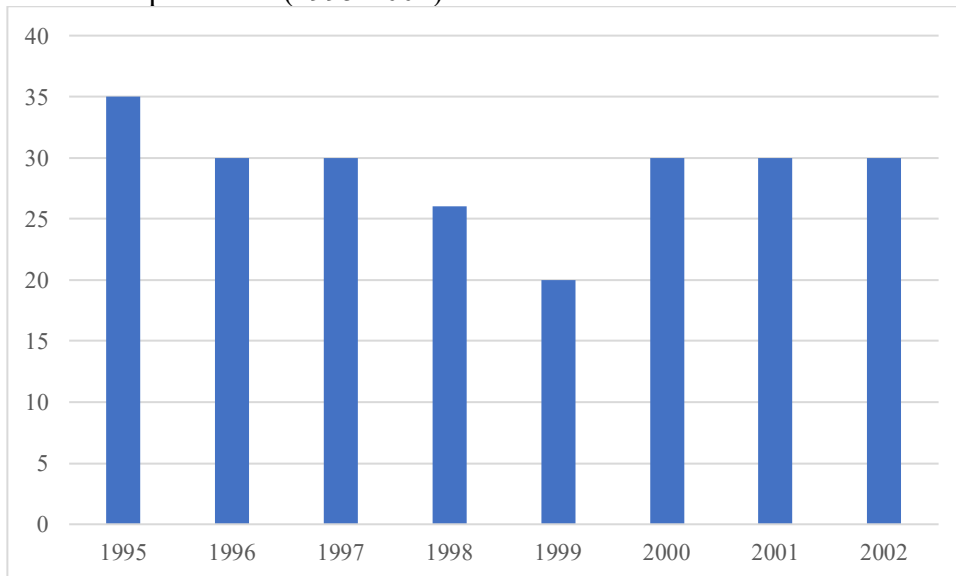


Nota: \*Os valores foram corrigidos pela inflação acumulada até março de 2021. O índice utilizado foi o IPCA (IBGE), utilizando-se a Calculadora do cidadão, do Banco Central do Brasil (BCB); \*\*Foram consideradas apenas as despesas previstas com a Presidência da República e com os Ministérios que compunham o governo. As despesas das Secretarias com *status* de Ministérios não foram consideradas porque não foram incluídas nos quadros orçamentários consolidados da LOA.

Fonte: O autor, a partir de dados da Lei Orçamentária Anual (LOA), 2022.

Esse movimento de recuperação das capacidades fiscais do ministério não se repetiu no que diz respeito às capacidades burocráticas, que mais se assemelharam à estagnação orçamentária do período total do governo FHC. Não houve uma iniciativa para ampliar o quadro de pessoal, ou seja, a quantidade de vagas ofertadas por ano para cargos de diplomata via concurso público permaneceu praticamente a mesma desde 1995, tendo sofrido uma pequena variação negativa até 2002. No total, foram preenchidas 231 vagas nesse período. De 1995 a 1999 o número teve redução considerável, mas a partir de 2000, houve uma retomada, com números que mantiveram a média anual próxima a 30 vagas, como pode ser visto no gráfico 4:

Gráfico 4 – Número de vagas ofertadas nos Concursos de Admissão à Carreira Diplomática (1995-2002)



Fonte: O autor, a partir dos Editais dos concursos públicos (1995-2002), 2022.

Em relação à promoção dos interesses brasileiros no exterior, houve um movimento tímido de criação de embaixadas<sup>22</sup>. Com base no levantamento de Castro e Castro (2009), observam-se quatro novas embaixadas na gestão de Lampreia (Azerbaijão, Geórgia, Madagascar e Cazaquistão) e duas na gestão de Lafer (Timor-Leste e Armênia), ou seja, todas elas localizadas na Ásia, África e Leste Europeu.

Em entrevista ao jornal O Tempo (FREITAS, 2013), Lampreia afirmou que a motivação para a abertura de embaixadas deve seguir critérios que tenham relação com os interesses do Brasil nos locais onde elas serão instaladas: “qualquer país do mundo, desde que foi iniciada a prática diplomática e que embaixadas começaram a ser abertas, cria os estabelecimentos a partir do interesse do que se tem por determinado local. Ou seja, são os interesses políticos, comerciais, [...] de ciência e tecnologia [...]”. Outro motivo era o contexto de reforma administrativa e de contenção de despesas do governo FHC, ou seja, deveriam ser evitados gastos excessivos para não prejudicar o Estado. Lampreia deixou isso claro quando criticou a política de abertura de embaixadas no governo Lula, que será vista no próximo capítulo: “é um desrespeito ao contribuinte que paga impostos e que sustenta o país. Sem dúvida, é mais que uma falta de cuidado com a máquina pública”.

<sup>22</sup>Esse número foi obtido a partir do levantamento de Castro e Castro (2009) e de consulta aos Diários Oficiais da União na base de dados da Imprensa Nacional. Foram consideradas apenas as embaixadas criadas com sede nos próprios países. Desse modo, embaixadas criadas em determinados países, mas que possuem sua sede em um outro país, tendo função cumulativa com ele, não foram incluídas no levantamento.

Como afirmou Lampreia, uma das motivações para a abertura de novas embaixadas é o interesse político. Certamente, a instalação de novos postos em países do eixo Sul-Sul atende ao interesse brasileiro de fortalecer seu *soft power* na arena internacional. Nesse sentido, a promoção da agenda de combate à fome e à pobreza por meio da cooperação internacional serve como instrumento de política externa que converge com esse objetivo e, ao mesmo tempo, contribui para que países latino-americanos, caribenhos, asiáticos e africanos caminhem em direção à superação da fome e da pobreza. Esse processo necessita de recursos orçamentários e humanos para ser implementado. No entanto, ao seguir a lógica de redução de capacidades fiscais e burocráticas do Estado, o governo FHC optou por não ampliar a influência brasileira externamente em relação a essa agenda.

## 2.5 O papel da diplomacia presidencial na construção da imagem do Brasil no exterior

A diplomacia presidencial consiste em uma das práticas diplomáticas de maior relevância, tendo um papel fundamental no gerenciamento de temas que impactam tanto a agenda política doméstica quanto a agenda internacional (BARNABÉ, 2010). Também chamada de “diplomacia de cúpula”, ela pode ser definida como “[...] a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente [...]” (DANESE, 2017, p.67, grifo no original). Tais atribuições *ex officio* – que se referem a atos oficiais, ou seja, são executados por dever de ofício do presidente – derivam da ordem constitucional brasileira.

No capítulo II da atual Constituição, que trata das tarefas do Poder Executivo e, na seção II de tal capítulo, que versa sobre as atribuições do presidente da República, o artigo 84 descreve quais são as competências privativas do chefe de Estado. Os incisos VII e VIII referem-se à política externa. O inciso VII diz que compete ao presidente “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”, enquanto o inciso VIII diz que ele deve “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. E no capítulo I de todos os decretos de reformas organizacionais do MRE – citados anteriormente neste capítulo e editados durante os dois mandatos de FHC e, como será visto no próximo capítulo, mantidos no governo Lula – que tratava da natureza e competência do MRE, constava que cabia ao órgão “[...] auxiliar o Presidente da República na formulação da política



exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais” (BRASIL, 1995b; 1996; 1997; 2000; 2003; 2004; 2006; 2010). Em outras palavras, está claro que é o Poder Executivo quem detém a primazia sobre as diretrizes da política externa. Porém, nesse arranjo, a prerrogativa sobre a formulação da política externa brasileira é do presidente da República, e o MRE possui papel acessório, o que não implica afirmar que sua importância é menor.

A despeito do respaldo constitucional que garante ao presidente uma responsabilidade na condução da política exterior, cabendo ao MRE seguir as diretrizes emanadas pelo chefe de Estado, a diplomacia presidencial extrapola essa diplomacia *ex officio* e a diplomacia da chancelaria. Ela se diferencia de ambas na medida em que dialoga com uma diversidade maior de atores, tais como o Poder Legislativo e a opinião pública, e enseja resultados, maior projeção e visibilidade internacionais. Com o aumento dos eventos de cúpula globalmente, abriu-se espaço para a proposição de iniciativas e ações individuais dos presidentes e de seus governos a partir do estreitamento de relações com vários atores (por exemplo, setor privado e outros governos) (DANESE, 2017).

A partir do governo FHC, a prática da diplomacia presidencial adquiriu grande importância, em função da intensificação da agenda de política externa do presidente e da ênfase de sua figura no discurso diplomático, tornando-se foco de atenção de vários atores, como a opinião pública, o Congresso e acadêmicos (BARNABÉ, 2010; DANESE, 2017; RIBAS; FARIA, 2011). Dito de outro modo,

Fernando Henrique Cardoso adotou um estilo *globe trotter* que imediatamente passou a ser um assunto de impacto na imprensa brasileira e na política interna. As visitas se desenrolaram de forma intensa, proporcionando alguns ganhos diplomáticos e constituindo o cerne da implementação do projeto de política externa do governo (DANESE, 2017, p.38, grifo no original).

O alto investimento do papel do presidente como condutor da política externa encampado pelo chanceler Lampreia por meio de seus discursos consolidou a diplomacia presidencial – especialmente em relação às visitas externas e recebidas por FHC – como a marca da diplomacia do governo. No final do primeiro ano de mandato, esse discurso já havia obtido êxito nessa tarefa de solidificar a imagem de “diplomacia de visitas” do presidente (DANESE, 2017).

Como afirmam Ribas e Faria (2011), ao longo do tempo, a diplomacia presidencial passou a dar prioridade às visitas oficiais realizadas pelos Chefes de Estado e aos encontros de cúpulas. O objetivo da realização dessas visitas internacionais era utilizá-las como instrumento

de promoção das reformas em curso no Brasil, como o Plano Real (DANESE, 2017). O chanceler Lampreia (1995) expressou claramente esse objetivo: “as viagens presidenciais são um instrumento de primeira grandeza na promoção dos interesses do país no exterior e de divulgação dos avanços positivos que vêm ocorrendo no país” (LAMPREIA, 1995, p.216). O próprio FHC destacou que, embora muitas vezes criticada, a diplomacia presidencial é indispensável, tendo em vista que possui um interesse político, fundamental para o papel do Brasil no exterior. Em outras palavras, o estabelecimento de boas relações políticas pode estreitar laços econômicos entre diferentes países (CARDOSO, 2006).

Embora não seja possível identificar as agendas específicas que foram tratadas em cada viagem presidencial, devido à carência de fontes, o levantamento sobre os deslocamentos realizados pelo presidente fornece uma dimensão importante sobre o papel que ele possui nos debates sobre temas da agenda internacional, cuja importância demanda maior atenção por parte do Chefe de Estado. Nesse sentido, os temas referentes à agenda social, por exemplo, poderiam, a depender de sua relevância para a política externa, ser motivo de maior dedicação pelo presidente. Como afirma Danese (2017),

A importância relativa ou a urgência de certos temas de política externa impõe um tratamento prioritário pela administração, com a utilização não da burocracia, mas da instância máxima de poder no estado. A busca de resultados – reais ou publicitários – impõe o uso imediato do maior poder de atuação disponível, e esse poder é o do mandatário, que tem uma capacidade singular de catalisar decisões da burocracia e de focalizar a atenção dos interlocutores (DANESE, 2017, p.83-84).

Além disso, a distribuição das viagens por regiões permite verificar quais foram aquelas que tiveram maior prioridade para a diplomacia presidencial. Em outras palavras, é possível observar se esse fator reflete as diretrizes de política externa do governo. Nesta tese, pretende-se compreender essas viagens à luz do fortalecimento de instrumentos de CID, que consistem em elementos fundamentais para as pretensões brasileiras de difundir externamente boas práticas políticas sobre a agenda de combate à fome e à pobreza. Desse modo, é necessário realizar apontamentos sobre as viagens realizadas principalmente para regiões do eixo Sul Global, mesmo que não seja possível determinar, com precisão, as agendas específicas tratadas pelo presidente nessas ocasiões.

Em primeiro lugar, destaca-se o vigor do ativismo diplomático do presidente, tendo em vista a grande quantidade de viagens que ele fez ao longo de seus dois mandatos: 111. Essa intensidade da diplomacia presidencial direcionava-se a compromissos bilaterais, regionais, internacionais e posses presidenciais e buscava, entre outras metas, aumentar a participação

brasileira em foros internacionais; aperfeiçoar as relações bilaterais do Brasil com parceiros importantes, tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, adotando iniciativas conjuntas em áreas de interesse comum; e mobilizar diversos atores – o próprio governo, o empresariado, e a sociedade civil – para ajudarem a estreitar laços com outros países nas esferas bilateral e multilateral, procurando atender interesses específicos (LAMPREIA, 1995).

Como pode ser verificado na tabela 2, nota-se que a América do Sul é a região para a qual FHC mais viajou nos oito anos de governo, 51 vezes, atingindo média anual quase igual entre os dois mandatos: 6,75 viagens no primeiro e seis no segundo. Essa maior atenção a essa região converge com o objetivo da política externa – estabelecido tanto nos programas de governo quanto nos planos plurianuais – de aprofundar as relações com os países sul-americanos e fortalecer o MERCOSUL. A segunda região de destaque é a Europa, com um total de 31 visitas, cuja média anual nos dois mandatos também é similar: 3,75 viagens no primeiro e quatro no segundo. E o terceiro lugar é a América do Norte, que também segue a mesma lógica de distribuição: 12 viagens, divididas exatamente em seis para cada mandato. A ênfase nessas duas regiões também reflete os anseios da política externa de ampliar a participação do Brasil nos principais fóruns internacionais, influenciando mais os processos decisórios, e de fortalecer as relações com os Estados Unidos e com a UE, tendo em conta especialmente a necessidade de o Brasil se proteger de distorções da economia e do comércio internacionais.

A Ásia, a América Central e a África aparecem, respectivamente, na quarta, quinta e sexta posições. É importante notar que a Ásia e a África também mantêm um padrão de distribuição parecido às regiões com mais viagens, já que a quantidade de visitas do presidente não se alterou do primeiro para o segundo mandato. Já o caso da América Central é interessante porque FHC não realizou nenhuma visita à região no primeiro mandato, enquanto no segundo ele fez cinco viagens. Esse aumento pode ser um indicativo das pretensões do governo de ampliar o processo de integração, dando seguimento a uma agenda que estava prevista ainda no primeiro programa de governo, mas que não se efetivou no primeiro mandato. De qualquer modo, vale ressaltar que todas as três regiões somadas foram destino de apenas 17 viagens, número muito baixo e dissonante da diretriz de política externa que pretendia estreitar relações com os países desses locais. Certamente, esse baixo nível de atenção dificultou a estratégia brasileira de reforçar o multilateralismo como princípio para reformar a ordem global e as instituições internacionais. Enfim, obstaculizou também o potencial de incremento de ações de CID, sobretudo no eixo Sul-Sul, e de influência do Brasil na difusão da agenda de combate à

fome e à pobreza no exterior.

Tabela 2 – Viagens internacionais realizadas por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)<sup>23</sup>

<b>REGIÃO</b>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	<b>Total por região</b>
<i>América do Sul</i>	9	4	9	5	6	5	8	5	51
<i>Europa</i>	5	1	3	6	4	6	1	5	31
<i>África</i>	0	2	0	0	0	1	0	1	4
<i>América Central</i>	0	0	0	0	2	2	0	1	5
<i>América do Norte</i>	2	1	2	1	2	1	3	0	12
<i>Ásia</i>	2	2	0	0	0	0	3	1	8
<i>Oriente Médio</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Oceania</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Antártida</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total por ano</b>	18	10	14	12	14	15	15	13	111

Fonte: O autor, com base em dados da Biblioteca da Presidência da República, 2022.

### 2.5.1 A participação do presidente em fóruns internacionais

Embora a diplomacia presidencial tenha consistido em um marco do governo, fortalecendo a imagem do Brasil no exterior por intermédio da “autonomia pela participação”, nos fóruns internacionais em que o presidente FHC poderia ter exercido uma ação diplomática assertiva em prol da agenda de combate à fome e à pobreza e das experiências que o Brasil estava implementando – os programas sociais do governo – a diplomacia presidencial foi pouco ativa. Contribuíram para isso a existência de conjunturas doméstica e internacional adversas, mormente do ponto de vista econômico, tal como explicitado no capítulo 1, o que dificultou a abertura de janelas de políticas. Desse modo, o presidente não atuou como um empreendedor político e agente individual de difusão internacional das políticas domésticas.

A conjuntura internacional conturbada manifestou-se sobretudo por meio dos efeitos deletérios da globalização assimétrica e das crises econômicas no final do século XX, razões pelas quais uma série de protestos políticos passaram a ocorrer – iniciados especialmente na cidade de Seattle<sup>24</sup> – e organizaram-se de modo cada vez mais coordenado, cujo objetivo era

<sup>23</sup>O critério adotado para definir a quantidade de viagens por regiões foi geográfico. Nesse caso, a Guiana Francesa, embora seja oficialmente um território ultramarino da França, localiza-se na América do Sul. Por esse motivo, uma viagem do presidente FHC a esse local em 1997 foi inserida nessa região.

<sup>24</sup>Durante a realização do encontro da Organização Mundial do Comércio (OMC) na cidade de Seattle, nos Estados

contestar a globalização econômica e financeira capitaneada pelas grandes instituições internacionais, como o Banco Mundial, o FMI e a OMC (MILANI; LANIADO, 2007). Como resultado de tais protestos, surgiram arenas transnacionais, como foi o caso do FSM, que se desenrolou pela primeira vez em Porto Alegre, em 2001, tendo se constituído como “[...] um dos processos mais promissores da sociedade civil que pode contribuir significativamente para as iniciativas de democracia global [...]” (TEIVAINEN, 2002, p.627, tradução nossa)<sup>25</sup>.

O FSM foi criado como um espaço de contraposição ao FEM, formado em 1971, em Davos, na Suíça, para reunir anualmente e de modo informal lideranças econômicas globais, ou seja, foi concebido como uma rede de coordenação transnacional bastante influente e que visava impactar os mecanismos de governança global (TEIVAINEN, 2002). Ao propor alternativas aos debates internacionais dominados pelas grandes potências econômicas no FEM, o FSM revela sua importância como um espaço aberto, contrastando “[...] com o sistema político formalista e auto-referenciado da democracia representativa e as relações internacionais tradicionais” (MILANI; LANIADO, 2007, p.33)<sup>26</sup>. Em suma, o FSM faz parte de uma estrutura de redes transnacionais que têm capacidade de transformar a política internacional e os sistemas políticos domésticos por meio do estabelecimento de novos temas, da mobilização de novos atores, da mudança de percepção sobre os interesses e identidades e até mesmo da alteração das práticas estatais (KHAGRAM; RIKER; SIKKINK, 2002).

Paralelamente a essas arenas transnacionais, deve-se ressaltar o valor do principal fórum internacional para as pretensões diplomáticas do Brasil: a Assembleia-Geral da ONU. Realizada anualmente e funcionando como um fórum multilateral fundamental para discutir questões e temas relevantes da agenda internacional, tais como a pobreza e a fome, que consistem em desafios globais e que demandam ações coletivas, a Assembleia apresenta-se como um espaço de debates e negociações essencial para que o Brasil influencie a formação dessa agenda.

Estar presente em todos esses fóruns transnacionais e multilaterais consiste em uma oportunidade de realizar concretamente as aspirações diplomáticas de reformar a ordem global e as instituições internacionais por meio da participação ativa na definição de novos temas e do reconhecimento da importância de novos atores não-estatais, que ajudam a moldar esses temas

---

Unidos, em 1999, houve movimentos de protesto contra os efeitos da globalização. A partir desse evento, surgiram outras formas de organização locais, transnacionais e globais contestando o caráter antidemocrático de determinadas instituições e fóruns de discussões (MILANI; LANIADO, 2007; TEIVAINEN, 2002).

<sup>25</sup> “[...] is one of the most promising civil society processes that may both contribute significantly to global democracy initiatives [...]].

<sup>26</sup> “[...] with the formalist, self-referred political system of representative democracy and traditional international relations.

e contribuem para formular e adaptar as diretrizes de política externa às novas conjunturas que estejam surgindo. Nesse sentido, o exercício da diplomacia presidencial passa a ser um instrumento essencial para implementar essas estratégias, considerando-se que a figura do presidente se trata do maior empreendedor político, tendo condições de propor na agenda internacional políticas e temas caros aos interesses brasileiros. Em outras palavras, o presidente pode funcionar como um agente que inicia um processo de difusão de uma política doméstica a partir de sua atuação assertiva em diversos fóruns internacionais. E trabalhar em diferentes frentes e em fóruns com propósitos distintos pode ser útil para que o Brasil robusteça seu *soft power*, já que atuaria como um ator protagonista na formação da agenda internacional por meio da exposição reiterada de suas experiências de políticas públicas bem-sucedidas no âmbito doméstico. Quanto maior o reconhecimento internacional de tais políticas propagandeadas no exterior, maior é a probabilidade de elas se legitimarem internamente, gerando uma expectativa de *lock in*.

Entretanto, como já dito, FHC não aproveitou esses fóruns como espaços para realizar esses movimentos de política externa. O presidente esteve apenas uma vez no FEM, em 1998, e outra na Assembleia-Geral, em 2001. Por outro lado, ele não compareceu ao FSM em 2001 ainda teceu críticas ao fórum. Segundo dados da Biblioteca da Presidência da República, o presidente realizou duas intervenções no FEM. Um primeiro documento contém o discurso realizado por FHC e intitulado “*Brazil: the making of a continental giant*”, e no segundo documento consta apenas o texto que serviu de base para outro discurso em uma exposição chamada “*Complementing the market economy*”. No primeiro discurso, o eixo condutor da exposição de FHC foi a política econômica. Ele destacou o Plano Real e sua contribuição para a estabilidade e o crescimento econômico do país alcançados no seu primeiro mandato, a expansão do mercado de consumo, a redução do déficit fiscal a partir de medidas de austeridade, a abertura ao comércio internacional – manifestado na redução de tarifas e no aumento das importações e exportações – as privatizações, a ênfase em políticas educacionais e a crescente confiança de investidores internacionais.

Esse conjunto de medidas resultaram das reformas econômicas e administrativas implementadas pelo governo e teriam tido resiliência diante de um quadro de crise financeira global em fins da década de 1990. Ou seja, o fato de o presidente ter finalmente participado do FEM em 1998 não foi mero acaso. Ele estava preocupado com os efeitos que as crises econômicas em várias regiões do mundo poderiam causar no Brasil e com a forma como as principais economias e mercados globais enxergariam a política econômica do governo. Desse

modo, valendo-se da projeção do FEM e visando ampliar a interlocução com os diversos atores presentes, FHC procurou assegurar a eles que a economia brasileira era digna de confiança:

Orgulha-nos poder afirmar que mantivemos a nossa palavra e que o Brasil de hoje merece, sem dúvida, o tipo de confiança que se outorga àqueles que não somente preenchem as expectativas, mas conseguem superá-las.

A questão da confiança esteve presente em nosso espírito quando respondemos de forma decisiva à recente crise nos mercados financeiros mundiais. O Brasil sentiu os efeitos da crise, mas nossa resposta veio sem demora e com determinação. Atuamos no sentido de preservar a confiança dos mercados e de afastar qualquer tipo de dúvida com respeito à nossa intenção - e à nossa capacidade - de defender as conquistas do programa de estabilização. (CARDOSO, 1998a, p.73-74).

Como foi destacado, nesse primeiro discurso, FHC focou em temas econômicos. Ele não mencionou questões relacionadas ao combate à fome e à pobreza dentro do contexto das reformas. Apenas afirmou de modo genérico que o Brasil deveria “[...] prosseguir no caminho da estabilidade e do crescimento econômico, com padrões cada vez mais elevados de justiça social” (CARDOSO, 1998a, p.74).

No segundo discurso, o teor foi distinto, e as questões sociais foram abordadas mais profundamente. O presidente tratou dos impactos da globalização sobre as economias nacionais – por exemplo, desemprego e exclusão social – sob dois pontos de vista, um econômico e outro político. Sob o prisma econômico, ele reconheceu as limitações do mercado financeiro e a necessidade de sua regulamentação. Ele afirmou que seu governo estava deslocando o foco da intervenção do Estado da produção para a regulamentação, já que as crises do mercado estavam demandando a implementação de mecanismos criativos que pudessem assegurar as vantagens do mercado e, ao mesmo tempo, minimizar crises. Em relação ao prisma político, FHC discorreu sobre as questões sociais, reconhecendo que elas sofreram impactos em função da globalização, não podendo ser esquecidas e tampouco estar sob o comando do mercado:

As sociedades democráticas não podem, e não devem, ignorar os problemas sociais. No Brasil, como nos demais países latino-americanos, há uma consciência mais aguda dos problemas da pobreza, da exclusão social, do desemprego e da necessidade de chegar a um padrão mais equilibrado de distribuição da renda. Essa exigência deve ser preenchida, porque ela é fundamental para a preservação do tecido social. A globalização tornou esse desafio ainda mais urgente. Seria um erro grave acreditar que a definição dos caminhos futuros de uma sociedade pudesse ser deixada a cargo das forças de mercado. [...]

Isso nos leva a reconhecer a necessidade de uma versão renovada dos ideais socialdemocráticos. Um Estado preocupado com o bem-estar de seus cidadãos não é, de forma alguma, uma má ideia. Na realidade, é uma ideia indispensável (CARDOSO, 1998b, p.78).

Segundo FHC, a crescente importância dessas questões sociais devia-se ao Plano Real

e às reformas econômicas. Nesse sentido, os programas de transferência de renda do governo, para serem efetivos, dependiam da estabilidade e do crescimento econômico. Entretanto, é preciso lembrar que as reformas acabaram produzindo maiores índices de pobreza, miséria e desemprego, colocando em xeque a funcionalidade dos programas sociais.

Na Assembleia-Geral da ONU realizada em 2000 – conhecida como Cúpula do Milênio, ocasião em que foram estabelecidos os ODM – além da notória ausência de FHC, nem mesmo os representantes de seu governo procuraram traçar estratégias sobre o combate à fome e à pobreza. O ministro Lampreia não tocou no assunto em seu discurso, enquanto o então vice-presidente, Marco Maciel, apenas mencionou brevemente que o Brasil compartilhava a visão do então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, de que a extrema pobreza era uma afronta à humanidade e que sua erradicação exigia esforços de toda a comunidade internacional (CORRÊA, 2007).

Na Assembleia-Geral da ONU de 2001, o primeiro e principal tema abordado pelo presidente foram os atentados terroristas aos Estados Unidos, que haviam ocorrido apenas dois meses antes da realização do evento. O Chefe de Estado brasileiro dedicou grande parte de seu discurso para demonstrar solidariedade com os estadunidenses e para condenar veementemente o terrorismo em escala global, mas aproveitou a centralidade da agenda da segurança para lembrar a importância de outras questões internacionais que integravam as diretrizes da política externa de seu governo: “[...] é natural que, após 11 de setembro, os temas da segurança internacional assumam grande destaque. Mas o terrorismo não pode silenciar a agenda da cooperação e das outras questões de interesse global” (CARDOSO, 2001, p.522).

Dessa forma, já tendo consolidado naquele momento a visão de que as crises econômicas internacionais e os processos de globalização haviam tido efeitos negativos, o presidente clamou por mudanças. Defendeu a substituição da “globalização assimétrica” por uma “globalização solidária”, enfatizou a via do multilateralismo como forma de evolução das negociações comerciais, pediu a reforma das instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e FMI) e do CSNU, a ampliação do G8, consolidando o G20, e medidas de proteção do meio-ambiente. Apesar disso, praticamente não tocou na agenda de combate à fome e à pobreza, tendo feito apenas uma referência superficial: “Até quando o mundo ficará indiferente à sorte daqueles que ainda podem ser salvos das enfermidades, da miséria e da exclusão?” (CARDOSO, 2001, p.523).

No FSM, em 2001, nem houve oportunidade de aproveitar o espaço para ampliar o diálogo do governo com atores transnacionais e para tecer considerações sobre os problemas



econômicos e sociais que marcavam o início do século XXI. Ao contrário, FHC preferiu criticar a realização do fórum, que, em sua visão, seria uma manifestação ingênua, incorreta e contrária ao desenvolvimento econômico e tecnológico. Ademais, atacou os gastos efetuados pelo governo do Rio Grande do Sul para que o evento pudesse acontecer.

Apesar disso, FHC reconheceu que o FSM era um movimento expressivo e que poderia apontar muitos equívocos do neoliberalismo e da globalização, como a exclusão social. Naquele ano, embora não tenha participado do FEM, o presidente defendeu uma tomada de posição e afirmou que a globalização tinha produzido aspectos negativos que necessitavam ser corrigidos e que as crises financeiras haviam sido devastadoras, sem que nenhuma instituição tivesse feito um contrapeso para minimizá-las (SOUZA; GERCHMANN, 2001). Em suma, mesmo ciente de todos os efeitos negativos das políticas neoliberais e dos processos de globalização sobre a pobreza e mesmo reconhecendo a importância do FSM, o presidente brasileiro desperdiçou a oportunidade de ocupar o fórum para debater sobre esses temas e impactar a formação da agenda internacional.

## **2.6 A participação do Brasil nos debates internacionais sobre desenvolvimento social e o seu lugar na cooperação internacional brasileira**

A ascensão dos novos temas globais na década de 1990 também se estendeu ao campo da CID. Como destaca Milani (2018), a agenda da CID foi bastante ampliada, passando a incluir diversos temas, por exemplo, mudanças climáticas, pandemias e políticas sociais (dentre essas, os programas de combate à pobreza). Também passou a haver maior participação de outros atores na CID, ou seja, a cooperação deixou de estar restrita meramente ao âmbito interestatal, recebendo maior influência de organizações internacionais, ONGs e de entidades do setor privado. Nos anos 1990, três elementos centrais nortearam a agenda da CID: a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a realização das diversas conferências da ONU – já mencionadas anteriormente neste capítulo – e o estabelecimento dos ODM, que se tornaram o foco dos Estados, ONGs e organizações internacionais (MILANI, 2018).

É nesse contexto que a organização da ABC e a promoção das políticas de cooperação internacional se desenrolaram. A estratégia de participar mais ativamente dos debates dos novos

temas da CID exigia que houvesse capacidade burocrática e fiscal suficiente para que o Brasil buscasse atingir o objetivo de exercer maior influência na arena internacional, especialmente por meio de acordos de CTPD.

Como destaca Puente (2010), durante o governo FHC, a CTPD passou por três fases distintas: a primeira compreende os anos de 1995 e 1996, na qual houve um baixo perfil de atuação, que foi afetada pela insuficiência de recursos; a segunda foi de 1997 a 2001, quando houve um crescimento constante e de modo vigoroso; e a terceira teve início em 2002 e se encerrou em 2005 (já no governo Lula), marcada por desafios institucionais da ABC e por um processo de estabilização e recuperação da CTPD.

Na primeira fase, a ABC praticamente não possuía recursos próprios para financiar atividades de cooperação técnica, ou seja, o orçamento era bastante reduzido, a quantidade de projetos era baixa e a implementação deles dependia, em grande medida, de uma terceira fonte de financiamento, fosse nacional ou internacional. Nesse período, as principais regiões com as quais o Brasil desenvolveu projetos de cooperação foram a América Central e Caribe, em primeiro lugar, a África em segundo e a América do Sul em terceiro. Os principais temas trabalhados envolviam os seguintes setores: a agropecuária, transportes, energia, saúde e administração pública.

Na segunda fase, é possível observar um desenvolvimento das capacidades burocráticas e fiscais da ABC, por meio da realização de treinamentos internos dos funcionários e do ingresso de novas fontes de recursos, oriundos principalmente de um fundo do PNUD, a partir de 1998. Houve também uma expansão considerável na quantidade de projetos, ajudando a pavimentar o caminho para consolidar a CTPD como um dos eixos centrais da cooperação internacional brasileira. Com o fortalecimento da ABC, deu-se início a um processo de difusão internacional da cooperação, ajudando a construir uma imagem positiva do Brasil no exterior:

[...] houve também uma intensificação da presença da ABC nas iniciativas de promoção e divulgação da cooperação horizontal tanto em foros internacionais, quanto no nível regional ou bilateral. Esse aumento da interlocução internacional, que serviu para divulgar as ações de cooperação horizontal brasileira, contribuiu para gerar novas demandas de parte de países parceiros (PUENTE, 2010, p.170).

Nessa segunda fase, a América Central e Caribe seguiram como o principal foco das ações de CTPD, seguida da América do Sul, que passou a ocupar o segundo posto no lugar da África, que caiu para terceiro. Apesar disso, o continente africano foi a região para a qual foi destinado o maior volume de recursos, com incremento das ações de cooperação especialmente com países da CPLP. Em relação aos temas, destacam-se a agropecuária, a saúde (que ganhou

bastante espaço), o meio ambiente (que antes estava quase ausente e passou a ser objeto de cooperação sobretudo com a América do Sul) e a educação e formação profissional (mormente com a África). Ao fim desse período, Puente (2010) ressalta que havia uma expectativa bastante positiva acerca do futuro da cooperação brasileira, tendo em vista que o país estava se projetando como um dos indutores centrais da cooperação Sul-Sul.

Na terceira fase, a partir de 2002, iniciou-se um processo de crise interna na ABC, na área de recursos humanos, que reduziu as capacidades operacionais da agência, interrompendo a trajetória de ascensão das ações de cooperação, embora as demandas de outros países por novos projetos não tenham diminuído. Dentre esses países, destacavam-se aqueles de fora da África lusófona e outros do Caribe com os quais o Brasil ainda não tinha desenvolvido ações de cooperação conjunta.

Naquele momento, a agropecuária ainda era um tema prevalente, mas a saúde passou a ter ainda maior relevância no âmbito da cooperação técnica internacional, sendo objeto de projetos com mais países na África e na América Latina. Os temas da educação, da formação profissional, da administração pública e do meio ambiente seguiram em alta, e como novidades, apareceram os setores de tecnologia da informação e os biocombustíveis. Além desses, o tema do desenvolvimento social finalmente teve ascensão, embora já muito no fim do governo FHC. Houve um aumento significativo de projetos e atividades de cooperação nessa área. De 2002 até 2005, a África assumiu protagonismo, passando a ser o principal destino das ações de cooperação, seguida da América do Sul e da América Central e Caribe, que perdeu relevância.

Além da pouca expressividade da agenda de combate à fome e à pobreza na política externa e na agenda de CID, deve-se fazer a ressalva de que, embora a CTPD tenha passado por uma fase de expansão significativa, as capacidades fiscais da ABC enfrentaram sérios percalços. Puente (2010) apresenta um quadro da evolução do orçamento da ABC, o qual sofreu cortes principalmente no segundo mandato de FHC, provavelmente como reflexo da conjuntura de crises econômico-financeiras naquele período. Segundo o autor, em 1995, o orçamento da agência era de aproximadamente R\$ 311 mil, tendo aumentado até 1997, quando chegou a R\$ 970 mil. A partir de 1998, teve queda constante até 2001, quando atingiu cerca de R\$ 467 mil. Só voltaria a crescer substancialmente no último ano, em 2002, dando um enorme salto para em torno de R\$ 4,65 milhões.

A despeito dessa conjuntura desfavorável à evolução da cooperação internacional brasileira, entre os objetivos previstos para CTPD em 2002, sustentava-se que “[...] os projetos e ações da cooperação horizontal brasileira deveriam ter como função adicional ampliar a

imagem positiva do Brasil no exterior” (PUENTE, 2010, p.171). Ou seja, havia uma percepção por parte dos formuladores da agenda de cooperação brasileira de que essa área constituía um elemento relevante para a construção de *soft power* do país internacionalmente. Mas isso dependia da existência de condições internas e externas mais favoráveis à formação e implementação da agenda política do governo. De qualquer modo, a estratégia da política externa de participar das diversas conferências promovidas pela ONU na década de 1990 – atentando-se ao alargamento temático da agenda de CID – funcionou como mais um instrumento que auxiliaria no aumento do *soft power* do Brasil posteriormente.

Como ressalta Lafer (2014), o âmbito multilateral favorece a geração de poder, cujo potencial a diplomacia brasileira vinha exercitando desde o início dos anos 1990 e que é “[...] inerente ao papel de *soft-power* no plano internacional, com o objetivo de assegurar espaço para a defesa dos interesses nacionais” (LAFER, 2014, p.78, grifo no original). Nesse sentido, prossegue o autor, o Brasil teria se ajustado às possibilidades oferecidas pelas conjunturas interna e externa para exercer esse papel principalmente na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993, e na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, conhecida como Rio 92.

O ativismo diplomático do governo FHC orientado em direção à participação dos debates dos novos temas da agenda internacional no âmbito das conferências da ONU ajudaram a solidificar o *soft power* brasileiro, tendo em vista que o país passou a projetar uma imagem positiva de si no exterior ao mostrar comprometimento com os valores e normas que estavam embutidas nos debates dessas conferências. Aliado a esse fator, as realizações do governo no âmbito doméstico também eram elementos utilizados como plataforma de maior projeção externa. Como destaca Lafer (2014):

[...] no plano interno, a consolidação da democracia e a importância de uma economia aberta, estabilizada pelo Plano Real. Este foi um dos grandes méritos de Fernando Henrique Cardoso [...] isto revigorou, no plano externo, o alcance e a coerência dos ativos diplomáticos [...] o fato de ser o Brasil um país de escala continental, relevante para a tessitura da ordem mundial e apto para articular consensos entre grandes e pequenos [...] não deixa de constituir um ativo potencial num sistema internacional em que as percepções de risco e as estimativas de credibilidade são dados importantes. A isto se adicionam os investimentos no *soft-power* da credibilidade, realizados pelo país no correr da década de 1990, ao tratar de maneira construtiva – pela participação e não pela distância – os “temas globais” que se inseriram em novos termos, na agenda internacional, pós-Guerra Fria. Entre eles, destaco meio ambiente, direitos humanos, desarmamento e não-proliferação nuclear [...] (LAFER, 2014, p.117-118, grifo no original).

Esse processo construtivo dos temas globais deu-se principalmente na questão do

desenvolvimento. Segundo Cervo e Bueno (2011), o governo FHC havia denunciado a retirada desse tema da agenda internacional, que teria ocorrido devido ao fim dos diálogos entre os eixos Norte e Sul do mundo e aos avanços da globalização, fenômeno que havia imposto obstáculos ao desenvolvimento dos países. Nesse sentido, a realização da Cúpula de Copenhague em 1995 foi considerada um triunfo para o Brasil, já que a diplomacia brasileira havia trabalhado para colocar o tema do desenvolvimento como um elemento importante para o redesenho da ordem internacional.

O relatório preparado pelo Comitê Nacional para a Cúpula consistia em um retrato sobre o panorama social do Brasil, tendo como base os três temas abordados na conferência da ONU (alívio e redução da pobreza, expansão do emprego produtivo e integração social) (LAMPREIA, 1995). De modo geral, os problemas sociais do país deveriam ser tratados de acordo com quatro condições: o fortalecimento das instituições democráticas; a consolidação do plano de estabilidade econômica, expresso pelo Plano Real; o crescimento econômico; e a reforma do Estado, tornando-o mais ágil e eficaz.

Conceitualmente, buscava-se diferenciar o desenvolvimento social em termos de alívio da pobreza e em termos de superação da pobreza. O primeiro teria relação com políticas assistencialistas, de caráter imediato, enquanto o último envolvia políticas de mais longo prazo, baseadas em um modelo de desenvolvimento consistente. Além disso, o enfrentamento da pobreza dependeria de maior articulação entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social. No que concerne ao combate à fome, o relatório exaltava a ideia inovadora de formulação de uma Política Nacional de Segurança Alimentar sob coordenação do CONSEA, bem como iniciativas de ONGs, tais quais as colocadas em prática pela Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida.

Havia cinco áreas prioritárias para as ações do governo: agricultura, educação, emprego, saúde e segurança. A agenda de combate à fome e à pobreza não foi citada como uma dessas metas, embora tenha sido abordada como um tema importante principalmente nas conclusões do relatório. Destacava-se a criação do “Programa de Combate à Fome e à Pobreza Comunidade Solidária”, que ampliaria as iniciativas empreendidas pela Ação da Cidadania e que contaram com o apoio do CONSEA. Como já foi ressaltado em seção anterior deste capítulo, o Comunidade Solidária tinha como base o não monopólio de instituições estatais na sua confecção. Ou seja, o governo defendia que houvesse ações focalizadas de combate à pobreza, especialmente por meio de parcerias com organizações comunitárias, ONGs e o setor privado. Em suma, o Comunidade Solidária, a partir de uma grande mobilização nacional, era o pilar

central da estratégia de combate à fome e à pobreza do governo.

Na reunião chamada de Copenhague +5, sessão ocorrida na ONU cinco anos depois da Cúpula de Copenhague, novamente o Brasil elaborou um relatório contendo os compromissos que haviam sido estabelecidos na Cúpula e apontando as ações que o governo havia tomado para cumprir essas metas (BRASIL, 2000). Em linhas gerais, ressaltavam-se o crescimento econômico, o combate à inflação, a redução da pobreza e a expansão dos gastos sociais. Além disso, de modo breve, expunham-se alguns avanços do Comunidade Solidária. Finalmente, exaltava-se a contribuição brasileira para o desenvolvimento social em âmbito global por meio de ações de cooperação internacional encabeçadas pela ABC, em áreas já destacadas por Puente (2010). A área de educação aparece como um vetor de cooperação importante para a reconstrução do Timor Leste, país com o qual o Brasil estabeleceu um acordo baseado no programa Alfabetização Solidária, um dos programas do Comunidade Solidária.

Embora o Brasil tenha participado dos debates sobre os novos temas da agenda internacional, como é o caso do desenvolvimento social, a instrumentalização desse tema pela política externa brasileira e pela ABC se deu de modo marginal, ou seja, ele não era prioritário na agenda diplomática ao longo do governo FHC, e muito menos a agenda de combate à fome e à pobreza. Como afirmam Faria e Lopes (2019), “no plano retórico, os formuladores da PE<sup>27</sup> demonstraram sensibilidade à “questão social”. Contudo, não encontramos evidências claras de que ela tenha, de fato e com destaque, pautado as prioridades e iniciativas concretas da PEB<sup>28</sup> durante aquele período” (FARIA; LOPES, 2019, p.318). Como foi dito em seção anterior deste capítulo, os programas de transferência de renda foram impulsionados apenas no último biênio da administração de FHC, o que coincidiu também com a entrada do tema do desenvolvimento social na agenda de cooperação em 2002, no último ano do governo, como bem destacou Puente (2010).

Dessa forma, se a agenda de combate à pobreza e à fome não consistia em um dos pilares centrais da política exterior e da CID, dificilmente ela poderia ser utilizada como um instrumento de difusão externa que robustecesse o *soft power* brasileiro, tendo em vista que o Brasil não se apresentava como uma liderança global em relação a esse tema. Em outras palavras, as participações brasileiras na Cúpula de Copenhague e na Copenhague +5 não constituíram condições suficientes para consolidar o *soft power* do Brasil e gerar uma expectativa de *lock in* das políticas sociais domésticas se estas não foram trabalhadas pelos

---

<sup>27</sup> Sigla utilizada pelos autores para designar “política externa”.

<sup>28</sup> Sigla utilizada pelos autores para designar “política externa brasileira”.

agentes diplomáticos como um componente fundamental da política externa.

A escassa incidência da agenda de combate à fome e à pobreza pode ser observada por meio da baixa participação do governo em iniciativas concretas de transferência e difusão internacional de políticas, por exemplo, o Bolsa Escola. Em estudo de caso realizado por Lana e Evans (2017), os autores apontam que o Bolsa Escola serviu como modelo para o desenvolvimento de projetos em outros países, especialmente na África e na América Latina, e foi recomendado positivamente por instituições internacionais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Contudo, o processo de difusão não ocorreu por iniciativa do governo federal. O impulso se deu a partir da atuação do governo do Distrito Federal, comandado por Cristovam Buarque, que atuou como um empreendedor de políticas por intermédio da ONG Missão Criança, lançada por ele quando saiu do governo distrital, no fim de 1998. Em 1999, a organização estabeleceu uma parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) para transferir o Bolsa Escola para o Equador, mas os autores do estudo destacam que o governo federal não esteve envolvido nesse processo, embora os líderes da iniciativa quisessem que a ABC tivesse participação.

Houve, porém, a participação do governo em algumas iniciativas de cooperação, apesar de terem sido poucas. Uma consulta à base de dados Concórdia, do MRE, onde é possível ter uma dimensão dos atos de cooperação bilateral, trilateral e multilateral, ilustra o quadro de escassez da agenda de combate à fome e à pobreza e dos programas de transferência de renda como instrumentos de difusão internacional de políticas. Esse sistema do MRE está a cargo da Divisão de Atos Internacionais (DAI), que é “[...] responsável pelo processo de revisão formal anterior à celebração e o procedimento necessário à tramitação desses atos, com vistas à sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro” (BRASIL, 2022). Os atos internacionais consistem em “[...] tratados, acordos, memorandos de entendimento, ajustes complementares, convenções ou protocolos que criem normas e regulamentos” (BRASIL, 2022). Dentre as competências da DAI – que totalizam oito – destaca-se a sexta delas: “manter registros de assinatura, ratificação, adesão ou denúncia de atos internacionais de interesse para o Brasil, e fazer publicá-los quando cabível” (BRASIL, 2022).

Em suma, o Concórdia compreende um sistema de registros no qual constam informações bastante relevantes sobre as atividades desenvolvidas por meio da cooperação técnica internacional brasileira. Entende-se que ele é o mecanismo mais apropriado por possibilitar buscas de atos internacionais de governos distintos (FHC, Lula e Dilma). O campo

de pesquisas do sítio eletrônico da ABC não contempla todos os projetos do governo FHC, por exemplo, e dificulta pesquisas por palavras-chave. Nesse sistema, buscando identificar iniciativas de cooperação que fomentam o processo de difusão dos principais programas sociais brasileiros ao longo do governo FHC – e que se inserem na agenda de combate à fome e à pobreza implementada nesse período – foram realizadas pesquisas pelas seguintes palavras-chave: “comunidade solidária”, “bolsa escola”, “bolsa alimentação”, “auxílio gás”, “combate à fome” e “combate à pobreza”.

Na pesquisa sobre “comunidade solidária”, encontraram-se três registros referentes ao governo FHC: uma ata, uma declaração conjunta e um ajuste complementar a acordo de cooperação, assinados, respectivamente, com a Venezuela, com a China e com Moçambique. No caso do “bolsa escola”, foram encontrados quatro registros. Todos eles consistem em ajustes complementares a acordos de cooperação, firmados com países africanos (Moçambique e São Tomé e Príncipe) e com países da América Central (El Salvador e Guatemala)<sup>29</sup>. Em relação à busca sobre “combate à pobreza”, há cinco registros. Um protocolo de intenções com Moçambique, um plano de ação conjunta com o Reino Unido, uma declaração conjunta com o Panamá, e dois ajustes complementares a acordos de cooperação, sendo um deles assinado com várias organizações internacionais, entre elas, a ONU, a OIT, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, na sigla em inglês) e o PNUD, e outro com a Alemanha. Em contrapartida, não foi encontrado nenhum registro sobre “bolsa alimentação”, “auxílio gás” nem “combate à fome”.

### 2.6.1 Conclusão

Resumidamente, ainda que o Brasil tivesse aberto o caminho para exercer um papel de liderança por meio da participação ativa em conferências internacionais sobre questões sociais, o tema não era central na agenda diplomática. Como destaca Velasco Júnior (2017), o interesse da política externa “[...] estava muito voltado para a conquista de credibilidade internacional, notadamente com a estratégia de aproximação de regimes internacionais e de consolidação da

---

<sup>29</sup>Deve-se salientar que existem mais três registros no Concórdia, mas todos relacionados ao governo Lula. De todo modo, dois deles são importantes porque se trata de atividades de cooperação articuladas em 2003, ambas na área de educação, quando o programa Bolsa Família ainda não havia sido criado pela administração de Lula. Uma dessas atividades era um memorando de entendimento com Angola, e o outro consistia em um protocolo de intenções com o Equador.



estabilidade macroeconômica, e o tema do desenvolvimento humano só ganharia mais espaço na década seguinte” (VELASCO JÚNIOR, 2017, p.317).

Além disso, as restrições orçamentárias e burocráticas do MRE, a ausência do papel do presidente como um agente fundamental de projeção externa das políticas de transferência de renda e a escassez de iniciativas concretas de difusão de tais políticas prejudicaram o fortalecimento do *soft power* em relação à agenda de combate à fome e à pobreza, não gerando uma expectativa de *lock in* doméstico que a legitimasse no âmbito doméstico e dificultasse que o governo subsequente promovesse alterações nos rumos das políticas sociais. Como será visto no próximo capítulo, esse processo de mudança ocorreu no governo Lula de modo substantivo, inaugurando um período em que o Brasil se consolidou como um dos líderes globais da agenda de combate à fome e à pobreza.

### 3 GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

O primeiro objetivo deste capítulo é analisar o processo de formação da agenda de combate à fome e à pobreza no governo Lula no âmbito doméstico. Na primeira seção, apresenta-se a agenda do governo Lula a partir dos programas de governo do PT e dos planos plurianuais elaborados ao longo dos dois mandatos. Na seção seguinte, o objetivo é observar como se deu o processo de formação dessa agenda a partir de uma análise sobre a conjuntura política doméstica. Seguindo o modelo de Kingdon, deve-se considerar os elementos que integram a corrente da política (*politics*), ou seja, a realização das eleições de 2002 e de 2006 e o processo de mudança (e de continuidade) do governo. Além disso, deve-se considerar também a corrente das políticas (*policies*), que trata da formulação de políticas alternativas, no caso, os programas sociais do governo (Bolsa Família e Fome Zero). As mudanças ocorridas nessas duas correntes, aliadas à corrente de problemas (*problems*), já destacada no capítulo 1, permitem traçar as condições de formação da agenda de combate à fome e à pobreza do governo tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito externo. As mudanças que haviam ocorrido no sistema internacional – como a ênfase em questões de segurança internacional após os atentados de 11 de setembro e os efeitos das reformas econômicas realizadas com base no Consenso de Washington – também abriram possibilidades para que a diplomacia brasileira formulasse uma política externa que tivesse como um de seus eixos centrais o engajamento na luta contra a fome e a pobreza.

O segundo objetivo do capítulo é analisar como essa agenda foi incorporada à agenda de política externa e como se deu o processo de sua implementação no exterior. Desse modo, as quatro últimas seções apresentam análises sobre: i) as mudanças na política externa operadas no governo Lula, em que o problema da fome e da pobreza adquiriu grande relevo; ii) mudanças na estrutura organizacional do Itamaraty, que criaram condições para que esse problema passasse a ser tratado pela política externa brasileira como um tema central; iii) o papel crucial da diplomacia presidencial, marcada pelo grande ativismo global do presidente Lula em relação à agenda social, especialmente em fóruns internacionais; iv) o desenvolvimento dos projetos de cooperação Sul-Sul, que constituíram estratégias fundamentais para a difusão dos programas sociais do governo no exterior.

### 3.1 Os programas de governo e os planos plurianuais

Nesta primeira seção do capítulo, pretende-se fazer uma abordagem descritiva dos programas de governo do PT e dos planos plurianuais ao longo da administração de Lula. Dessa forma, apontam-se quais eram os principais itens que compunham a agenda governamental antes da ascensão de Lula à presidência e antes de sua reeleição, em 2006 – por isso, a importância de observar os programas de governo – e verificar se esses itens permaneceram no processo de configuração da agenda governamental no plano formal, quando foram implementados os planos plurianuais. Considerando-se que o objeto da tese é a relação entre a agenda social e a agenda de política externa, o esforço descritivo nesta seção recairá sobre os setores de assistência social, segurança alimentar e política externa.

Trata-se de um exercício similar ao feito por Lessa, Couto e Farias (2009), que buscaram “[...] identificar o fio condutor das ações externas do país que as amarram ao núcleo de uma estratégia de desenvolvimento nacional” (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p.91) e de verificar, como destacam os autores, se o planejamento da política externa ocorreu em conjunto com as demais ações de governo. Ou seja, como as políticas de combate à fome e à pobreza constituíam um dos núcleos fundamentais da estratégia de desenvolvimento nacional do governo Lula, serão apontadas quais eram as principais diretrizes em cada um daqueles setores supracitados para que, nas próximas seções do capítulo, seja possível compreender como essas diretrizes foram implementadas, de modo a integrar a política externa com ações no campo da assistência social e da segurança alimentar.

#### 3.1.1 Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no primeiro programa de governo (2002)

O primeiro programa de governo do PT, elaborado para as eleições de 2002, tinha como espinha dorsal a questão social. Havia pelo menos três seções que combinavam diagnósticos e propostas de modificações e de criação de políticas: i) crescimento, emprego e inclusão social; ii) desenvolvimento, distribuição de renda e estabilidade; iii) inclusão social (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002).

Na introdução da primeira seção, a questão social aparecia como eixo do modelo de

desenvolvimento, e a redução das desigualdades consistia no objetivo central. Em seguida, a política externa surgia como o primeiro tópico específico abordado, o que evidencia a importância que ela teria para o governo futuramente. A segunda seção preocupou-se em discutir um novo modelo de desenvolvimento. Ao criticar o legado econômico e social negativo do governo FHC, o documento elencou como prioridades o combate à fome e à pobreza e o desenvolvimento de políticas de assistência social.

A terceira seção, de inclusão social, é fundamental para o objetivo de situar a agenda social como eixo de desenvolvimento nacional. Para cumprir esse objetivo, o primeiro foco de atuação era o aumento dos níveis de emprego e a melhoria dos perfis de distribuição de renda, por meio da adoção de uma política de valorização do salário-mínimo, dos programas de renda mínima e do fim da tributação regressiva. Em relação aos programas de renda mínima, propunha-se uma transformação de sua abordagem e estrutura. O documento criticava abertamente o caráter focalizado – tido como excludente – bem como a fragmentação institucional e a superposição dos programas. Como exemplo, apontava-se o Bolsa Escola como um programa muito tímido quanto aos benefícios e baseado em uma visão insuficiente sobre o problema da exclusão social.

A transformação das características desses programas exigia duas medidas: a revisão do modelo de desenvolvimento até então adotado e a implementação de uma nova geração de políticas públicas de inclusão social que não fossem fragmentadas e focalizadas. Ao contrário, pretendia-se que elas tivessem um caráter universal, com o intuito de criar uma política nacional de renda mínima como uma etapa para a instituição de uma renda básica de cidadania, caso houvesse capacidade fiscal do Estado que permitisse essa ação. Do ponto de vista institucional, para conseguir colocar essas medidas em prática, o documento revelava que eram necessárias algumas modificações, por exemplo, a substituição de uma estrutura “setorializada e departamentalizada” por ações coordenadas e integradas dos programas e das políticas públicas.

Essas ações também se estendiam às políticas de combate à fome e de assistência social. O cerne da luta contra a fome era o projeto Fome Zero, e as políticas desse setor exigiam um bom desempenho econômico para funcionarem adequadamente. Entre as principais ações do Fome Zero destacavam-se o apoio à agricultura familiar, o direito à complementação de renda, a formação educacional de crianças de famílias pobres e a ampliação da merenda escolar. Em relação à política de assistência social, o documento apontava a necessidade de que o Estado fosse responsável pela gestão e execução, mas exaltava que o fortalecimento de um sistema descentralizado e participativo era fundamental, permitindo a construção de uma relação

qualificada entre os três níveis da federação (União, estados e municípios). O cumprimento desse pacto federativo consistia em um passo importante para ampliar a capacidade do Estado. Embora as instituições governamentais fossem atores centrais na coordenação e implementação das políticas públicas, o programa de governo não excluía outros atores, como ONGs e empresas tidas como “socialmente responsáveis”. Entendia-se que elas exerciam um papel complementar às ações do Estado, sem, entretanto, substituí-las.

### 3.1.2 A política externa no primeiro programa de governo

Assim como a agenda social, a política externa era um elemento crucial do primeiro programa do governo Lula, de 2002. O maior objetivo da nova administração seria utilizar a política externa como um meio de promover o desenvolvimento nacional e de garantir uma presença soberana do Brasil no mundo. Em outras palavras, esse grande objetivo mantinha a linha histórica de colocar a política exterior a serviço do interesse nacional. E ao citar uma espécie de inserção internacional soberana, o documento permite inferir que a política externa do novo governo deveria contribuir para reformar a ordem internacional a partir de uma atuação que auxiliasse na redução das tensões internacionais – sobretudo após os ataques de 11 de setembro e a consequente priorização da agenda de segurança internacional – o que possibilitaria a existência de um mundo mais equilibrado em termos econômicos, sociais e políticos.

Em seguida, o programa fazia referência a uma das regiões que seriam centrais na formulação da política externa da gestão do ministro Celso Amorim: a América do Sul. Nesse caso, propunha-se a criação de um pacto regional de integração com todos os países sul-americanos, mas incluía a possibilidade de se estabelecerem relações especiais com toda a América Latina. Na sub-região do Cone Sul, o MERCOSUL também surgia como prioridade. Nesse sentido, o documento destacava a necessidade de revigorar o bloco, caminhando em direção a um modelo que fosse mais abrangente, ou seja, que não se restringisse ao âmbito econômico-comercial. E essa tarefa exigia transformar o MERCOSUL em uma zona de convergência que incluísse políticas de outros setores, tais como as educacionais, científicas e culturais. Além disso, defendia-se a ideia de que a estrutura interna do bloco deveria ser fortalecida e falava-se até mesmo no desenvolvimento de uma política externa comum a todos

os países-membros.

À priorização da América do Sul somava-se a manutenção do universalismo como um dos princípios fundamentais de política externa. O programa de governo deixou isso claro ao asseverar que buscava estabelecer relações econômicas, políticas e culturais com todo o mundo, citando como exemplos os países que integravam o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês) – Canadá, Estados Unidos e México – a UE, o bloco asiático em torno do Japão, e a África (sobretudo a África do Sul e os países de língua portuguesa). Mas tão importante quanto isso era a gestação embrionária dos BRICS, embora não houvesse ainda uma intenção clara de formação de um mecanismo inter-regional. De qualquer modo, o documento do programa enfatizava a importância do estreitamento das relações com esses países, com o intuito de impactar o sistema internacional a partir de reformas nas principais instituições internacionais:

Nosso governo conduzirá a aproximação com países de importância regional, como África do Sul, Índia, China e Rússia. Trata-se de construir sólidas relações bilaterais e articular esforços a fim de democratizar as relações internacionais e os organismos multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial (Partido dos Trabalhadores, 2002, p.7).

Essas diretrizes de política externa, como será visto adiante, foram preservadas no segundo programa de governo do PT, elaborado para as eleições de 2006.

### 3.1.3 Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no segundo programa de governo (2006)

A exemplo do primeiro, o segundo programa também era crítico em relação às políticas do governo FHC e exaltava os avanços obtidos durante o primeiro governo Lula (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006). Essa contraposição entre os dois governos era a base da primeira parte do programa de governo, que buscava o “enfrentamento do atraso”. Em linhas gerais, o documento denunciava a intenção da ala opositora ao governo de querer retomar as políticas implementadas na era FHC: “[...] redução dos investimentos sociais, retomada das privatizações, retrocesso democrático e submissão no plano internacional. Os anunciados “cortes do gasto público” visam, em verdade, cortes nas políticas sociais” (PARTIDO DOS

TRABALHADORES, 2006, p.8).

Por outro lado, o documento destacava que, no governo Lula, havia-se dado início a “[...] um processo de desenvolvimento com inclusão social, controle da inflação, redução da vulnerabilidade externa, fortalecimento da democracia e participação popular [...] redução da fome, da miséria e das desigualdades, por meio da ampliação dos programas sociais” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2006, p.6). Em suma, os principais temas de divergência eram a política econômica, as políticas sociais, a democratização do Estado e a política externa.

O programa proposto era composto por seis eixos, que eram tidos como “compromissos com o povo brasileiro para continuar mudando”: i) combate à pobreza e à desigualdade; ii) aprofundamento do novo modelo de desenvolvimento, assentado na ideia de maior distribuição de renda; iii) educação, cultura e ciência e tecnologia; iv) ampliação da democracia; v) segurança pública; vi) política externa. Para os propósitos desta tese, os eixos que importam são o primeiro, o segundo, o quarto e o sexto.

No primeiro eixo, de combate à pobreza e à desigualdade, o programa salientava que o governo seguiria avançando na erradicação da fome e ampliaria os programas sociais de destaque: o Fome Zero e o Bolsa Família. Destacava também a importância do pacto federativo, ao sustentar que fortaleceria ainda mais a prática de gestão compartilhada entre as três esferas de governo.

No segundo eixo, do novo modelo de desenvolvimento, associava-se o combate à pobreza a um crescimento econômico mais acelerado, baseado em fatores como a estabilidade de preços, equilíbrio fiscal e redução da vulnerabilidade externa. Além disso, afirmava a necessidade de fortalecer o papel do Estado como indutor do desenvolvimento nacional, por meio da atuação de empresas estatais e do sistema financeiro público.

No quarto eixo, de ampliação da democracia, o processo de inclusão social vinculava-se a uma reforma do Estado, que deveria se basear em maior transparência e controle social. Nesse sentido, o governo estimularia a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, principalmente por meio de comitês, conselhos e da realização de conferências nacionais temáticas.

Finalmente, o sexto eixo, de política externa, defendia que o Brasil tivesse uma inserção soberana no mundo, com ênfase na integração sul-americana e nas relações Sul-Sul, tidas como meios para combater a desigualdade global. Essa inserção seria marcada pelas seguintes linhas de ação: i) defesa do multilateralismo em foros internacionais, cujo maior exemplo era a

reforma do CSNU; ii) empenho na luta contra a fome e em favor da paz; iii) ênfase na integração sul-americana (MERCOSUL e CASA); iv) foco nas relações Sul-Sul, sobretudo com os países da África.

Em seguida, o programa de governo tinha uma seção intitulada “Brasil Produtivo”, que detalhava, em forma de tópicos, quais medidas deveriam ser implementadas em cada área. Três áreas são as mais importantes para o objeto de estudo desta tese: desenvolvimento social, segurança alimentar e participação democrática. A área de desenvolvimento social refletia o primeiro eixo, o de combate à fome e à pobreza. As principais medidas incluíam a manutenção do Bolsa Família, a expansão da rede de serviços básicos para os beneficiários do programa – por meio de um programa interministerial que promovesse a autossuficiência das famílias – a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), expandindo a atuação do Estado através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), e a priorização do Cadastro Único de Programas Sociais como orientador de ações governamentais transversais (por exemplo, nas áreas da saúde, educação, segurança alimentar e assistência social).

A área de segurança alimentar também refletia o primeiro eixo. Era fundamental o papel do Fome Zero no aprimoramento do Bolsa Família, a partir de ações que ampliassem o acesso da parcela mais pobre da população à alimentação, bem como iniciativas que fomentassem a agricultura familiar e a educação alimentar. Além disso, pretendia-se criar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e implementar uma Política Nacional de Abastecimento, ambas com o intuito de democratizar o acesso à produção, comercialização e acesso a alimentos.

A área da participação democrática refletia as orientações contidas no quarto eixo, o da ampliação democrática. Dentre as principais medidas propostas, destacavam-se: a realização sistemática de conferências nacionais setoriais para contribuir com o estabelecimento da agenda das políticas públicas; o fortalecimento dos conselhos nacionais de políticas públicas como espaço para formular e avaliá-las; a institucionalização generalizada dos espaços de participação de atores sociais na Administração Pública, sobretudo a partir do acompanhamento e publicização dos resultados das políticas públicas; finalmente, a consolidação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) como canal de comunicação permanente entre o governo e a sociedade.

Na próxima seção, analisar-se-á se essas diretrizes dos programas de governo foram mantidas quando Lula assumiu o governo em 2003 e planejou os seus planos plurianuais, que compreenderam o período de 2004-2007 e de 2008-2011.



### 3.1.4 Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no primeiro plano plurianual (2004-2007)

O primeiro PPA elaborado pelo governo Lula (2004-2007), assim como o primeiro programa de governo, colocou a agenda social como prioritária. O próprio PPA deixava claro que ele estava baseado no programa de governo de 2002. De fato, os temas que eram apresentados como os principais problemas a serem enfrentados eram a concentração de renda, a pobreza e a exclusão social. Nesse sentido, os programas sociais eram fundamentais para gerar condições de combate à pobreza, mas dependiam de ações econômicas que permitissem maior crescimento, com melhor distribuição de renda. Essas tarefas exigiam um papel central do Estado como condutor do desenvolvimento social, em cuja área novamente se criticava a superposição de programas sociais, tal como no programa de governo (BRASIL, 2003a).

O plano continha uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo e dividia-se em três “megaobjetivos”. O primeiro era a inclusão social e a redução das desigualdades sociais e expunha 12 diretrizes. O segundo propunha crescimento com geração de trabalho, emprego e renda e trazia também 12 desafios que, por sua vez, apresentavam algumas diretrizes. E o terceiro era a promoção e expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia.

O primeiro megaobjetivo, de inclusão social e redução das desigualdades sociais, apresentou um quadro histórico sobre as condições de desigualdade que contribuíam para o aumento da fome e da pobreza. A reversão dessa situação exigia um modelo de desenvolvimento que integrasse as políticas sociais e a política econômica. De um lado, as políticas sociais serviriam como mecanismos para a inclusão social e, de outro, a política econômica deveria ampliar os investimentos e o crescimento da renda e do emprego.

Duas questões que foram mencionadas na introdução do PPA foram retomadas nesse primeiro megaobjetivo. A primeira delas foi a relação entre Estado e sociedade e a segunda foi a superposição de programas sociais. Na primeira delas, falava-se em “ampliação da cidadania”, cujo intuito era dilatar os espaços de participação no seio do Estado para que atores sociais canalizassem suas demandas. Os principais instrumentos dessa ampliação seriam as conferências nacionais setoriais (por exemplo, nos setores de Assistência Social e Segurança Alimentar) e o CDES.

Na segunda delas, assim como no primeiro programa de governo, a gestão das políticas sociais deveria orientar-se para evitar a superposição de programas, ou seja, buscar-se-ia um novo padrão, focando em políticas sociais articuladas por meio de ações intra e

intergovernamentais. É justamente nesse ponto que se menciona o que viria a ser o programa Bolsa Família. Apesar de ele não ser nomeado, o PPA falava que a unificação dos programas de transferência de renda seria uma das inovações do governo que contribuiriam para evitar superposições, abandonando uma lógica mais “setorializada” e caminhando em direção a uma espécie de transversalidade, isto é, abrangeria uma série de áreas, como deixa claro a análise no documento do governo:

A implementação de um programa único de transferência de renda, de maior cobertura e de maior valor no benefício financeiro corresponde a uma resposta do Governo para aumentar emergencialmente a renda das famílias e combater a fome. No entanto, é mais do que isso: além de distribuir recursos financeiros a famílias em situação de pobreza, trata-se, também, de associar a esse benefício ações de saúde e nutrição, assistência social e educação de modo a promover a universalização do acesso a esses direitos sociais básicos (BRASIL, 2003a, p.63).

De todos os desafios previstos no PPA, dois deles são os mais importantes para o objeto de estudo desta tese. O combate à fome, principal objetivo do programa de transferência de renda, consistia no primeiro desafio do primeiro megaobjetivo, de inclusão social. Mas a descrição do desafio ia além e abrangia também o combate à desigualdade e à pobreza. Junto com o combate à fome, todas elas representavam a grande prioridade do governo, e se estabelecia a meta de implementar uma Política Nacional de Segurança Alimentar. Tal objetivo só ocorreria se houvesse uma combinação de ações que dinamizassem as economias locais, estimulando a demanda por alimentos, aquisições de safras e fomento à agricultura familiar.

O segundo desafio tratava especificamente da ampliação da transferência de renda para famílias em situação de pobreza. Em linhas gerais, reafirmava-se o caráter transversal dos programas de transferência de renda e o fim da superposição, unificando-os. Mais importante ainda, pretendia-se aumentar os recursos orçamentários dos programas com o objetivo de ampliar a cobertura, ou seja, atender um número maior de famílias em situação de pobreza. Para atingir esse objetivo, destacavam-se duas diretrizes: a articulação de políticas entre as esferas de governo e a criação de um sistema unificado de informações cadastrais sobre o público-alvo dos programas de transferência de renda.

No terceiro megaobjetivo, de promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia, havia também dois temas fundamentais: participação social em políticas públicas e política externa. Em relação ao primeiro tema, retomava-se a necessidade de fortalecer a cidadania a partir do aperfeiçoamento dos canais de comunicação entre Estado e sociedade. Dessa forma, entendia-se que era necessário um aprofundamento da descentralização das políticas públicas, de modo que a sociedade tivesse maior participação na sua formulação,

implementação e controle. Isso ocorreria sobretudo por meio do fortalecimento da democracia participativa, com a sociedade ampliando seu espaço no debate das políticas públicas.

### 3.1.5 A política externa no primeiro plano plurianual

A política externa aparecia como o sexto desafio do terceiro megaobjetivo, que era descrito da seguinte forma: “promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e de direitos humanos no cenário internacional” (BRASIL, 2003a, p.173). De modo coerente com o que foi estabelecido no primeiro programa de governo, o foco principal era a América do Sul e defendia-se que a política externa brasileira articulasse o processo de integração regional, buscando complementaridades entre os países e tendo como eixos a revitalização do MERCOSUL, a integração da infraestrutura regional, o desenvolvimento de instituições políticas e jurídicas robustas e até mesmo uma política externa comum aos países.

Fora da América do Sul, também de maneira convergente ao primeiro programa de governo, buscava-se estabelecer relações equilibradas com a UE, com o NAFTA e com o bloco asiático em torno do Japão. Em relação aos Estados Unidos, mencionava-se principalmente a questão da ALCA, cujas negociações deveriam ter como base os interesses brasileiros. Mais importante que isso, retomava-se a ideia embrionária do que viria a ser o grupo dos BRICS, já que o documento falava que o Brasil deveria se aproximar de países de importância regional, como é o caso de China, Índia, Rússia e África do Sul. No caso da África, além da África do Sul, o objetivo era intensificar as relações com os países do continente, sobretudo com os de língua portuguesa, e estabelecer acordos de cooperação. Por fim, a reforma do CSNU e a conquista de um assento permanente do Brasil no órgão era tido como um objetivo fundamental, como forma também de ampliar a representatividade dos países em desenvolvimento.

No que concerne à política externa, como será visto em seção posterior neste capítulo, existiu grande convergência entre o planejamento estabelecido no primeiro PPA e o que foi implementado pela primeira gestão de Amorim no MRE. Nesse sentido, destacam-se a priorização da América do Sul – que era um tema presente nos discursos do então presidente Lula e de Amorim – e a formação de um novo tipo de relacionamento com os países do BRICS (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009). Além disso, os laços com a África também foram

consolidados, sobretudo por meio do aumento de acordos de cooperação com esses países do continente, e o Brasil perseguiu efetivamente o objetivo de reformar a ordem internacional.

### 3.1.6 Agenda governamental nas áreas de assistência social e segurança alimentar no segundo plano plurianual (2008-2011)

O segundo PPA, a exemplo do primeiro, também tinha a agenda social como um dos eixos fundamentais. A Estratégia de Desenvolvimento do PPA, além de incorporar os resultados conquistados no primeiro governo Lula, propunha dez objetivos para o segundo mandato. De modo semelhante ao primeiro PPA, o segundo PPA apresentava como primeiro objetivo a inclusão social e a redução das desigualdades. Destacam-se também outros objetivos importantes para o objeto de estudo desta tese: o fortalecimento da inserção soberana internacional e a integração sul-americana; e a promoção do acesso com qualidade à seguridade social, com ênfase na descentralização das políticas do setor (BRASIL, 2007a).

De acordo com o PPA, a agenda social compreendia um conjunto de iniciativas prioritárias. Dentre elas, destacavam-se as políticas de transferências condicionadas de renda, sobretudo o Bolsa Família, e o fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos. Na primeira parte do documento, em que se apresentou a Estratégia de Desenvolvimento para o período (2008-2011) e as políticas públicas, uma das razões elencadas pelo PPA para manter a agenda social como prioridade do governo foram os resultados positivos obtidos ao longo da primeira administração de Lula como presidente: políticas de valorização do salário-mínimo, integração dos trabalhadores ao mercado formal de trabalho, aumento da escolaridade média da população e do funcionamento das políticas de transferência de renda, com destaque para o BPC e o Bolsa Família.

O principal objetivo, portanto, era o de consolidar uma rede de proteção social a partir da integração de setores que beneficiassem os municípios e gerassem impactos diretos sobre a pobreza e a desigualdade. Tais setores eram a assistência social, a segurança alimentar e nutricional e a transferência de renda. O caráter transversal das políticas desses setores ajudaria no processo de dinamização das economias locais, contribuindo também com o fortalecimento da cidadania. Em relação ao Bolsa Família, a integração dessas políticas era particularmente importante para gerar um processo de emancipação das famílias beneficiárias para seguir

reduzindo a pobreza.

Na seção do PPA em que constavam os objetivos do governo, eles foram apresentados com mais detalhes. O primeiro objetivo, de inclusão social e de redução das desigualdades, retomou aquilo que já havia sido abordado na seção da Estratégia de Desenvolvimento que tratava da agenda social. Nesse sentido, novamente o PPA relembra os avanços na redução das desigualdades e da pobreza e ressaltava que a gestão do Bolsa Família havia sido aperfeiçoada, sobretudo em função da adoção de uma gestão descentralizada, construída sob um pacto federativo organizado em torno do Cadastro Único de Programas Sociais.

Na área de segurança alimentar e nutricional, também se realçava o papel do Bolsa Família, já que as transferências de renda do governo têm efeitos positivos no combate à desnutrição infantil e na garantia de alimentação adequada, e o papel de outros programas governamentais: a ampliação da Alimentação Escolar; e a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Por fim, sublinhava-se a evolução institucional dessa área, como a criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) em 2006, que estabeleceu as diretrizes e objetivos do SISAN, como será visto na próxima seção.

### 3.1.7 A política externa no segundo plano plurianual

A política externa foi inserida no PPA dentro do sétimo objetivo do governo federal, que previa o fortalecimento da inserção soberana internacional e da integração sul-americana. A exemplo do primeiro PPA, não houve mudança na principal diretriz de política externa, que era situar a América do Sul como região prioritária de atuação do Brasil. Mencionavam-se os avanços institucionais e práticos no processo de integração, tais como o fortalecimento e aprofundamento do MERCOSUL, a criação da UNASUL e os projetos de infraestrutura regionais.

Aliado à priorização da América do Sul, no objetivo sobre política externa, o PPA trazia um dos temas mais caros ao governo Lula: o combate à fome e à pobreza. Dessa forma, deixava claro que o propósito do Brasil era reformar a ordem internacional, tornando-a mais justa e solidária. Uma das iniciativas mais importantes destinadas a esse fim foi o lançamento global da Ação contra a Fome e a Pobreza, em 2004, que o PPA mencionava que havia tido efeitos positivos em países subdesenvolvidos por meio da criação de programas sociais. Essa iniciativa

será abordada em seção posterior deste capítulo.

Outros temas importantes para as relações exteriores do Brasil eram o comércio internacional, a reforma da ONU e do seu Conselho de Segurança, e a cooperação Sul-Sul. No comércio, o Brasil desejava que houvesse mudanças, por isso o PPA destacava o papel do país na criação do G20 comercial para atuar na rodada Doha da OMC. No âmbito da ONU, apontava-se a importância do G-4, grupo voltado para pressionar pela reforma do CSNU e composto por Brasil, Alemanha, Japão e Índia. E na cooperação Sul-Sul, enfatizava-se a criação do IBAS, o aprofundamento das relações com a África e a aproximação aos países árabes. Finalmente, falava-se também na intensificação das relações com a Ásia, UE e Estados Unidos.

Em resumo, como será tratado adiante neste capítulo, os objetivos propostos pelo segundo PPA para a área da política exterior também foram de fato implementados no segundo governo Lula. A América do Sul continuou sendo prioridade para a política externa, o ímpeto de reformar a ONU manteve-se vivo, o Brasil insistiu na via multilateral para que as negociações da Rodada Doha fossem destravadas e a cooperação Sul-Sul seguiu como um dos eixos mais importantes da diplomacia. Mais importante ainda foi o destaque dado à luta contra a fome e à pobreza em âmbito global, mas que exigiu transformações na estrutura burocrática do MRE e na política doméstica.

Essas mudanças no âmbito doméstico são fundamentais para observar que os rumos da política externa não são definidos apenas dentro do MRE, já que eles obedecem a um planejamento governamental contido no PPA. Nas palavras de Lessa, Couto e Farias (2009), “a política externa deixa de ser vista como exclusividade do Ministério das Relações Exteriores, mas responde também como a soma das movimentações externas dos diversos órgãos de Estado” (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009, p.106).

### **3.2 A conjuntura política e os avanços institucionais da agenda social do governo**

A ascensão de Lula à presidência da República não representou uma ruptura no sistema político. Foram mantidas as bases do presidencialismo de coalizão, e a política econômica, sobretudo no início do mandato, tampouco sofreu mudanças profundas em relação aos governos de FHC. Esse traço de continuidade existiu muito em função das lições aprendidas por Lula após ter sido derrotado em três eleições consecutivas. Para vencer as eleições de 2002, o apoio

da classe média urbana e dos sindicatos foi fundamental, mas era necessário mover-se mais ao centro do espectro político, moderando o discurso<sup>30</sup> em direção aos setores mais refratários à sua posição e, ao mesmo tempo, angariar maior apoio das classes mais baixas. Embora os trabalhadores constituíssem a base do PT, como destaca Singer (2012), ideologicamente, a parcela da população de baixíssima renda identificava-se mais com a “direita” do que com a “esquerda”.

Essa postura moderada de Lula já havia sido claramente expressa na amplamente conhecida “Carta ao Povo Brasileiro”, lançada em junho de 2002, na qual o então candidato a presidente da República, embora criticasse o modelo econômico do seu antecessor, buscava apaziguar o empresariado e o mercado financeiro assegurando que manteria os compromissos que preservariam a estabilidade econômica do país. Entretanto, ao apontar as fragilidades do governo FHC, expondo o desgaste da economia nacional, Lula já via o quadro doméstico de crise como uma oportunidade para propor um modelo de desenvolvimento alternativo por meio do diálogo com diferentes segmentos da sociedade (LULA DA SILVA, 2002). Os principais elementos dessa crise incluíam os riscos da alta da inflação, o aumento do desemprego, a intensificação das privatizações de empresas estatais, a existência de uma agenda social tímida e um Estado enfraquecido (TAPAJÓS; RODRIGUES; COELHO, 2010).

Mas a proposta para sair da crise passava por uma inflexão da candidatura de Lula ao centro. A escolha de um empresário, José Alencar, como candidato a vice-presidente foi fundamental para atrair o apoio de líderes políticos como José Sarney, Orestes Quéricia e de grandes empresários e para garantir a vitória por uma ampla margem em relação ao seu adversário, José Serra, do PSDB: aproximadamente 61,3% dos votos, contra 38,7% de Serra (BRASIL, 2022).

A conjuntura doméstica instalada a partir da realização das eleições, da formação de novos quadros no Congresso e de um novo governo – com a reforma e a criação de novos Ministérios – abriu a possibilidade de o governo formar uma nova agenda, focada principalmente no combate à fome e à pobreza. Paralelamente, como já se apontou na introdução deste capítulo, segundo Singer (2012), com a mudança da conjuntura econômica internacional, a partir de 2003 houve “[...] uma orientação que permitiu [...] a adoção de políticas para reduzir a pobreza – com destaque para o combate à miséria – e para a ativação do mercado interno [...]” (SINGER, 2012, p.13). Seguindo essa linha, Lanzara e Cantu (2016)

---

<sup>30</sup>Durante a campanha, Lula já ensaiava uma postura moderada caso fosse eleito. Em um comício no Rio de Janeiro, em agosto de 2002, ele disse a frase que se tornou a marca do seu tom conciliador: “Lulinha não quer briga. Lulinha quer paz e amor” (FOLHA DE S. PAULO, 2002).

defendem que, no início do governo Lula, as políticas de combate à pobreza tornaram-se tão prioritárias que adquiriram uma condição de política de Estado. De fato, logo no primeiro ano, o governo Lula colocou a agenda de combate à fome no centro de sua agenda social, aproveitando-se dessa nova conjuntura. A cerimônia de posse foi a primeira janela de oportunidade que o novo presidente aproveitou para apresentar o combate à fome como o elemento mais importante de sua agenda governamental, já anunciando o início do Fome Zero:

Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de Fome Zero. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: vamos acabar com a fome em nosso país. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do país. Essa é uma causa que pode e deve ser de todos, sem distinção de classe, partido, ideologia. Em face do clamor dos que padecem o flagelo da fome, deve prevalecer o imperativo ético de somar forças, capacidades e instrumentos para defender o que é mais sagrado: a dignidade humana (LULA DA SILVA, 2003, p.4)

Esse tema foi o primeiro a ser abordado com mais detalhes no discurso de posse. Ele já era parte fundamental do programa do PT e havia sido objeto de discussões substantivas ao longo de 2001, ainda no penúltimo ano do governo FHC. A proposta de criação de uma política de segurança alimentar – por meio do Fome Zero, que surgiu como a principal plataforma na agenda social do governo – foi elaborada pelo Instituto de Cidadania, coordenada por José Graziano da Silva e debatida por vários setores da sociedade civil, como representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas no tema de segurança alimentar (COSTA, 2009; TAKAGI, 2010; YASBEK, 2004). Os principais objetivos do Fome Zero eram ampliar a demanda por alimentos, reduzindo seus preços, e criar programas emergenciais para atender à parcela da população excluída do mercado de trabalho, ou seja, visava-se alterar o modelo econômico em vigor, a fim de obter crescimento com distribuição de renda. Além disso, deve-se ressaltar que a proposta do Fome Zero previa a existência de condicionalidades para que os beneficiários pudessem ter acesso ao programa, como a obrigatoriedade de se ter os filhos frequentando as escolas (YASBEK, 2004). Em outras palavras, o teor do Fome Zero já era um indício de como se estruturariam as bases de funcionamento do Bolsa Família.

A implementação de uma agenda social a partir do funcionamento efetivo do Fome Zero dependia de dois fatores: da configuração da coalizão de governo no Congresso Nacional; e da



formação da estrutura de governo, ou seja, era preciso ampliar as capacidades burocráticas que permitissem a formulação e execução dos programas sociais governamentais. Em relação ao primeiro fator, alas mais à esquerda do PT mostravam-se descontentes com a orientação da política econômica do então ministro da Fazenda, Antonio Palocci, que manteve as medidas ortodoxas adotadas pelo governo FHC<sup>31</sup> (ABRANCHES, 2018). No entanto, Palocci alertou que essa instabilidade dentro do partido poderia colocar em xeque projetos prioritários do governo, como as políticas de combate à fome.

No Congresso, inicialmente o PT teve dificuldades para obter maioria, contando com 254 deputados de dez partidos e 31 senadores de seis partidos. No entanto, aproximadamente seis meses depois do início do governo, por volta de maio/junho de 2003, o PT realizou articulações políticas, principalmente junto ao PMDB, atraindo seu apoio para a base de governo. Em troca, o PMDB teria maior participação na administração pública. Com esse arranjo, a coalizão liderada pelo PT atingiu um total de 370 deputados de 11 partidos e 53 senadores de sete partidos (ABRANCHES, 2018).

Além de contar com uma base mais sólida no Congresso, paralelamente já havia se dado início a um processo que garantisse legitimidade às ações de governo de modo “[...] mais contundente sobre a segurança alimentar e o combate à extrema pobreza no país, o que resultou em uma série de articulações institucionais que se materializaram em novas políticas públicas, constituição de novas estruturas e garantia de orçamento próprio” (SILVA, 2014, p.31). Barbosa (2019) também ressalta que o governo Lula experimentou uma ampliação significativa da máquina pública, principalmente na administração pública direta, por meio da criação de ministérios, visando expandir a capacidade governamental em temas sociais. Nesse sentido, o presidente inicialmente pôs em prática uma reforma ministerial – considerando as secretarias com *status* de ministérios – tendo elevado o número de pastas de 26 para 29. Desse total, 16 eram comandados por ministros filiados ao PT, quatro tinham ministros com ligações próximas ao partido, e os outros cinco foram distribuídos a ministros<sup>32</sup> ligados aos partidos que fizeram oposição ao governo FHC. Somente quatro ministérios tiveram chefes<sup>33</sup> que não integravam essa ala opositora (ABRANCHES, 2018).

---

<sup>31</sup> Essas medidas incluíam, dentre outras, cortes de gastos, discussão da reforma da Previdência e manutenção de juros altos (ABRANCHES, 2018).

<sup>32</sup> Os ministros eram: Ciro Gomes (Ministério da Integração Nacional); Miro Teixeira (Ministério das Comunicações); Gilberto Gil (Ministério da Cultura); Roberto Amaral (Ministério da Ciência e Tecnologia); e Agnelo Queiroz (Ministério do Esporte). Ver mais em: Abranches (2018).

<sup>33</sup> Os ministros eram: Anderson Adauto (Ministério dos Transportes); Walfrido dos Mares Guia (Ministério do Turismo); Roberto Rodrigues (Ministério da Agricultura); e Luiz Fernando Furlan (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior). Ver mais em: Abranches (2018).

Dentro desse quadro de expansão da rede ministerial, um primeiro passo importante foi a criação, em 2003, do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA). O Fome Zero começou a ser posto em prática no âmbito do MESA no fim de janeiro de 2003 e teve como princípios centrais de funcionamento a transversalidade e a intersectorialidade das ações estatais em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), bem como o desenvolvimento de ações conjuntas entre Estado e sociedade (TAPAJÓS; RODRIGUES; COELHO, 2010).

Um passo fundamental que culminou em um maior estreitamento dos laços entre Estado e diversos segmentos sociais – contribuindo para expandir as capacidades estatais – foi a recriação imediata do CONSEA, inicialmente a partir da edição da Medida Provisória 103, de 1º de janeiro de 2003, primeiro dia do primeiro mandato de Lula, e depois por meio da Lei Nº 10.683, de maio do mesmo ano, que tratava da organização da Presidência da República e dos ministérios (BRASIL, 2003b). O Fome Zero também incluiu a criação do PNAA por meio da Medida Provisória Nº 108, de fevereiro de 2003 e transformada na Lei Nº 10.689, de junho do mesmo ano, cuja finalidade era conceder benefícios financeiros para famílias em situação de insegurança alimentar com renda mensal inferior a meio salário-mínimo (BRASIL, 2003c). Outro instrumento criado no âmbito do Fome Zero foi o PAA, pela Lei Nº 10.696, de julho de 2003, que tinha como objetivo o incentivo à agricultura familiar por intermédio de compras públicas governamentais e formação de estoques estratégicos para a distribuição para pessoas vivendo em situação de insegurança alimentar (BRASIL, 2003d).

No entanto, o Fome Zero enfrentou dificuldades operacionais, de modo que foi absorvido pelo Bolsa Família (COTTA; PAIVA, 2010), que foi criado primeiramente por meio da Medida Provisória Nº 132, em outubro de 2003 (BRASIL, 2003e), e transformado em lei em 2004, como já foi dito no capítulo 1, unificando os programas sociais que estavam em vigência. Dessa forma, o Fome Zero foi “[...] retido como marca para o marketing político do governo e do presidente” (ABRANCHES, 2018, p.234), mas passou a funcionar, a partir de junho de 2005, como uma “[...] estratégia impulsionada pelo governo federal para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos” (COTTA; PAIVA, 2010, p.89).

Assim como o Fome Zero, a duração do MESA foi curta, já que foi substituído pelo MDS, criado em 2004, o que representou uma ampliação das capacidades estatais. Como afirma Bichir (2016), com a criação do MDS, algumas dimensões de capacidade foram fortalecidas na área de assistência social, por exemplo, as capacidades de regulação (principalmente, uma

melhor divisão das competências de cada ente federativo e a construção de indicadores para estimar os repasses de recursos para estados e municípios) e as capacidades de implementação da política no âmbito local, como a criação de equipamentos públicos de assistência social e a promoção de mecanismos institucionais, por exemplo, mudanças de funções no CNAS.

A formação do MDS possibilitou também a integração de quatro áreas que ajudaram a consolidar a noção de desenvolvimento social: assistência social, segurança alimentar, transferência de renda e inclusão produtiva (COTTA; PAIVA, 2010). Já a criação do Bolsa Família teve como objetivo sanar uma situação caótica dos programas até então existentes, tendo em vista que cada um possuía uma agência executora e a coordenação entre eles era precária. Também havia sobreposição de programas, já que eles não tinham cobertura em todo território nacional, tendo de coexistir com programas estaduais e municipais. Por fim, eles também não tinham vocação universalista, pois o alcance territorial era limitado (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Outros instrumentos de auxílio no processo de expansão das capacidades estatais em direção à implementação de políticas públicas de combate à fome e à pobreza foram a edição da Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, conhecida como LOSAN, que criou o SISAN. Esse sistema tem caráter intersetorial, abrangendo outras áreas além da assistência social e do combate à fome (por exemplo, saúde, educação, reforma agrária e meio ambiente) e tem como objetivos “[...] formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País” (BRASIL, 2006a, p.7).

A criação do SISAN também representou avanços tanto no que concerne à maior participação social na formulação de políticas de combate à fome quanto no fortalecimento das capacidades burocráticas para esse mesmo fim. Exemplos desses avanços são os órgãos que integram o SISAN: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, o CONSEA e a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). As Conferências são instâncias de deliberação responsáveis por indicar ao CONSEA diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar (PLANSAN). O CONSEA é um órgão de assessoramento ao presidente e tem como uma de suas principais funções convocar as conferências dentro de uma periodicidade que não exceda quatro anos, definindo os parâmetros de organização delas. A CAISAN é um órgão composto por ministros e secretários especiais responsáveis pelas pastas encarregadas da execução das ações de

segurança alimentar e deve elaborar e coordenar a execução da Política e do PLANSAN a partir das diretrizes do CONSEA.

Na área de assistência social, o processo de ampliação das capacidades estatais também ocorreu, principalmente através da implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005. A PNAS foi resultado de decisão tomada sobretudo pelo MDS e aprovada a partir das discussões promovidas na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, e delineou as diretrizes conceituais que nortearam a implantação do SUAS.

O modelo do SUAS foi inspirado no Sistema Único de Saúde (SUS), ou seja, tem como base de funcionamento um sistema descentralizado e participativo, no qual o governo federal trabalha de forma integrada com os estados, o distrito federal e os municípios. O objetivo central do SUAS é fornecer serviços assistenciais de caráter universal que funcionem em todo território nacional a partir das normas definidas pelo CNAS (GUTIERRES, 2017).

A característica intersetorial impulsionada pelo MDS permitiu a estruturação de dois sistemas quase que ao mesmo tempo – o SISAN e o SUAS – produzindo resultados positivos, apesar das dificuldades de articulação das duas áreas (assistência social e transferência de renda). Por um lado, o processo de tomada de decisão do Bolsa Família é mais insulado na burocracia do MDS – sendo organizado mais por meio de instruções normativas e operacionais do próprio ministério e da cópia dessas mesmas instruções por parte de outras burocracias federais, e menos por intermédio de negociações realizadas pelo governo no Congresso. Por outro lado, no caso da área de assistência social, o processo é mais pactuado entre distintos atores federativos em instâncias como o CNAS (BICHIR, 2016).

Entretanto, Bichir (2016) argumenta que embora as duas áreas tenham sido constituídas mediante agendas e trajetórias institucionais diferentes, as políticas de assistência social e de transferência de renda eram articuladas. Nesse sentido, Cotta e Paiva (2010) destacam que a iniciativa do Bolsa Família, a partir de sua presença em todos os municípios, por exemplo, ajudou no processo de organização do SUAS, já que os municípios precisaram estar em algum dos níveis de gestão do SUAS para aderir ao programa de transferência de renda. Já a expansão da estrutura descentralizada do SUAS – tendo como base a existência dos CRAS e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), responsáveis pelo acompanhamento das famílias beneficiárias do Bolsa Família e que enfrentam dificuldades para cumprir as condicionalidades do programa – contribuiu para consolidar o Bolsa Família como

uma ação que reforça o direito das pessoas de acessar os serviços sociais e que garante segurança de renda a elas (COTTA; PAIVA, 2010).

### 3.2.1 O quadro eleitoral e o Bolsa Família

Apesar da importância do Bolsa Família adquirida no primeiro mandato de Lula, durante o qual o programa adquiriu certa legitimidade na sociedade brasileira, em um momento inicial, as políticas de transferência de renda foram recebidas com ressalvas (CASTRO et al., 2009). Os meios de comunicação em massa também estigmatizaram os eleitores de Lula, associando a natureza do voto no ex-presidente a uma manipulação (BIROLI; MANTOVANI, 2010). De qualquer modo, o Bolsa Família teve um papel fundamental nas eleições de 2006. Como afirmam Biroli e Mantovani (2010), “[...] a candidatura de Lula à reeleição estaria relacionada ao Programa Bolsa Família porque este programa teria objetivos eleitorais [...] mas sobretudo porque parte do eleitorado definiu seu voto em Lula devido aos benefícios recebidos” (BIROLI; MANTOVANI, 2010, p.113).

Ainda que o governo Lula tenha dado sequência a uma política econômica ortodoxa, a expansão das capacidades estatais, materializadas na construção de instâncias deliberativas com o objetivo de aproximar o Estado da sociedade e de novas políticas públicas – com o Bolsa Família no centro desse processo – ajudou a pavimentar o caminho para a consolidação da principal agenda do governo (combate à fome e à pobreza), gerando impactos nas eleições de 2006. Conforme o argumento de Singer (2012), houve um realinhamento eleitoral<sup>34</sup> a partir das eleições desse ano.

Nas eleições de 2002, a base eleitoral de Lula era composta majoritariamente por integrantes da classe média, e a agenda governamental de combate à pobreza era implementada de modo a se evitar que houvesse conflitos com as elites econômicas. No entanto, havia relutância dessas elites e de partidos de oposição à ampliação daquela agenda, que, somada ao escândalo do “mensalão”, levaram a um afastamento da classe média da base eleitoral lulista em 2006. Corrêa (2006), por exemplo, a partir de uma análise sobre a relação entre o Bolsa Família e o desempenho de Lula nas eleições de 2006, constatou que a resistência das classes

---

<sup>34</sup> De acordo com Singer (2012), “a expressão realinhamento eleitoral foi elaborada nos Estados Unidos para designar a mudança de clivagens fundamentais do eleitorado, que definem um ciclo político longo” (SINGER, 2012, p.13).

sociais mais abastadas ao programa do governo levou-o a perder tantos votos quanto ganhou em função do Bolsa Família. Além disso, o PSDB, o principal partido de oposição, divulgou nota em 2004, no início do governo Lula, criticando a ineficiência do Fome Zero e chamando o Bolsa Família pejorativamente de “Bolsa Esmola”, avaliando-o como um programa meramente assistencialista e populista (PSDB, 2004).

Nas eleições de 2006, o apoio de grande parte da classe média, entretanto, foi substituído pelo apoio de uma grande parcela da população mais pobre, que ganha até dois salários-mínimos, ajudando a emergir o “lulismo”. Contribuíram para esse realinhamento eleitoral fatores como o êxito do governo em dinamizar a economia nacional por meio da ênfase em programas sociais, políticas de valorização do salário-mínimo, expansão do crédito consignado, controle de preços e fomento à agricultura familiar (SINGER, 2012). Essa troca de posição social nas bases do eleitorado lulista, em decorrência das prioridades da agenda definidas pelo governo ao longo do primeiro mandato, levando ao surgimento do “lulismo”, foi resumida da seguinte maneira por Singer (2012):

Em suma, foi em 2006 que ocorreu o duplo deslocamento de classe que caracteriza o realinhamento brasileiro [...] O lulismo, que emerge junto com o realinhamento, é, do meu ponto de vista, o encontro de uma liderança, a de Lula, com uma fração de classe, o subproletariado, por meio do programa cujos pontos principais foram delineados entre 2003 e 2005: combater a pobreza, sobretudo onde ela é mais excruciante tanto social quanto regionalmente, por meio da ativação do mercado interno, melhorando o padrão de consumo da metade mais pobre da sociedade, que se concentra no Norte e Nordeste do país, sem confrontar os interesses do grande capital. Ao mesmo tempo, também decorre do realinhamento o antilulismo que se concentra no PSDB e afasta a classe média de Lula e do PT [...] Foram as opções práticas do primeiro mandato, as quais precederam a crise do “mensalão” (2005) e com ela conviveram, mais do que qualquer programa explícito, que cristalizaram o realinhamento e fizeram surgir o lulismo. O pivô do lulismo foi de uma parte a relação estabelecida por Lula com os mais pobres, os quais, beneficiados por um conjunto de políticas voltadas para melhorar as suas condições de vida, retribuíram na forma de apoio maciço e, em algumas regiões, fervoroso da eleição de 2006 em diante. Paralelamente, o “mensalão” catalisou o afastamento da classe média [...] O lulismo, por sua vez, alterou a base social do PT e favoreceu, em particular no segundo mandato, a aceleração do crescimento econômico mediante a integração do subproletariado à condição proletária via emprego formal (SINGER, 2012, p.15-16).

O realinhamento eleitoral a partir da consolidação da agenda de combate à fome e à pobreza mediante o êxito do Bolsa Família foi um dos elementos determinantes para a vitória de Lula no pleito de 2006. O candidato à reeleição pelo PT obteve mais de 58 milhões de votos, atingindo 60,83% no segundo turno, contra 39,17% do seu concorrente, Geraldo Alckmin, do PSDB. Abranches (2018) destaca que a campanha eleitoral ajudou a aumentar a popularidade de Lula, já que ele passou a ter contato direto com suas bases, o que ficou claro no discurso

após a definição do resultado, o qual o presidente afirmou se tratar de uma “vitória do andar de baixo contra o andar de cima” (DOMINGOS; RIBEIRO, 2006).

Lula foi ainda mais enfático sobre a prioridade que a parcela mais pobre da população teria para o governo, principalmente em relação à continuidade das ações de combate à fome: “Eu vou governar o país para todos os brasileiros, sem distinção. Mas na minha cabeça, nas minhas ações, os mais pobres terão a preferência na política pública. As pessoas têm que ter direito de tomar café da manhã, almoçar e jantar” (DOMINGOS; RIBEIRO, 2006). Essa conexão com o eleitorado mais pobre evidenciou-se pelos números atingidos por Lula no Nordeste (77% dos votos válidos, tendo vencido em todos os nove estados), região onde se concentrava o maior número de beneficiários do Bolsa Família (COBOS, 2006).

### 3.2.2 A estrutura da coalizão política e a consolidação da agenda social

No Congresso Nacional, o PT teve que costurar apoios para garantir uma coalizão majoritária. Na Câmara dos Deputados, o partido elegeu a segunda maior bancada, com um total de 83 deputados, e fez uma composição com outros sete partidos, três de centro-esquerda e quatro de centro-direita<sup>35</sup> – incluindo o importante apoio do PMDB, que havia elegeu a maior bancada, com 89 deputados. Essa articulação acabou resultando numa coalizão bem heterogênea, mas foi o suficiente para que o PT conquistasse a maioria na Câmara, de modo que Lula pudesse ter maior margem de manobra e condições de barganhar. No Senado, o PT elegeu apenas dois senadores, chegando a um total de dez, o que representava a quarta maior bancada. Além do apoio do PMDB, que contava com 18, o PT atraiu para a coalizão outros quatro partidos de centro-esquerda, alcançando 52% das cadeiras (ABRANCHES, 2018).

Ao final do primeiro mandato, havia 34 ministérios – considerando também as secretarias com *status* de ministério – mas foram criadas mais duas pastas no início do segundo mandato<sup>36</sup>. Na distribuição das pastas, o PT ficou com quase a metade (16), seis foram destinadas a ministros sem filiação e outras seis foram assumidas pelo PMDB – incluindo a pasta de Relações Exteriores, chefiada por Celso Amorim, que era filiado ao partido, mas que

---

<sup>35</sup> Os partidos de centro-esquerda eram o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Popular Socialista (PPS). Os partidos de centro-direita eram o PMDB, o Partido Liberal (PL), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Progressista (PP) (ABRANCHES, 2018).

<sup>36</sup> Secretaria de Comunicação Social e Secretaria dos Portos.

em 2009 se filiou ao PT. Nesse caso, entretanto, a indicação para a chefia do ministério fazia parte da cota de ministros indicada por Lula, e não do arranjo inerente ao presidencialismo de coalizão. Da equipe ministerial que fez parte do primeiro mandato, 23 ministros permaneceram, como foi o caso de Amorim, e outros 11 foram substituídos (G1, 2007).

Com a coalizão majoritária garantida nas duas casas do Congresso Nacional, com a nova estrutura de ministérios, dominada pelo PT, e com a expansão da agenda social consolidada mediante o crescimento do Bolsa Família e da solidificação dos mecanismos institucionais responsáveis por executá-lo – MDS, SISAN e SUAS – a tarefa do segundo mandato foi de continuidade aos esforços empreendidos no primeiro mandato. Entretanto, houve ainda a criação de novos mecanismos para enraizar a agenda de combate à fome e à pobreza no debate público, garantindo que, mesmo diante de mudanças futuras de governo, ela permaneceria como um tema central.

O processo de constitucionalização da agenda de combate à fome – por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 64, em fevereiro de 2010, último ano de governo – consistiu em uma das expressões desse enraizamento. Essa emenda alterou o artigo 6º da Constituição Federal, que passou a incluir o direito à alimentação como um dos direitos sociais (BRASIL, 2010a). Certamente, contribuiu para essa aprovação a alta popularidade do presidente Lula nesse período, que foi fundamental para que o governo obtivesse apoio no Congresso. Como afirma Abranches (2018), “a trajetória da popularidade de Lula não tem paralelo na história republicana brasileira. Sua enorme capacidade de comunicação e seu talento invulgar para o palanque, associados aos resultados concretos de seu governo para a população, lhe deram força no Congresso [...]” (ABRANCHES, 2018, p.267).

Outra inovação institucional importante na área de segurança alimentar no segundo mandato foi a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo Decreto Nº 7.272, de agosto de 2010, e que tinha como principais objetivos no artigo 4º, respectivamente, nos incisos I e IV: identificar e atuar sobre os fatores que geram insegurança alimentar; e “incorporar à política de Estado o respeito à soberania alimentar e a garantia do DHAA, inclusive o acesso à água, e promovê-los no âmbito das negociações e cooperações internacionais” (BRASIL, 2010b, p.13).

Esse último objetivo, do inciso IV, é fundamental por duas razões: em primeiro lugar, ele pretende consolidar a política de combate à fome como política de Estado, ou seja, como uma política pública permanente; e em segundo lugar, porque a partir do enraizamento dessa política no âmbito doméstico – que é resultado sobretudo de sua experiência – há condições



propícias para difundi-la no âmbito internacional. Em outras palavras, o sucesso das políticas de combate à fome, aliadas ao desenvolvimento de um arcabouço institucional robusto nesse setor – isto é, a expansão das capacidades burocráticas do Estado – são condições importantes para que a agenda de combate à fome e à pobreza seja inserida na agenda da política externa brasileira, que também deve se cercar de um aparato burocrático capaz de promover essas políticas no exterior mediante, principalmente, acordos de cooperação internacionais.

### 3.3 **Política externa: mudanças na agenda**

De modo geral, as mudanças na política externa dos dois governos Lula em relação ao governo FHC convergiram com o que havia sido proposto nos programas de governo e nos planos plurianuais. Nesse sentido, podem ser mencionados: a grande prioridade conferida à atuação brasileira na América do Sul – manifestada principalmente no alargamento do escopo do MERCOSUL e na criação da CASA e da UNASUL; a ênfase na reforma da ordem internacional, manifestada pelo desejo de reformular a estrutura do CSNU; a ênfase nas relações Sul-Sul, a partir da criação de novos arranjos multilaterais, tais como o grupo dos BRICS e do IBAS; finalmente, o objetivo de manter relações equilibradas com os países desenvolvidos, como os Estados Unidos e os países da UE. Em suma, o Brasil implementou a linha de ação proposta nos programas de governo e nos planos plurianuais, que consistia em uma “inserção soberana no mundo”. Seguindo o princípio histórico universalista da política externa brasileira, o governo Lula buscou aproximar-se mais dos países em desenvolvimento sem, entretanto, descuidar das boas relações com os países desenvolvidos.

Contudo, na transição do primeiro governo para o segundo, é possível notar uma distinção fundamental, sobretudo no que concerne aos programas e aos planos plurianuais. No primeiro mandato de Lula, a agenda de combate à fome e à pobreza já havia sido inserida na agenda de política externa. Apesar disso, no primeiro programa de governo (2002) e no primeiro PPA (2004-2007), a luta contra a fome e a pobreza não surgiu como uma das questões a serem trabalhadas pela política externa. Já no segundo programa (2006) e no segundo PPA (2008-2011) a agenda de combate à fome e à pobreza foi inserida claramente como uma diretriz importante de política externa a ser implementada, refletindo a centralidade que ela já possuía no âmbito doméstico.

A análise sobre essas mudanças na política externa do governo Lula será desenvolvida com base nos quatro níveis de mudança sugeridos por Hermann. Sustenta-se o argumento de que as mudanças ocorreram no máximo até o terceiro nível, a depender dos temas tratados pela política exterior e das regiões/Estados com os quais o Brasil aprofundou suas relações. Dessa forma, serão apresentadas de maneira mais detalhada as principais diretrizes da política externa de Lula para enquadrá-las de acordo com os níveis de mudanças.

Ricupero (2017) entende que houve quatro eixos centrais da política externa. O primeiro foi a construção de um espaço político-estratégico e econômico-comercial exclusivamente sul-americano, principalmente a partir da ampliação gradativa do MERCOSUL. Em outras palavras, a integração sul-americana consistiu em uma das – senão na maior – prioridades da política externa do governo Lula, o que se evidenciou não somente por meio do MERCOSUL, mas também com a criação de novas instituições, como a CASA e depois a UNASUL.

O segundo foi a consolidação de uma conjuntura econômica internacional favorável aos interesses comerciais brasileiros, principalmente a defesa do setor de agricultura nacional na Rodada Doha da OMC. Na verdade, a conjuntura em si não consistiu em um eixo de política externa. Diante de um contexto internacional permissivo, a opção da diplomacia brasileira em priorizar o sistema multilateral de comércio para as negociações com outros países – cuja evidência foi a insistência brasileira em tentar finalizar a Rodada Doha – consolidou-se como eixo da política exterior. Um outro exemplo bastante relevante foi o papel de liderança brasileira na criação do G20 comercial, grupo formado para tentar resolver os impasses existentes no âmbito da Rodada.

O terceiro foi a busca do Brasil em obter maior reconhecimento internacional por meio de uma postura assertiva em reformar o CSNU e construir e participar de novos arranjos de concertação política, como o G4 e o G20 comercial.

E o quarto foi a ênfase na dimensão Sul-Sul, ou seja, o aprofundamento das relações do Brasil com países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, principalmente da África e América Latina e Caribe. As próprias iniciativas do BRICS e do IBAS constituem expressões do engajamento do Brasil em relacionar-se com o eixo Sul-Sul do mundo. Outros exemplos importantes dessa aproximação foram os foros especiais criados para construir pontes entre as regiões, como a Cúpula ASA (África-América do Sul), a Cúpula ASPA (América do Sul-Países Árabes) e a Cúpula Brasil-Caricom (Comunidade do Caribe). Ou seja, a ênfase nesse eixo também representou uma maneira de reformar a ordem internacional.

Um desdobramento muito significativo desse quarto eixo de política externa foi o

desenvolvimento de uma rede sólida de cooperação Sul-Sul. Ou seja, não se tratou apenas de aprofundamento das relações com esses países, e sim de pensar a cooperação Sul-Sul como um eixo estruturante e estratégico da política externa, o que foi fundamental para que o Brasil construísse uma imagem de porta-voz dos interesses dos países em desenvolvimento a partir de uma posição de defesa da reforma da ordem internacional (LEÃO, 2016).

É a partir do papel da cooperação Sul-Sul para o Brasil que se propõe um quinto eixo da política externa e ainda explorado de modo insuficiente pelo meio acadêmico: a inserção da agenda social como um tema fundamental da agenda de política externa ao longo do governo Lula. Como afirmam Faria e Lopes (2019), “[...] as desigualdades domésticas passaram a ter um lugar de destaque nas estratégias internacionais do país, durante as gestões de Lula, o que não tem recebido, por parte dos analistas da política externa do país, a necessária atenção” (FARIA; LOPES, 2019, p.298). De fato, uma das principais formas pelas quais a agenda social – principalmente o tema do combate à fome e à pobreza – penetrou na agenda de política externa ocorreu por meio do estabelecimento, com diversos países, de projetos de cooperação que dessem vazão à difusão de políticas domésticas exitosas, como é o caso das políticas de transferência de renda, cujo maior símbolo foi o Bolsa Família. Isso só foi possível a partir da expansão das capacidades burocráticas e fiscais do Estado, que ocorreram principalmente por meio de reformas organizacionais e expansão orçamentária do MRE.

Aliado a isso, tendo em vista a centralidade da agenda social para o presidente, o papel da diplomacia presidencial também foi fundamental para inserir o tema do combate à fome e à pobreza na agenda de política externa. A função do presidente enquanto empreendedor político mostra que se tratava de um tema que não se restringia apenas à esfera doméstica. Ele também deveria ter fortes laços com o âmbito externo, que se tornaram mais evidentes na medida que o MRE criou mecanismos institucionais – como será visto na próxima seção – para abrigar e desenvolver a agenda de combate à fome e à pobreza. Esse movimento indica que a importância dessa temática para o presidente era compartilhada pelo ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim e pelo Secretário-Geral da pasta, Samuel Pinheiro Guimarães. Em outras palavras, a grande prioridade em se desenvolver políticas de combate à fome e à pobreza no âmbito interno refletiu-se também na política externa.

Observando esses eixos, é possível apontar os níveis de mudança da política externa. O primeiro eixo – a integração sul-americana – enquadra-se no primeiro nível de mudança proposto por Hermann, ou seja, consiste em uma mudança de ajuste. Embora o governo Lula tenha situado a América do Sul como a região de atuação prioritária do Brasil, tendo envidado

esforços para aprofundar a cooperação entre os países vizinhos principalmente dentro de uma dimensão política (LEÃO, 2016; RICUPERO, 2017), como foi visto no capítulo 2, iniciativas nesse sentido já haviam sido adotadas pelo governo FHC. Enfim, houve uma mudança de ênfase, ou seja, maior concentração de esforços para expandir a integração regional para além do âmbito econômico-comercial.

No que concerne ao comércio internacional, o segundo eixo – a opção da diplomacia brasileira em atuar prioritariamente pela via multilateral – consistiu em uma mudança de segundo nível. Ricupero (2017) argumenta que houve continuidade de FHC para Lula e cita dois exemplos para isso: o recurso à abertura de contenciosos comerciais na OMC era algo recorrente no governo FHC e se manteve no governo Lula; e a ideia de formar o G20 comercial partiu do então embaixador do Brasil na OMC, Luiz Felipe de Seixas Corrêa, que havia sido o Secretário-Geral durante a gestão de Lafer no MRE, no fim do governo FHC.

No entanto, esse último fato, por si só, não significa que tenha havido continuidade. Ainda que Corrêa tenha sido o autor da ideia e tenha integrado o posto mais alto da carreira diplomática no MRE, a iniciativa de construção de um arranjo multilateral ocorreu já no governo Lula. A conformação de um grupo em defesa de determinados interesses não era inédita<sup>37</sup>, mas o fato de ser composto apenas por países do eixo Sul do mundo, sim. Isso ocorreu em virtude das diretrizes de política externa adotadas pela administração de Amorim no MRE e representava um novo meio para obter resultados satisfatórios nas negociações comerciais. Portanto, essa iniciativa não seria mero ajuste, e sim uma nova forma de busca pela garantia dos interesses comerciais brasileiros.

O terceiro eixo – o objetivo da política externa de reformar a ordem internacional – também consistiu em uma mudança de segundo nível. Enquanto o governo FHC procurava se integrar à ordem internacional liberal do pós-Guerra Fria participando mais ativamente de sua arquitetura, sem contestá-la, o governo Lula perseguia uma estratégia distinta, por meio de uma postura mais contestatória e da utilização de novos métodos para pressionar os países desenvolvidos a realizarem reformas nas principais instituições internacionais. Por exemplo, em relação ao desejo de reformar o CSNU, houve maior ímpeto para alcançar esse objetivo, principalmente por meio da busca de um novo meio para alcançá-lo, como foi a formação do G-4. Embora a reforma do Conselho fosse um objetivo antigo da diplomacia brasileira, a articulação com outras potências para alcançá-lo tratou-se de um empreendimento inédito.

---

<sup>37</sup> Ressalta-se como exemplo o grupo de Cairns, criado em 1986 por países desenvolvidos e em desenvolvimento exportadores de produtos agrícolas para defender a liberalização do comércio desse setor.

Diferentemente do modo de inserção internacional do governo FHC, o governo Lula foi marcado pela “autonomia pela diversificação”, que consiste na busca por parceiros internacionais distintos, principalmente os países do Sul, sem que isso, entretanto, provoque rupturas nas relações do Brasil com os países do Norte (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). O objetivo dessa busca é obter maior poder nos regimes interacionais e uma melhor inserção internacional a partir de arranjos multilaterais em um mundo multipolar (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011). Dessa forma, o maior peso atribuído pela política externa às relações Sul-Sul, cujas evidências mais importantes são o BRICS e o IBAS, denotou uma postura de insatisfação em relação ao *status quo* do sistema internacional.

Esses agrupamentos de cooperação Sul-Sul, que compreendem o quarto eixo da política externa, também representam uma mudança de segundo nível. Como já foi visto no capítulo 2, segundo Valler Filho (2007), enquanto no governo FHC a agenda da cooperação Sul-Sul adquiriu relevância, no governo Lula houve uma multiplicação gradativa de ações de cooperação, de modo que “o empenho do Itamaraty em promover e expandir a cooperação técnica prestada a países em desenvolvimento [...] conferiu credibilidade e confiança à atuação do Brasil, reforçou laços de amizade e ampliou a importância de sua imagem externa” (VALLER FILHO, 2007, p.97). Portanto, a agenda de cooperação Sul-Sul na política externa brasileira tornou-se ainda mais prioritária durante o governo Lula. O desenvolvimento desse eixo passou a ser trabalhado pela diplomacia brasileira com maior vigor, ou seja, a criação de novos arranjos de cooperação Sul-Sul consistiu em um novo método com o intuito de se reformar a ordem internacional.

Se é possível afirmar que a intensificação da cooperação prestada pelo Brasil a países do Sul permite ao país inserir-se no plano internacional projetando uma imagem de país em desenvolvimento – que seriam elementos fundamentais para uma potência média sem poder nuclear com aspiração de se tornar um *global player* (MILANI, 2017) – a mobilização da agenda de combate à fome e à pobreza no universo da cooperação Sul-Sul torna-se central nessa estratégia de política externa. Em outras palavras, a impossibilidade de o Brasil interferir na ordem internacional por meio de variações de *hard power* abre espaço para tratar a agenda social como um traço prioritário no campo da cooperação Sul-Sul.

É a partir desse argumento que se compreende o quinto eixo da política externa de Lula – a agenda de combate à fome e à pobreza – como uma mudança de política exterior de terceiro nível. Por mais que o setor de CID e a agenda de combate à fome e à pobreza tivessem alguma relevância no governo FHC, o governo Lula, ao situar essa agenda como elemento central da

estratégia diplomática brasileira, promoveu uma mudança em termos do problema a ser trabalhado e do objetivo a ser alcançado pela política externa.

No governo Lula, essa agenda já nasceu como um pilar de sustentação no planejamento governamental, o que também se refletiu na política externa. Desde o início do governo, estabeleceu-se o objetivo de transpor a luta contra a fome e a pobreza no plano internacional, sobretudo por meio da expansão da rede de cooperação Sul-Sul e da participação do Brasil em organizações e foros internacionais. Nesse último caso, a representatividade do presidente Lula, manifestada principalmente nos seus discursos em prol da intensificação das políticas de combate à fome e à pobreza em nível global, contribuiu de maneira significativa para que a política externa brasileira abordasse essas políticas como um problema central.

No quadro abaixo, apresenta-se um resumo da associação entre os três níveis de mudança do modelo de Hermann e as mudanças na política externa do governo Lula.

Quadro 1 – Níveis de Mudança e Eixos da Política Externa (Governo Lula)

<b>Níveis de Mudança (Modelo de Hermann)</b>	<b>Mudanças na Política Externa (2003-2010)</b>
<u>Primeiro Nível</u> : mudanças de ajuste	<u>Primeiro Eixo</u> : Integração da América do Sul
<u>Segundo Nível</u> : mudanças de programa	<u>Segundo Eixo</u> : Formação do G20 Comercial <u>Terceiro Eixo</u> : Reforma da Ordem Internacional <u>Quarto Eixo</u> : Cooperação Sul-Sul
<u>Terceiro Nível</u> : mudanças de problema/objetivo	<u>Quinto Eixo</u> : Agenda de combate à fome e à pobreza

Fonte: O autor, 2022.

### 3.4 As reformas organizacionais do MRE: o espaço da agenda de combate à fome e à pobreza

Com base nos conceitos propostos por Hermann e Kingdon, pretende-se compreender quais são as fontes da mudança de terceiro nível, ou seja, quais fatores explicam a inserção do tema do combate à fome e à pobreza na agenda de política externa. Combinando os conceitos de ambos os autores, argumenta-se que os líderes governamentais – o presidente Lula e o ministro Amorim – bem como a burocracia do Itamaraty foram os principais atores responsáveis pela importância que o tema passou a ter na agenda diplomática. Nos termos de Kingdon, eles foram os principais empreendedores políticos dessa mudança, tendo em vista que

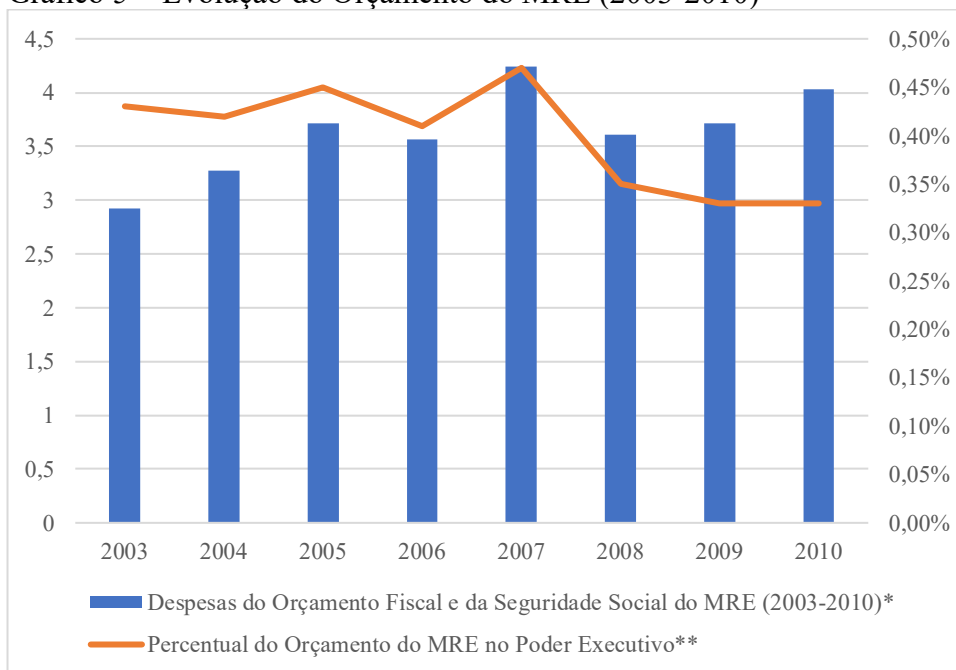
a assertividade no combate à fome e à pobreza no plano internacional consistiu em uma política (*policy*) alternativa. Isso dependeu de uma avaliação desses atores acerca da conjuntura doméstica e dos fenômenos internacionais significativos – as outras duas fontes de mudança apontadas por Hermann. Fazendo um paralelo com o modelo de Kingdon, a conjuntura doméstica equivaleria ao plano da política (*politics*) e os fenômenos internacionais significativos corresponderiam aos problemas (*problems*) surgidos externamente. Em outras palavras, a percepção desses empreendedores sobre as transformações político-econômicas que estavam em curso simultaneamente nos âmbitos doméstico e internacional exigiram mudanças também na estrutura organizacional do Itamaraty de modo a criar condições para que as políticas públicas de combate à fome e à pobreza pudessem ser difundidas no exterior por meio de iniciativas diplomáticas variadas, como será visto adiante.

Portanto, argumenta-se que uma mudança de terceiro nível na política externa brasileira teve de ser acompanhada por um processo de expansão das capacidades estatais, principalmente nas dimensões fiscal e burocrática do MRE, que estão interrelacionadas. No âmbito fiscal, houve um aumento do orçamento do Ministério, que permitiu, por sua vez, a ampliação das capacidades burocráticas do órgão.

Ao analisar as leis orçamentárias anuais aprovadas pelo Congresso Nacional, é possível observar que as despesas do MRE quase que duplicaram ao longo dos dois mandatos do presidente Lula. Em 2003, o orçamento previsto para o órgão compreendia em torno de R\$ 1,052 bilhão e saltou para aproximadamente R\$ 2,145 bilhões em 2010. No entanto, em valores corrigidos pela inflação acumulada até março de 2021, esses números equivalem, respectivamente, a R\$ 2,927 bilhões e a R\$ 4.035 bilhões, o que representa um crescimento de 37,85%. Em 2007, o orçamento chegou ao pico, atingindo R\$ 4,239 bilhões, foi reduzido em 2008 e voltou a subir até 2010. Um dos principais responsáveis pelo aumento do orçamento do Itamaraty foi o Secretário-Geral Samuel Pinheiro Guimarães, que sustentou essa necessidade diante dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda (MARIN, 2008).

A fatia do orçamento do MRE no âmbito do Poder Executivo (considerando os gastos com a presidência, vice-presidência e os ministérios) teve uma média em torno de 0,4%, embora de 2003 até 2007 essa fatia tenha sido maior do que 0,4% e de 2008 a 2010 ela tenha caído para a faixa de aproximadamente 0,34%, conforme pode ser visto no gráfico 5. De qualquer modo, houve um incremento absoluto do orçamento ao longo de todo o governo e as razões da queda da participação do orçamento do MRE no total do orçamento do Executivo a partir de 2008 carecem de análises mais detalhadas e que não serão objeto de pesquisa desta tese.

Gráfico 5 – Evolução do Orçamento do MRE (2003-2010)



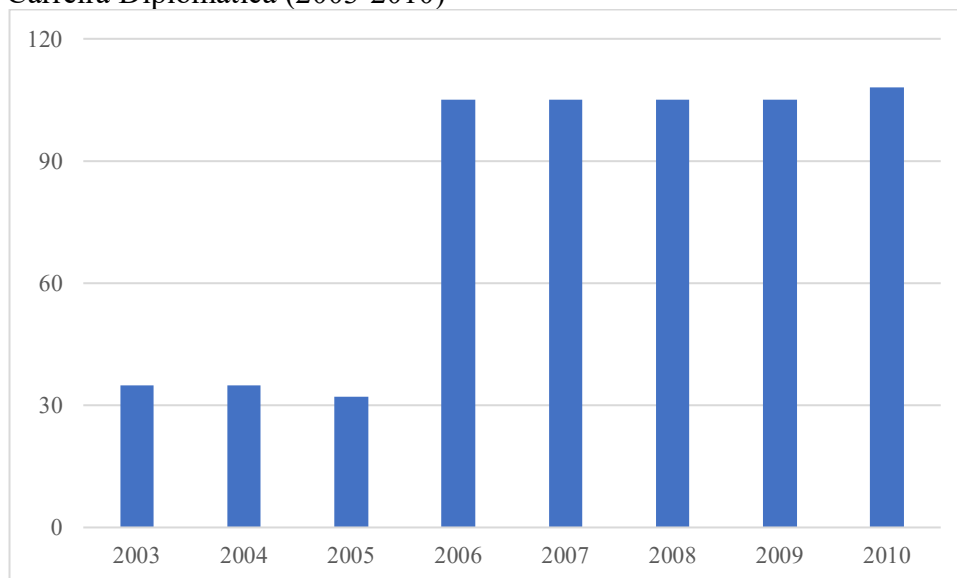
Nota: \*Os valores foram corrigidos pela inflação acumulada até março de 2021. O índice utilizado foi o IPCA (IBGE), utilizando-se a Calculadora do cidadão, do Banco Central do Brasil (BCB); \*\*Foram consideradas apenas as despesas previstas com a Presidência da República e com os Ministérios que compunham o governo. As despesas das Secretarias com *status* de Ministérios não foram consideradas porque não foram incluídas nos quadros orçamentários consolidados da LOA.

Fonte: O autor, a partir de dados da Lei Orçamentária Anual (LOA), 2022.

A manutenção do crescimento do orçamento do MRE durante o governo Lula possibilitou a implementação de medidas que evidenciaram a importância do órgão, tais como o aumento do número de vagas nos concursos públicos para admissão à carreira diplomática – levando a um incremento na quantidade de funcionários do Ministério. De 2003 a 2010, foi ofertado um total de 630 vagas para diplomatas. De 2003 a 2005, o número de vagas manteve-se em torno de 35 e, a partir de 2006, foi ampliado para aproximadamente 105, como se pode observar no gráfico 6.



Gráfico 6 – Número de vagas ofertadas nos Concursos de Admissão à Carreira Diplomática (2003-2010)



Fonte: O autor, a partir dos Editais dos concursos públicos (2003-2010), 2022.

O objetivo de reformar o MRE, ampliando o quadro de funcionários da pasta, já existia desde o início do governo Lula. Ainda em 2003, Amorim e Guimarães, apoiados pelo Assessor para Assuntos Internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, pretendiam aumentar o número de diplomatas – que na época era de 997 – para 1400 no fim de 2006 (MARIN, 2005). Em 2004, Amorim voltou a falar sobre a necessidade de reforma do Itamaraty e explicou as razões da proposta de alargamento dos quadros do ministério: "O Itamaraty, com mil diplomatas, não consegue fazer frente às exigências da reforma das Nações Unidas, manter a posição ativa e de liderança com a Organização Mundial do Comércio, além de outras questões de cooperação técnica que se multiplicaram bastante" (FLOR, 2004).

Esses objetivos da política externa citados pelo ministro exigiram, também, uma expansão da rede diplomática do Brasil no exterior, sobretudo por meio da abertura de novas embaixadas no continente africano. Ao longo de toda a gestão do chanceler de Lula à frente do MRE, foram criadas 45 embaixadas<sup>38</sup>. Dezoito delas foram instaladas na África<sup>39</sup>, dez na Ásia<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Assim como no governo FHC, esses dados também foram obtidos a partir do levantamento de Castro e Castro (2009), do Decreto No 5.073, de 10 de maio de 2004, e de consulta aos Diários Oficiais da União na base de dados da Imprensa Nacional. Permaneceu o critério de exclusão de embaixadas cumulativas.

<sup>39</sup> Foram abertas embaixadas nos seguintes países, por ordem cronológica: em 2003, São Tomé e Príncipe; em 2004, Etiópia; em 2005, Camarões, Tanzânia, Guiné Equatorial, Sudão, Benin e Togo; em 2006, Guiné, Zâmbia e Botsuana; em 2007, Congo, Mauritânia, Burkina Faso e Mali; em 2010, Serra Leoa, Libéria e Malawi.

<sup>40</sup> Foram abertas embaixadas nos seguintes países, por ordem cronológica: em 2005, Qatar e Sri Lanka; em 2006, Cazaquistão; em 2008, Omã, Azerbaijão e Coreia do Norte; em 2009, Bangladesh; em 2010, Myanmar, Nepal e Afeganistão.

(consideradas também aquelas no Oriente Médio), nove na Europa<sup>41</sup>, e oito no Caribe<sup>42</sup>. De todas elas, dezessete foram abertas no primeiro governo Lula, e os outros quase dois terços (28) foram abertas durante o segundo mandato. Ou seja, essa alta no segundo governo também convergiu com o aumento do número de diplomatas ingressantes nos quadros do MRE, indicando que houve um ativismo diplomático maior nesse período.

É fato que as novas embaixadas são importantes porque estão ligadas a temas centrais para a diplomacia brasileira, como o comércio internacional. Nesse sentido, a inserção do Brasil no exterior através delas ajudaria a incrementar a corrente de comércio com os países nos quais elas foram instaladas. No entanto, como afirma Amorim, tão importante quanto o comércio é que a lógica de criação dessas embaixadas tem também uma natureza política, já que a intensificação do diálogo dos diplomatas com os governos locais pode fortalecer o papel do Brasil no âmbito internacional a partir das pressões pela reforma do CSNU (FOLHA DE S.PAULO, 2009) e da atuação como porta-voz dos interesses dos países em desenvolvimento, como é o caso do continente africano, dos países caribenhos e de grande parte dos países asiáticos.

Uma das formas de estabelecer parcerias com esses Estados é por meio de projetos de cooperação técnica, por exemplo, na área de segurança alimentar, o que amplia a presença do Brasil no mundo. Em entrevista sobre a importância dos laços com a África, Amorim citou o aumento das trocas comerciais com os países da região, mas exaltou os resultados no campo da cooperação:

Há resultados altamente positivos em todos os setores do relacionamento entre o Brasil e os países africanos. No comércio, o crescimento é mais facilmente verificável: de 2002 a 2008, nossas trocas comerciais mais que quintuplicaram (de US\$ 5 bilhões para US\$ 26 bilhões, aproximadamente). Em 2009, esta cifra caiu um pouco em função da crise financeira, mas este ano já registra uma retomada do crescimento. Há, evidentemente, potencial para mais. Podemos ampliar o fluxo de comércio, investimentos e pessoas. É necessário um esforço, inclusive do empresariado nacional, para melhorar a infraestrutura de conexão e comunicação com a África. Existem interesses concretos, seja de natureza política, seja de ordem econômica, que fundamentam essa mobilização diplomática do Brasil em direção à África. Mas nos anima também um sentido de solidariedade. Há resultados muito expressivos, por exemplo, em matéria de cooperação técnica. O continente recebe hoje cerca de 60% dos recursos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Itamaraty. Há 50 projetos na área de segurança alimentar em 18 países africanos. Realizamos em maio, em Brasília, uma reunião do Diálogo Brasil-África. O escritório da Embrapa em Gana; a fábrica de medicamentos antirretrovirais da Fiocruz em Moçambique; a fazenda-

---

<sup>41</sup> Foram abertas embaixadas nos seguintes países, por ordem cronológica: em 2005, Croácia; em 2007, Eslováquia e Eslovênia; em 2010, Chipre, Albânia, Estônia, Bósnia e Herzegovina, Belarus e Geórgia.

<sup>42</sup> Foram abertas embaixadas nos seguintes países, por ordem cronológica: em 2005, Belize e Bahamas; em 2007, Santa Lúcia; em 2008, Granada; em 2009, São Cristóvão e Névis, Dominica, São Vicente e Granadinas e Antigua e Barbuda.

modelo de algodão no Mali; o centro experimental de produção de arroz no Senegal são exemplos concretos desse grande esforço de colaboração brasileira com a promoção do desenvolvimento africano (AMORIM, 2010).

A expansão da capacidade fiscal do MRE e das representações diplomáticas do Brasil no exterior foi acompanhada de um aumento da capacidade burocrática do Ministério. Para viabilizar uma participação mais ampla do Brasil no cenário internacional, foi preciso fazer mudanças na estrutura organizacional do MRE. Nesse sentido, a criação de novos órgãos e de novas Subsecretarias-Gerais possibilitava tratar determinados temas e regiões prioritárias para a política externa de forma mais especializada. Exemplo disso, como será visto em seguida, são a agenda de combate à fome e à pobreza, o papel da ABC e da agenda de cooperação, e a importância da América do Sul, Central e do Caribe.

Ao longo da gestão do ministro Celso Amorim à frente do Itamaraty, foram editados quatro decretos alterando a estrutura regimental do Ministério: o Decreto Nº 4.759, de 21 de junho de 2003; o Decreto Nº 5.032, de 5 de abril de 2004; o Decreto Nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006; e o Decreto Nº 7.304, de 22 de setembro de 2010. A primeira e mais importante mudança que foi decisiva para elevar a agenda de combate à fome e à pobreza a uma condição prioritária na agenda da política externa foi a edição do Decreto n. 4.759, que trouxe uma novidade fundamental: a criação da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), diretamente subordinada ao gabinete do Secretário-Geral e chefiada pelo diplomata Milton Rondó Filho. A criação da CGFOME “[...] significou o ajuste do MRE à política social do governo Lula no plano doméstico e internacional” (CASTRO; CASTRO, 2009, p.289).

A CGFOME iniciou suas operações formalmente a partir de 1º de janeiro de 2004 e tratava dos seguintes temas: a) segurança alimentar e nutricional; b) desenvolvimento agrário (reforma agrária e agricultura familiar); c) pesca artesanal; d) Instituto Social Brasil-Argentina; e) FAO, Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e Programa Mundial de Alimentos (PMA); f) FSM; g) Diálogo com a Sociedade Civil; h) CDES; i) Assistência Humanitária (BRASIL, 2008b). As principais funções do novo órgão eram a promoção do diálogo político em fóruns e com organizações de ajuda humanitária e segurança alimentar, tanto no âmbito externo – como era o caso da FAO – quanto no plano interno, incentivando a participação de outros Ministérios e de atores não-governamentais (ARTICULAÇÃO SUL, 2018).

Esse diálogo materializava-se em operações financeiras e de doações de itens de primeira necessidade, que contavam com a participação de organismos internacionais e de

órgãos do governo federal. As operações financeiras provinham do orçamento do MRE e constituíam transferências de recursos para organizações internacionais como a FAO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). As doações consistiam em alimentos e medicamentos a partir de parcerias com outros órgãos da administração federal, tais como o Ministério da Defesa, o Ministério da Saúde, o Ministério da Integração Nacional e a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). A Medida Provisória Nº 519, de 30 de dezembro de 2010 – que se transformou em lei no governo Dilma, como será visto no próximo capítulo – autorizou o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos a outros países.

A participação de outros atores da esfera governamental também se fez presente com a edição do Decreto de 21 de junho de 2006, que criou o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional – composto inicialmente por oito Ministérios – e do Decreto de 6 de novembro de 2007, que aumentou ainda mais o número de pastas<sup>43</sup> (BRASIL, 2006b; BRASIL, 2007b). Segundo o decreto de 2006, os objetivos do grupo eram coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional e formular propostas de projetos de lei que autorizassem ações humanitárias internacionais pelo Brasil. O MRE era o responsável pela coordenação do grupo, cujas reuniões ocorriam por ordem do próprio ministério, e a ele cabia também articular esforços com outros órgãos do governo federal, outros países e organismos especializados da ONU, buscando acelerar a realização das ações humanitárias por parte do Brasil (BRASIL, 2006b).

Além das questões envolvendo a CGFOME, outra iniciativa fundamental e que consistiu em um exemplo de coordenação interburocrática foi a criação, no âmbito do MRE, do Grupo Interministerial de Trabalho para a Implementação do Fórum de Diálogo IBAS, pelo Decreto Nº 4.905, de 1º de dezembro de 2003. Com o objetivo de coordenar e implementar projetos relacionados ao então recém-formado IBAS, o grupo era composto por 15 Ministérios. Mais notório ainda era a possibilidade de cooperação com outros órgãos do setor público e com outros atores que tivessem interesse no tema, tais como a comunidade acadêmica, a sociedade civil e entidades da iniciativa privada.

Como resultado das articulações do IBAS, deve-se mencionar a criação do Fundo IBAS

---

<sup>43</sup> Integravam o grupo os seguintes órgãos do governo federal em 2006: Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Defesa; Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Saúde; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria-Geral da Presidência da República. A partir de 2007, ingressaram no grupo: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério das Comunicações; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

para o Alívio da Pobreza e da Fome em 2004, mas que começou a operar efetivamente em 2006. Gerido pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC, na sigla em inglês), o objetivo do fundo é [...] identificar projetos replicáveis e escaláveis que possam ser divulgados nos países em desenvolvimento interessados como exemplos de melhores práticas na luta contra a pobreza e a fome” (UNOSSC, 2022)<sup>44</sup>.

Uma outra alteração importante realizada pelo Decreto N° 4.759, de 2003, foi a criação da Subsecretaria-Geral da América do Sul (SGAS), que foi “a principal mudança e contribuição da gestão Celso Amorim na evolução organizacional do MRE [...] indicando a prioridade da política externa para a região sul-americana” (CASTRO; CASTRO, 2009, p.289). Amorim (2007) ressalta que esse novo órgão consistia em uma estrutura mais bem aparelhada que permitia uma articulação mais intensa com os países vizinhos.

Outra mudança de destaque ocorreu dentro da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos, na qual o então Departamento de África e Oriente Médio foi dividido em dois, levando à recriação do Departamento do Oriente Próximo e do Departamento de África, que haviam sido fundidos em 1995, na gestão de Lampreia (CASTRO; CASTRO, 2009).

O Decreto N° 5.032, de 2004, ampliou o número de Subsecretarias-Gerais, passando de quatro para cinco. A mudança mais substantiva ocorreu na área de cooperação internacional<sup>45</sup>. Criou-se a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior (SBGE), da qual a ABC passou a fazer parte. Antes subordinada à Subsecretaria-Geral do Serviço Exterior, a ABC ganhou maior relevo com a alteração regimental.

O Decreto N° 5.979, de 2006, promoveu novas mudanças, aumentando de cinco para sete o número de Subsecretarias-Gerais. Com isso, a Subsecretaria-Geral Política dividiu-se em duas: Subsecretaria-Geral Política I e Subsecretaria-Geral Política II, enquanto foi instituída uma Subsecretaria-Geral das Comunidades Brasileiras no Exterior. Portanto, novamente o campo da cooperação sofreu impactos, já que se criou a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Promoção Comercial (SGEC), à qual a ABC foi integrada. Nesse caso, uma inovação importante em relação à estrutura da ABC e que mostra a importância dos novos temas para a política de cooperação brasileira foi a criação da Coordenação-Geral de Cooperação em Saúde, Desenvolvimento Social e Formação Profissional (CGDS). Além dessas modificações, outras duas inovações também foram significativas: a criação da Coordenação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (CIBAS) e a Coordenação-Geral de Seguimento da Cúpula

---

<sup>44</sup> [...] implements, through partnerships, replicable and scalable projects that can be disseminated to interested developing countries as examples of best practices in the fight against poverty and hunger.

<sup>45</sup> Ver mais em Castro (2009).

América do Sul - Países Árabes (CGASPA), ambas pertencentes à Subsecretaria-Geral Política II.

Finalmente, o Decreto Nº 7.304, de 2010, a exemplo do Decreto Nº 4.759, de 2003, foi bastante abrangente, tendo introduzido novos órgãos e mecanismos fundamentais para a formulação da política externa. O Decreto Nº 7.304 aumentou ainda mais o número de Subsecretarias-Gerais, que chegaram a um total de nove. Além das duas já existentes, foi criada uma Subsecretaria-Geral Política III, à qual o Departamento de África passou a estar subordinado. A SGAS expandiu sua cobertura regional – tornando-se a Subsecretaria-Geral da América do Sul, Central e do Caribe – e foi instituída uma Subsecretaria-Geral de Energia e Alta Tecnologia. No âmbito da Subsecretaria-Geral Política II, foi criado o Departamento de Mecanismos Inter-regionais, que abarcou a CIBAS e a CGASPA, além de ter incorporado novos arranjos multilaterais, como era o caso da Cúpula ASA, do então grupo do BRICs (ainda sem a presença da África do Sul), do Foro de Cooperação América Latina – Ásia do Leste (FOCALAL) e de outros mecanismos regionais dos quais o Brasil viesse a fazer parte.

O aumento do quadro de funcionários, da rede de embaixadas e a edição dos decretos que criaram os grupos interministeriais de assistência humanitária e do IBAS, bem como os decretos que realizaram alterações regimentais no Itamaraty durante a gestão de Amorim propiciaram uma expansão das capacidades burocráticas do MRE. Ao longo desse período, mais temas e regiões foram divididos em novos órgãos para que fossem abordados de forma mais especializada, e houve maior abertura por parte do MRE à participação de outros atores na formulação da política exterior, indicando uma redução do insulamento burocrático do Ministério. Essa conjunção de fatores ajuda a entender como se deu a introdução da agenda de combate à fome e à pobreza como um dos tópicos mais relevantes da agenda de política externa.

### **3.5 O papel dos agentes no processo de difusão internacional da agenda de combate à fome e à pobreza**

O estabelecimento de condições domésticas institucionais é fundamental para situar a agenda de combate à fome e à pobreza no topo das prioridades das políticas públicas desenvolvidas pelo governo. Em outras palavras, a convergência entre as propostas presentes nos programas de governo e nos planos plurianuais e a implementação delas por meio de ações

que permitiram a construção de novas estruturas de governo e de novo arcabouço jurídico – por exemplo, a criação de novos ministérios e o fortalecimento das capacidades burocráticas e fiscais do Itamaraty, bem como a edição de decretos e a promulgação de novas leis que consolidaram as bases das ações governamentais nos âmbitos da segurança alimentar e da assistência social – formaram o pilar que instituiu a agenda de combate à fome e à pobreza como uma das maiores preocupações nacionais.

Sem o estabelecimento dessas condições no plano doméstico, ou seja, sem o desenvolvimento permanente de políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, cujos alcance territorial e cobertura populacional foram ampliados substancialmente ao longo do governo Lula, dificilmente a agenda de combate à fome e à pobreza teria sido transposta ao plano internacional. O Bolsa Família, em função de ser considerado uma política bem-sucedida, tendo sido “exportada” a diversos países, está no centro da agenda social da política externa brasileira. Mas esse processo de difusão internacional depende do papel exercido por agentes que circulam as ideias e conhecimento que envolvem a luta contra a fome e a pobreza e o programa social do governo. Tais agentes seriam, fazendo uso dos conceitos expostos por Kingdon, os empreendedores políticos (*political entrepreneurs*).

Nesta seção, opta-se pela análise tanto do papel de agentes individuais – como o principal deles, o presidente Lula, e o responsável pela concepção da agenda de combate à fome do governo, José Graziano – quanto do papel de agentes institucionais, como é o caso do MDS e da ABC, observando sobretudo a importância dos acordos de cooperação técnica como uma ferramenta de política externa (Farias, 2018).

### 3.5.1 O papel do presidente Lula como agente de difusão

Paralelamente ao processo de ampliação de capacidades burocráticas que ocorria no MRE, o intenso ativismo diplomático liderado pelo presidente Lula foi peça fundamental para colocar o tema do combate à fome e à pobreza como um tópico central na agenda internacional. A difusão dessa temática no exterior ocorreu principalmente por meio de duas formas: i) as viagens internacionais realizadas por Lula; ii) os discursos realizados pelo presidente em diferentes arenas transnacionais e multilaterais.

A estratégia do presidente de difundir o objetivo brasileiro de lutar contra a fome e a

pobreza tanto internamente quanto externamente perdurou durante seus dois mandatos, sobretudo no primeiro, quando os programas sociais do governo ainda estavam sendo formulados, como o Bolsa Família, ou que estavam operando havia pouco tempo, tal qual era o Fome Zero. Nesse sentido, por meio da participação em fóruns internacionais ao longo de oito anos – especialmente o FEM, o FSM e a Assembleia-Geral da ONU – buscava-se a difundir a experiência exitosa desses programas sociais, que era usada como um exemplo de boas práticas políticas por Lula, com o intuito de atrair outros países para a agenda de combate à fome e à pobreza e como forma de posicionar o Brasil como um ator de peso no sistema internacional.

O alto número de viagens formou a base para o fortalecimento do papel do Brasil como um ator de maior peso no âmbito internacional e contribuiu sobremaneira para o aprofundamento das políticas de cooperação internacional, especialmente no eixo Sul-Sul. De acordo com levantamento de dados feito com base em informações divulgadas pela Biblioteca da Presidência da República, ao longo de seus dois mandatos, Lula fez um total de 246 viagens.

Em média, o então presidente realizou quase 31 viagens por ano, visitou 86 locais, sendo que mais da metade deles (51), foi visitada somente no primeiro mandato (2003-2006). No entanto, a intensidade da diplomacia presidencial foi superior no segundo mandato. Enquanto nos primeiros quatro anos foram feitas 101 viagens, nos últimos quatro anos as viagens totalizaram 145. Com exceção dos anos de 2009 – em que a quantidade de viagens foi a mais alta (40) – e de 2010, quando elas chegaram a 35, os primeiros anos de mandatos, respectivamente, 2003 e 2007, concentraram o maior número de viagens: 35 e 36. Essa pujança da diplomacia presidencial representou uma oportunidade para impulsionar a agenda doméstica no plano externo.

Já o ano de 2006, em que houve eleições, foi aquele em que houve o menor número: apenas 16, quase metade do valor médio. Esse dado sugere que a preocupação do presidente com a agenda doméstica, especialmente o desenvolvimento de estratégias de campanha para a sua reeleição, impactou negativamente a intensidade da diplomacia presidencial. Afinal, em 2006, Lula realizou viagens até o mês de julho, a partir do qual a campanha geralmente se intensifica visando as eleições em outubro. A única exceção nesse período foi a viagem do presidente para participar da Assembleia-Geral da ONU, em setembro. Após a realização das eleições, Lula fez apenas três viagens, o que também indica uma ênfase maior em formar a agenda do governo no âmbito interno, em detrimento do estabelecimento de iniciativas em política externa que contem com a participação do chefe de Estado.



Por outro lado, o grande ativismo diplomático presidencial nos primeiros anos dos governos Lula (2003 e 2007) pode ser um indicativo de que havia uma convergência entre a agenda governamental doméstica e a agenda externa. Em outras palavras, a mudança de governo – mesmo em caso de reeleição – representa a formação ou reajuste da agenda governamental doméstica, por meio da criação ou reformulação de políticas públicas, por exemplo, as políticas de combate à fome e à pobreza. No bojo dessas mudanças, também se inclui a política externa, que sofre alterações em distintos níveis, tal como descreve o modelo de Hermann. A consolidação da agenda governamental no plano doméstico é reforçada quando temas caros a ela são transpostos à agenda internacional. Esse processo de transposição exige mudanças na política externa, que são operadas pela diplomacia brasileira.

Porém, o primeiro passo para que essa tarefa possa ser cumprida é o papel do presidente enquanto ator fundamental na divulgação externa da agenda de combate à fome e à pobreza e de políticas domésticas exitosas, como é o caso do Bolsa Família. É a partir dessa lógica que se entende que as viagens internacionais são mecanismos importantes para alinhar a política doméstica à política externa, transformando a agenda internacional de modo que o Brasil possa ter maior protagonismo como um *global player*.

Essa transformação da agenda internacional pode ser observada por meio da divisão das viagens do presidente por regiões. A prioridade atribuída pela política externa brasileira à América do Sul ao longo da administração de Amorim foi expressa pelo número de vezes em que Lula se deslocou aos países vizinhos. Essa região foi aquela para a qual o presidente mais realizou viagens nos seus dois mandatos: 40 no primeiro e 49 no segundo. Em segundo lugar, está a Europa, região que sedia muitos fóruns internacionais, tais como o FEM, Conferências da ONU sobre diversos temas, Cúpulas do G8, e do G20 financeiro. Em terceiro lugar, aparece a África, que durante o primeiro mandato foi um destino quase tão frequentado quanto a Europa. Apesar de as viagens do segundo mandato terem diminuído um pouco, a frequência com que o presidente visitou o continente africano evidencia a estratégia de aproximação com os países da região, especialmente por intermédio de projetos de Cooperação Sul-Sul. Em quarto lugar, está a América Central. Destaca-se que essa região se tornou uma das principais para a diplomacia presidencial, tendo em vista que o número de viagens mais do que quadruplicou, saltando de apenas quatro no primeiro mandato para 17 no segundo. O total de 21 viagens supera as regiões seguintes, a América do Norte e a Ásia, empatadas com 18 ao longo dos dois governos Lula. Em relação à América do Norte, a divisão foi igual: nove viagens em cada mandato. Porém, a Ásia segue o movimento observado na América Central. As visitas

duplicaram dos primeiros quatro anos para os quatro últimos, saindo, respectivamente, de seis para 12. Por fim, está o Oriente Médio, que também apresenta um aumento significativo do primeiro para o segundo mandato: de somente três viagens para nove. Abaixo, observa-se melhor essas tendências nos números apresentados na tabela 3:

Tabela 3 – Viagens internacionais realizadas por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

<b>REGIÃO</b>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	<b>Total por região</b>
<i>América do Sul</i>	12	8	12	8	13	11	12	13	89
<i>Europa</i>	9	2	7	2	11	6	15	2	54
<i>África</i>	7	3	5	4	4	2	1	7	33
<i>América Central</i>	1	2	1	0	4	6	4	3	21
<i>América do Norte</i>	3	4	1	1	3	2	2	2	18
<i>Ásia</i>	0	2	3	1	1	6	3	2	18
<i>Oriente Médio</i>	3	0	0	0	0	0	3	6	12
<i>Oceania</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Antártida</i>	0	0	0	0	0	1	0	0	1
<b>Total por ano</b>	35	21	29	16	36	34	40	35	246

Fonte: O autor, com base em dados da Biblioteca da Presidência da República<sup>46</sup>, 2022.

Como já foi dito, o ativismo diplomático presidencial foi maior no segundo mandato. Enquanto no primeiro a média de viagens anual foi 25,3, no segundo ela atingiu 36,3, ou seja, 11 deslocamentos a mais. A ampliação das visitas do presidente Lula, sobretudo para regiões onde se concentram países em desenvolvimento e subdesenvolvidos – aliada à criação de embaixadas nesses locais – indica que elas foram peças fundamentais para o aprofundamento das relações Sul-Sul, especialmente por meio de arranjos de cooperação, como os BRICS, o IBAS e os projetos encabeçados pela ABC. Em outras palavras, a elevação do Brasil à condição de protagonista no âmbito internacional, por meio da defesa de reformas nas instituições internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a ONU, dependeu – porém, não somente – das viagens realizadas pelo presidente Lula, durante as quais ele pôde expor as principais diretrizes da política externa do Brasil.

<sup>46</sup> Seguiu-se o mesmo critério adotado para definir a quantidade de viagens de FHC. Nesse caso, a Rússia foi contabilizada na região “Ásia” porque a maior parte de seu território encontra-se nela. A Turquia, apesar de ter parte de seu território considerada na Europa e outra no continente asiático, geograficamente insere-se no Oriente Médio. Dessa forma, as viagens de Lula para esse país foram contabilizadas como visitas a essa região.

### 3.5.2 A participação do presidente em fóruns internacionais

Antes de ser empossado presidente, no fim de 2002, Lula realizou uma visita aos Estados Unidos, onde teve uma reunião com o então presidente George W. Bush. Essa foi a primeira oportunidade em que o recém-eleito presidente brasileiro lançou a agenda de combate à fome e à pobreza no âmbito internacional. Nessa ocasião, é importante destacar o contexto em que a estratégia de Lula foi posta em prática. A agenda internacional estava dominada pelo tema da segurança, que era a prioridade máxima da política externa de Bush, voltada em perseguir os responsáveis pelos atentados terroristas de 2001. Já havia uma clara sinalização do governo dos Estados Unidos de que se pretendia iniciar uma guerra contra o Iraque, o que de fato aconteceu em 2003. No entanto, Lula, ao ser instigado por seu homólogo estadunidense sobre a possibilidade de engajar o Brasil na guerra, aproveitou para dizer que a maior preocupação brasileira era a guerra contra a fome:

Eu, em dezembro de 2002, eu fui à Casa Branca conversar com o Bush. Eu tinha sido eleito, mas não tinha tomado posse, e o Bush estava com aquela obsessão de pegar os terroristas que jogaram o avião contra as torres e de invasão do Iraque. E depois de uma hora e meia de conversa, depois de ele falar, falar, falar, falar, falar, eu falei: “Olha, presidente, deixa eu lhe contar uma coisa: eu não conheço o Saddam Hussein, o Iraque fica a 14 mil quilômetros do meu país. Eu tenho uma guerra para fazer, mas não é contra o Saddam Hussein, é contra a fome no meu país. E essa eu vou fazer porque têm 54 milhões de pessoas que não estão comendo as calorias e as proteínas necessárias, e essa guerra eu vou vencer” (LULA DA SILVA, 2020).

A ênfase de Lula na agenda de combate à fome se deu em um contexto em que, tanto no âmbito doméstico quanto no âmbito regional, havia sinais claros de desgaste da ordem econômica, como já foi destacado no capítulo 1. Esses sinais, como a alta do desemprego, da pobreza e da inflação, aliados a um cenário de mudança política doméstica, marcado pela realização de eleições e pela mudança de governo, abriram janelas de políticas por meio das quais o presidente pôde trabalhar para formar uma agenda na qual o tema do combate à fome e à pobreza fosse prioritário. E no âmbito externo, o fato de o tema da segurança estar no topo da agenda internacional também abriu janelas para Lula começar a insistir que a única guerra que valeria a pena era aquela contra a fome. Em outras palavras, o presidente atuou como um importante empreendedor político, abrindo espaço para que a agenda social pudesse fluir internamente e como instrumento da política externa.

Esse papel de empreendedor político foi colocado em prática logo no primeiro mês do

primeiro mandato, em janeiro de 2003, quando Lula participou de dois fóruns internacionais: o FSM e o FEM. O presidente ainda voltaria a participar desses fóruns outras vezes. No FSM, ele esteve presente em 2005 e 2010, ano de celebração de dez anos do evento. Já no FEM ele compareceu em 2005 e 2007<sup>47</sup>.

Em seu discurso no FSM em Porto Alegre, em 2003, duas falas de Lula se destacaram. Na primeira delas, o presidente aproveitou o tema da segurança internacional para afirmar a importância de se combater a fome: “E quero poder dizer ao mundo: como seria bom, como seria maravilhoso se, ao invés de os países ricos produzirem e gastarem dinheiro com tantas armas, gatassem dinheiro com pão, com feijão e com arroz, para matar a fome do povo” (LULA DA SILVA, 2003, p.8). Na segunda, disse que iria ao FEM em Davos com o objetivo de denunciar a desigualdade perpetrada pela ordem econômica mundial vigente naquele momento, cujos efeitos eram o agravamento da fome e da pobreza:

Quero fazer questão de ir a Davos e dizer em Davos exatamente o que eu diria para um companheiro qualquer que esteja aqui neste palanque. Dizer em Davos que não é possível continuar uma ordem econômica onde poucos podem comer cinco vezes ao dia, e muitos passam cinco dias sem comer no planeta Terra. Dizer a eles que é preciso uma nova ordem econômica mundial, em que o resultado da riqueza seja distribuído de forma mais justa, para que os países pobres tenham a oportunidade de ser menos pobres. Dizer a eles que as crianças negras da África têm tanto direito de comer como as crianças de olhos azuis que nascem nos países nórdicos. Dizer a eles que as crianças pobres da América Latina têm tanto direito de comer como qualquer outra criança que nasça em qualquer parte do mundo (LULA DA SILVA, 2003, p.6).

De fato, na Suíça, Lula cumpriu a promessa. Em seu discurso no FEM, o presidente adotou um tom mais assertivo do que em Porto Alegre. Ele preocupou-se em ser cuidadoso na sua mensagem, afirmando que as reformas econômicas, sociais e políticas que pretendia realizar no Brasil respeitariam contratos e buscariam um equilíbrio econômico. No entanto, criticou abertamente o viés desigual da ordem econômica mundial e propôs uma nova agenda de desenvolvimento global, que deveria ser compartilhada entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos, contrariando o *status quo* em que as grandes potências econômicas ditavam as regras do sistema financeiro internacional. Desse modo, visando à construção de uma ordem global mais cooperativa, Lula também abordou o caráter universalista de sua política externa, assegurando que o Brasil estava disposto a aprofundar suas relações com a América do Sul, com os Estados Unidos, com a UE, com a Ásia e com a África.

---

<sup>47</sup> Em 2010 – ocasião em que lhe foi concedido pelo FEM o prêmio de estadista global – ele iria novamente, mas devido a problemas de saúde, teve de se ausentar. Porém, enviou uma longa mensagem lida pelo chanceler Amorim.

Porém, os eixos centrais do anseio de cooperação internacional manifestado pelo presidente foram as questões da fome e da pobreza, identificadas por ele como expressões da desigualdade tanto no Brasil quanto no exterior. Ou seja, essa agenda não deveria ser imperativa apenas no âmbito doméstico; era necessário que essa ela fosse levada adiante também no plano internacional, com o apoio dos países desenvolvidos. Essa preocupação de Lula levou-o a abordar a prioridade desses temas e a propor um mecanismo internacional de combate à fome e à pobreza:

O Brasil trabalha para reduzir as disparidades econômicas e sociais, aprofundar a democracia política, garantir as liberdades públicas e promover, ativamente, os direitos humanos. A face mais visível dessas disparidades são os mais de **45 milhões de brasileiros que vivem abaixo da linha da pobreza**. O seu lado mais dramático é a fome, que atinge dezenas de milhões de irmãos e irmãs brasileiras. Por essa razão, **fizemos do combate à fome nossa prioridade**. Não me cansarei de repetir o compromisso de assegurar que os brasileiros possam, todo dia, tomar café, almoçar e jantar.

[...] proponho a formação de um **fundo internacional para o combate à miséria e à fome nos países do terceiro mundo**, constituído pelos países do G-7 e estimulado pelos grandes investidores internacionais. Isso porque é longo o caminho para a construção de um mundo mais justo e a fome não pode esperar. Meu maior desejo é que a esperança que venceu o medo, no meu país, também contribua para vencê-lo em todo o mundo. Precisamos, urgentemente, nos unir em torno de um **pacto mundial pela paz e contra a fome** (LULA DA SILVA, 2003, grifo nosso).

Em sua participação no FSM de 2005, cuja conferência foi intitulada “Chamada Global para a Ação contra a Pobreza”, Lula enalteceu os progressos obtidos até aquele momento pelo Bolsa Família, ressaltando o expressivo aumento da cobertura populacional atingido pelo programa, cuja previsão em 2007 era chegar a 11 milhões de pessoas. Além disso, destacou o papel do fórum em ampliar a relevância do tema da fome:

Eu estou aqui porque acredito piamente que vocês estão dando o passo mais importante e o passo histórico mais sério do Fórum Social Mundial. Vocês estão deixando de ser um conjunto de pessoas, cada um discutindo o que quer para determinar o tema e transformar a questão da fome de um problema social num problema político. E aí, sim, quando a fome for um problema político a gente vai perceber que outros irão participar (LULA DA SILVA, 2005, p.6-7).

Além do combate à fome, ao responder uma série de questionamentos após ter feito seu discurso, o presidente deixou claro que a erradicação da pobreza era o principal motivo pelo qual ele participava dos fóruns internacionais: “Então, a minha tese é a seguinte [...] Não é apenas obrigação dos pobres chorarem, é obrigação dos ricos compreenderem que eles não conseguirão ter um mundo de paz se a gente não acabar com a miséria no mundo de hoje. Essa é a minha tese e é por isso que eu vou aos fóruns internacionais” (LULA DA SILVA, 2005,

p.13-14).

Apenas dois dias depois de ter ido ao FSM, Lula participou de uma sessão especial do FEM chamada “Financiando a Guerra contra a Fome”. O presidente citou os avanços do combate à fome a partir de uma iniciativa global lançada em 2004 no âmbito da ONU, como será visto adiante nesta seção. E, assim como no FEM de 2003, voltou a falar sobre a importância de se criar um fundo internacional de combate à fome dirigido aos países subdesenvolvidos.

No FEM de 2007, o presidente abriu sua apresentação relembrando que esse evento foi o primeiro no qual ele fez sua primeira aparição pública internacional e no qual a ideia do Fome Zero ganhou destaque. Lula frisou que os êxitos obtidos até aquele momento em relação aos avanços das políticas sociais não tinham precedentes na história brasileira e citou o programa Bolsa Família como um dos exemplos. Na mensagem transmitida pelo ministro Amorim no FEM de 2010, o chefe de Estado escreveu que a melhor política de desenvolvimento era o combate à pobreza e, novamente, mencionou o Bolsa Família, destacando-o como o maior programa de transferência de renda do mundo.

Finalmente, no FSM de 2010, Lula expressou seu desejo de enraizar as políticas sociais como políticas de Estado, impedindo que governos subsequentes pudessem realizar mudanças por meio de prerrogativas legais e sem a participação do povo mediante conferências setoriais convocadas pelo governo (por exemplo, aquelas de segurança alimentar e assistência social):

A ideia [...] é [...] a gente criar uma consolidação de políticas sociais, para evitar que por decreto ou por portaria, alguém possa resolver achar que as conferências...e as conferências, nós vamos querer legalizá-las, porque senão as pessoas não vão querer mais convocar conferências, porque nem todo mundo gosta de juntar povo. Então, este ano, ainda, nós vamos encaminhar a consolidação das políticas sociais, para que a gente possa garantir a continuidade de todas essas políticas (LULA DA SILVA, 2010, p.14).

É possível depreender desse trecho que existia uma preocupação evidente por parte do presidente de que o desenvolvimento dos programas sociais deveria gerar uma expectativa de *lock in*, ou seja, que eles adquirissem maior legitimidade perante as *constituencies* domésticas, como já foi discutido no capítulo 1 e será aprofundado adiante neste capítulo. No entanto, esse efeito seria alcançado se a agenda social se projetasse além do âmbito doméstico, amarrando-a à agenda de política externa.

Nesse sentido, a fome e a pobreza consistiram nos principais esforços da diplomacia presidencial. Fosse em reuniões bilaterais ou multilaterais, essa agenda sempre estava presente nos discursos de Lula. Certamente, além das motivações pessoais do presidente – por sua

infância humilde, sofreu diretamente os efeitos da fome e da pobreza – parecia clara a importância para ele de vincular um propósito que tinha um enorme peso doméstico à agenda internacional. Contudo, tal conexão dependia que ela fosse considerada uma das principais diretrizes de política externa. O próprio presidente Lula lembrou como se deu esse processo em uma palestra conferida em 2013:

[...] A nossa política externa, ela teve três coisas, assim, básicas. Uma delas, que eu me orgulho muito, foi que nós conseguimos colocar para o mundo a questão do combate à fome. Acho que nunca, nunca o mundo discutiu tanto e nunca a fome foi tão debatida como a partir do momento em que nós começamos a introduzir, primeiro em Davos, depois, numa reunião com o Chirac em Genebra, depois, em todas as reuniões que participei, todas, sem distinção, a fome era uma coisa que eu falava, e o discurso que eu fiz no dia 23 de setembro de 2003 na ONU, em que eu também introduzi a questão da fome. [...] Foi esse primeiro momento da nossa política externa que permitiu com que o Brasil fosse se assenhorando de uma autoridade que até então não tinha. E nós tínhamos um tema específico que todo mundo gosta, porque a fome todo mundo quer combater. O problema é que as pessoas, sabe, dizem que querem combater, mas, na prática, não querem combater. Ou seja, e pode parecer radicalismo da minha parte, mas eu falo, olha, uma coisa é você ter sentido fome [...] quando eu vim de Pernambuco, eu tinha sete anos [...] era pura miséria, comer farinha...farinha e feijão todo dia. O café da manhã era uma cuia de farinha com café preto, era um café [...] então foi por conta dessa...dessa experiência de vida que eu achei que era possível a gente introduzir esse debate no mundo. [...] Esse foi o pilar mais importante do começo do mandato (LULA DA SILVA, 2013).

Essa fala de Lula torna evidente como a experiência de vida do governante tornou prioritária para ele a agenda de combate à fome e à pobreza. E, realmente, foi um tema abordado por ele em uma série de eventos. O que foi mencionado por Lula e que contou com a participação do então presidente francês, Jacques Chirac, na verdade, ocorreu em Evian, na França, e fazia parte da reunião do G-8. Assim como no FEM, o fio condutor do discurso de Lula nessa reunião foi a necessidade de se reformar a ordem global para reduzir as desigualdades entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, principalmente a partir do multilateralismo, da cooperação e de reformas sociais que combatessem a fome e a pobreza. Além disso, novamente o presidente brasileiro falou sobre sua iniciativa de criação de um fundo internacional de combate à fome, que ele explicou como poderia ser financiado e ao qual ele esperava que os países do G-8 se juntassem:

A fome é uma realidade intolerável. Sabemos que existem plenas condições para superar esse flagelo. Minha proposta – antecipada em Porto Alegre e Davos – é que seja criado um fundo mundial capaz de dar comida a quem tem fome e, ao mesmo tempo, criar condições para acabar com as causas estruturais da fome. É o que estamos começando a fazer no Brasil. Há várias formas para gerar recursos para um fundo dessa natureza. Dou dois exemplos. O primeiro é a taxação do comércio internacional de armas – o que traria vantagens do ponto de vista econômico e ético. Outra possibilidade é criar mecanismos para estimular que os países ricos reinvestam, nesse

fundo, percentagem dos juros pagos pelos países devedores. Alguns países desenvolvidos têm apresentado propostas para enfrentar esse problema. São iniciativas válidas, que merecem ser consideradas. [...] A expectativa do Brasil é de que os países do G-8 tornem-se verdadeiros aliados no combate à fome e à exclusão social, e na retomada da cooperação internacional para o desenvolvimento, indispensável para a segurança e a paz. [...] Para que este inédito encontro em Evian atenda aos anseios legítimos de nossos povos – no Sul e no Norte – temos que demonstrar, acima de tudo, determinação no combate às desigualdades sociais (LULA DA SILVA, 2003).

A insistência de Lula em apregoar a necessidade de que o mundo se unisse em torno do combate à fome e à pobreza ocorreu de maneira ainda mais marcante no fórum internacional mais importante do qual ele participou no seu primeiro ano de mandato: a Assembleia-Geral da ONU, realizada em setembro de 2003, em Nova Iorque, nos Estados Unidos<sup>48</sup>. A palavra mais recorrente utilizada por Lula em seus discursos nas Assembleias-Gerais foi “fome” (QUINTELLA; BOTTREL; ALVES, 2019), o que expressa o grau de importância dessa agenda para o governo. Em outras palavras, a oportunidade de apresentar as credenciais brasileiras sobre um tema tão caro ao governo dentro do maior fórum mundial colocava o Brasil em uma posição de um dos porta-vozes e líderes globais da agenda de combate à fome.

Em todas as Assembleias-Gerais (de 2003 a 2010), as diretrizes que nortearam os discursos – seja do presidente Lula ou do ministro Amorim – tratavam de temas prioritários para a política externa que haviam sido desenhados tanto no seu programa de governo quanto nos Planos Plurianuais: reforma da ordem internacional a partir do fortalecimento do multilateralismo; reforma da ONU, especialmente do CSNU; ênfase no avanço da integração sul-americana, baseada na criação da CASA e da UNASUL e na relação estratégica com a Argentina; a importância do fortalecimento da cooperação Sul-Sul, com destaque para iniciativas como o IBAS, o BRICS e o G20; a necessidade de um sistema multilateral de comércio mais justo e a importância de se concluir a Rodada Doha da OMC; a questão do meio-ambiente, sobretudo a preocupação com as mudanças climáticas e a importância de se adotar modelos de desenvolvimento mais sustentáveis; e a urgência da agenda de combate à fome e à pobreza e a relevância de políticas de transferência de renda.

Na Assembleia de 2003, aproveitando-se da tradição histórica de o Brasil ser o país a abrir a conferência, Lula usou metade do seu discurso para tratar desses temas. A outra metade foi destinada à grande prioridade do governo: o combate à fome e à pobreza. Lula reiterou o

---

<sup>48</sup> É importante ressaltar que o presidente não participou apenas de duas Assembleias-Gerais, uma no ano de 2005 – muito possivelmente em função da crise política doméstica oriunda do caso do “mensalão”, o que levou o presidente a se concentrar na solução dessa crise naquele momento, em detrimento de promover os interesses brasileiros no exterior, tarefa que ele deixou para o ministro Celso Amorim – e outra no último ano de governo, em 2010, também em função do quadro doméstico, sobretudo a realização das eleições (G1, 2010a).



conteúdo das mensagens que havia transmitido em Porto Alegre, na Suíça e na França, voltou a insistir na ideia de um fundo mundial e propôs a criação de um Comitê Mundial de Combate à Fome no âmbito da ONU. Além disso, o presidente iniciou em Nova Iorque um processo mais claro de difusão internacional de políticas públicas, ao fazer menção ao programa Fome Zero e sobre seus objetivos. Todas essas ideias estão contempladas nos trechos abaixo:

Reitero perante esta Assembléia verdadeiramente universal o apelo que dirigi aos Fóruns de Davos e Porto Alegre e à Cúpula Ampliada do G-8, em Evian. Precisamos engajar-nos política e materialmente na única guerra da qual sairemos todos vencedores: a guerra contra a fome e a miséria. [...] A fome é o aspecto mais dramático e urgente de uma situação de desequilíbrio estrutural, cuja correção requer políticas integradas para a promoção da cidadania plena. Por isso, lancei no Brasil o projeto “Fome Zero”, que visa por meio de um grande movimento de solidariedade e de um programa abrangente envolvendo o governo, a sociedade civil e o setor privado eliminar a fome e suas causas. O Programa conjuga medidas estruturais e emergenciais e já atende quatro milhões de pessoas que não tinham sequer o direito de comer todos os dias. Nossa meta é que até o final de meu governo nenhum brasileiro passe fome. [...] As Nações Unidas aprovaram as Metas do Milênio. A FAO possui notável experiência técnica e social. Mas precisamos dar um salto de qualidade no esforço mundial de luta contra a fome. Propus, nesse sentido, a criação de um Fundo Mundial de Combate à Fome e sugeri formas de viabilizá-lo. [...] Por isso, submeto à consideração dessa Assembléia a hipótese de criar, no âmbito da própria ONU, um Comitê Mundial de Combate à Fome, integrado por chefes de Estado ou de governo, de todos os continentes, com o fim de unificar propostas e torná-las operativas. Esperamos motivar contribuições financeiras de países desenvolvidos e em desenvolvimento, de acordo com as possibilidades de cada um, bem como de grandes empresas privadas e organizações não governamentais (LULA DA SILVA, 2003).

A transformação da retórica em prática começou a ser pavimentada efetivamente em 2004, o segundo ano do primeiro mandato do governo Lula. Esse ano foi fundamental para a consolidação da agenda de combate à fome e à pobreza no Brasil e como parte das diretrizes de política externa, considerando-se que foi aquele no qual o programa Bolsa Família foi criado por lei e foi lançada a Ação Global contra a Fome e a Pobreza, como será visto adiante. O processo de difusão dos programas sociais domésticos – o Fome Zero e o Bolsa Família – intensificou-se nesse ano, em que Lula participou de vários eventos internacionais.

O primeiro deles foi uma reunião ocorrida no início do ano, em Genebra, na Suíça, entre Lula, Chirac, o então presidente do Chile, Ricardo Lagos, e o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan. É importante observar a forma como mensagem de Lula nessa reunião buscou associar o tema da segurança ao da fome e da pobreza. Conforme relatou o presidente brasileiro, sua visão e a dos demais líderes presentes, a agenda internacional estava sendo dominada por questões relacionadas à segurança internacional, como o terrorismo, em detrimento da erradicação da fome e da pobreza: “Em nossas conversas, manifestamos preocupação com o foco excessivo da agenda internacional em questões que dizem respeito apenas à segurança,

como terrorismo e armas de destruição em massa” (LULA DA SILVA, 2004). Contudo, prosseguia ele, a paz não poderia ser alcançada sem que houvesse desenvolvimento econômico e justiça social. Essa vinculação entre o tema do desenvolvimento social à segurança internacional fazia parte de uma estratégia diplomática que visava ampliar o papel do Brasil nas questões mais sensíveis da agenda internacional. Como destaca Farias (2018):

A elaboração da imagem do Brasil como especialista em desenvolvimento social/humano se encaixa confortavelmente nos conceitos de ‘diplomacia de potência média’ e ‘diplomacia de nicho’: focalizar as ações diplomáticas em tópicos selecionados, com a intenção de alavancar os ganhos de sua reputação em contribuir efetivamente para ‘bens públicos internacionais’. A estratégia era mais do que simplesmente compartilhar conhecimento bilateralmente: o objetivo era também vincular o tema do desenvolvimento a praticamente todas as questões internacionais. Assim, se o Brasil é visto como uma voz legítima em questões de desenvolvimento social/humano, então o Brasil é necessário nos debates sobre terrorismo internacional (FARIAS, 2018, p.148, tradução nossa)<sup>49</sup>.

Um maior protagonismo brasileiro na definição dos temas mais importantes da agenda global dependia, sobremaneira, de arranjos multilaterais como forma de angariar apoio de outros países e de pressionar os países desenvolvidos em direção a reformas no sistema internacional. Dessa forma – ainda na reunião em Genebra – Lula ressaltou a importância do multilateralismo como pilar da nova ordem mundial – na qual se destacava o então recém-criado G20 comercial – e que possibilitaria estabelecer uma aliança global, engajando diversos atores, tais como governos, setor privado e organizações internacionais, em uma ajuda contínua aos países em desenvolvimento e a iniciativas de luta contra a fome e a pobreza, como o Fundo IBAS.

Essas sugestões de Lula foram incluídas no documento divulgado após a conclusão da reunião, conhecido como “Declaração de Genebra”, assinado pelos participantes, que detalhavam outras resoluções adotadas. Dentre elas, ficou decidida a criação de um grupo técnico que estudaria como poderiam ser estruturados os mecanismos de financiamento do fundo mundial de combate à fome e à pobreza, o que geraria um relatório<sup>50</sup> que seria discutido

---

<sup>49</sup> Crafting Brazil's image of expertise in social/human development comfortably fit the concepts of ‘middle power diplomacy’ and ‘niche diplomacy’: focusing diplomatic actions upon selected topics, with the intention of leveraging gains from its reputation on effectively contributing to ‘international public goods’. The strategy was more than simply sharing knowledge bilaterally: the goal was also to latch development to practically all international issues. Thus, if Brazil is perceived as a legitimate voice in matters of social/human development, then Brazil is necessary in international terrorism debates.

<sup>50</sup> Na reunião de apresentação do relatório, ocorrida no dia 8 de setembro de 2004, o responsável pela intervenção brasileira foi o então Representante Permanente do Brasil junto à ONU, o embaixador Ronaldo Sardenberg. Segundo ele, os mecanismos inovadores de financiamento foram divididos em três categorias: vinculantes, contribuições voluntárias e instrumentos de coordenação política. Todos eles poderiam gerar recursos que seriam

na Assembleia-Geral da ONU em setembro do mesmo ano (BRASIL, 2004a).

No decorrer do ano, o presidente brasileiro seguiu ativo e insistindo na conformação de uma mobilização global para debelar a fome e a pobreza. Os eventos importantes<sup>51</sup> dos quais Lula participou foram a reunião de líderes mundiais para a “Ação contra a Fome e a Pobreza”, em setembro; e a 59ª Assembleia-Geral da ONU, no mesmo mês.

Na véspera da Assembleia-Geral, dia 20 de setembro de 2004, foi realizada a reunião sobre a Ação Global contra a Fome e a Pobreza, iniciativa que foi compartilhada por Lula e pelos presidentes do governo da Espanha, José Luis Rodríguez Zapatero, da França, Chirac, e do Chile, Lagos, além de Kofi Annan. Lula foi o responsável por abrir a reunião. Destacou que a fome era um problema social que deveria ser tratada como problema político e que o primeiro dos ODM não poderia deixar de ser cumprido por falta de vontade política. Defendeu novamente o engajamento de vários atores políticos e sociais – governos, empresas, sindicatos e organizações sociais – para se unirem em uma espécie de parceria global para o combate à fome e à pobreza. Além disso, deu ênfase às políticas que já estavam em curso no Brasil: o Fome Zero e o Bolsa Família.

Ao final da reunião, foi divulgada a “Declaração de Nova York sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza”, tendo como objetivos “[...] a coordenação e harmonização de políticas entre os países doadores, a previsibilidade da ajuda, o apoio orçamentário, compromissos que transcendam o curto prazo, e o respaldo a estratégias de redução da pobreza dirigidas pelo próprio país interessado” (BRASIL, 2004b, p. 389). O documento também destacava a necessidade dos mecanismos inovadores de financiamento para cumprir os ODM e solicitava à comunidade internacional que desse atenção ao relatório sobre os mecanismos que havia embasado as discussões da reunião.

A articulação política que culminou no lançamento da Ação Global contra a Fome e a Pobreza representou o elo entre os esforços empreendidos pelo governo no âmbito externo – para colocar esse tema no centro da agenda internacional – e os programas sociais em curso internamente, o Fome Zero e o Bolsa Família.

---

acrescentados aos já promovidos pela Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e deveriam ser encaminhados por agências bilaterais e multilaterais, preferencialmente por meio de doações (BRASIL, 2004a).

<sup>51</sup> Outros eventos que contaram com a participação de Lula e que merecem destaque são os seguintes: Conferência Anual da Rede Parlamentar de Países Membros do Banco Mundial, em fevereiro de 2004; Conferência do Banco Mundial sobre Combate à Pobreza, em maio; Reunião de Trabalho sobre Coesão Social, ocorrida no âmbito da III Cúpula América Latina e Caribe-União Europeia, em maio; 11ª sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), em junho; Global Compact Leaders Summit, em junho; reunião da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, em setembro; 18ª Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, em outubro.

Essa vinculação entre a agenda externa e a doméstica ficou evidente durante uma reunião ministerial que se desenrolou já no fim do ano de 2004, no mês de dezembro. Nessa ocasião, ao expor os resultados positivos da política externa até aquele momento, Lula destacou o apoio de 130 países à iniciativa global e afirmou que ela “[...] transpõe para o plano internacional aquela que tem sido a obsessão do meu governo: atacar a fome, a pobreza e a exclusão social” (BRASIL, 2004, p.209). Seguindo a mesma linha, ao ser questionado sobre a conquista de maior espaço pelo Brasil no cenário internacional, o chanceler Amorim ressaltou a importância da reunião de líderes e o papel do país na questão da fome: “Também conseguimos fazer com que a discussão sobre a fome entrasse no centro do debate internacional. Usar a palavra “fome” era quase proibido: as pessoas usavam eufemismos como *poverty alleviation* (alívio da pobreza)” (BRASIL, 2004c, p. 567-568).

Durante a Assembleia-Geral de 2004, que ocorreu no dia 21 de setembro, o chefe de Estado brasileiro abordou a importância da reunião de líderes – mais de 60 deles compareceram. Ao afirmar que a política externa brasileira somava esforços a outros países em iniciativas que buscavam a justiça e a paz, deu como exemplo o Fundo do IBAS e a Ação Global contra a Fome e a Pobreza, as quais, segundo o presidente, elevariam o patamar dessa causa globalmente e gerariam melhores condições de se cumprir os ODM, sobretudo a erradicação da fome. Em relação ao IBAS, o ministro Amorim destacou que os três países membros do grupo trabalhavam juntos em ações para colocar o combate à insegurança alimentar no topo da agenda internacional, como era o caso do Fundo IBAS.

Na Assembleia-Geral de 2005, Amorim reforçou a necessidade de implementação de mecanismos inovadores de financiamento para cumprir os ODM e lembrou que desde a reunião de líderes do ano anterior, houve progressos no combate à pobreza, tendo em vista o número crescente de governos que haviam se juntado à iniciativa global.

Já na Assembleia-Geral de 2006, Lula abriu seu discurso recordando sua participação em 2003 e destacando a luta contra a fome e a pobreza no Brasil. Ao ressaltar os avanços que o governo estava promovendo, principalmente por meio dos programas de transferência de renda, o presidente afirmou que o exemplo brasileiro poderia também ser aplicado no âmbito global:

O nível de vida dos brasileiros melhorou, cresceram o emprego e a renda, aumentou o poder de compra do salário-mínimo. Nossos recursos são escassos; mesmo assim conseguimos resultados surpreendentes. O programa Bolsa Família, o carro-chefe do Fome Zero, garante uma renda mínima a mais de 11 milhões de famílias brasileiras. Com boa alimentação, as pessoas recuperam sua dignidade, têm mais saúde, aprendem melhor. Destinar recursos para a área social não é gasto, é investimento. Se

fizemos tanto no Brasil, imaginem o que não poderia ser feito em escala global, se o combate à fome e à pobreza fossem, de fato, uma prioridade da comunidade internacional (LULA DA SILVA, 2006, p.1).

Na Assembleia-Geral de 2007, o presidente salientou que o Brasil havia cumprido o primeiro dos ODM com dez anos de antecedência, tendo reduzido a extrema pobreza em mais da metade, e sublinhou o papel do Fome Zero para mais de 45 milhões de brasileiros que estavam passando fome. Lula recordou ainda que a luta contra a fome e a pobreza deveria ser uma preocupação de todos os povos e apontou resultados importantes oriundos da Ação Global, por exemplo, a criação da Central Internacional de Compra de Medicamentos<sup>52</sup>.

Na Assembleia-Geral de 2008, em face da crise econômico-financeira global então em curso, o chefe de Estado brasileiro ocupou boa parte de seu discurso abordando essa questão sensível. Ao tocar no tema da fome e da pobreza, o fio condutor continuou sendo o mesmo dos foros anteriores: a liderança do Brasil no lançamento da Ação Global, a adoção dos mecanismos inovadores de financiamento, a necessidade de cumprimento dos ODM e os êxitos que o governo havia alcançado.

Por outro lado, a Assembleia-Geral de 2009 foi aquela em que o presidente tratou dessa agenda de maneira menos detalhada. O presidente dividiu sua apresentação em três temas centrais (a persistência da crise global, a ausência de uma governança mundial estável e democrática e os riscos das mudanças climáticas). Houve apenas uma inserção sobre o aprofundamento dos programas de transferência de renda como forma de ajudar o país a não ser tão afetado pela crise naquele momento.

Na Assembleia-Geral de 2010, diferentemente do ano anterior, Amorim voltou a enfatizar a estratégia brasileira de combate à fome e à pobreza tanto internamente quanto externamente. O chanceler realçou o papel fundamental desempenhando pelos programas de transferência de renda na redução das desigualdades e da pobreza e afirmou que o Brasil caminhava para cumprir todos os ODM em 2015. Baseando-se na ideia de que o desenvolvimento é uma tarefa coletiva, Amorim deixou claro que a política externa brasileira envidava esforços para difundir internacionalmente as políticas públicas bem-sucedidas no Brasil – o Fome Zero e o Bolsa Família, embora os últimos não tenham sido citados nominalmente – mediante o fortalecimento da cooperação Sul-Sul:

---

<sup>52</sup> Segundo Celso Amorim, a Central teria dupla utilidade: combater doenças como o HIV-AIDS, a malária e a tuberculose em países pobres da África e no Haiti e aumentar a capacidade de produção de medicamentos em países em desenvolvimento, como os países-membros do IBAS. O mecanismo de financiamento inovador consistiria na cobrança de taxas sobre passagens aéreas internacionais, cujo valor variaria de acordo com o país que destinaria o recurso (WATHIER, 2006).

A incapacidade de um país, de qualquer país, de alcançar essas metas deve ser encarada como um fracasso de toda a comunidade internacional. A promoção do desenvolvimento é uma responsabilidade coletiva. O Brasil vem se empenhando em ajudar outros países a replicar experiências bem sucedidas. Nesses últimos anos, o Brasil moveu-se na cena internacional impulsionado pelo sentido de solidariedade. Temos a convicção de que é possível fazer política externa com humanismo, sem perder de vista o interesse nacional. Essa política é amparada por iniciativas de cooperação Sul-Sul. O Fundo de Alívio à Pobreza do IBAS, foro que congrega Índia, Brasil e África do Sul, financia projetos no Haiti, Guiné Bissau, Cabo Verde, Palestina, Camboja, Burundi, Laos e Serra Leoa. O Brasil aumentou substancialmente sua ajuda humanitária e multiplicou os projetos de cooperação com países mais pobres (BRASIL, 2010c, p.143).

Esses projetos de cooperação Sul-Sul desenvolvidos pelo Brasil – e encabeçados pela ABC – ajudaram a pavimentar o caminho para a difusão do Bolsa Família no exterior. Como será visto na seção seguinte, o desenvolvimento de uma política eficiente de cooperação internacional, especialmente por intermédio do incremento da quantidade de projetos e dos gastos, e a atuação em diferentes frentes – tanto multilateral, quanto bilateral e trilateral – contribuíram para aumentar a credibilidade do Brasil no cenário internacional. Em outras palavras, o modelo do Bolsa Família, tido como um caso de sucesso, passou a ser difundido internacionalmente, o que credenciou o país a se colocar como um exemplo global de combate à fome e à pobreza.

### **3.6 O processo de difusão internacional do Bolsa Família e do Fome Zero: o papel da ABC e das iniciativas de cooperação internacional**

Os relatórios sobre CID elaborados pelo IPEA e publicados com referência aos períodos de 2005-2009 e 2010 – chamados de “COBRADI” – constituem fontes importantes de informações e dados sobre a orientação do governo Lula para esse setor. O primeiro relatório, de 2005-2009, reflete sobre dois aspectos fundamentais: a instrumentalização da cooperação internacional pela política externa; e a utilização de uma metodologia que possibilitou quantificar dados sobre a CID no âmbito da Administração Pública Federal, tendo em vista que a sistematização de tais dados existia de forma descentralizada e mal estruturada (IPEA, 2009).

Um dos principais elementos que permite que a CID seja um importante instrumento da política exterior brasileira é o fato de ela ter como base a ideia de justiça social. Considerando-se que a política externa do governo Lula tinha como um dos seus principais eixos de atuação

as políticas sociais, especialmente o combate à fome e à pobreza – e na medida em que a CID também incorpora essa dimensão social como elemento central do seu funcionamento – é inevitável apontar uma clara conexão entre ambas. Em outras palavras, a estruturação da CID com foco na agenda social é o resultado da interação entre as políticas públicas domésticas implementadas com êxito e sua absorção pela política externa como tema prioritário de atuação brasileira no âmbito internacional. Como destaca Velasco Júnior (2017), o aumento do engajamento do Brasil em ações internacionais de desenvolvimento inclusivo é coerente com a orientação doméstica do governo.

O caso do Bolsa Família, por exemplo, ilustra essa conexão entre o âmbito doméstico e o internacional. Um programa social considerado bem-sucedido internamente e que suscitou interesse de outros países e instituições internacionais pelo seu modelo de funcionamento pôde ser difundido internacionalmente principalmente por meio da CID, o que foi bastante positivo para o Brasil obter maior credibilidade no exterior. É isso o que aponta Lorenzo (2013), ao afirmar que a cooperação brasileira sobre o Bolsa Família permite inferir “[...] que o programa tem sido considerado um modelo bem-sucedido de política pública e que o Brasil pode contribuir significativamente com países que compartilham de problemas similares no desenvolvimento de seus sistemas de proteção social para redução da pobreza [...]” (LORENZO, 2013, p. 405). O relatório COBRADI de 2005-2009 também faz uso de argumento semelhante, ao apontar a importância do sucesso das políticas sociais:

De fato, o Brasil acumulou significativos resultados na implementação de suas políticas sociais. À medida que estas se ampliavam e se consolidavam internamente, o governo recebia crescentes pedidos para compartilhar suas experiências e boas práticas com países parceiros. A repercussão positiva dessas políticas, por sua vez, garantiu ao Brasil crescente reconhecimento internacional, consolidado, sobretudo, ao longo da primeira década do século XXI (IPEA, 2009, p.16).

O relatório COBRADI de 2010 afirma que antes do governo Lula, a cooperação humanitária – principalmente aquela destinada à superação da pobreza e da fome – não era uma vertente importante da política externa. Essa área da cooperação baseia-se nas experiências do Fome Zero (que inclui também o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o PAA) e do Bolsa Família, ou seja, as políticas de transferência de renda constituem a principal estratégia da cooperação humanitária. Porém, como dito, elas foram incorporadas como parte essencial da agenda de política externa somente a partir de 2003, quando Lula assumiu a presidência:

Até 2003, as operações humanitárias do Brasil eram pontuais, não constituindo prioridade de política externa. Com o lançamento da estratégia Fome Zero, elevou-se o debate à esfera federal, assumindo o Estado sua responsabilidade pela erradicação da fome e da pobreza. A política externa brasileira refletiu esta mudança e buscou esta estratégia em âmbito internacional (IPEA, 2010, p.75).

Esse entrelaçamento entre o âmbito doméstico e o internacional, exposto a partir da difusão externa de programas sociais de grande impacto, denota a importância da caracterização da política externa como política pública. A concepção e formulação do Bolsa Família – pensada como um programa inserido dentro de um conjunto de outras políticas públicas, neste caso, as políticas sociais – depende da coordenação e participação de vários atores para que possa operar de maneira mais efetiva. Como se trata de um programa que exige condicionalidades de setores distintos (saúde, educação e assistência social), ele possui um caráter transversal, sendo necessária uma atuação conjunta de diferentes burocracias, tais como os Ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A participação social ocorrida por meio dos Conselhos Nacionais (como o CNAS e o CONSEA), nos quais representantes da sociedade civil podem acompanhar o cumprimento das condicionalidades e a gestão integrada do Bolsa Família, também ilustra como o programa se trata de uma política pública.

A política externa, à medida que estabelece como uma de suas prioridades temáticas a agenda de combate à fome e à pobreza – da qual o Bolsa Família e o Fome Zero constituem os pilares centrais – precisa refletir a dinâmica política doméstica. Em outras palavras, a diplomacia brasileira necessita de técnicos de políticas públicas de outros setores (saúde, educação, assistência social etc.) para formular diretrizes e implementar ações concretas sobre essa questão globalmente. Nesse sentido, a estruturação da cooperação técnica internacional brasileira também requer a participação de agências e atores distintos. Como afirma Milani (2017),

No modelo de atuação definido para a CSS<sup>53</sup> brasileira, a ABC atua em estreita coordenação com os ministérios setoriais e as instituições públicas nacionais detentoras de conhecimento nas diferentes áreas de atuação do governo brasileiro. Como os técnicos responsáveis por operar a cooperação são cedidos, em geral, por instituições governamentais, a assessoria técnica qualificada e especializada é prestada por profissionais daquelas entidades públicas (MILANI, 2017, p.66).

Milani (2017) também ressalta que a valorização da experiência desses funcionários públicos – bem como o fato de a ABC estar inserida na estrutura organizacional do MRE –

---

<sup>53</sup> O autor utiliza essa sigla para o termo “cooperação Sul-Sul”.



expressa uma característica fundamental da cooperação técnica internacional brasileira, que é sua dimensão interestatal. Em outras palavras, a participação de técnicos de outros ministérios e instituições públicas como forma de fornecer cooperação técnica, principalmente no eixo Sul-Sul, é um aspecto positivo especialmente porque implica menores custos operacionais ao governo brasileiro. Por outro lado, há de se fazer a ressalva de que o grande peso interestatal como fio condutor da cooperação acaba limitando a ampliação da participação social nesse setor, tendo em vista que organizações da sociedade civil acabam sendo alijadas de projetos de cooperação técnica internacional, embora tenha havido experiências de participação de ONGs (MILANI, 2017).

No governo Lula, a dimensão estatal – e “interburocrática” – da cooperação foi bastante fortalecida. Mas se deve ressaltar que esse aspecto esteve acompanhado de um papel proeminente do presidente, cujo ativismo diplomático voltado para o eixo Sul-Sul, possibilitou a expansão das atividades de cooperação. Leite (2012) segue essa linha de argumentação, destacando que a cooperação Sul-Sul foi impulsionada pelo presidente Lula, mas esteve secundado por um processo de internacionalização de ministérios e de outros atores, como governos subnacionais e atores não governamentais, que deixaram de ser coadjuvantes e passaram a ter um papel de maior relevo na definição de prioridades da política externa brasileira.

Em resumo, a grande importância desses atores estatais ilustra como a cooperação internacional consiste em um setor no qual as variáveis domésticas são primordiais para o seu bom funcionamento. Lancaster (2007), por exemplo, destaca o impacto da política doméstica na cooperação internacional de países desenvolvidos – Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Dinamarca. A autora destaca que o fornecimento de cooperação por parte desses Estados sofre influência de órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, pressões de distintos grupos de interesse e está sujeita ao escrutínio da opinião pública. Desse modo, os governos que visam impulsionar suas doações a países menos desenvolvidos necessitam criar coalizões de apoio sólidas no âmbito do Poder Legislativo e perante a opinião pública para garantir força ao setor de cooperação. Por sua vez, tais coalizões possuem a expectativa de verem sua agenda política refletida nos programas de ajuda do governo.

Lancaster ainda destaca quatro fatores que impactam diretamente a cooperação: ideias; instituições políticas domésticas; interesses distintos que competem pelo controle sobre o setor de cooperação; e a estrutura organizacional do governo. Em suma, o primeiro fator, as ideias – compreendidas como um conjunto de valores e visões de mundo compartilhados por diferentes

setores sociais dos países doadores sobre o papel do Estado e sobre o papel do país receptor de ajuda – podem garantir maior legitimidade da ajuda perante a opinião pública.

O segundo fator, as instituições políticas (por exemplo, o Congresso Nacional e o processo eleitoral), são locais nos quais ocorrem tomadas de decisão e onde são gerados incentivos para que diferentes grupos de interesse sigam um determinado curso de ação. Desse modo, tais instituições podem direcionar a forma como as políticas de cooperação são incorporadas na agenda política doméstica.

O terceiro fator, os interesses, refere-se principalmente a instituições privadas e redes informais de atuação que buscam interferir no setor de cooperação pressionando, por exemplo, pela adoção de um viés mais comercial. Ou seja, nesse caso, a cooperação fornecida a outro país poderia ter como contrapartida algum tipo de vantagem comercial.

O quarto e último fator, a organização governamental, diz respeito ao modo como as políticas de cooperação estão estruturadas no âmbito da burocracia estatal e se elas estão fragmentadas ou não. Esse aspecto é importante por dois motivos: primeiro, porque essa organização determina quais são os interesses no seio do governo sobre cooperação; e segundo, porque à medida que esses arranjos organizacionais se consolidam, eles ajudam a institucionalizar o setor de cooperação, tornando mais difícil a realização de mudanças rápidas.

Embora o estudo de Lancaster envolva casos sobre países desenvolvidos, neste trabalho, defende-se que seus argumentos sobre os determinantes domésticos no setor de cooperação são válidos para explicar o caso de um país em desenvolvimento como o Brasil. A dinâmica de funcionamento da política brasileira reflete as teorizações de Lancaster. Dos fatores apontados pela autora – e como já vem sendo desenvolvido até este ponto desta tese – destacam-se especialmente as instituições políticas e a estrutura organizacional promovida pelos governos nacionais.

A edição de medidas provisórias e suas posteriores transformações em leis demandaram esforços por parte do governo para levar adiante a construção de sua agenda social. Do mesmo modo, a criação de novos ministérios (como o MDS) e de novas estruturas dentro deles (como a CGFOME no Itamaraty) foi essencial para incorporar essa agenda no âmbito da política externa. Lorenzo (2013) ressalta que o fato de o Brasil ter se consolidado cada vez mais como um prestador de cooperação técnica teve como consequência a ampliação da interação entre os ministérios encarregados da implementação das políticas sociais, cuja atuação por meio de suas assessorias internacionais esteve coordenada com a ABC. Em outras palavras, observou-se um processo de intensificação da coordenação “interburocrática” no âmbito estatal, o que ajudou a

conformar uma estratégia de difusão internacional do Bolsa Família.

Lorenzo (2013) também salienta que, na medida em que o sucesso do Bolsa Família ia atraindo atenção internacional por parte de vários países e de instituições multilaterais – por exemplo, a FAO, o Banco Mundial, o PNUD e o BID – o MDS passou a participar ativamente do estabelecimento de ações de cooperação internacional com outros Estados que possuem interesse no modelo do programa brasileiro a partir de dois órgãos internos: a Assessoria Internacional do ministério e a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), encarregada da gestão do Bolsa Família. Tanto os funcionários da Assessoria Internacional quanto os técnicos da SENARC contribuíram para a difusão do Bolsa Família no exterior. Além da SENARC, Madeira, Hellmann e Medeiros (2011) destacam a participação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN) na costura dos acordos de cooperação internacional, já que esse órgão se encarregava do Fome Zero quando este surgiu como um programa autônomo.

Segundo Lorenzo (2013) – com base em dados da Assessoria Internacional do MDS – a cooperação técnica internacional prestada pelo MDS em relação ao Bolsa Família ocorria sob as seguintes modalidades: 1) atos de cooperação técnica bilateral e trilateral; 2) cursos para aprendizado Sul-Sul, nos quais os funcionários da SENARC divulgam a experiência do programa brasileiro; 3) visitas de estudos pelos técnicos da SENARC no exterior; 4) recebimento de delegações; 5) participações em eventos internacionais. Em todas essas modalidades, Lorenzo (2013) identificou um total de 63 países interessados no Bolsa Família, considerando um período de dez anos de funcionamento do programa, ou seja, abrangeu-se uma parte do primeiro mandato da presidenta Dilma. Os principais interesses das delegações recebidas no Brasil em relação ao Bolsa Família referem-se à sua gestão intersetorial e descentralizada e à operacionalização dos pagamentos aos beneficiários (MADEIRA; HELLMANN, MEDEIROS, 2011).

No entanto, é possível ter uma dimensão apenas dos mandatos de Lula por meio da base de dados do Concórdia. Nesse sistema, buscando identificar iniciativas de cooperação que fomentam o processo de difusão dos principais programas sociais brasileiros, foram realizadas pesquisas pelas seguintes palavras-chave: “bolsa família”, “fome zero”, “combate à fome” e “combate à pobreza”.

Deve-se ressaltar que as modalidades de cooperação encontradas no Concórdia podem não se referir especificamente ao programa Bolsa Família ou ao Fome Zero, ou seja, nem sempre eles são o objeto principal da iniciativa e podem aparecer inseridos nos textos dos

documentos como parte de atividade de cooperação mais ampla e que pode envolver outras áreas, por exemplo, meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Esse aspecto justifica-se pela característica de intersetorialidade que permeia as políticas de combate à fome e à pobreza, tal como já ressaltado anteriormente neste capítulo.

Para os propósitos desta tese, esse aspecto identificado na base de dados no MRE não é um problema, afinal, o que se está buscando compreender é o processo de difusão da agenda de combate à fome e à pobreza a partir de uma vertente de socialização internacional dos programas sociais, tal como explicado no capítulo 1. Se a proposta fosse analisar a transferência de políticas públicas por meio de suas diferentes modalidades, por exemplo, a emulação, os registros no Concórdia não seriam suficientes, já que seria necessário que os programas sociais fossem o principal objeto de acordos de cooperação. Dito de outro modo, na medida em que o Bolsa Família e o Fome Zero aparecem no âmbito de iniciativas mais amplas de cooperação bilateral, trilateral e multilateral do Brasil, sustenta-se que tal inserção é fundamental como forma de socializar os programas no âmbito internacional.

Na pesquisa sobre “bolsa família”, foram encontrados oito registros, dentre os quais cinco memorandos de entendimento, dois ajustes complementares a acordos de cooperação técnica e uma declaração conjunta. É importante notar que todas essas iniciativas se direcionaram a países do eixo Sul-Sul (Equador, Peru, Bolívia, Panamá, Índia, Vietnã, Indonésia e Benin), como pode ser observado no quadro 2.

Quadro 2 – Tipos e quantidade de atos internacionais sobre o programa Bolsa Família, por região (2003-2010)

<b>TIPO DE ATO</b>	<b>África</b>	<b>América Central</b>	<b>América do Sul</b>	<b>Ásia</b>
<i>Ajuste Complementar</i>	1 (Benin)	-	1 (Peru)	-
<i>Declaração Conjunta</i>	-	-	1 (Equador)	-
<i>Memorando de Entendimento</i>	-	1 (Panamá)	1 (Bolívia)	3 (Índia; Vietnã; Indonésia)

Fonte: O autor, a partir de dados do Concórdia, do MRE, 2022.

No quadro 3, detalham-se os dados encontrados sobre o “fome zero”. Ao todo, há 18 registros, divididos da seguinte maneira: dez memorandos de entendimento, três ajustes complementares a acordos de cooperação técnica, dois comunicados conjuntos e duas declarações conjuntas. Nesse caso, vale destacar iniciativas desenvolvidas juntos a

organizações internacionais e ao Leste Europeu, mas assim como no caso do Bolsa Família, a maioria envolve a cooperação Sul-Sul. Os atores com os quais o Brasil estreitou laços para difundir a experiência do Fome Zero foram os seguintes: a FAO, a OIT, Bolívia, Venezuela, Belize, Cuba, Nicarágua, Panamá, Senegal, Zâmbia, Índia, Vietnã, Indonésia e a Ucrânia.

Quadro 3 – Tipos e quantidade de atos internacionais sobre o programa Fome Zero, por região (2003-2010)

<b>TIPO DE ATO</b>	<b>África</b>	<b>América Central</b>	<b>América do Sul</b>	<b>Ásia</b>	<b>Europa</b>	<b>Organizações Internacionais</b>
<i>Ajuste Complementar</i>	-	3 (Belize)	-	-	-	-
<i>Comunicado Conjunto</i>	1 (Senegal)	1 (Nicarágua)	-	-	-	-
<i>Declaração Conjunta</i>	-	-	-	-	2 (Ucrânia)	-
<i>Memorando de Entendimento</i>	1 (Zâmbia)	2 (Cuba; Panamá)	2 (Bolívia; Venezuela)	3 (Índia; Vietnã; Indonésia)	-	2 (OIT; FAO)

Fonte: O autor, a partir de dados do Concórdia, do MRE, 2022.

A condução da pesquisa no Concórdia por meio das palavras-chave “combate à fome” e “combate à pobreza” revela como a agenda que coloca esses dois temas como prioritários tem um peso significativo na CID brasileira. Além disso, evidencia como a amplitude de tratamento dessa agenda a partir das várias iniciativas de cooperação é útil para que o Bolsa Família e o Fome Zero possam ser difundidos internacionalmente como modelos bem-sucedidos de políticas públicas.

Na pesquisa sobre “combate à fome”, foram encontrados 49 registros no Concórdia, repartidos do seguinte modo: 17 memorandos de entendimento; dez declarações conjuntas, oito ajustes complementares, quatro comunicados conjuntos, dois protocolos adicionais, três acordos de cooperação, duas cartas de intenções, uma declaração, uma parceria estratégica e um programa executivo. Nesse caso, diferentemente da pesquisa sobre o Bolsa Família e o Fome Zero, embora as iniciativas de cooperação sigam priorizando o eixo Sul-Sul (sobretudo América do Sul e Central, África e Ásia), elas envolvem também países desenvolvidos, principalmente europeus (Portugal, Espanha, Itália e França). As organizações internacionais novamente aparecem como atores importantes, casos da FAO, da União Africana e da Comunidade do Caribe (CARICOM). Esses dados podem ser mais bem observados no quadro 4.

Quadro 4 – Tipos e quantidade de atos internacionais sobre “combate à fome”, por região (2003-2010)

TIPO DE ATO	África	América Central	América do Sul	Ásia	Europa	Organizações Internacionais
<i>Acordo de Cooperação</i>	-	1 (Haiti)	-	-	-	2 (União Africana; Comunidade do Caribe - CARICOM)
<i>Ajuste Complementar</i>	-	3 (Guatemala; Haiti)	5 (Peru; Equador; Bolívia; Chile)	-	-	-
<i>Carta de Intenções</i>	1 (Angola)	-	1 (Venezuela)	-	-	-
<i>Comunicado Conjunto</i>	3 (São Tomé e Príncipe; Moçambique ; Senegal)	1 (Haiti)	-	-	-	-
<i>Declaração</i>	-	-	-	-	1 (Espanha)	-
<i>Declaração Conjunta</i>	-	-	4 (Equador; Paraguai; Argentina; Uruguai)	3 (Rússia)	3 (Portugal; Bulgária)	-
<i>Memorando de Entendimento</i>	6 (Senegal; Gana; Zâmbia; África do Sul; Costa do Marfim)	3 (Panamá; Guatemala; El Salvador)	1 (Peru)	4 (Paquistão ; Índia; Vietnã; Indonésia)	-	3 (FAO; Comunidade do Caribe - CARICOM)
<i>Parceria Estratégica</i>	-	-	-	-	1 (Itália)	-
<i>Programa Executivo</i>	-	-	-	-	-	1 (FAO)
<i>Protocolo Adicional</i>	-	-	-	-	2 (Itália; França)	-

Fonte: O autor, a partir de dados do Concórdia, do MRE, 2022.

Finalmente, a pesquisa sobre “combate à pobreza” revela tendência diferente em relação às buscas sobre “combate à fome”. Como se pode notar no quadro 5, as atividades de cooperação têm viés mais multilateral, estando mais equilibradas entre organizações

internacionais, países desenvolvidos e países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Destacam-se como exemplos o PNUD, a CARICOM, a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a UE, a Alemanha, a Argentina e o Peru. Foram encontrados 20 registros: cinco memorandos de entendimento; quatro ajustes complementares a acordos de cooperação técnica, três declarações conjuntas; duas declarações; uma ata de compromisso; um protocolo de intenções; uma parceria estratégica; um consenso; uma decisão do Conselho de Mercado Comum do MERCOSUL; e um regulamento do FOCEM.

Quadro 5 – Tipos e quantidade de atos internacionais sobre “combate à pobreza”, por região (2003-2010)

<b>TIPO DE ATO</b>	<b>América do Sul</b>	<b>Ásia</b>	<b>Europa</b>	<b>Organizações Internacionais</b>
<i>Ajuste Complementar</i>	-	-	1 (Alemanha)	3 (União Europeia; PNUD; Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA)
<i>Ata de Compromisso</i>	1 (Venezuela)	-	-	-
<i>Consenso</i>	1 (Argentina)	-	-	-
<i>Decisão</i>	-	-	-	1 (MERCOSUL)
<i>Declaração</i>	-	1 (Cazaquistão)	-	1 (MERCOSUL)
<i>Declaração Conjunta</i>	2 (Argentina; Equador)	-	1 (França)	-
<i>Memorando de Entendimento</i>	-	1 (Índia)	1 (Países Baixos)	3 (UEMOA; CARICOM; UNESCO)
<i>Parceria Estratégica</i>	-	-	1 (Itália)	-
<i>Protocolo de Intenções</i>	1 (Peru)	-	-	-
<i>Regulamento</i>	-	-	-	1 (MERCOSUL - FOCEM)

Fonte: O autor, a partir de dados do Concórdia, do MRE, 2022.

A alta intensidade da CID brasileira observada nessas pesquisas no Concórdia insere-se em um movimento mais amplo de expansão das atividades de cooperação técnica e reflete o aumento da capacidade fiscal da ABC. Segundo Velasco Júnior (2017),

[...] a cooperação internacional se tornou importante vetor da diplomacia brasileira, observando-se aumento significativo dos aportes financeiros, bem como das parcerias e de número e tipo de projetos a fundo perdido. Articulações bilaterais, trilaterais e multilaterais foram promovidas com países em diferentes níveis de desenvolvimento,

contando com o suporte fundamental de atores da política doméstica (VELASCO JÚNIOR, 2017, p.323).

De fato, de acordo com as informações disponíveis no portal de dados abertos do governo federal, durante os dois mandatos de Lula, tanto a quantidade de projetos e atividades novas de cooperação quanto a evolução do orçamento (execução financeira) dos projetos da ABC apresentaram tendência crescente. Em 2004<sup>54</sup>, os projetos e atividades eram 30, enquanto em 2010 esse número havia saltado para 472. Com base em informações de gestão do período 2000-2014 da ABC, os dados sobre orçamento da agência mostram que a execução financeira<sup>55</sup> em 2003 era de R\$ 1.974.424 e – ainda que tenha havido variações e reduções nos anos de 2004, 2005 e 2007 – em 2010, o montante havia atingido R\$ 37.819.613. Esses dados referem-se aos “[...] somatórios financeiros da execução do orçamento da ABC, das transferências para Organismos Internacionais e dos repasses de recursos de órgão e instituições governamentais brasileiras para serem executados em ações de cooperação técnica pela ABC”. Em sua página oficial na internet, na sessão sobre transparência, a própria ABC reconhece a importância da capacidade fiscal da instituição para impulsionar a cooperação Sul-Sul: “A capacidade de o governo brasileiro manter o ímpeto da bem-sucedida e internacionalmente reconhecida agenda de cooperação Sul-Sul depende, diretamente, da capacidade orçamentária da ABC”.

Em resumo, a expansão da capacidade orçamentária da ABC – como parte de medidas estruturantes de ampliação das capacidades fiscais e burocráticas do Estado, como o caso do MRE deixa claro – possibilitou uma intensificação das atividades de cooperação técnica do Brasil e, mais especificamente, de iniciativas sobre combate à fome e à pobreza a partir da experiência dos programas sociais brasileiros, o Bolsa Família e o Fome Zero. A alta quantidade de projetos de cooperação técnica destinada a países do Sul e aqueles em parceria com organizações internacionais, somada a uma dotação orçamentária mais robusta, revela uma faceta importante da cooperação nacional: a transformação da posição global brasileira na CID. De um “importador” de políticas no passado, o país tornou-se um “exportador” de políticas, como ilustra o caso do Bolsa Família (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020).

Lorenzo (2013) corrobora essa argumentação, ao analisar que os países que apresentam IDH mais baixo que o do Brasil consistem nos principais destinatários da exportação do Bolsa

---

<sup>54</sup> A cobertura das informações sobre esses projetos e atividades de cooperação presentes no sistema de dados abertos inicia-se em 2004, por isso o primeiro ano do primeiro mandato de Lula está ausente.

<sup>55</sup> Segundo a ABC, essa execução representa o seguinte: “[...] os valores anuais são os somatórios financeiros da execução do orçamento da ABC, das transferências para Organismos Internacionais e dos repasses de recursos de órgão e instituições governamentais brasileiras para serem executados em ações de cooperação técnica pela ABC” (ABC, 2022b).



Família e que isso reafirma a posição do país de prestador de cooperação técnica, ou seja, um “exportador” de políticas. Além de instrumentos de cooperação majoritariamente bilaterais, como pode se observar nos dados do Concórdia, as organizações internacionais desempenham um papel fundamental na difusão internacional do Bolsa Família e do Fome Zero. Em outras palavras, a exportação desses programas depende do apoio que instituições internacionais de peso podem oferecer, por exemplo, o Banco Mundial e a FAO. Muitas vezes, a demanda por cooperação parte dessas próprias instituições, tendo em vista que o Bolsa Família “[...] passa a ser visto como um dos modelos de PTRC<sup>56</sup> existentes no mundo, cujos instrumentos de implementação são apresentados como um estudo de caso, pedagogicamente apropriado ao padrão de cooperação dos organismos multilaterais” (LORENZO, 2013, p.409).

A importância desses atores internacionais também foi destacada no trabalho de Pomeroy, Suyama e Waisbich (2020). As autoras defendem que o MDS não priorizou a difusão internacional do Bolsa Família como parte de sua agenda de cooperação Sul-Sul, deixando essa tarefa para as organizações internacionais. As principais razões para isso foram as seguintes: o fato de que tanto o ministério quanto os atores domésticos envolvidos com o programa não acreditavam que a sua internacionalização era uma estratégia política necessária, principalmente em função de o Bolsa Família já possuir amplo apoio interno. Além disso, as experiências vivenciadas por técnicos do MDS na cooperação do programa brasileiro com países africanos foram marcadas por bastantes dificuldades, o que também serviu para afirmar a impressão de que um engajamento direto não era necessário. Por fim, o MDS preferiu participar mais ativamente da construção de arranjos institucionais de organizações regionais, por exemplo, a criação do ISM e a formulação do PEAS.

No entanto, não se pode negar a importância do MDS. Em primeiro lugar, como afirmam Leite, Porto de Oliveira e Mafrá (2016), por ter experiência e acúmulo de conhecimento sobre políticas sociais – ainda que fosse um órgão relativamente jovem – o papel do MDS foi exaltado pelo Banco Mundial, considerando-se que os técnicos do ministério tinham vasta *expertise* tanto no Bolsa Família quanto nos programas de transferência de renda implementados em governos anteriores. Embora Pomeroy, Suyama e Waisbich (2020) sustentem que o MDS tenha optado por manter uma margem de autonomia em relação à ABC, e que se possa argumentar que a difusão do Bolsa Família não tenha sido prioridade na agenda de cooperação Sul-Sul do MDS, o grande conhecimento dos funcionários era primordial para assessorar o Itamaraty em temas sociais, e as próprias autoras reconhecem a importância do seu

---

<sup>56</sup> Essa sigla significa Programas de Transferência de Renda Condicionada.

papel na difusão de conhecimento do Bolsa Família a partir da realização de seminários, nos quais havia a participação de agentes do Banco Mundial e de outras organizações internacionais, como a OIT, e a UNICEF.

Além dessas instituições, vale ressaltar o *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG), criado em 2002, mas que entrou em operação em 2004, tendo sido resultado de um acordo entre o governo brasileiro e o PNUD. O IPC-IG tem sede em Brasília e possui um papel importante porque se trata de um espaço que promove o intercâmbio de conhecimentos e de experiências sobre políticas públicas para o desenvolvimento a partir de publicações, realização de seminários e de conferências.

A relação entre o Brasil e o Banco Mundial no desenvolvimento e disseminação do Bolsa Família foi explorada por Leite, Porto de Oliveira e Mafra (2016), que destacam uma mudança de posição do Banco quando comparada à sua política histórica de imposição de modelos e receituários econômicos que deveriam ser seguidos pelos países da América Latina.

Ao menos no que concerne à implementação do Bolsa Família, há um rompimento dessa lógica impositiva, já que o Banco Mundial passou a exercer uma função de interlocutor de projetos de cooperação técnica, bem como auxiliar na expansão das capacidades estatais, tendo em vista que a construção institucional do governo Lula ainda estava em curso. Apesar disso, o Banco Mundial fechou com o Brasil a contratação de um empréstimo em 2004. Os autores também destacam que “[...] essa parceria surgiu da necessidade de capacitar a burocracia e de dar suporte à operacionalização do programa, não incidindo sobre a concepção e o desenho, mas auxiliando em dificuldades específicas sobre as quais o Banco Mundial é reconhecidamente um especialista [...]” (LEITE; PORTO DE OLIVEIRA; MAFRA, 2016, p.14). Segundo Lindert (2005), o projeto do Banco Mundial para apoiar o Bolsa Família baseia-se em dois pilares centrais: a existência de mecanismos para acelerar os empréstimos de acordo com os resultados obtidos pelo programa; e a presença de um sistema de monitoramento e avaliação desses resultados. O projeto de empréstimos foi acertado para um período de quatro anos e totalizava US\$ 572,2 milhões.

Os êxitos do Bolsa Família foram reconhecidos por figuras de alto escalão do Banco Mundial. O presidente da instituição no período 2005-2007, Paul Wolfowitz<sup>57</sup>, logo em seu primeiro ano de administração, afirmou que o programa brasileiro já havia se tornado um modelo muito eficaz de política social e que “países de todo o mundo estão tirando lições da

---

<sup>57</sup> Paul Wolfowitz também atuou como subsecretário de Defesa dos Estados Unidos no governo de George W. Bush entre 2001 e 2005.

experiência do Brasil e tentando produzir o mesmo resultado para seus povos” (WORLD BANK, 2005, tradução nossa)<sup>58</sup>. Deborah Wetzel – que foi chefe dos Programas do Setor Público e Econômico do Banco Mundial no Brasil entre 2006 e 2009 e Diretora da instituição no Brasil entre 2012 e 2015 – refletiu sobre o sucesso do Bolsa Família e o papel do Banco na sua difusão internacional:

A experiência brasileira está mostrando o caminho para o restante do mundo. Apesar do pouco tempo de criação, o programa ajudou a estimular um aumento nos programas de transferência condicionais de renda na América Latina e pelo mundo [...]. O Banco Mundial é parceiro do programa desde o início; estamos aprendendo com ele e ajudando sua disseminação (WETZEL, 2013)<sup>59</sup>.

A difusão internacional do Bolsa Família tornou-se tão pujante que, segundo o Banco Mundial, após 12 anos de existência do programa (em 2015), 52 países utilizavam o mesmo formato em seus respectivos programas de transferência de renda. Um dos aspectos que atraem outros países a adotarem o modelo do Bolsa Família por meio de acordos de cooperação é o seu baixo custo, considerando-se que de todo valor investido no programa, somente 5% representam gastos administrativos, enquanto a média no resto do mundo gira em torno de 15% (CAIXA NOTÍCIAS, 2016).

Além do Banco Mundial, outra organização internacional que contribuiu para a difusão de políticas brasileiras de transferência de renda – neste caso, o Fome Zero – foi a FAO. Em primeiro lugar, deve-se destacar o papel de José Graziano, responsável pela concepção do programa no Brasil. Ele exerceu a função de ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome em 2003. Posteriormente, em 2006, Graziano ingressou na FAO, servindo como Diretor-Geral Adjunto para a América Latina e o Caribe. Já no governo Dilma, como será visto no próximo capítulo, foi Diretor-Geral da instituição, tendo ocupado o cargo por dois mandatos (2012-2019) (Instituto Fome Zero, 2022). A entrada de Graziano na FAO como representante regional foi “[...] fundamental para impulsionar os programas e ideias brasileiras na agenda internacional e especialmente para enfrentar a questão da fome global como uma questão política” (PORTO DE OLIVEIRA, 2019a, p.13, tradução nossa)<sup>60</sup>. Dentre essas ideias,

<sup>58</sup> Countries around the world are drawing lessons from Brazil’s experience and are trying to produce the same results for their own people.

<sup>59</sup> Brazil’s experience is showing the way for the rest of the world. Despite its relatively short life, BF has helped stimulate an expansion of conditional cash transfer programs in Latin America and around the world [...]. The World Bank has been a partner to BF from the very beginning; we are learning from it and helping to disseminate it.

<sup>60</sup> [...] fundamental in pushing Brazilian programs and ideas on the international agenda and especially to tackle the question of global hunger as a political issue.

certamente a experiência do programa Fome Zero foi levado por Graziano para a FAO, que passou a participar de projetos trilaterais de cooperação, como ilustram os casos de transferência do PNAE e do PAA para países latino-americanos e africanos (PORTO DE OLIVEIRA, 2019b; VIANNA, 2017).

A parceria entre o Brasil e a FAO institucionalizou-se em 2008 – durante a passagem de Graziano como diretor regional – quando foi firmado o “Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO”. Trata-se de uma iniciativa trilateral de cooperação, formada pela ABC, pela FAO e pelos países da América Latina e o Caribe, e cujo objetivo é “[...] compartilhar experiências e aprendizagens do Brasil com outros países da região” (FAO, 2022). Os projetos do programa são conduzidos por um Comitê Diretivo, composto por diversos ministérios brasileiros, dentre eles, o MDS.

Em relação a esses projetos, deve-se destacar o “Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional e de superação da pobreza nos países da América Latina e Caribe”. A FAO salienta que a experiência do Fome Zero serve como uma referência para os países da região. No âmbito dessa parceria, salienta-se ainda que a difusão das políticas sociais brasileiras ocorre também por meio da circulação de conhecimento. Nesse sentido, destaca-se, desde 2003, a alta quantidade de citações às políticas brasileiras sobre o tema no relatório publicado anualmente pela FAO (em conjunto com outros órgãos da ONU) intitulado “The State of Food Security and Nutrition in the World” (VIANNA, 2017).

### 3.6.1 O *Soft Power* brasileiro e a expectativa de *lock in*

A utilização de diferentes meios como forma de difundir externamente a agenda de combate à fome e à pobreza ajudou a situá-la entre os principais temas da agenda internacional. A existência de uma diplomacia presidencial bastante ativa e as iniciativas de cooperação Sul-Sul lideradas pelo Itamaraty – por meio da ABC – e por outros ministérios, sobretudo o MDS, constituem as forças motrizes do processo de difusão das políticas de transferência de renda (Bolsa Família e Fome Zero). Tal processo produz efeitos positivos no âmbito internacional, por exemplo, a obtenção de maior *soft power* pelo Brasil. Esse argumento é corroborado pela visão de Farias (2018), que sustenta que dois fatores contribuíram para que as políticas públicas domésticas voltadas para o desenvolvimento tivessem impacto externo. Em primeiro lugar, a

atração sobre tais políticas que o Brasil gerou em outros países; e, em segundo lugar, o papel do presidente Lula e da diplomacia brasileira, que encamparam o conceito de “diplomacia do desenvolvimento” como forma de transformar o êxito das políticas sociais (combate à fome e à pobreza) em *soft power* na arena internacional. Nesse processo, o Brasil mudou de posição: passou de um país que clamava por maior desenvolvimento como forma de reduzir as desigualdades da ordem internacional para outro que oferecia soluções para o problema do desenvolvimento.

Embora o *soft power* seja um conceito de difícil mensuração, sobretudo por envolver recursos intangíveis, como cultura e valores, ele é útil por dois motivos: i) explora o aspecto não-coercitivo do poder (NYE JR., 2004); ii) é adequado para identificar ganhos diplomáticos, que se referem à legitimidade obtida por um país em relação a um determinado tema ou a um reconhecimento desse país como um porta-voz de um determinado grupo de países, por exemplo, “países em desenvolvimento” (FARIAS, 2018). Argumenta-se que, no caso brasileiro, ambos os motivos servem para justificar o uso do conceito de *soft power*.

Em relação ao poder não-coercitivo, o fato de que o Brasil promoveu programas sociais cujo formato é considerado exitoso, aliado ao protagonismo internacional do país na agenda de combate à fome e à pobreza – que passou a ser tratada como importante na agenda internacional em função de ações de política externa que privilegiaram o uso da diplomacia, do diálogo e da cooperação – corroboram a ideia de que o Brasil exerceu um tipo de poder não coercitivo, tendo adquirido legitimidade internacional para liderar o debate sobre questões envolvendo a fome e a pobreza global. Isto pôde ser observado principalmente por meio da liderança do presidente Lula na organização da “Ação contra a Fome e a Pobreza”, iniciativa que atraiu o apoio de outros presidentes e que destacou a importância de se pensar em formas de resolver esse problema em países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

Dito de outra forma, o alto engajamento brasileiro em ações de CID voltadas para a luta contra a fome e a pobreza gera maior visibilidade e credibilidade ao país, contribuindo para alçá-lo a uma posição de liderança global em se tratando dessa agenda. Como salienta Velasco Júnior (2017),

[...] a lógica da cooperação Sul-Sul tem reforçado os laços do Brasil com países em desenvolvimento e com menor desenvolvimento relativo de diversas regiões, como Caribe, América Latina e África. Tudo isso ajudou na conquista de legitimidade internacional para o país e na sua afirmação como uma espécie de representante das demandas do mundo em desenvolvimento (VELASCO JÚNIOR, 2017, p.319).

Ou seja, na medida em que o Brasil passa a ter um grande potencial de influenciar a

agenda internacional, buscando atrair outros países em direção aos seus modelos de políticas sociais bem-sucedidas – por meio de um processo de difusão internacional, tanto via cooperação bilateral, trilateral ou multilateral – o país adquire maior *soft power*. Vianna (2017) desenvolve argumento semelhante a esse, ao afirmar que o *soft power* “[...] é a principal fonte de poder do Brasil no cenário global [...] a política externa em SAN<sup>61</sup> tem contribuído para fortalecer as credenciais internacionais do país e apresenta elevado potencial de adensamento de suas relações com países em desenvolvimento” (VIANNA, 2017, p.179).

Segundo Porto de Oliveira (2019b), a difusão internacional de políticas sociais fazia parte de uma estratégia mais ampla da política externa, visando ganhar maior *soft power*. Nesse caso, a insistência no processo de difusão não se tratava de uma ação isolada, ela servia como forma de o Brasil conquistar objetivos globais, em consonância com a política externa “ativa e ativa” do chanceler Amorim. Dentre esses objetivos, destacam-se alguns dos apontados nos planos plurianuais e nos programas de governo: reforma do CSNU, fortalecimento da cooperação Sul-Sul, e ampliação da integração sul-americana. Em suma, a difusão de políticas sociais somou-se a outras iniciativas de política externa e permitiu ao país promover seus interesses na arena internacional por meio da atuação em instituições e fóruns internacionais distintos. Isso ajudou a fortalecer o *soft power* brasileiro:

O Brasil estava envolvido em questões de relevância global, construindo legitimidade internacional com base na admissão de responsabilidades internacionais, e introduzindo formas inovadoras de participação em arenas globais. A transferência de políticas sociais fez parte deste reconhecimento internacional e da diplomacia como líder para os países em desenvolvimento e interesses, e o Brasil começou a desempenhar um papel mais relevante na cena internacional (PORTO DE OLIVEIRA, 2019b, p.258, tradução nossa)<sup>62</sup>.

Esse papel mais pujante do Brasil no sistema internacional refere-se ao segundo aspecto do *soft power* citado anteriormente: os ganhos diplomáticos. Apesar de a intangibilidade dos recursos que envolvem o *soft power* não permitir que sejam quantificados esses ganhos obtidos pelo Brasil no exterior, é possível, entretanto, apontar fatos indicativos sobre como o Brasil ampliou sua influência externamente. Segundo a ABC, “a cooperação brasileira prestada a outras nações em desenvolvimento tem contribuído para a manutenção de uma imagem positiva do país no exterior, como parceiro confiável na condução de inúmeras ações

<sup>61</sup> A sigla significa Segurança Alimentar e Nutricional.

<sup>62</sup> Brazil was engaged in issues of global relevance, building international legitimacy based on assuming international responsibilities, and introducing innovative ways of participating in global arenas. Transferring social policies was part of this international recognition and diplomacy as a leader for developing countries and interests, and Brazil started to play a more relevant role in the international scene.

direcionadas ao combate à fome e à pobreza” (ABC, 2022a).

Para Farias (2018), uma coleção de acordos de cooperação internacional nos quais o Brasil é o país doador pode levá-lo a obter ganhos diplomáticos. Vale ressaltar que tais acordos seguem a tradição da cooperação brasileira de não imporem condicionalidades e nem amarras aos seus recipientes. E eles consistem em uma de várias outras formas possíveis que servem para melhorar a posição do Brasil no sistema internacional, o que implicaria ganhos diplomáticos: a) maior poder em organizações internacionais, como o CNSU e a FAO; b) quando em negociações com países desenvolvidos, ser percebido como um porta-voz pelos países em desenvolvimento; c) ser percebido como líder da América Latina, ao mesmo tempo em que evita transmitir uma imagem de ameaça perante os demais países da região; d) ao compartilhar dos valores da cooperação Sul-Sul, afirma sua posição de parceiro nas iniciativas de cooperação; e) diferenciar-se dos países doadores desenvolvidos e também dos emergentes, como a Índia e a China; f) ser reconhecido como um ator de peso nos debates sobre temas relevantes da agenda internacional, por exemplo, combate à fome e à pobreza.

Um dos principais ganhos diplomáticos obtidos pelo Brasil a partir da difusão de seus programas sociais foi a eleição, em 2011, de José Graziano como Diretor-Geral da FAO (FARIAS, 2018; VIANNA, 2017). Embora a eleição tenha ocorrido já no governo Dilma, que trabalhou pela candidatura do brasileiro – fato que será mais bem explorado no próximo capítulo – foi no governo Lula que o caminho para a ascensão de Graziano ao posto mais alto da FAO foi pavimentado.

O lançamento da candidatura de Graziano durante a realização da IV Cúpula de presidentes da UNASUL, em novembro de 2010, evidenciou o papel do Brasil como protagonista da agenda de combate à fome e à pobreza no cenário internacional e porta-voz dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. Lula afirmou que a aspiração à presidência da FAO não era exclusiva do Brasil: “Não pretendo que minha candidatura seja a de um país ou de uma região, mas que represente a visão compartilhada de países de todo o mundo de que é possível erradicar a fome a pobreza extrema, através de um desenvolvimento inclusivo [...]” (UOL NOTÍCIAS, 2010).

O desejo brasileiro de assumir a FAO exigia, portanto, uma busca por suporte de outros países que compartilhassem o objetivo de combater a fome e pobreza. No evento de lançamento, Graziano já possuía o apoio dos países da UNASUL e da CPLP. Em dezembro de 2010, o Brasil apresentou oficialmente o nome de Graziano como candidato em uma reunião do Conselho Executivo da FAO, tendo recebido o apoio formal de Portugal. Contudo, ainda antes de decidir

o postulante ao cargo, o governo já havia iniciado os contatos com países africanos quando enviou um avião para levar cerca de 50 ministros da agricultura a Brasília.

Dessa forma, a atuação do governo Lula desenrolou-se com o intuito de tornar ainda mais central o tema do combate à fome na agenda internacional. Após deixar a presidência, em 2011, Lula deixou claro que a candidatura de Graziano havia servido a esse propósito: “Foi precisamente por esta razão, como presidente do Brasil, que apresentei no ano passado Graziano da Silva como candidato para direção-geral da FAO” (D’ANDRADE, 2011). O alto engajamento do governo e a futura eleição de Graziano evidenciava o uso de *soft power* como instrumento da política externa.

O fortalecimento do *soft power* brasileiro que se traduz em ganhos diplomáticos e que ocorre por meio da difusão internacional das políticas de combate à fome e à pobreza ao país produz também efeitos políticos domésticos. Na medida em que projetos e demais iniciativas de cooperação técnica internacional impulsionam externamente as políticas públicas cujo desenho e implementação são considerados bem-sucedidos, elas adquirem maior legitimidade interna, ou seja, são mais difíceis de serem modificadas substancialmente ou até mesmo serem extintas. Dito de outra maneira, mesmo que haja alterações na conjuntura internacional e/ou mudanças de governo, tanto os programas sociais – neste caso, o Bolsa Família e o Fome Zero – quanto as iniciativas de cooperação tendem a ter vida mais longa, gerando uma expectativa de *lock in*, ou seja, minimizando os riscos de que essas políticas e a CID percam força.

A legitimidade doméstica adquirida pelas políticas públicas tem relação com o suporte que ambas possuem no seio da burocracia estatal. Como elaborado em seção anterior neste capítulo, o desenvolvimento de um arcabouço institucional e jurídico robusto – contribuindo para o fortalecimento das capacidades estatais – foi fundamental para respaldar a formulação e implementação das políticas de transferência de renda. Em relação à cooperação, como afirma Leite (2012), a maior participação de diversos atores em projetos de cooperação internacional é positiva porque uma base de apoio mais ampla e sólida aumenta as possibilidades de que iniciativas de cooperação para o desenvolvimento se sustentem no longo prazo, evitando que mudanças conjunturais de ordem econômica e política – externas e internas – afetem tais iniciativas. Porto de Oliveira (2019b) resume de maneira clara essa expectativa de *lock in*:

A estratégia de ocupação da arena internacional foi um passo importante para garantir a continuidade global das políticas brasileiras que foram concebidas e nomeadas pela administração do PT, e reforçou a legitimidade do Brasil em termos de opinião pública interna e fortificou-a contra a oposição política. De fato, ao conquistar estas posições reconhecidas internacionalmente, complementadas por novas instituições internacionais ad hoc, a administração do PT conseguiu garantir que seus esforços de



internacionalização de políticas não seriam em vão devido a mudanças políticas no governo brasileiro. Além disso, essas instituições foram importantes para contornar a burocracia brasileira e criar uma difusão mais ágil da política, aproximando-a do sistema da ONU. Em suma, esses passos estratégicos almejavam reduzir a dependência governamental no caso de o PT perder o controle do governo, com outro partido com uma agenda política diferente tomando seu lugar (PORTO DE OLIVEIRA, 2019b, p.264, tradução nossa)<sup>63</sup>.

A “proteção” das políticas de transferência de renda gerada pelo governo Lula contra uma possível mudança de governo e, conseqüentemente, de agenda política, foi possível devido à consolidação do modelo dessas políticas como exemplo de sucesso no âmbito internacional. Farias (2018) corrobora esse argumento ao repercutir uma visão de que as diversas iniciativas de cooperação servem como uma forma de ratificar externamente as políticas domésticas, o que fortaleceria a legitimidade delas internamente e reduziria as críticas dos opositores políticos. Afinal, as autoridades governamentais poderiam estar respaldadas pela grande quantidade de países interessados nas políticas sociais bem-sucedidas, de modo que seria difícil para os partidos de oposição questionarem a estratégia do governo no plano doméstico.

Esse processo pôde ser identificado ao longo dos dois mandatos de Lula, quando o principal partido de oposição, o PSDB, abandonou sua tradicional postura de desaprovação sobre o Bolsa Família e passou a defender o programa. Durante as eleições presidenciais de 2006, o candidato do PSDB, Geraldo Alckmin – embora tenha criticado a política de expansão de gastos públicos do PT – defendeu a ampliação do Bolsa Família: “Esse, nós vamos manter, nós vamos ampliar, nós vamos aperfeiçoar. O Bolsa Família é um bom programa de proteção social. Mas nós vamos agregar a sua emancipação” (NETO, 2006).

Em 2009, o PSDB passou a reivindicar a “paternidade” do programa social. Em um seminário ocorrido na Paraíba, dirigentes do partido buscaram reverter a imagem de que a agremiação política era contrária a políticas de transferência de renda. Uma das justificativas centrais era de que o Bolsa Escola era a “mãe do Bolsa Família” (SADI, 2009). Já nas eleições de 2010, o candidato do PSDB, José Serra – concorrendo contra Dilma Rousseff – seguiu a mesma linha de Alckmin e defendeu o aumento da cobertura populacional e a criação de um 13º salário para o programa social (G1, 2010b). Posteriormente, Serra propôs uma extensão do

---

<sup>63</sup> The strategy of occupying the international arena was an important move to ensure the global continuity of Brazilian policies that were designed and named by the PT administration, and also reinforced Brazil’s legitimacy in terms of domestic public opinion and fortifying it against the political opposition. In fact, by gaining these internationally recognised positions, supplemented by new ad hoc international institutions, the PT administration was able to guarantee that its efforts regarding policy internationalisation would not be in vain due to political change at the head of the Brazilian government. Moreover, these institutions were important to bypassing Brazilian bureaucracy and creating more agile policy diffusion, bringing it closer in line with the UN system. Put simply, these strategic steps aspired to reduce governmental dependency in the event that PT lost control of the government, with another party with a different political agenda taking its place.

prazo de permanência no programa: “Deve ser mantida durante algum tempo mesmo que as famílias consigam emprego. É um incentivo até para se empregarem, porque muitas vezes as pessoas têm medo de deixar de receber um benefício e ir para uma atividade em uma empresa, depois perder o emprego e ficar sem” (OLIVEIRA, 2010).

Em resumo, o êxito do Bolsa Família em combater a fome e a pobreza no âmbito doméstico e a difusão desse modelo bem-sucedido no exterior legitimaram ainda mais o programa internamente, de modo que até mesmo os representantes do principal partido de oposição tiveram de mudar de posição. Ou seja, passaram a defender a manutenção da agenda política tendo o Bolsa Família como eixo central, visando angariar dividendos eleitorais com essa nova postura. Nesse sentido, a vinculação entre os planos doméstico e internacional – tendo o Bolsa Família como “amarra” entre ambos, isto é, gerando uma expectativa de *lock in* – apresentou-se como aspecto fundamental para preservar a força política do PT e sua agenda governamental, mesmo que perdesse eleições posteriores.

#### 4 GOVERNO DILMA VANA ROUSSEFF (2011-2016)

A organização deste capítulo segue o modelo adotado nos capítulos 2 e 3. Dessa forma, o primeiro objetivo é apontar os elementos que indicam o teor da agenda governamental no período do governo Dilma: os programas de governo e os planos plurianuais. Embora se trate da transição de governos oriundos do mesmo partido, os chefes de Estado – Lula e Dilma – possuem perfis bastante distintos, o que impacta na formação da agenda de governo, principalmente no que concerne a quais políticas públicas são prioritárias. Nesse sentido, é preciso observar em que medida houve continuidade ou mudanças mais profundas nessas políticas.

Em outras palavras – a exemplo do que foi feito nos dois capítulos anteriores – será necessário contemplar aspectos da corrente da política (*politics*) do modelo de Kingdon, ou seja, as eleições de 2010 e 2014, a nova configuração partidária do Congresso resultante desses pleitos e a composição da equipe de governo (distribuição da chefia das secretarias e ministérios aos partidos aliados do governo). A corrente das políticas (*policies*) também deve ser considerada, pois além de as políticas sociais terem permanecido como eixo central da atuação do governo, elas foram incrementadas durante o governo Dilma, como é o caso da criação do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), acoplado junto ao Bolsa Família para combater a extrema pobreza. Finalmente, na corrente dos problemas (*problems*), considerando o âmbito internacional, destacam-se os efeitos da crise econômico-financeira global de 2008-2009, que foram sentidos com mais gravidade ao longo da presidência de Dilma.

O segundo objetivo, contemplado nas últimas quatro seções, é analisar o processo de continuidade/mudança da agenda de combate à fome e à pobreza no âmbito da política externa. Desse modo, elas se estruturam da seguinte forma: i) apontamentos gerais sobre a política externa do governo Dilma; ii) análise sobre a redução das capacidades burocráticas do Itamaraty, ou seja, como o ministério e os diplomatas perderam prestígio durante a presidência de Dilma, principalmente a partir da interrupção da expansão das redes de representação diplomática no exterior, das dificuldades financeiras que essas representações passaram a sofrer, e da não continuidade da ampliação do número de vagas ofertadas para diplomatas via concurso público; iii) exame sobre a redução da intensidade da diplomacia presidencial, sobretudo por meio da diminuição do número de viagens internacionais e menor assertividade nos discursos sobre a agenda de combate à fome e à pobreza; iv) estudo sobre a continuidade do desenvolvimento dos projetos de cooperação sul-sul e o engajamento do Brasil em

iniciativas internacionais de combate à fome e à pobreza.

#### **4.1 Agenda governamental nas áreas de assistência social, segurança alimentar e política externa nos programas de governo (2010/2014)**

O primeiro programa do governo Dilma, de 2010, consistiu em um documento curto, contendo 13 compromissos programáticos<sup>64</sup>. A apresentação debruçava-se sobre os avanços obtidos pelo governo Lula – contrastando-os com o governo FHC – cujos principais eram os seguintes: crescimento econômico, maior distribuição de renda, aumento nos investimentos em educação e saúde, maior democratização das relações entre Estado e sociedade, bom desempenho dos programas sociais (especialmente, o Bolsa Família) e a consolidação das diretrizes da política externa, tais como o fortalecimento da integração sul-americana e das relações Sul-Sul, a defesa da reforma de instituições internacionais (ONU, FMI e Banco Mundial) e a ampliação da presença internacional brasileira por meio do combate à fome e à pobreza, fomentando a solidariedade como princípio entre os países em desenvolvimento e os mais pobres (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2010).

Os principais compromissos a serem destacados para os fins desta tese são o quinto e o décimo terceiro. É importante frisar que tais compromissos continham um teor genérico, ou seja, eram pouco detalhados e se apresentavam mais como diretrizes gerais das macropolíticas que o governo pretendia desenvolver. O quinto compromisso era “erradicar a pobreza absoluta e prosseguir reduzindo as desigualdades; promover a igualdade, com garantia de futuro para os setores discriminados na sociedade” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2010, p.11). Nesse caso, o documento salientava o papel do Bolsa Família como um instrumento importante de inclusão social bem como outras ações que deveriam ser complementares às políticas sociais, por exemplo, aumento da renda e da geração de empregos e o fortalecimento da economia solidária.

O décimo terceiro compromisso era aquele que versava sobre as diretrizes da política externa brasileira: “defender a soberania nacional; por uma presença ativa e altiva do Brasil no mundo” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2010, p.17). As prioridades da política

---

<sup>64</sup>Antes desse, houve a elaboração de um programa mais bem detalhado, mas ele foi considerado provisório, embora tenha sido registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

externa do governo Dilma eram o processo de integração sul-americana e latino-americana, a cooperação Sul-Sul – com destaque para o BRICS e o IBAS – e a solidariedade com os países pobres e em desenvolvimento, e a defesa do multilateralismo e da democratização da ordem global a partir das reformas das organizações internacionais (sobretudo ONU, FMI e Banco Mundial). Em suma, essas diretrizes indicavam um caminho de continuidade na política externa, cujo lema “ativa e ativa” foi cunhado pelo chanceler Amorim.

O segundo programa de governo, de 2014, em comparação ao primeiro, era mais detalhado e mais extenso e dividia-se em dois eixos centrais: uma parte na qual se apresentaram as conquistas alcançadas nos 12 anos de governos do PT, com ênfase nos avanços dos primeiros quatro anos de mandato de Dilma; e a outra parte na qual se apontaram os objetivos que o governo deveria perseguir no segundo mandato (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2014).

Na segunda parte, onde foram expostos os desafios a serem enfrentados, deve-se destacar a ausência de conteúdos programáticos sobre a área da assistência social e sobre políticas de transferência de renda. Por exemplo, o SUAS sequer foi mencionado, enquanto o Bolsa Família apareceu no texto apenas uma vez na primeira parte. Isso pode indicar que, para o governo Dilma, as políticas nessas áreas já estavam consolidadas, tanto que a preocupação que surgiu na segunda parte recaía sobre a superação da extrema pobreza, que consistia em um objetivo central do PBSM – uma marca da administração de Dilma – embora ele tampouco tenha sido citado no programa de governo. De qualquer modo, a busca pelo enfrentamento da extrema pobreza pode representar uma espécie de política incremental em relação ao Bolsa Família, considerando-se que o documento menciona que o governo nortearia suas ações por meio do conceito de “busca ativa”<sup>65</sup>.

Mais adiante, já no fim do programa de governo, abordaram-se as mudanças ocorridas na política externa e as diretrizes a serem adotadas. Nota-se que essa abordagem foi feita inicialmente de forma conjunta com o governo Lula, dando um tom de continuidade entre as duas administrações: “[...] os Governos Lula e Dilma tiveram de realizar uma profunda mudança na presença do Brasil no mundo. O segundo governo Dilma dará continuidade a esse processo, em sintonia com as transformações pelas quais vem passando a cena internacional” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2014, p.39). As diretrizes da política externa não eram diferentes daquelas explicitadas no primeiro programa. Priorizava-se a integração sul-americana e latino-americana a partir do fortalecimento das instituições regionais

---

<sup>65</sup> No campo da assistência social, “busca ativa” trata-se de um conceito que visa aproximar o Estado de pessoas em situação bastante vulnerável. Em outras palavras, o Estado alcança os indivíduos que se localizam fora da rede de proteção social por meio da inclusão deles no Cadastro Único.

(MERCOSUL, UNASUL e Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC), a cooperação Sul-Sul, com destaque para os BRICS, o mundo árabe e a África, e as relações bilaterais com a UE e com países desenvolvidos, como os Estados Unidos e o Japão. Defendia-se o multilateralismo e denunciava-se novamente as desigualdades da ordem global, motivo pelo qual aquelas mesmas instituições internacionais deveriam sofrer um processo de reforma. No entanto, diferentemente do primeiro programa, o documento citava o combate à pobreza como um dos pilares da presença do Brasil no mundo.

#### **4.2 Agenda governamental nas áreas de assistência social, segurança alimentar e política externa no primeiro plano plurianual (2012-2015)**

O primeiro PPA – tendo em vista que contemplava todo o planejamento das ações governamentais para esse período – era bem mais minucioso do que os programas de governo, tanto em relação às áreas de assistência social e segurança alimentar quanto na área de política externa. Dois elementos do PPA devem ser destacados: o primeiro deles é a análise de desafios a serem enfrentados pelo governo com base na construção de conjunturas domésticas e internacionais; e o segundo é a chamada “dimensão tática”, na qual se inseriram os programas divididos por temas.

Em relação ao primeiro elemento, a conjuntura doméstica era vista como favorável à continuidade da redução da pobreza e das desigualdades. Apoiando-se nas políticas públicas adotadas no governo Lula, o PPA apostava no aumento dos gastos sociais dos programas de transferência de renda – o Bolsa Família e o BPC – como forma de desconcentrar renda. Tendo em vista em que um dos macrodesafios do PPA era a erradicação da extrema pobreza, somava-se a essa expansão de gastos sociais a implementação do PBSM, cujo intuito era o de combater as diversas facetas da pobreza mediante ações transversais, por exemplo, a ampliação do número de crianças e adolescentes atendidos pelo Bolsa Família. Além da presença dentro do Bolsa Família, essa característica transversal do PBSM é exemplificada no PPA a partir de sua presença em outros sistemas, tais como o SISO e o SUAS.

No que concerne ao âmbito internacional, os efeitos contínuos da crise econômico-financeira global iniciada em 2008 e o protagonismo da China na arena internacional foram considerados fatores conjunturais que impactavam a formação da agenda governamental. Eles

representavam desafios para a manutenção da trajetória de crescimento da economia brasileira e para a política externa, cuja agenda estaria centrada no multilateralismo tanto no âmbito regional quanto global. Nesse sentido, o Brasil investiria no aprofundamento da integração latino-americana e estreitaria ainda mais os laços com os países africanos e asiáticos.

Na seção sobre o segundo elemento, que compreendiam os programas temáticos do PPA, destacavam-se as políticas sociais e as políticas e temas especiais. No campo das políticas sociais, importa descrever o conteúdo referente ao Bolsa Família, ao SUAS, ao SISAN e à agricultura familiar. No caso das políticas e temas especiais, são fundamentais os tópicos sobre democracia e aperfeiçoamento da gestão pública, integração sul-americana e política externa. Vale ressaltar que a América do Sul era tão prioritária para o governo que no PPA o tema da integração apareceu em uma seção separada daquela de política externa.

Além de reafirmar o objetivo de inserir mais famílias no Bolsa Família por meio do PBSM, o PPA realçava a edição do Decreto nº 7.447, de 2011, que reajustou o valor dos benefícios recebidos pela população coberta pelo programa. Outro detalhe importante referia-se ao propósito de a coordenação interburocrática sobre o Bolsa Família ser ampliada, ou seja, a agenda comum entre os ministérios do Desenvolvimento Social, Educação e Saúde, responsáveis pelo acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do programa, necessitaria ser aprofundada, reforçando a intersetorialidade.

Na parte sobre o SUAS, buscava-se promover a articulação desse sistema com o PBSM a partir da lógica da “busca ativa”, uma diretriz que foi reiterada no segundo programa de governo. Outra meta era expandir as unidades que abrigam os CRAS, visando fortalecer a luta contra a extrema pobreza. No caso do SISAN, também se buscava maior articulação com o PBSM, com o intuito de quadruplicar o número de agricultores familiares atendidos pelo PAA. Tão importante quanto isso era a o objetivo de aumentar ainda mais o engajamento internacional do Brasil em relação ao tema da segurança alimentar e nutricional:

[...] faz-se necessário fortalecer a atuação internacional do Brasil nos temas da soberania e segurança alimentar e nutricional por meio de negociações internacionais e da cooperação humanitária. O Brasil tem sido considerado exemplo de país em desenvolvimento que conseguiu combater a fome e a desnutrição, através de um modelo próprio que inclui a adoção de um enfoque intersetorial de elaboração e implementação da política de SAN, com participação social (BRASIL, 2011a, p.141).

O aumento da presença internacional brasileira também foi citado na seção sobre agricultura familiar. O PPA estabelecia a necessidade de o Brasil continuar incorporando ações da agricultura familiar à agenda de política externa, sobretudo na “[...] cooperação Sul-Sul, nos

espaços internacionais de governança da Organização das Nações Unidas (ONU) e das negociações comerciais e, especialmente, nos espaços de integração regional, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)” (BRASIL, 2011a, p.166).

Na seção sobre políticas e temas especiais, no tópico sobre democracia e aperfeiçoamento da gestão pública – assim como foi destacado na seção sobre o SISAN – propunha-se um estreitamento das relações Estado-sociedade, com o intuito de reforçar os instrumentos de participação social, especialmente por intermédio da ampliação dos canais de participação de diversos grupos de interesse. O fortalecimento do pacto federativo, ou seja, maior cooperação entre União, estados e municípios, também era visto como uma ação importante para aumentar a capacidade do Estado na implementação de políticas públicas.

Na parte sobre integração sul-americana, exaltava-se a relevância da região para o Brasil, a necessidade de se aprofundar a UNASUL, a redução das assimetrias regionais por meio do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e a elaboração do PEAS, cujas metas de desenvolvimento social eram mais ousadas do que os ODM.

Em seguida, no tópico sobre política externa, repetiam-se as diretrizes expostas no primeiro programa de governo: foco na América do Sul, luta por mudanças na governança global, com destaque para a defesa de reformas das principais instituições internacionais. No entanto, quando se compara com o primeiro programa de governo, nota-se um elemento novo sobre a política externa: uma visão bastante clara sobre como ela deveria servir como instrumento de consecução de um projeto nacional de desenvolvimento bem como um elo entre os âmbitos doméstico e internacional para reduzir as desigualdades, sobretudo fazendo uso de um modelo bem-sucedido de inclusão social que poderia incentivar a cooperação internacional:

o Brasil [...] posiciona-se como ator com características privilegiadas para a promoção de modelos mais inclusivos de desenvolvimento e para o fortalecimento da cooperação entre as nações. A política externa será elemento constitutivo de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social que ajude a superar as vulnerabilidades do País e contribua para reduzir as desigualdades nos planos nacional e internacional (BRASIL, 2011a, p.268-269).

Em seguida, o PPA reforçava a tradição brasileira de prestador de cooperação técnica, principalmente mediante o fornecimento de ajuda humanitária e da transferência e difusão de políticas públicas de sucesso. Porém, mesmo diante dos avanços sociais obtidos, o Brasil deveria seguir modernizando sua atuação nessa área, considerando-se seu papel cada vez mais relevante no cenário internacional. Para isso, estabelecia metas arrojadas: aumentar em 20% os instrumentos de cooperação técnica internacional e expandir de 70 para 120 as operações



humanitárias e de gestão de risco de desastres que eram realizadas anualmente.

#### **4.3 Agenda governamental nas áreas de assistência social, segurança alimentar e política externa no segundo plano plurianual (2016-2019)**

A organização do segundo PPA, de 2016-2019, era similar à do anterior. Ele foi dividido em duas grandes dimensões, uma estratégica e outra tática. A dimensão estratégica contemplava uma análise sobre a conjuntura internacional, principalmente no campo econômico, e definia eixos e diretrizes estratégicas. Havia quatro eixos, dentre os quais se destacam: i) a “inclusão social e redução das desigualdades, com melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade”; ii) fortalecimento das instituições públicas, com participação e controle social, transparência e qualidade na gestão (BRASIL, 2015b). Em relação às diretrizes estratégicas, no âmbito da assistência social e da segurança alimentar, apontavam-se o combate à pobreza, a consolidação do SUAS e a garantia do DHAA. No plano da política externa, salientam-se o fortalecimento da atuação do Brasil no comércio internacional de bens e serviços e a promoção dos direitos humanos e da cooperação internacional.

A análise conjuntural recaía, assim como no primeiro PPA, sobre a crise econômico-financeira de 2008, cujos efeitos ainda persistiam e travavam uma recuperação rápida da economia global. Nesse sentido, o documento enfatizava que o planejamento governamental se inseria nesse contexto de dificuldade, no qual se sobressaíam a queda dos preços internacionais das *commodities* (prejudicando a arrecadação fiscal e as exportações brasileiras); as condições climáticas desfavoráveis, impactando os gastos do governo com ações emergenciais e os preços da energia elétrica; e a desvalorização de moedas de países emergentes em relação ao dólar.

Na parte sobre a dimensão tática, havia uma série de programas temáticos, que se inseriam dentro de quatro áreas, das quais se destacam duas, considerando o objeto de estudo desta tese: i) social e segurança pública; ii) temas especiais. Nessa primeira área, constavam quatro programas relacionados aos setores de assistência social, transferência de renda e segurança alimentar: consolidação do SUAS; fortalecimento e dinamização da agricultura familiar; inclusão social por meio do Bolsa Família do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais; segurança alimentar e nutricional. Na segunda área, de temas especiais, havia

dois programas relevantes: democracia e aperfeiçoamento da gestão pública e política externa.

Na seção sobre o Bolsa Família, exaltavam-se as conquistas obtidas até aquele momento – ou seja, início do segundo mandato de Dilma – que incluíam o crescimento do programa e a queda da taxa de pobreza e extrema pobreza. Em relação a essa queda, frisava-se o papel do PBSM no primeiro mandato, considerando-se que o seu funcionamento reforçou a proteção à população mais jovem (público com idade de até 15 anos), promoveu o reajuste dos valores transferidos às famílias e possibilitou a criação do Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSP), em 2012<sup>66</sup>. Além disso, como estava previsto no primeiro PPA, destacava-se o sucesso obtido no aumento do número de beneficiários inscritos no Cadastro Único mediante o instrumento de “busca ativa”<sup>67</sup>. Finalmente, colocava-se como objetivos para os quatro anos vindouros a manutenção do programa como ferramenta para reduzir a pobreza por meio da transferência de renda e a necessidade de mantê-lo sob um modelo de gestão compartilhada e descentralizada, fortalecendo o pacto federativo e sobretudo as gestões locais.

A seção sobre o SUAS também fazia um apanhado sobre a evolução do sistema ao longo das gestões petistas e ressaltava o seu alcance territorial em 2014<sup>68</sup>. Os desafios elencados pelo PPA para o setor eram, dentre outros, aumentar a qualificação dos serviços socioassistenciais, ampliar a cobertura dos CRAS nas metrópoles e municípios de grande porte, e fortalecer a gestão do SUAS a partir do incentivo a mecanismos democráticos de participação social na sua estrutura.

Nas seções sobre agricultura familiar e segurança alimentar, estabeleceram-se pontes com a política externa. No primeiro caso, um dos objetivos previstos era “promover e garantir o espaço da agricultura familiar na integração regional, na cooperação internacional, nas negociações internacionais e no comércio exterior” (BRASIL, 2015b, p.76). No segundo caso, sublinhava-se o fortalecimento do SISAN a partir de uma gestão descentralizada – considerando-se a adesão de todos os estados, do distrito federal e de mais 89 municípios ao sistema – e a saída do Brasil do Mapa da Fome, um compromisso assumido pelo país no plano internacional e que constava nos ODM. Um dos objetivos para essa seção era “consolidar o Diálogo e a Cooperação Internacional do Brasil para promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional” (BRASIL, 2015b, p.118).

---

<sup>66</sup>No início de 2013, o BSP começou a ser pago a todas as famílias que permaneciam em situação de extrema pobreza, mesmo que recebessem os benefícios do Bolsa Família.

<sup>67</sup> Cerca de 1,35 milhão de famílias extremamente pobres foram cadastradas e tornaram-se beneficiárias do Bolsa Família.

<sup>68</sup> Até esse ano, 5.560 municípios haviam aderido ao SUAS, o que correspondia a 99,9% do total, e houve uma ampliação dos CRAS, que passaram a atender mais 1,4 milhão de famílias até o mesmo ano.

Na seção sobre democracia e aperfeiçoamento da gestão pública, vale ressaltar o intuito do governo de promover uma expansão da capacidade burocrática do Estado, sobretudo por meio da formação de quadros bem qualificados de servidores públicos e de novos instrumentos de gestão de pessoas. Para isso, deveriam ser implementadas como “[...] o aperfeiçoamento dos processos de seleção, com a utilização de critérios que valorizem a diversidade nos concursos públicos, como as cotas raciais, incentivos gerados por concursos de inovações [...]” (BRASIL, 2015b, p.189-190). Além disso, o PPA também defendia maior participação da sociedade no acompanhamento das políticas públicas, tendo como base duas vertentes, uma de transparência e acesso à informação, e outra de ampliação dos canais institucionais de interlocução com diversos setores da sociedade, por exemplo, por intermédio de conselhos nacionais setoriais como o CNAS e o CONSEA.

Finalmente, a seção sobre política externa apresentava um conteúdo que seguia a mesma linha do PPA anterior. Ele acentuava o papel do Brasil no âmbito regional, mormente no processo de integração sul-americana – priorizando o fortalecimento do MERCOSUL e da UNASUL – e a atuação brasileira no cenário global, com ênfase na participação do país na criação de normas sobre governança da internet e no fato de ter sediado a conferência Rio +20. As prioridades futuras da política externa permaneciam sendo o seu entorno regional, a reforma da governança global (essencialmente, as instituições internacionais mais importantes, como ONU, FMI e Banco Mundial), o fortalecimento da diplomacia econômica (acesso a novos mercados e avanço nas negociações entre MERCOSUL e UE) e da cooperação internacional.

Em relação à cooperação, deve-se sublinhar o objetivo de organizá-la a partir do incentivo à participação de distintos atores políticos e sociais: “[...] consolidar a cooperação internacional [...] por meio da coordenação entre órgãos do governo federal, da interlocução com entes federativos e do diálogo com a sociedade civil, com vistas a promover o desenvolvimento sustentável e ampliar a inserção internacional do Brasil” (BRASIL, 2015b, p.200). Entretanto, no que concerne às políticas sociais, falava-se de maneira bem genérica sobre a participação ativa do Brasil em diversos foros internacionais para debater temas globais, dentre os quais se incluíam os temas sociais.

#### 4.4 O cenário político-econômico

A eleição de Dilma à Presidência da República desenrolou-se em um cenário positivo. Segundo o Datafolha, seu antecessor havia alcançado a maior taxa de aprovação da história em todos os levantamentos até então realizados. Lula havia encerrado seus dois mandatos com 83% dos brasileiros avaliando sua gestão como ótima ou boa (DATAFOLHA, 2010). Após o Produto Interno Bruto (PIB) ter sofrido queda de 0,2% em 2009 em função dos impactos globais da crise econômica de 2008 (PEIXOTO, 2010), de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), houve um crescimento substancial em 2010, último ano da Presidência de Lula, quando o PIB atingiu 7,5%. A taxa de desemprego havia chegado ao nível mais baixo na série histórica do IBGE: 6,7% (BBC, 2011). E, segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a pobreza havia caído 50,64% ao longo dos oito anos do governo Lula, sendo que apenas no último ano, houve redução de 16,3% (FGV, 2011).

Ciente da necessidade de melhorar ainda mais esses índices, em seu discurso de posse como presidenta, em 2011, Dilma reconheceu essa tarefa: “A luta mais obstinada do meu governo será pela erradicação da pobreza extrema [...]. Uma expressiva mobilidade social ocorreu nos dois mandatos do Presidente Lula. Mas ainda existe pobreza a envergonhar nosso país e a impedir nossa afirmação plena como povo desenvolvido” (ROUSSEFF, 2011). Além disso, ela afirmou que a superação da miséria dependia de um longo e sustentado ciclo de crescimento, fundamental para o governo seguir gerando empregos. A presidenta ainda se comprometeu a manter o papel de destaque do Brasil na agenda internacional de combate à fome e à pobreza: “O meu governo continuará engajado na luta contra a fome e a miséria no mundo” (ROUSSEFF, 2011).

De fato, um dos primeiros passos de Dilma foi dar continuidade à expansão da agenda social. Por meio do Decreto N° 7.492, de 2 de junho de 2011, o governo instituiu o PBSM, novo programa social que, segundo o artigo 1º, tinha a “[...] finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações” (BRASIL, 2011b). Segundo Bichir (2016), o PBSM ajudou a fortalecer o Cadastro Único, melhorando os mecanismos de identificação de beneficiários por meio da estratégia de “busca ativa”, que foi citada no segundo programa de governo. A “busca ativa” também foi importante para ampliar a cobertura do Bolsa Família, já

que permitiu que o programa abarcasse mais famílias em situação de vulnerabilidade social, tais como quilombolas e ribeirinhos (JACCOUD; BICHR; MESQUITA, 2017).

No campo da assistência social, deve-se destacar a progressão da construção institucional do SUAS, que foi consolidado com a promulgação da Lei Nº 12.435, chamada “Lei do SUAS”, e que aperfeiçoou a LOAS (BICHR, 2016). Dito de outro modo, as conquistas do SUAS foram incorporadas à LOAS por meio da nova lei, já que o SUAS foi finalmente estabelecido como sistema federativo e os CRAS e CREAS foram estruturados como unidades públicas do Estado, robustecendo seus serviços de proteção social às famílias (GUTIERRES, 2017). Outro avanço foi a edição de uma nova NOB/SUAS, em 2012, que foi constituída a partir de um amplo debate público e teve como objetivo aprimorar o SUAS especialmente por meio de novas estratégias de financiamento e gestão (BRASIL, 2012<sup>a</sup>).

No âmbito da segurança alimentar e nutricional, segundo o balanço da CAISAN de 2012-2015, o maior avanço foi o fortalecimento do SISAN, materializado através de duas iniciativas. A primeira foi a execução do PLANSAN 2012/2015, que possui oito diretrizes de atuação e foi elaborado de acordo com as recomendações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional. A segunda foi a adesão de todos os 26 estados da federação e dos primeiros municípios ao SISAN. Foram criados Conselhos Intersetoriais de segurança alimentar e nutricional, e governadores e prefeitos assumiram a tarefa de criar planos estaduais e municipais para o setor.

Outro destaque da agenda de combate à fome foi a edição da Lei Nº 12.429, de 20 de junho de 2011, promulgada após a edição da Medida Provisória Nº 519, de 30 de dezembro de 2010, como já foi citado no capítulo 3. Essa lei consolidou o papel do Brasil no campo da assistência humanitária internacional, tendo autorizado o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos para outros países em situação vulnerável. Essa responsabilidade era compartilhada entre vários atores. Envolvia a CONAB, responsável pelo controle dos estoques, o PMA, que coordenava as doações, e o Itamaraty, encarregado de definir as quantidades<sup>69</sup> e os destinatários, que eram majoritariamente países da África e da América Central, embora países de outras regiões<sup>70</sup> também tenham sido contemplados.

---

<sup>69</sup> Segundo a lei, os produtos doados eram arroz, feijão, milho, leite em pó e sementes de hortaliças. Inicialmente, o limite de doação de arroz era de 500 mil toneladas, mas foi alterado pela Lei Nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dobrou esse limite, passando para um milhão de toneladas (BRASIL, 2014).

<sup>70</sup> Os países que receberam doações foram: Bolívia; El Salvador; Guatemala; Haiti; Nicarágua; Zimbábue; os países integrantes da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP); Sudão; Etiópia; República Centro-Africana; República Democrática do Congo; República Democrática Somali; Níger e Coreia do Norte. Além desses países, a Autoridade Nacional Palestina também recebeu doações.

Em suma, o novo governo pretendeu manter e, em certa medida, incrementar as capacidades burocráticas do Estado, aproveitando-se da conjuntura político-econômica favorável instalada devido ao bom legado deixado pelo governo antecessor, o que contribuiu para que a vitória de Dilma nas eleições de 2010 ocorresse sem grandes obstáculos. Ela venceu o candidato do PSDB, José Serra, por um placar de aproximadamente 56% contra 44% dos votos válidos (G1, 2011).

No Congresso Nacional, o PT também obteve sucesso. Na Câmara dos Deputados, o partido elegeu a maior bancada, com 88 deputados, com nove assentos a mais do que o segundo colocado, o PMDB, partido do vice-presidente Michel Temer. No total, somando as cadeiras conquistadas pelos partidos integrantes da coalizão do governo, houve um aumento em relação à legislatura anterior, saltando de 357 deputados para 372 (ABRANCHES, 2018). No Senado, a situação inverteu-se, sendo que o PMDB elegeu a maior bancada, com vinte senadores, enquanto o PT ficou com o segundo posto, representado por 14 senadores, seis a mais do que na legislatura anterior. Nesse caso, a coalizão de governo também aumentou, passando de 43 para 59 senadores (ABRANCHES, 2018).

Em relação à montagem dos ministérios no primeiro mandato, inicialmente não houve reforma quantitativa, ou seja, os 37 ministérios que existiam no governo anterior foram mantidos. Parte da equipe de ministros – nove, no total – também foi mantida, e as outras 28 pastas foram ocupadas por novos integrantes (ESTADÃO, 2022). Entretanto, posteriormente, Dilma criou mais duas secretarias com *status* ministerial, totalizando 39 ministérios (G1, 2011; MOURA, 2013)<sup>71</sup>. Esses eram indicativos de que a nova administração pretendia ao menos conservar as capacidades estatais, preservando as mesmas estruturas. Porém, o processo de distribuição dos ministérios era um sinal de que as relações entre a presidenta e seus aliados político-partidários se tornariam complicadas, já que ministros do PT comandavam 17 pastas e secretarias com *status* ministerial, enquanto o PMDB disputava espaço na negociação para ocupar mais cargos de primeiro escalão (ABRANCHES, 2018).

Com a questão da corrupção ainda pairando sobre o PT, Dilma optou por tomar medidas mais duras em relação à sua equipe de ministros, o que geraria atritos dentro de sua coalizão política, especialmente com o PMDB, que confrontou a presidenta no Congresso durante todo o primeiro mandato (SINGER, 2018; RICUPERO, 2017). No período inicial do governo, em função de denúncias envolvendo suspeitas de corrupção, a presidenta demitiu sete ministros, o

---

<sup>71</sup> Em março de 2011, foi criada a Secretaria de Aviação Civil e, em março de 2013, foi criada a Secretaria da Micro e Pequena Empresa (G1, 2011; ESTADÃO, 2013).

que foi chamado pela imprensa de “faxina ética” (BBC, 2016). Esse “[...] conjunto de ações que a Presidência comandou no biênio 2011-2 incidiu sobre áreas que manejavam expressivo volume de recursos, apontando para um padrão renovado de conduta pública” (SINGER, 2018, p.27). Essa atitude do governo – somada a decisões econômicas de implementar medidas como a desvalorização do real, a redução de juros, a taxaçoão do capital especulativo, a redução do preço da energia elétrica – bem como a alta taxa de aprovação da administração de Dilma apontavam para um quadro positivo até o primeiro semestre de 2013. Todavia, o mês de junho de 2013 representou uma divisão dos pouco mais de cinco anos de mandato da presidenta (SINGER, 2018). A partir desse momento, as condições de governabilidade tornaram-se hostis, impondo dificuldades para a manutenção da agenda política do governo.

Retomando o modelo de Kingdon, essas dificuldades advindas de uma conjuntura política crescentemente conturbada – marcada pelos efeitos da crise financeira de 2008-2009, pelas chamadas “Jornadas de Junho”, pela ascensão de quadros conservadores nas eleições de 2014, pelas dificuldades econômicas a partir do segundo mandato, em 2015, e, finalmente, pelo processo de *impeachment* – não abriram janelas de oportunidade para que a principal empreendedora de políticas, a presidenta Dilma, pudesse agir de modo efetivo para modificar substancialmente sua agenda governamental.

Como afirmam Bastos e Hiratuka (2017), a crise financeira global promoveu transformações na conjuntura econômica internacional, tendo como efeitos a desaceleração do comércio mundial e a intensificação da concorrência industrial. Além disso, “[...] contribuiu para transformar a divisão internacional do trabalho que gerava resultados comerciais favoráveis da diplomacia Sul-Sul” (BASTOS; HIRATUKA, 2017, p.11). Como será visto nas próximas seções, esse cenário turbulento limitou as ações externas do Brasil e o processo de difusão internacional das políticas sociais, que, embora tenha sido mantido, perdeu intensidade.

As manifestações de junho de 2013 tiveram como ponto de partida as reivindicações contra o aumento das tarifas de transporte público, encabeçadas pelo Movimento Passe Livre (MPL). Porém, rapidamente, o sentimento de insatisfação social espalhou-se, de modo que as pautas se tornaram diversas, englobando demandas por mudanças em várias áreas. A adesão da classe média tradicional a um movimento pontual transformou-o em muitas manifestações, cujas causas envolviam principalmente os escândalos de corrupção (o julgamento do “mensalão” havia ocorrido no segundo semestre de 2012), o aumento da inflação e a má qualidade dos serviços públicos (por exemplo, saúde, educação, segurança pública e transportes) (SINGER, 2018).

Em junho de 2013, a inflação havia atingido o maior patamar em um ano e meio. Considerando um período de 12 meses (junho de 2012 a junho de 2013), ela alcançou 6,7%, maior valor desde outubro de 2011 e acima da meta do governo, que era de 6,5% (UOL ECONOMIA, 2013). Além disso, a popularidade da presidenta também foi duramente afetada, já que a avaliação positiva do governo havia caído 27 pontos, maior queda desde o governo de Fernando Collor de Mello (FOLHA DE S.PAULO, 2013).

Acoçada pelas pressões sociais, Dilma reuniu-se com todos os governadores e prefeitos e propôs cinco pactos nacionais relacionados às seguintes áreas: economia, reforma política, combate à corrupção, saúde e transportes. No campo da reforma política, a proposta da presidenta era de ampliar a participação social no processo político, que se daria por meio da convocação de um plebiscito para estabelecer regras para a reforma (MENDES; COSTA; PASSARINHO, 2013). Contudo, essas medidas não ajudaram o governo a recuperar terreno. Embora o PIB tenha crescido 3% em 2013, parcialmente devido à grande quantidade de investimentos realizados para a Copa do Mundo de futebol de 2014, o aumento da taxa de juros e a política de corte de gastos públicos, em 2014, contribuíram para derrubar o PIB nesse ano para 0,5% (SINGER, 2018).

As dificuldades econômicas, as manifestações sociais e as turbulências políticas aumentariam ainda mais depois das eleições de 2014. Dilma ganhou de seu concorrente ao cargo de presidente da República, o senador Aécio Neves, do PSDB, por uma margem bem estreita: 51,64% contra 48,36% (G1, 2014). A configuração dos ministérios do segundo mandato, iniciado em 2015, permaneceu a mesma, ou seja, foram mantidas 39 pastas. Mas a presidenta teve de efetuar mudanças no primeiro mandato, devido à saída de ministros que iriam concorrer nas eleições, e essas mudanças não foram bem recebidas por algumas alas do PMDB, que passaram a ter uma postura mais hostil em relação ao governo. Desse modo, no começo do segundo mandato, seis ministérios foram entregues por Dilma a políticos do PMDB, visando evitar maiores fraturas na coalizão governamental (ABRANCHES, 2018). Outras mudanças na equipe incluíram o MRE, cujo ministro passou a ser Mauro Vieira, em substituição a Luiz Alberto Figueiredo Machado, o Ministério do Planejamento, que Nelson Barbosa assumiu no lugar de Miriam Belchior, e o Ministério da Fazenda, que passou a ter Joaquim Levy como ocupante da função de ministro, substituindo Guido Mantega.

A presença de Barbosa na pasta de Planejamento contrastava com a de Levy na Fazenda, afinal o primeiro era adepto de ideias econômicas mais desenvolvimentistas, enquanto o segundo aderiu ao pensamento neoliberal (VILLAVERDE; COLETTA, 2015). Não obstante a



presença de Barbosa no governo e a realização de uma campanha presidencial desenvolvimentista, a entrada de Levy na pasta da Fazenda representou uma guinada em direção ao receituário neoliberal, o que gerou perda de apoio da base lulista (SINGER, 2018).

Além disso, as eleições para o Congresso também implicaram um revés para o governo. Segundo dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), tratou-se da eleição com mais parlamentares conservadores eleitos desde 1964. A quantidade de políticos ligados a causas sociais, à frente sindical e aqueles responsáveis pela articulação política do governo foi bastante reduzida, abrindo espaço para grupos mais conservadores, compostos sobretudo pela bancada de evangélicos, policiais e militares (SOUZA; CARAM, 2014). Mesmo diante desse cenário adverso, a nova configuração política não era ruim para o PT. Na Câmara dos Deputados, o partido havia, novamente, conquistado a maior bancada, com 70 deputados, enquanto o PMDB atingiu 66. Mas ambos chegaram a apenas 26% do total, longe da maioria necessária para levar adiante a agenda do governo. No Senado, o PMDB manteve a maior bancada, com 19 senadores, e o PT veio logo atrás, com 13 (ABRANCHES, 2018).

O início da Operação Lava Jato<sup>72</sup> em 2014 e seus impactos para a reputação do PT e, conseqüentemente, para a imagem do governo, eram notáveis, tendo em vista a ampla repercussão na opinião pública. O quadro econômico também não era positivo, tendo em vista o baixo PIB e taxa de inflação em alta, que havia atingido 6,41%. Embora dentro da meta estipulada pelo governo, ela havia atingido o maior valor desde 2011 (CURY; QUAINO, 2015).

Como resposta à deterioração da economia, o governo anunciou, em maio de 2015, um plano de austeridade fiscal, que implicava um corte de aproximadamente R\$ 70 bilhões, reduzindo verbas para todos os 39 ministérios. Embora o Bolsa Família tenha ficado ileso aos cortes de gastos, o PAA, por exemplo, não foi poupado, tendo tido seu orçamento reduzido de R\$ 1 bilhão em 2014, para R\$ 647 milhões, com expectativa de nova queda em 2016, para R\$ 560 milhões (TARDÁGUILA ET. AL, 2015). Além disso, a pobreza e a extrema pobreza, que vinham caindo continuamente até 2014, reverteram essa trajetória, tendo aumentado em 2015 (NERI, 2018).

A contração das capacidades fiscais e burocráticas do governo manifestou-se também na estrutura ministerial. Em outubro de 2015, Dilma anunciou uma reforma que enxugou a quantidade de ministérios, que caíram de 39 para 31, e mudanças nos comandos das pastas. Na nova configuração, o PT ficou com nove ministérios, enquanto o PMDB passou de seis para

---

<sup>72</sup>Tratou-se de uma operação comandada pela Polícia Federal com o intuito de investigar desvios de recursos públicos na Petrobras, que envolviam, dentre outros partidos, funcionários ligados ao PT.

sete. As justificativas de Dilma para as mudanças foram assegurar solidez e maior equilíbrio à sua coalizão de governo:

[...] essa reforma tem também um propósito: o de atualizar a base política do governo buscando uma maioria que amplie nossa governabilidade. Ao alterar alguns dos dirigentes dos ministérios, nós estamos tornando nossa coalizão de governo mais equilibrada, fortalecendo as relações com os partidos e com os parlamentares que nos dão sustentação política. Trata-se de uma ação legítima, de um governo de coalizão e, por isso, tudo tem sido feito às claras. Trata-se de articulação política para construir um ambiente de diálogo, um ambiente de coesão parlamentar. Trata-se de articulação política que respeita os partidos que fizeram parte da coalizão que me elegeu e que tem direito e dever de governar comigo (ROUSSEFF, 2015).

Embora Dilma tenha tentado manter a coesão de sua base política, ao final de seu período na Presidência da República, ela realizou substituições de ministros 86 vezes, o que constitui um forte indicativo de dificuldades para garantir apoio no Congresso (FELLET, 2016), considerando-se que as alterações no comando das pastas podem provocar mudanças nas agendas e impactar as relações com os partidos da base de apoio do governo.

O rompimento definitivo na coalizão governamental ocorreu quando, em 2 de dezembro de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, do PMDB, aceitou um pedido de *impeachment* de Dilma. A essa altura, o processo estava praticamente consumado, quando, no dia 7 de dezembro, foi divulgado que o vice-presidente Temer enviou uma carta à presidente em que ele expressava seu descontentamento sobre a forma como era tratado por ela e apontava episódios que evidenciavam que o governo via a ele e o PMDB com desconfiança (SADI, 2015). Com o quadro político, econômico e social se agravando mais, em abril de 2016, a Câmara dos Deputados aprovou o prosseguimento do processo ao Senado, o qual, em maio, chancelou sua abertura. Finalmente, no fim de agosto, o Senado confirmou o afastamento definitivo da presidenta, o que acabaria gerando uma série de retrocessos na agenda social brasileira.

#### 4.5 Política externa: continuidade e mudanças na agenda

Em linhas gerais, as diretrizes da política externa foram preservadas no governo Dilma. A manutenção dos principais formuladores da política exterior indicava um caminho de continuidade: Antonio Patriota, que havia sido Secretário-Geral do Itamaraty nos últimos dois anos da gestão de Amorim, assumiu o comando da pasta; e Marco Aurélio Garcia permaneceu

como Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República. Além disso, tanto nos planos plurianuais quanto nos programas de governo, os principais objetivos da política externa não foram alterados em relação ao governo Lula: aprofundamento da integração sul-americana; fortalecimento da cooperação Sul-Sul, especialmente por meio do BRICS e do IBAS; defesa do multilateralismo; e esforços para modificar a ordem global a partir de reformas das principais instituições internacionais (FMI, Banco Mundial e ONU).

Embora as diretrizes centrais da política externa e a estrutura da burocracia diplomática tenham sido mantidas ao longo do governo Dilma, argumenta-se – com base no modelo de Hermann – que a política externa sofreu mudanças de ajuste em relação ao governo Lula, ou seja, consistiram em modificações de primeiro nível. Tais mudanças implicaram uma retração da atividade diplomática. Essa interpretação não significa, entretanto, acompanhar a tese de “declínio” da inserção internacional brasileira, tal como proposta por Cervo e Lessa (2014). Entende-se que o termo “declínio” remete a uma política externa em decadência, degradada, em ruínas. Não se trata disso. O recuo da política externa de Dilma diz respeito à diminuição de sua autonomia relativa<sup>73</sup> em função de alterações no sistema internacional e nas condições políticas domésticas. Nesse sentido, não obstante a manutenção formal das estratégias e dos formuladores da política externa, “[...] o comportamento brasileiro experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. O Brasil foi perdendo protagonismo da política global e seus movimentos assumiram um caráter reativo” (SARAIVA, 2014, p.25).

Em outras palavras, apesar de as iniciativas de política externa terem sido continuadas, a intensidade com que elas ocorreram foi menor no governo Dilma. Isso se deve principalmente às fontes de mudança apontadas no modelo de Hermann. A primeira delas refere-se ao estilo de liderança da presidenta, que teve impactos na condução da política externa. Dilma, ao contrário de Lula, não demonstrou interesse pela política exterior. Demonstrando pouco engajamento em temas da agenda internacional, o exercício da diplomacia presidencial foi reduzido (BELÉM LOPES, 2013; CASARÕES, 2013). Como destacam Saraiva e Velasco Júnior (2016),

No tocante à formulação de política externa, a diplomacia presidencial e o papel da presidência como *agenda setting* e equilibrador de diferentes visões, marcas do governo de Lula, foram abandonadas. A presidente Rousseff mostrou preferência por temas da agenda interna, e pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo (SARAIVA; VELASCO JÚNIOR, 2016, p.304, grifo no original).

Esse desinteresse dificultou a continuidade da agenda, o que refletiu no Itamaraty, que

---

<sup>73</sup> Sobre a discussão da autonomia na política externa brasileira, ver mais em Pinheiro e Lima (2018).

acabou escanteado, perdendo recursos e prerrogativas (CASARÕES, 2017). Para Ricupero (2017), houve uma mudança de forma e de estilo imediata – ainda que ela não tenha sido reconhecida oficialmente pelo governo – que foi notada pela opinião pública. A diferença entre o discurso governamental e a percepção de formadores de opinião, cada vez mais apartados, gerou uma crise de identidade na política externa. Tal crise expressa-se nas diferenças entre o perfil de Lula – mais ativo – e de Dilma, mais discreto:

O desencontro era inevitável em razão do contraste entre o ex-presidente e sua sucessora na maneira de encarar a política exterior. Com sua notável inteligência política, aliada à sensibilidade intuitiva para os grandes temas, Lula sempre valorizou e explorou ao máximo o imenso potencial da política externa, inclusive como ferramenta do sucesso interno. Como todo líder importante e seguro de si mesmo, jamais se intimidou no contato com os poderosos, nem se acanhou de buscar junto a Amorim e a outros diplomatas profissionais as informações e orientações de que precisava para brilhar nos foros internacionais.

Dilma, ao contrário, escondia, debaixo da autossuficiência e da aspereza no trato com os diplomatas, insegurança mal disfarçada, nascida da falta de domínio linguístico e de graves deficiências de cultura internacional, sensibilidade e qualidades para o relacionamento interpessoal. Tem-se de recuar muito em nossa história para encontrar mandatários tão pouco vocacionados à dimensão internacional inseparável da função presidencial. Mesmo em momentos tumultuados da história brasileira, não há praticamente registro de comportamento comparável no deliberado desdém pelas regras básicas no convívio entre nações civilizadas (RICUPERO, 2017, p.645).

Além dessa fonte de mudança, a segunda – que será tratado nas próximas duas seções do capítulo – diz respeito à diminuição da capacidade burocrática da instituição (por exemplo, menor orçamento, dívidas com organizações internacionais e em representações diplomáticas no exterior, e redução da oferta de vagas para o ingresso de novos quadros nos Concursos de Admissão à Carreira Diplomática). A terceira fonte, já explorada na seção anterior, refere-se à configuração do sistema político doméstico (as dificuldades internas enfrentadas principalmente a partir das “Jornadas de Junho”, em 2013; das eleições de 2014; da deterioração da economia; e das pressões pelo processo de *impeachment*); e a quarta trata-se da conjuntura externa desfavorável (cujo maior exemplo foram os efeitos da crise econômico-financeira de 2008). Com base no que já foi exposto em seção anterior deste capítulo sobre a conjuntura política, a conjugação de variáveis domésticas com as variáveis externas (a terceira e a quarta fontes de mudança) culminaram em modificações de ajuste.

Como salientam Lessa e Cervo (2014), fatores domésticos ajudam a compreender as mudanças na política externa de Dilma, que representaram um recuo internacional do Brasil, por exemplo: a falta de novos conceitos operacionais<sup>74</sup> capazes de aproximar Estado e

<sup>74</sup> Esses conceitos são chamados de “ideias força” pelos autores. Ver mais em Cervo e Lessa (2014).

sociedade em prol de estratégias de ação externa; pouca inovação e competitividade do sistema produtivo e de serviços; diminuição da confiança do empresariado nacional e estrangeiro. Esse afastamento entre o empresariado e o governo pôde ser visto sobretudo na insatisfação da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) com o travamento da Rodada Doha da OMC, o que levou muitos países a redefinirem suas estratégias de política comercial, sobretudo priorizando novos arranjos (por exemplo, a Aliança do Pacífico e a *Trans-Pacific Partnership*) e acordos bilaterais. Esses rumos eram desejados também por aquelas entidades empresariais, cuja visão destoava daquela dos agentes governamentais (SANTOS; LEÃO; ROSA, 2021).

Essa combinação de variáveis domésticas e externas também foi explorada por Saraiva (2014), Casarões (2017) e Ricupero (2017), que destacaram, no plano doméstico, a piora da situação econômica nacional e, no plano internacional, mudanças na conjuntura econômica, que se referem principalmente aos efeitos tardios da crise econômico-financeira de 2008 e às transformações geopolíticas. A recuperação da economia estadunidense e a contenção da crise da zona do euro deram maior fôlego às principais economias europeias (G7), de modo que reduziu a força dos países emergentes no G20 financeiro (SARAIVA, 2014). Além disso, como sustenta Casarões (2017), houve mudanças no entorno regional brasileiro e no equilíbrio entre as grandes potências, especialmente entre China e Estados Unidos, e nas relações do Brasil com seus parceiros.

#### 4.5.1 A América do Sul

Apesar de seguir sendo um pilar fundamental da ação externa no governo Dilma, a política externa para a América do Sul sofreu mudanças de ajuste em relação ao governo Lula. Um primeiro elemento de destaque é, como será visto adiante, a redução da diplomacia presidencial na região, tendo em vista que a presidenta realizou menos viagens do que seu antecessor no primeiro mandato (LEÃO, 2016). Não obstante essa dificuldade, Dilma manteve a vocação universalista da política externa, tendo como base o fortalecimento da integração regional. A manutenção da UNASUL e sua contínua institucionalização evidenciada a partir da criação de conselhos setoriais com participação ativa do Brasil, casos do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e do Conselho de Saúde Sul-Americano, que desenvolveram instituições

próprias para promover políticas nessas áreas: respectivamente, o Centro de Estudos Estratégicos em Defesa (CEED) e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS)<sup>75</sup>, cuja sede era no Rio de Janeiro.

No que concerne ao MERCOSUL, o bloco continuou sendo prioritário para o Brasil, mas os entraves econômico-comerciais entre os membros do bloco permaneceram como problemas a serem resolvidos. Dentre esses entraves, nota-se que “a complementariedade econômica regional é baixa, os agentes econômicos acompanham a diretriz política, porém hesitam entre o regional e o extrazona [...] os países mantêm, ademais, maior volume de comércio extrazona” (CERVO; LESSA, 2014, p.139). O maior problema, entretanto, surgiu quando o Brasil apoiava o anseio de ampliação do MERCOSUL em direção ao norte da América do Sul. Em 2012, a decisão de incorporar a Venezuela ao bloco em um momento em que o Paraguai estava suspenso<sup>76</sup> – contra orientações do Itamaraty – gerou desavenças dentro do governo brasileiro e tornou claras as divisões que existiam no MERCOSUL, cujos fluxos comerciais foram reduzidos no período 2011-2015 (CASARÕES, 2017).

Essas desavenças evidenciaram a falta de convergência entre os principais formuladores da política externa – Dilma, o chanceler Patriota e o assessor Marco Aurélio Garcia. Com base em relatos do ex-presidente uruguaio José Mujica, Ricupero (2017) narra que, na reunião de Cúpula de Mendoza – onde foi decidida a admissão da Venezuela – Dilma e a então presidenta da Argentina, Cristina Kirchner, pressionaram Mujica a ceder em sua posição de não apoiar a entrada venezuelana no bloco. A tentativa de convencimento já contava com a articulação do assessor Marco Aurélio Garcia, que na véspera da Cúpula teria telefonado a representantes do governo do Uruguai para que enviasse um emissário a Brasília para conversar sobre o assunto com Dilma. Enquanto Dilma e Garcia convergiram em suas posições, Patriota ficou isolado, tentando, em vão, debater a legalidade da medida (RICUPERO, 2017).

Além da questão da Venezuela, o episódio do resgate do senador Roger Pinto Molina da embaixada de La Paz contribuiu de maneira decisiva para a demissão de Patriota, conformando um processo de esvaziamento do Itamaraty e déficit de liderança institucional (BELÉM LOPES, 2013). O fato é que nunca houve entrosamento entre a presidenta e o chanceler: “nos temas econômicos da política externa ou nas questões de cunho político e social, ministros e assessores petistas fizeram-se conselheiros preferenciais da Presidência da República. Nos últimos meses de convívio, a situação piorou” (BELÉM LOPES, 2017, p.177).

---

<sup>75</sup>Esses órgãos foram encerrados com o “fim” da Unasul.

<sup>76</sup>Com base na cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, o Paraguai foi suspenso em 2012, após o controverso processo de *impeachment* que derrubou o então presidente Fernando Lugo.

Milani (2015) também destaca a falta de diálogo político entre Dilma e os ministros das Relações Exteriores, tendo em vista que nem Patriota nem seu sucessor no comando do Itamaraty, Luiz Alberto Figueiredo Machado, foram capazes de “[...] atrair Dilma para o internacional, que tendeu a não lhes delegar a capacidade de iniciativa em relações bilaterais e multilaterais, tanto no plano regional quanto no global” (MILANI, 2015, p. 63).

Assim como a América do Sul, a cooperação Sul-Sul continuou sendo um dos eixos da política externa, principalmente o grupo dos BRICS. Contudo, ao mesmo tempo em que a diplomacia brasileira direcionou esforços a esse agrupamento, outros arranjos foram esvaziados, casos das Cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA), e do IBAS (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; ALMEIDA, 2015; BELÉM LOPES, 2017). Do mesmo modo, o G20 perdeu força, enquanto o FMI e o Banco Mundial seguiram enclausurados em torno de seus membros mais antigos (BELÉM LOPES, 2017).

#### 4.5.2 O BRICS

Ainda que o Brasil tenha concentrado suas ações mais no BRICS, com o seu declínio econômico e dos demais países emergentes, abriu-se espaço para uma projeção geopolítica da Rússia e econômica da China, que se refletiram no grupo (CASARÕES, 2017; LESSA; CERVO; 2014). Embora duas novas iniciativas<sup>77</sup> no BRICS tenham surgido durante o governo Dilma – a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD)<sup>78</sup> e o Acordo Contingente de Reservas (ACR)<sup>79</sup> – elas foram propostas pela China, que as colocaram como parte de uma estratégia mais ampla para reformar a ordem econômica global, encabeçada pelo Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês)<sup>80</sup> (CASARÕES, 2017),

<sup>77</sup> O NBD e o ACR foram criados durante a realização da VI Cúpula dos BRICS, realizada em Fortaleza, Brasil.

<sup>78</sup> A Declaração de Fortaleza destaca o objetivo de que o Banco funcione como um elemento de cooperação entre os países e, assim como em 2013, reforça que ele “complementará os esforços das instituições financeiras multilaterais e regionais para o desenvolvimento global, contribuindo, dessa maneira, para nossos compromissos coletivos na consecução da meta de crescimento forte, sustentável e equilibrado”.

<sup>79</sup> Segundo a Declaração de Fortaleza, o ACR serve para garantir “maior liquidez através de swaps de divisas em resposta a pressões de curto prazo reais ou potenciais sobre o balanço de pagamentos” dos membros. Para isso, iniciou com um aporte inicial de US\$ 100 bilhões, que seria dividido da seguinte maneira: China - US\$ 41 bilhões; Brasil – US\$ 18 bilhões; Rússia – US\$ 18 bilhões; Índia – US\$ 18 bilhões; África do Sul – US\$ 5 bilhões. Além do objetivo de promover cooperação entre os BRICS e fortalecer a rede de segurança financeira mundial, o ACR, assim como o NBD, também “complementará arranjos internacionais existentes”.

<sup>80</sup> Segundo Biswas (2015), o AIIB consiste em um instrumento que, em certa medida, compete com o Banco Asiático de Desenvolvimento – que é liderado pelo Japão – e serve também como forma de ampliar os seus meios

cujo papel é o de ajudar a implementar uma estratégia de *softbalancing*<sup>81</sup> da China contra a estratégia dos Estados Unidos de modificar a balança de poder na Ásia (CHAN, 2017).

Como salienta Reisen (2015), o objetivo do estabelecimento do NBD pode ser compreendido como uma estratégia da diplomacia global chinesa, cuja pretensão é debilitar as estruturas de governança lideradas pelos Estados Unidos. Abdenur (2014) segue essa linha, ao afirmar que os interesses da China na criação do NBD são principalmente políticos. Ela descreve o argumento em três partes:

Em primeiro lugar, o projeto do banco representa uma oportunidade concreta para legitimar a estratégia do multilateralismo da China, desenvolvendo a imagem de player global responsável que o governo chinês buscou transmitir, inclinado à remodelar em vez de transformar as instituições existentes. Em segundo lugar, a iniciativa oferece à China a chance de influenciar o processo de formulação de normas dentro do campo do desenvolvimento, contestando esforços do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para codificar e promover princípios reivindicados por doadores do Norte. Finalmente, o projeto do banco representa uma oportunidade para a China aprender sobre as práticas e princípios adotados por outros provedores de cooperação Sul-Sul (ABDENUR, 2014, p.86, tradução nossa).<sup>82</sup>

Em outras palavras, ainda que a participação da China no NBD não seja tão necessária para incrementar suas ações de cooperação, ela pode gerar benefícios políticos, por exemplo, a projeção de imagem de um país responsável e pacífico, como parte de uma diplomacia multilateral, engajada em uma iniciativa de alta visibilidade, que é o NBD (ABDENUR, 2014).

No plano discursivo, existia uma convergência dos líderes dos BRICS em relação ao papel do NBD. Todos enfatizavam que o banco deveria promover maior equilíbrio na ordem econômica internacional e o crescimento doméstico dos países em desenvolvimento. Além disso, eles entendiam que as relações com o FMI e o Banco Mundial eram essenciais e que o NBD era um instrumento complementar a essas instituições. Entretanto, na prática, o tamanho dos membros, os interesses da política externa chinesa e as discordâncias dentro do grupo dos

---

de pagamentos por meio da atuação em plataformas distintas. O AIIB é composto por 22 países, e que teve um capital inicial autorizado de US\$ 100 bilhões e um capital subscrito de US\$ 50 bilhões (BISWAS, 2015; COOPER; FAROOQ, 2015). A China declarou sua intenção de prover até 50% do capital inicial (BISWAS, 2015) e, por isso, não é surpresa que a sede do novo banco seja em Pequim. Para a China, o financiamento da infraestrutura não é somente um dispositivo coletivo dos BRICS, afinal ele também serve aos seus interesses domésticos (KHANNA, 2014).

<sup>81</sup> Ver mais em Chan (2017).

<sup>82</sup> First, the bank project represents a concrete opportunity to legitimise China's multilateralism strategy, burnishing the image that the Chinese government has sought to convey of a responsible global player bent on reshaping rather than upending established institutions. Second, the initiative offers China a chance to influence the norms-setting process within the field of development, contesting efforts by the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) to codify and promote the principles claimed by Northern donors. Finally, the bank project represents an opportunity for China to learn about the practices and principles adopted by other providers of South-South cooperation.



BRICS pareciam indicar o contrário. Esses aspectos poderiam debilitar o papel do NBD, como ficou claro no processo de decisão sobre onde seria instalada a sede do banco, o que atrasou o anúncio da sua criação (KHANNA, 2014).

Outro aspecto que pode gerar mais discordâncias se referia às diferenças no peso econômico de cada membro do bloco, já que a China tem um peso maior que os demais e, portanto, poderia acabar dominando o banco (DESAI, 2013). Como destaca Abdenur (2014), o peso econômico da China e sua projeção global é motivo de preocupação para os demais países BRICS, e a cooperação da China com outros países em desenvolvimento é maior do que com os membros do BRICS. Jim O’Neill, o criador do acrônimo “BRICS”, chamou atenção para essas diferenças e para o peso da China no BRICS. Ele afirmou que “uma das principais razões pela qual tem sido difícil para os BRICS cooperarem é que eles não são muito parecidos. [...] a China é maior que todos os outros juntos. [...] sem contar o tamanho, o que mais eles têm em comum? (O’Neill, 2013, tradução nossa)<sup>83</sup>.

Segundo Abdenur (2014), a estratégia chinesa de promover outros meios de cooperação (como o AIIB), pode significar para os outros países mais competição dentro do bloco. Chin (2014) acredita que, se por um lado, as diferenças entre os BRICS podem levar a resultados diplomáticos cooperativos, por outro lado, elas podem resultar em rivalidade. Cooper e Farooq (2015) apontam nessa mesma direção. Para eles, é possível argumentar que o tamanho do AIIB e o papel central que a China teve na sua formação poderiam diminuir o peso institucional do NBD no longo prazo, reduzindo os incentivos para os demais membros dos BRICS cooperarem.

#### 4.5.3 A agenda de combate à fome e à pobreza

As dificuldades enfrentadas pelo Brasil na cooperação Sul-Sul – marcadas pela tensão entre a preservação da atuação brasileira no BRICS como eixo da política externa e os problemas enfrentados pelo país no grupo em função da projeção global chinesa – também foram observadas em relação à agenda de combate à fome e à pobreza na política externa.

Essa agenda foi mantida como um dos principais pilares da política exterior. Nesse sentido, notam-se as referências a esse tema sobretudo no segundo programa de governo –

---

<sup>83</sup> One of the main reasons it has been difficult for them to co-operate is simply that they aren't much alike. [...] China is bigger than all the others put together. [...] Putting size to one side, what else do they have in common?

quando o combate à pobreza foi citado como um dos eixos da inserção internacional do Brasil – e no primeiro PPA, no qual o governo propôs mudanças positivas, por exemplo, um aumento dos gastos com cooperação técnica. No Itamaraty, a manutenção da CGFOME e do mesmo coordenador responsável pelo órgão, o diplomata Milton Rondó Filho, também ajudou a preservar a importância dessa temática na política externa. No entanto, como será visto na última seção, houve limitações à continuidade da difusão internacional dessa agenda, especialmente em função da redução das atividades de cooperação Sul-Sul.

Em suma, a política externa de Dilma conservou as principais diretrizes implementadas por seu antecessor – integração sul-americana, cooperação Sul-Sul e agenda de combate à fome e à pobreza – porém, houve mudanças de ajuste, ou seja, apenas de primeiro nível, tendo em vista que a intensidade com que essas diretrizes foram perseguidas foi reduzida. Dessa forma, defende-se que não houve mudanças nem nos objetivos nem no programa da política externa. Em outras palavras, tanto os meios e métodos utilizados pela diplomacia para executar as diretrizes da política externa quanto os objetivos estabelecidos no governo anterior permaneceram sendo os mesmos. Apesar disso, houve menor ênfase na busca por esses objetivos e menor intensidade no emprego dos meios diplomáticos. No quadro 2, sintetizam-se essas mudanças e os principais eixos da política externa.

Quadro 6 – Níveis de Mudança e Eixos da Política Externa (Governo Dilma)

<b>Níveis de Mudança (Modelo de Hermann)</b>	<b>Mudanças na Política Externa (2011-2016)</b>
<u>Primeiro Nível</u> : mudanças de ajuste	<u>Primeiro Eixo</u> : Integração da América do Sul <u>Segundo Eixo</u> : Cooperação Sul-Sul <u>Terceiro Eixo</u> : Agenda de combate à fome e à pobreza

Fonte: O autor, 2022.

#### 4.6 Estrutura burocrática do MRE: desprestígio e redução das capacidades

As mudanças de ajuste implementadas na política externa também puderam ser observadas no âmbito do MRE. No caso do governo Dilma, as correntes da política do modelo de Kingdon não convergiram em direção à abertura de janelas de oportunidade para que fossem feitas novas mudanças no sentido de seguir expandindo as capacidades fiscais e burocráticas do Estado. A corrente dos problemas (*problems*), como já foi dito, envolveu os efeitos tardios

da crise econômico-financeira de 2008 e as transformações na geopolítica global (consolidação do poder da China, turbulências políticas na Venezuela e no MERCOSUL, e tensões no Oriente Médio). Na corrente da política (*politics*), vários fatores geraram obstáculos à implementação da agenda do governo: dificuldades em manter a estabilidade da coalizão do governo; as tensões internas que culminaram nas jornadas de junho de 2013; as eleições de 2014 – que marcaram a configuração mais conservadora do Congresso desde 1964 e cujos resultados foram questionados pelo candidato presidencial da oposição, o então senador Aécio Neves; a nomeação de novos quadros ministeriais distantes do programa de governo petista; e finalmente, a instauração do processo de *impeachment*. Na corrente das políticas (*policies*), o governo conseguiu preservar a agenda social, mantendo a expansão do orçamento do Bolsa Família e criando políticas, tal como o PBSM, marca da administração Dilma.

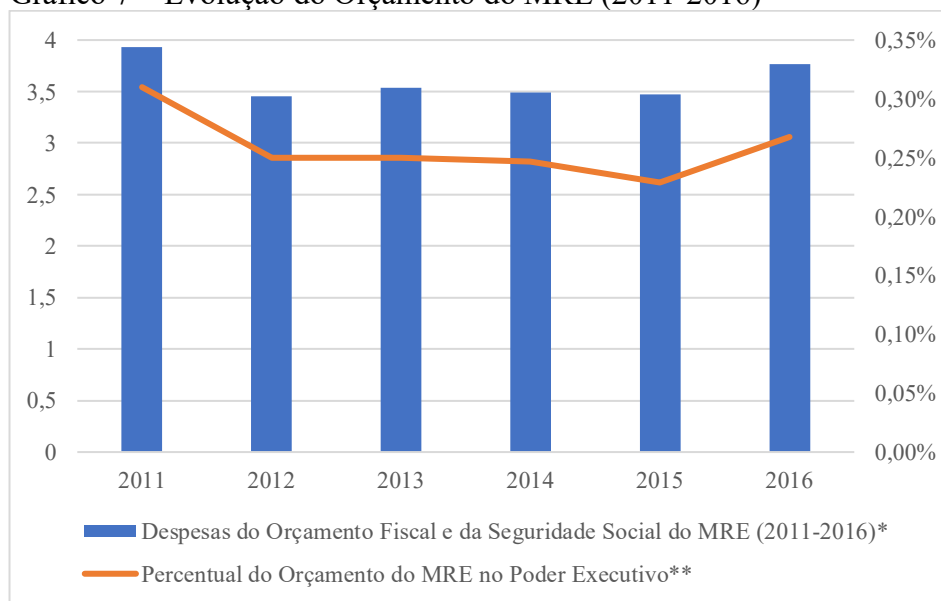
Em suma, embora a agenda de combate à fome e à pobreza tenha permanecido como uma prioridade para o governo, a falta de convergência entre as correntes da política não permitiu que se mantivesse uma trajetória de intensificação da presença dessa agenda no âmbito da política externa. Ao contrário, a restrição orçamentária imposta ao Itamaraty, o não aproveitamento da aprovação de lei que garantiu a continuidade da expansão do quadro de funcionários no ministério e o interesse reduzido da presidenta em fazer uso do Bolsa Família e de uma marca própria – o PBSM – como meios de projeção brasileira no exterior contribuíram para um recuo das capacidades burocráticas e do processo de difusão das políticas de transferência de renda.

O quadro de redução da capacidade fiscal do MRE pode ser observado no orçamento definido pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Conforme detalhado no gráfico 7, considerando valores corrigidos pela inflação até março de 2021, de 2011 a 2016, período em que Dilma esteve à frente da Presidência, as despesas do orçamento sofreram ligeira queda, passando, respectivamente, de R\$ 3,93 bilhões para R\$ 3,76 bilhões. De fato, após 2011, houve redução nos anos subsequentes (2012 até 2015), quando o orçamento do ministério esteve estagnado, com valores próximos a R\$ 3,5 bilhões, mas houve aumento de 2015 para 2016. Já o percentual da participação do orçamento do Itamaraty em relação aos demais órgãos do Poder Executivo apresentou movimento similar. Em 2011, ele correspondia a 0,31%, ao passo que em 2016, havia sido reduzido a 0,27%, tendo permanecido estável entre 2012 e 2015, com valores girando em torno de 0,25%.

Em resumo, pode-se afirmar que a estagnação da capacidade orçamentária do MRE, ou seja, um movimento de congelamento de gastos, implicou certa paralisia do órgão. Sem maior

aporte de recursos, tornou-se difícil a tarefa de continuar a expandir o quadro de funcionários e de garantir o funcionamento adequado da rede diplomática brasileira no exterior. Tanto o pagamento de contas das embaixadas quanto os repasses a organizações internacionais converteram-se em problemas para o governo, incapaz de mantê-los.

Gráfico 7 – Evolução do Orçamento do MRE (2011-2016)



Nota:\*Os valores foram corrigidos pela inflação acumulada até março de 2021. O índice utilizado foi o IPCA (IBGE), utilizando-se a Calculadora do cidadão, do Banco Central do Brasil (BCB); \*\*Foram consideradas apenas as despesas previstas com a Presidência da República e com os Ministérios que compunham o governo. As despesas das Secretarias com *status* de Ministérios não foram consideradas porque não foram incluídas nos quadros orçamentários consolidados da LOA.

Fonte: O autor, a partir de dados da Lei Orçamentária Anual (LOA), 2022.

A possibilidade de preservar o processo paulatino de expansão da capacidade burocrática do MRE concretizou-se em 2012. Ainda durante o governo Lula, em junho de 2010, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei visando ampliar o número de funcionários do Itamaraty (diplomatas e oficiais de chancelaria) por meio da realização de concursos públicos e da transformação de diversos cargos de assistente de chancelaria em oficiais de chancelaria (BRASIL, 2010d). Tal projeto foi acompanhado da Explicação de Motivos Interministerial nº159, assinada pelo chanceler Amorim e pelo então ministro do Planejamento, Paulo Bernardo. O projeto de lei propunha a criação de 400 cargos para diplomatas e 893 cargos para oficiais de chancelaria, cujo provimento deveria ocorrer de forma gradual a partir de 2011, desde que houvesse autorização do Ministério do Planejamento e disponibilidade orçamentária.

Em julho de 2010, o projeto de lei Nº 7579/2010 começou a tramitar na Câmara dos

Deputados (BRASIL, 2010d). Inicialmente, foi submetido para apreciação da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) e aprovado sem emendas parlamentares. Já em 2011, essa comissão apresentou um requerimento para que a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) também desse seu parecer sobre a matéria. O projeto foi aprovado sem emendas. Em seguida, ainda no mesmo ano, o projeto de lei passou pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) – que deu parecer favorável ao projeto, garantindo que havia compatibilidade e adequação orçamentária – e pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que foi igualmente favorável. Em ambos os casos, tampouco houve emendas.

Em novembro de 2011, após aprovação das quatro comissões na Câmara dos Deputados, o projeto foi enviado ao Senado para avaliação. Na câmara alta, o projeto passou inicialmente pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), onde a aprovação ocorreu de maneira célere, já no começo de dezembro, apenas duas semanas depois de ter ingressado nessa comissão. Imediatamente, o projeto foi encaminhando à CCJ, onde também foi aprovado rapidamente, ainda no mês de dezembro, apesar de o parecer ter recebido votos contrários de senadores da oposição<sup>84</sup>.

Na ocasião, esses parlamentares criticaram o projeto em função da crise econômica internacional e do corte de R\$ 50 bilhões que havia sido feito nas despesas do governo federal. Além disso, a medida foi considerada inoportuna diante de uma situação em que o Ministério do Planejamento havia decidido suspender a realização de novos concursos, nomear aprovados e reajustar salários de servidores públicos. Por outro lado, a então senadora Marta Suplicy, que era integrante do PT à época, defendeu o projeto, ressaltando a expansão da rede diplomática brasileira e o aumento do comércio exterior com países da Ásia e Oriente Médio. Suplicy afirmou também que a previsão de R\$ 600 milhões necessários para implementar os cargos não faziam parte do corte de gastos do governo: “se os cargos não fossem importantes para o desempenho do Brasil no exterior, não teriam sido pedidos. Também não tem que se pensar no custo. Tem que se pensar no retorno econômico e político futuro” (FRANCO; CARDOSO, 2011). Apesar dessas divergências entre a base de apoio do governo e a oposição, não houve apresentação de emendas, cujo prazo se encerrou em fevereiro de 2012. Dessa forma, o projeto de lei foi sancionado e transformado na Lei Nº 12.601, de 23 de março de 2012.

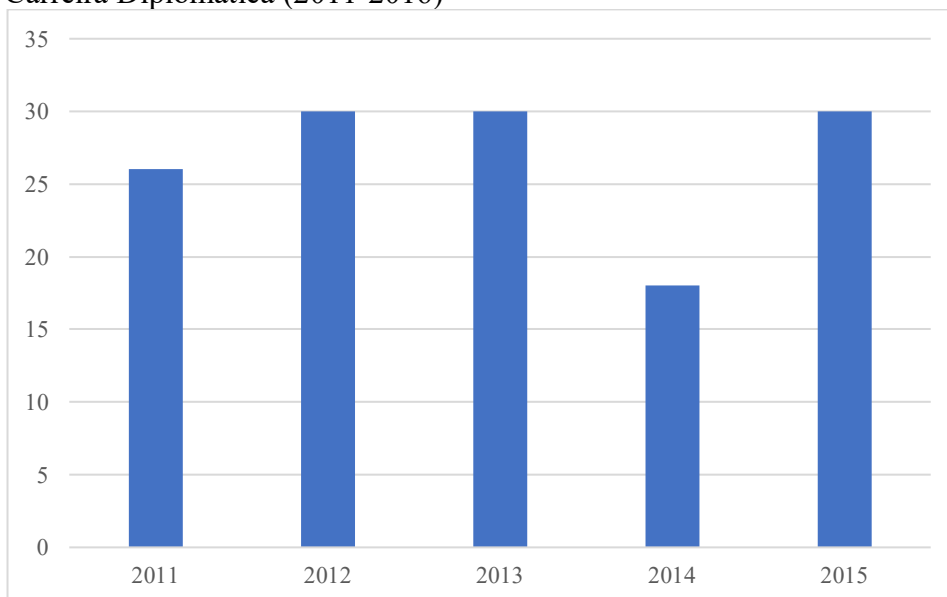
Mesmo com a chancela do Congresso Nacional para fazer uso dessa lei e continuar o

---

<sup>84</sup> Os senadores Aécio Neves, Álvaro Dias e Demóstenes Torres faziam parte do Bloco Parlamentar da Minoria, formado pelo PSDB e pelo Democratas (DEM). O senador Roberto Requião, do PMDB – integrante do Bloco Parlamentar da Maioria, composto, além do PMDB, pelo Partido Progressista (PP), Partido Social Cristão (PSC) e Partido Verde (PV) – também votou contrariamente ao projeto.

projeto de expansão do quadro de funcionários por meio da realização de concursos públicos – cuja razão de aumento, segundo a Explicação de Motivos Interministerial nº159, era de aproximadamente 100 cargos de diplomatas e 125 cargos de oficial de chancelaria a cada ano – o governo Dilma não aproveitou essa condição. Desse modo, como pode se observar no gráfico 8, as vagas para preenchimento de cargos no Itamaraty voltaram a girar em torno de 30, frustrando as expectativas de fortalecer ainda mais a capacidade burocrática da pasta. O ano mais difícil foi 2014, quando as vagas ofertadas foram apenas 18, número menor até que o ano de 1999, quando houve o menor número de vagas no governo FHC. Em relação à estrutura regimental do ministério, não houve nenhuma edição de decreto realizando alterações, de modo que se pode inferir que essa estrutura burocrática foi preservada.

Gráfico 8 – Número de vagas ofertadas nos Concursos de Admissão à Carreira Diplomática (2011-2016)



Fonte: O autor, a partir dos Editais dos concursos públicos (2011-2016), 2022.

Como já foi destacado, essa conjuntura de austeridade fiscal que afetou o provimento de cargos no Itamaraty atingiu também o bom funcionamento das repartições brasileiras no exterior e os compromissos financeiros do país com grandes instituições internacionais. Ricupero (2017) sintetiza essas dificuldades experimentadas pelo MRE:

Até a base mínima de recursos financeiros para que o serviço diplomático brasileiro cumprisse suas funções viu-se abalada em grau muito superior ao que as dificuldades econômicas do país justificariam. [...] o Itamaraty passou, quase sem transição, a não ter dinheiro para pagar contas de luz, água, telefone e aluguel das missões e consulados, do auxílio-moradia para funcionários diplomáticos e administrativos, para as contribuições a organizações internacionais, a começar pela ONU e agrupamentos dos quais havíamos sido fundadores quase na véspera.

[...] a desvalorização da atividade diplomática e do seu órgão de execução [...] a desmoralização provocada pelo regime de pão e água a que foi condenado o Ministério das Relações Exteriores não deixaram espaço ou estímulo para que se tomassem iniciativas de política exterior dignas de menção. No máximo, o que se fez foi tocar o dia a dia a rotina da agenda diplomática ditada pelo calendário das reuniões periódicas de organismos internacionais, das visitas de personalidades estrangeiras e das viagens da presidente e ministros (RICUPERO, 2017, p.645-646).

Embora a fala do embaixador Ricupero contenha certo exagero, é inegável que ela ajuda a corroborar o argumento de que as restrições orçamentárias ao Itamaraty limitaram a atuação do órgão e afetaram a continuidade da política externa. Em 2015, a imprensa noticiou que o MRE divulgou uma circular aos diplomatas lotados no exterior informando que os recursos enviados cobririam apenas salários, obrigações trabalhistas de funcionários contratados locais e uma parcela de dívidas pendentes de outros meses. Desse modo, não haveria dinheiro para garantir a manutenção das repartições, como energia, telefone, aquecimento, internet e alugueis dos servidores. Diversas embaixadas brasileiras corriam esses riscos, tais como as do Japão, Portugal, Estados Unidos, Canadá, Guiana e Benin (MELLO, 2015a).

No mesmo ano, o Brasil havia acumulado cerca de R\$ 3,5 bilhões de dívidas com organizações internacionais. Dentre elas, destacam-se a ONU (R\$ 900 milhões), o BID (R\$ 156 milhões), o FOCEM (R\$ 460 milhões), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) (R\$ 500 milhões), Organização Mundial da Saúde (OMS) (R\$ 50 milhões), e a FAO (R\$ 40 milhões) (WAACK; TELES, 2015; GAZETA DO POVO, 2016). Em relação à ONU, a dívida era tão substantiva que o Brasil era o segundo maior devedor da entidade, perdendo apenas para os Estados Unidos (GAZETA DO POVO, 2016). Nota-se também a dívida com a FAO, organização dirigida por Graziano e fundamental para as pretensões brasileiras de seguir influenciando a agenda internacional de combate à fome e à pobreza, tarefa que se torna muito mais difícil se os compromissos financeiros não estão em dia.

#### **4.7 Redução do ativismo presidencial: perda de intensidade do processo de difusão internacional da agenda social**

À redução das capacidades fiscais e burocráticas do Itamaraty somou-se a redução do ativismo diplomático brasileiro por parte da Presidência da República. As viagens internacionais tornaram-se mais escassas que as de seu antecessor, embora isso não tenha significado que a diplomacia presidencial deixou de ser um elemento importante para a política

externa. Nesse caso, houve também uma mudança de ênfase, tendo em vista que o papel da presidenta no exterior passou a ter um dinamismo menor.

Observando tanto as viagens presidenciais quanto os discursos de Dilma em fóruns internacionais, percebe-se a manutenção dos principais eixos da política externa (integração sul-americana, cooperação Sul-Sul e agenda de combate à fome e à pobreza), mas de modo discreto. Essa timidez aparenta ser reflexo do perfil da presidenta – como já foi destacado em seção anterior deste capítulo – de sua maior predisposição para assuntos domésticos, considerando-se as turbulências que envolveram seu mandato, e da consolidação das políticas de transferência de renda como modelos de sucesso tanto internamente quanto externamente. De qualquer modo – mesmo que as condições domésticas e internacionais impusessem obstáculos – não houve aspiração de Dilma para seguir o curso de expansão do processo de difusão da agenda de combate à fome e à pobreza com intensidade.

Analisando a distribuição das viagens internacionais de Dilma por regiões, ao longo de seus pouco mais de cinco anos à frente do governo, a presidenta realizou 81 viagens e visitou 39 países. Não houve nenhum ano em que a quantidade de viagens foi muito superior aos demais. A média anual girou em torno de 16, número muito próximo daquele auferido no primeiro ano do primeiro mandato: 17. O ano de reeleição foi aquele no qual Dilma realizou o menor número de viagens, apenas 12, e apesar de ser ligeiramente inferior à média, ajuda a reforçar a percepção de que nessas ocasiões o chefe de Estado tende a dar maior atenção à agenda doméstica do que à agenda internacional. De modo geral, pode-se afirmar que a diplomacia presidencial de Dilma foi estável, sendo difícil conjecturar como ela teria evoluído caso a presidenta tivesse continuado no poder até 2018.

Em relação à distribuição de viagens por regiões, identifica-se que a América do Sul continuou sendo uma prioridade da política externa, tendo em vista que foi a região para a qual a presidenta realizou o maior número de deslocamentos: ao todo, foram 30 viagens. Em segundo lugar, aparece a Europa, com 19, refletindo a presença brasileira em fóruns internacionais e relações bilaterais com parceiros tradicionais, sobretudo do ocidente europeu. Em terceiro lugar está a América do Norte, com destaque para os Estados Unidos, país que Dilma visitou oito vezes. Nos primeiros cinco anos de mandato – em 2016, ela viajou uma vez – a presidenta esteve em território estadunidense em sete ocasiões, apenas uma vez menos que Lula quando comparado o mesmo período<sup>85</sup>. Esse número significativo – com as devidas ressalvas de que se

---

<sup>85</sup> Proporcionalmente, considerando o total de viagens dos primeiros cinco anos de mandato, Dilma realizou mais viagens que Lula para os Estados Unidos: 9% x 6%.



incluem viagens em função das participações nas Assembleias-Gerais da ONU, cuja sede é em Nova Iorque – reflete uma tentativa de fortalecimento das relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos<sup>86</sup>. Em quarto lugar, aparece a África, com somente oito viagens e, em seguida, empatados em quinto lugar, aparecem Ásia e América Central. Nesses casos, o baixo número de visitas espelha uma intensidade mais reduzida da cooperação Sul-Sul na diplomacia presidencial, o que pode ter impactado as pretensões brasileiras nos arranjos institucionais dos quais faz parte (BRICS, IBAS, G20) e os objetivos do país de reformar as principais instituições internacionais, tal como o CSNU, visando garantir um assento permanente ao Brasil. Considerando-se que África e Ásia são regiões cujos países podem ser fundamentais no apoio a esses objetivos, sem um engajamento tão grande por parte do chefe de Estado, eles podem ficar comprometidos. Em sexto lugar, está o Oriente Médio, com apenas três, e, em último lugar, a Oceania, com uma. Na tabela 4, é possível visualizar melhor a distribuição de viagens internacionais de Dilma:

Tabela 4 – Viagens internacionais realizadas por Dilma Vana Rousseff (2011-2016)

<b>REGIÃO</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	<b>Total por região</b>
<i>América do Sul</i>	7	4	9	4	4	2	30
<i>Europa</i>	4	4	2	4	5	0	19
<i>África</i>	3	0	5	0	0	0	8
<i>América Central</i>	0	2	0	1	2	0	5
<i>América do Norte</i>	1	3	1	1	3	1	10
<i>Ásia</i>	1	2	1	0	1	0	5
<i>Oriente Médio</i>	1	0	0	1	1	0	3
<i>Oceania</i>	0	0	0	1	0	0	1
<i>Antártida</i>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total por ano</b>	17	15	18	12	16	3	81

Fonte: O autor, com base em dados da Biblioteca da Presidência da República, 2022.

#### 4.7.1 A participação da presidenta nos fóruns internacionais

Um perfil mais contido da diplomacia presidencial também pode ser notado no plano discursivo. É verdade que nos principais fóruns internacionais sob análise (Assembleia-Geral

<sup>86</sup> O fato de Patriota ter sido embaixador do Brasil nos Estados Unidos contribuía para essa direção nas relações bilaterais. No entanto, o escândalo do caso da espionagem da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos abalou essas relações (CASARÕES, 2017).

da ONU, FEM e FSM), Dilma fez importantes menções à agenda de combate à fome e à pobreza no Brasil e sobre os programas sociais (Bolsa Família e Fome Zero), mas com pouca ênfase e sem liderar alguma iniciativa global concreta em relação a esse tema.

No que concerne aos fóruns, Dilma participou apenas uma vez em cada um deles. No FSM, ela esteve presente em 2012; e no FEM, em 2014. A participação de chefes de Estado nesses fóruns é importante porque são espaços que ajudam a formar a agenda internacional a partir de debates sobre temas relevantes, por exemplo, a luta contra a fome e a pobreza. Ou seja, na medida em que o Brasil pretende se manter ativo e seguir liderando as discussões sobre essa temática, a presença dos presidentes é crucial para transmitir a diferentes públicos informações sobre políticas públicas prioritárias que têm sido adotadas no âmbito doméstico. Trata-se de uma ferramenta auxiliar importante para ajudar a convencer distintos atores a respeito da credibilidade do Brasil em relação ao combate à fome e à pobreza, isto é, contribui para o fortalecimento do *soft power* brasileiro. Como afirmou o professor Amâncio Oliveira em entrevista a um jornal, a participação do Brasil no FEM, por exemplo,

[...] aumentaria o cacife do Brasil em outros fóruns distintos. Dado que o Brasil joga todas as suas fichas na liderança instrumental, ou seja, baseada na capacidade de convencimento mais do que no uso da força, a presença nesse tipo de encontro é importante como ativo político. Evidentemente que a presença passiva não agrega muito. É necessário ter um papel de protagonista e de alto nível nos debates lá realizados (WASSERMANN, 2013).

Esse papel do presidente também não deve ser menosprezado em relação ao FSM. Ao longo de seu discurso nesse evento em 2012, Dilma procurou destacar as diretrizes da política externa de seu governo, como as boas relações do Brasil com o seu entorno regional, a importância dos BRICS para reformar a ordem econômica e política global, a valorização da cooperação Sul-Sul e a defesa do multilateralismo e da paz. Nota-se que esses pontos refletem o teor dos programas de governos e planos plurianuais dos governos petistas.

Mas a essência da fala da presidenta girou em torno do tema do desenvolvimento sustentável, tendo em vista que o FSM aconteceu a poucos meses da Rio+20. E ela procurou vincular esse tema à agenda de combate à pobreza: “Ao lado dos objetivos de desenvolvimento do milênio, é necessário estabelecer também os objetivos do desenvolvimento sustentável. Esses objetivos, que abrangem compromissos e metas para todos os países do mundo, têm, no seu centro, o combate à pobreza e à desigualdade [...]” (ROUSSEFF, 2012). Um outro trecho importante foi o papel das administrações petistas na redução da pobreza e da desigualdade e a menção ao PBSM como instrumento para seguir na mesma direção. No entanto, Dilma não fez

referência nem ao Bolsa Família nem ao Fome Zero. Ressalta-se que a palavra “fome” sequer foi citada no discurso.

No FEM de 2014, a conjuntura política doméstica vivenciada pela presidenta era bem distinta daquela de 2012. Tendo rejeitado ir a Davos em anos anteriores – com a justificativa de ter outros compromissos – Dilma finalmente compareceu ao evento acompanhada de integrantes do primeiro escalão do governo<sup>87</sup>, sobretudo como forma de tentar contornar o crescente pessimismo em relação às turbulências econômicas e políticas que assolavam seu governo (WASSERMANN, 2014; MATOSO, 2014). O eixo do discurso da presidenta foi a defesa do tripé macroeconômico (responsabilidade fiscal, controle da inflação e câmbio flutuante), a solidez das reservas internacionais, o alto e constante fluxo de investimento externo direto e a disposição do governo em promover investimentos em infraestrutura por meio de parcerias com o setor privado.

Por outro lado, a agenda de combate à fome e à pobreza foi muito pouco explorada. No início da sua exposição, Dilma mencionou os efeitos da crise de 2008 na economia global e rejeitou a tese de que os países emergentes teriam se tornado menos dinâmicos. Desse modo, reiterou um dos elementos do discurso no FSM, dando como exemplo as transformações sociais ocorridas no Brasil desde o começo do governo Lula. Também salientou a expansão do mercado de consumo de massas e destacou a saída de milhões de brasileiros da condição da extrema pobreza, ou seja, fez apenas uma referência implícita ao PBSM. Além disso, novamente não citou os principais programas de transferência de renda, e a palavra “fome” tampouco apareceu em sua fala.

No fórum mais importante de todos, a Assembleia-Geral da ONU, deve-se frisar que Dilma participou de todas as sessões enquanto esteve à frente da Presidência da República, ou seja, de 2011 a 2015. Entretanto, a tônica dos discursos da presidenta não foi muito diferente daquela apresentada nos outros fóruns. Analisando os cinco pronunciamentos, é possível notar algumas temáticas recorrentes, sempre funcionando como um fio condutor. Além da crise econômico-financeira de 2008, destacam-se as principais diretrizes da política externa: reforma das instituições internacionais (sobretudo, o CSNU, FMI e Banco Mundial); defesa da paz e do multilateralismo; mudanças climáticas e os compromissos assumidos pelo Brasil (a relevância desse tema tornou-se ainda maior em função da realização da Rio+20); e a luta contra a pobreza.

---

<sup>87</sup> Esses integrantes eram os seguintes ministros: Luiz Alberto Figueiredo (Relações Exteriores); Helena Chagas (Comunicação Social); Guido Mantega (Fazenda). Além deles, também estavam Alexandre Tombini (presidente do Banco Central) e o assessor internacional para assuntos internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia,

Curiosamente, uma das maiores prioridades da política exterior – a integração sul-americana e latino-americana – aparece pouco nos discursos presidenciais. Já a agenda de combate à fome e à pobreza, embora seja abordada, é tratada de modo mais marginal quando comparada com as demais diretrizes de política externa.

As referências à crise foram se tornando cada vez mais significativas ao longo dos anos em função do agravamento das condições econômicas do Brasil, marcadas pelo baixo crescimento e pelo fenômeno da “estagflação” (RICUPERO, 2017). Diante desse contexto, Dilma procurava passar uma mensagem de que seu governo estava adotando medidas econômicas eficazes contra os efeitos da crise, mas na sua última participação, em 2015, a presidenta já reconhecia as dificuldades desses esforços:

Por seis anos, buscamos evitar que os efeitos da crise mundial que eclodiu em 2008 no mundo desenvolvido, se abatessem sobre nossa economia e nossa sociedade. Por seis anos, adotamos um amplo conjunto de medidas reduzindo imposto, ampliando crédito, reforçando o investimento e o consumo das famílias. Aumentamos os empregos, aumentamos a renda nesse período. Esse esforço chegou agora no limite, tanto por razões fiscais internas como por aquelas relacionadas ao quadro externo. A lenta recuperação da economia mundial e o fim do superciclo das *commodities* incidiram negativamente sobre nosso crescimento. A desvalorização cambial e as pressões recessivas produziram inflação e forte queda da arrecadação, levando a restrições nas contas públicas. **O Brasil, no entanto, não tem problemas estruturais graves, nossos problemas são conjunturais.** E, diante dessa situação, estamos reequilibrando o nosso orçamento e assumimos uma forte redução de nossas despesas, do gasto de custeio e até de parte do investimento. Realinhamos preços, estamos aprovando medidas de redução permanente de gastos. Enfim, propusemos cortes drásticos de despesas e redefinimos nossas receitas (ROUSSEFF, 2015, grifo nosso).

O final da fala de Dilma elucidava como ela sentia que as conjunturas doméstica e internacional eram um obstáculo às ações do governo, e sua tentativa de expor as medidas que estavam em curso – em uma das maiores arenas internacionais – constituía um dos seus últimos esforços para conter a derrocada de sua administração. Dentro desse conjunto de medidas, incluíram-se os resultados obtidos pelo Brasil na agenda de combate à fome e à pobreza. Porém, os impactos do contexto doméstico e internacional no governo, tornando-o cada vez mais frágil, dificultou uma abordagem mais enfática dessa agenda.

No discurso na Assembleia-Geral de 2011, já em sua parte final, Dilma comentou sobre os resultados do Brasil na luta contra a pobreza a partir do cumprimento dos ODM. Destacou que 40 milhões de pessoas saíram da pobreza e, de modo implícito, fez referência ao PDSM, ao afirmar que seu governo cumpriria a meta de erradicar a extrema pobreza.

Na Assembleia de 2012, a agenda de combate à pobreza foi um tema ainda mais secundário do que no ano anterior. Após falar sobre a crise de 2008, a presidenta mencionou

novamente, de maneira breve, a retirada do grande contingente de pessoas da pobreza, citou rapidamente que o governo atuava vigorosamente nas políticas de inclusão social e salientou o documento final da Rio+20, que associava a agenda de desenvolvimento sustentável à superação da pobreza. A única alusão à fome ocorreu em uma frase: “O mundo pede, em lugar de armas, alimentos, para o bilhão de homens, mulheres e crianças que padecem do mais cruel castigo que se abate sobre a humanidade: a fome” (ROUSSEFF, 2012).

A Assembleia de 2013 foi aquela na qual Dilma fez considerações mais profundas sobre o combate à fome e à pobreza, especialmente porque o tema da sessão era a agenda de desenvolvimento pós-2015<sup>88</sup>. Foi também nessa ocasião em que ela citou nominalmente o Bolsa Família e o PBSM. Após iniciar seu discurso denunciando de modo contundente o escândalo da espionagem por parte dos Estados Unidos e clamando pela criação de um marco civil multilateral para a governança e uso da internet – com a finalidade de assegurar a proteção às liberdades civis, aos direitos humanos e o direito à privacidade – a presidenta abordou a questão da pobreza:

O combate à pobreza, à fome e à desigualdade constitui o maior desafio de nosso tempo. Por isso, adotamos no Brasil um modelo econômico com inclusão social, que se assenta na geração de empregos, no fortalecimento da agricultura familiar, na ampliação do crédito, na valorização do salário e na construção de uma vasta rede de proteção social, particularmente por meio do nosso programa Bolsa Família. Além das conquistas anteriores, retiramos da extrema pobreza, com o Plano Brasil sem Miséria, 22 milhões de brasileiros, em apenas dois anos (ROUSSEFF, 2013).

Em seguida, assim como em 2012, Dilma destacou os resultados da Rio+20, sendo o principal a colocação da pobreza no centro da agenda de desenvolvimento sustentável. E sublinhou o papel dos governos petistas na diminuição da desigualdade: “No Brasil, foi nessa década, que houve a maior redução de desigualdade dos últimos 50 anos. Foi esta década que criamos um sistema de proteção social que nos permitiu agora praticamente superar a extrema pobreza” (ROUSSEFF, 2013).

Em 2014 – embora com menor relevo que no ano anterior – Dilma iniciou seu discurso repercutindo a informação da FAO sobre a saída do Brasil do Mapa da Fome e propagando o PBSM na redução da extrema pobreza. Apesar de realçar que 36 milhões de pessoas haviam superado a condição de miséria desde o início do governo Lula, a presidenta deixou claro que

---

<sup>88</sup> A agenda de desenvolvimento pós-2015 foi debatida na 70ª sessão da Assembleia-Geral da ONU para atualizar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que abarcava o período de 2000-2015. Como resultado dessa sessão, surgiu a Agenda 2030, que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Desse modo, foram criados e renovados 17 objetivos e 169 metas de ação global para serem atingidos até 2030.

somente na sua administração 22 milhões haviam feito esse movimento, o que foi resultado das políticas de transferência de renda, como o PBSM.

Em 2015, a agenda de combate à fome e à pobreza teve um pouco mais de destaque no discurso presidencial, refletindo o contexto de realização da Assembleia, durante a qual foi aprovada a Agenda 2030. Assim como nas sessões anteriores, Dilma vinculou o tema da sustentabilidade à superação da pobreza e da extrema pobreza ao citar a Rio+20 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Novamente, ela citou o Mapa da Fome, o combate à miséria e, pela primeira vez em cinco anos, mencionou a importância do Fome Zero:

Enfatizo que, desde 2003, políticas sociais e de transferência de renda contribuíram para que mais de 36 milhões de brasileiros superassem a pobreza extrema. O Brasil saiu, no ano passado, do Mapa Mundial da Fome. Isso evidencia a eficácia de nossa política, chamada Fome Zero, que agora se transforma no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 2 (ROUSSEFF, 2015).

Em suma, apesar de Dilma ter inserido o tema do combate à fome e à pobreza em seus discursos, ele não consistiu em um dos principais eixos de suas exposições, tendo sido inserido apenas como parte com alguma relevância dentre outros temas. As políticas de transferência de renda tampouco tiveram muito destaque, tendo sido citadas de modo mais breve e pontual, como elementos que ajudaram a impulsionar a redução da pobreza no Brasil. Diante de um cenário em que se discutiam a revalidação dos ODM, transformados em ODS que, por sua vez, foram consolidados na Agenda 2030, esperava-se uma postura mais assertiva – ou mais “altiva” – por parte da presidenta, a principal empreendedora de políticas dentre outros atores relevantes na formação da agenda governamental e na formulação das políticas públicas. Essa menor altivez refletiu-se no processo de difusão internacional da agenda de combate à fome e à pobreza – o qual, embora tenha tido iniciativas incrementais que ajudaram a preservar uma posição internacional relevante ao Brasil – teve sua intensidade reduzida, sobretudo em função do menor protagonismo da presidenta e do enxugamento de recursos e estagnação das capacidades burocráticas.

#### **4.8 Manutenção de iniciativas de difusão e redução das ações e do orçamento da cooperação internacional**

Assim como no governo Lula, os relatórios COBRADI de 2011-2013 e 2014-2016 são

importantes para entender o processo de difusão internacional da agenda de combate à fome e à pobreza no período do governo Dilma. Mas no que concerne a esse tema, esses relatórios – principalmente o de 2014-2016 – são ainda mais detalhados do que os dois primeiros (2005-2009 e 2010). Por um lado, isso é muito positivo porque é possível ter uma dimensão maior e informações mais claras sobre orçamento, gastos com cooperação técnica internacional e modalidades de difusão de políticas (por exemplo, missões, conferências e fóruns internacionais). Por outro, esse fator positivo evidencia uma disparidade em relação aos relatórios anteriores, que não são muito pormenorizados. De qualquer modo, os relatórios referentes à administração de Dilma ajudam a elucidar o argumento de que, apesar de seguir tendo bastante relevância, o processo de difusão internacional de políticas de transferência de renda perdeu força.

O primeiro relatório COBRADI, de 2011-2013, contribui para reforçar a continuidade do processo de maior abertura do Itamaraty à participação de outros atores na política externa. A ABC seguiu contando com a contribuição de técnicos de outros ministérios e agências domésticas para formular e implementar políticas de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, destaca-se a manutenção do papel do MDS como um dos principais atores responsáveis pela difusão das políticas de transferência de renda no exterior. O relatório mostra que

[...] a cooperação executada pelo MDS foi baseada no compartilhamento de experiências por autoridades, especialistas e técnicos do ministério em eventos nacionais e no exterior. Os eventos foram de diversas naturezas, tais como audiências, conferências, debates, encontros, exposições, fóruns, mesas-redondas, missões, oficinas, painéis, reuniões, seminários e workshops. Além disso, o MDS desenvolveu os Seminários Internacionais “Políticas Sociais para o Desenvolvimento” e a recepção de missões bilaterais, em articulação com o MRE (IPEA, 2013, p.36).

O relatório COBRADI de 2014-2016 mostra que houve continuidade do papel do MDS, tendo em vista que descreve praticamente as mesmas modalidades de difusão de políticas. É preciso ressaltar também que os seminários internacionais “Políticas Sociais para o Desenvolvimento” tiveram início em 2012 e, até o início do processo de abertura do *impeachment* de Dilma, em maio de 2016, foram realizados onze eventos desse tipo. Os seminários foram criados para atender a uma demanda crescente de outros países interessados nos programas sociais brasileiros e contou com a participação de organizações internacionais, tais como a FAO, a UNASUL e a Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza (WWP, na sigla em inglês) e outros órgãos domésticos, como a Escola Nacional de Administração Pública (WWP, 2016; BRASIL, 2012b). Em suma, os seminários tiveram um

papel muito importante na difusão internacional das políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o PBSM.

Segundo os dois relatórios COBRADI referentes ao governo Dilma, o MDS esteve envolvido em diversas missões no exterior entre 2011 e 2016, embora se deva ressaltar que o número de participações foi reduzido pela metade nesse período. Em 2011, foram 88 missões; em 2012, 73; em 2013, 59; em 2014, 55; em 2015, 48; e em 2016, 44. Essas missões consistiram na participação em eventos organizados por outros países e organizações regionais e internacionais, tais como o MERCOSUL, a UNASUL, o BID, a FAO, a OIT, o PNUD e o Banco Mundial. Além disso, o MDS também recebeu missões de delegações estrangeiras, que seguiram a mesma tendência das missões realizadas ao exterior, já que a quantidade caiu no período. No total, houve 147 missões no Brasil, divididas da seguinte forma: 57 em 2011, 49 em 2012 e 41 em 2013.

Em relação a outros atores domésticos que participam da cooperação internacional sobre a agenda de combate à fome e à pobreza – a qual, como já dito no capítulo anterior, é uma das quais compõe a cooperação humanitária brasileira – ambos os relatórios também convergem. Além do próprio MRE (por meio da CGFOME e da ABC), destacam-se o Ministério da Saúde, a Força Aérea Brasileira e a CONAB. Além disso, os dois exaltam o papel da CGFOME e enumeram uma série de ações e práticas de cooperação que contribuíram para difundir as políticas de combate à fome brasileiras.

O relatório COBRADI de 2011-2013 aponta que essas ações ocorreram tanto no curto prazo, tais como o envio de cestas básicas e medicamentos e contribuições financeiras para organizações internacionais, quanto no médio prazo. Nesse último caso, o Brasil procurou compartilhar sua experiência em políticas públicas com outros países, como o DHAA. Além dele, exalta-se o Programa Purchase from Africans for Africa (PAA Africa), inspirado no PAA brasileiro e que começou a funcionar em 2012 – após compromisso estabelecido em 2010 no Diálogo Brasil-África – a partir de uma iniciativa conjunta entre a FAO, o PMA, e os governos do Brasil e do Reino Unido (IPEA, 2013; VERDÉLIO, 2014). As contribuições financeiras que o Brasil deu à FAO destinaram-se principalmente à implementação do PAA Africa, à Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome 2025 e à promoção da participação da sociedade civil em ações internacionais que fortaleçam a área de segurança alimentar e nutricional dos países.

O relatório de 2014-2016 é ainda mais específico quanto às ações desenvolvidas pelo governo brasileiro. Alguns exemplos são: i) participação de técnicos da Conab em Conferências Regionais da FAO para compartilhar práticas sobre políticas de segurança alimentar e extrema



pobreza; ii) participação do MDS em oficinas sobre o conceito de desenvolvimento social e inclusivo na Agenda de Desenvolvimento pós-2015; iii) promoção de palestras por funcionários do MDS sobre a experiência brasileira no combate à extrema pobreza; iv) participação de técnicos do MDS em seminários internacionais do PAA, visando compartilhar o funcionamento do programa com países da América Latina e África; v) participação de técnicos do MDS em um seminário internacional sobre o êxito do Brasil na luta contra a fome, do qual participaram uma série de países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento; vi) realização de oficina no Brasil para compartilhar o Bolsa Família, PBSM e Cadastro Único com países africanos.

A essas ações somaram-se outras iniciativas relevantes e inseridas em uma dimensão mais abrangente, o que contribuiu para que o Brasil mantivesse um papel importante na agenda internacional de combate à fome e à pobreza, gerando ganhos diplomáticos. O primeiro exemplo foi o fato de o país ter se tornado sede do “Centro de Excelência contra a Fome”, criado em 2011 e que faz parte do PMA da ONU. O Centro promove diálogo para formular políticas públicas, desenvolver capacidades e fornecer assistência técnica no eixo Sul-Sul. Seu objetivo é “aproximar países que enfrentam problemas similares nas áreas de segurança alimentar e nutricional, com foco especial em programas de compra local para a alimentação escolar ligados à agricultura familiar e à nutrição” (PMA, 2022). Desse modo, o Centro acaba servindo como um meio para promover as políticas brasileiras de segurança alimentar (VIANNA, 2017).

Um segundo exemplo foi a criação do WWP em 2013, resultado de uma iniciativa conjunta integrada pelo Banco Mundial, pelo IPC-IG, pelo IPEA e pelo MDS. O WWP possui um papel fundamental na difusão das políticas sociais brasileiras, considerando-se que entre os anos de 2014 e 2017, a entidade disseminou as soluções implementadas pelo Brasil para combater a pobreza. Além disso, buscou promover o intercâmbio de conhecimento entre formuladores de políticas públicas de vários países (WWP, 2022). O relatório de atividades do WWP de 2013-2017 informa claramente que a iniciativa surgiu a partir da decisão do governo brasileiro de aperfeiçoar o compartilhamento de seus modelos de política social com outros países. Havia uma necessidade de produzir *briefings* e relatórios sobre essas políticas brasileiras, como o Bolsa Família e o Cadastro Único, tarefa cumprida pelo WWP. Outras atividades de destaque são os seminários internacionais e *webinars*, essenciais para impulsionar a difusão das boas práticas políticas brasileiras no exterior:

Ao apoiar seminários internacionais presenciais e virtuais (*webinars*), a iniciativa também estimula o diálogo entre os diversos países. Esse intercâmbio de

conhecimentos é uma via de mão dupla. Por um lado, possibilita que as pessoas da América Latina, África e muitas outras regiões aprendam com as experiências pioneiras das políticas brasileiras, como o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único. Por outro, o intercâmbio elucida outras realidades para os formuladores de políticas brasileiros, ampliando suas perspectivas sobre os desafios futuros e proporcionando informações diversas sobre outros contextos, que podem ser usadas como inspiração para transformar a realidade no Brasil (WWP, 2017, p.15-16).

O Brasil também participou de fóruns internacionais sobre segurança alimentar e nutricional, tendo exercido um papel ativo. Vianna (2017) destaca dois deles: i) a II Conferência Internacional de Nutrição, realizada em 2014 e organizada pela FAO e pela OMS, na qual o país consistiu em um dos principais atores para fortalecer o mandato da FAO e para levar adiante a proposta da Década de Ação sobre Nutrição 2016-2025<sup>89</sup>, aprovada em 2016 na Assembleia-Geral da ONU; ii) a iniciativa Nutrição para o Crescimento (N4G, na sigla em inglês), organizado pelo governo do Brasil, do Reino Unido e pela ONG Children's Investment Fund, e que ocorreu pela primeira vez em 2013.

O Brasil sediou o segundo evento no Rio de Janeiro, em março de 2016, organizado em conjunto com os governos do Reino Unido e do Japão. Nessa ocasião, os participantes reconheceram a liderança brasileira no combate à má nutrição. Entretanto, Vianna (2017) argumenta que, embora o evento tenha ampliado a visibilidade sobre o tema da nutrição, o modo improvisado como a promoção da conferência ocorreu – especialmente em função da conjuntura política nacional conturbada – atrapalhou a exploração da imagem do Brasil como um ator internacional importante na definição da arquitetura global sobre o tema.

A despeito disso, o anúncio da FAO, em 2014, de que o Brasil havia saído do mapa da fome ajudou a consolidar a credibilidade do país no exterior em relação ao combate à fome. No relatório divulgado pela instituição, destacam-se a importância do Fome Zero, do Bolsa Família, do PAA e do PBSM, e o fortalecimento das capacidades estatais do Brasil no campo da segurança alimentar, a partir da criação de marcos legais e institucionais (já abordados no capítulo 3) que permitiram o desenvolvimento, com êxito, de políticas de combate à fome (FAO, 2014).

Todas essas ações e iniciativas citadas refletiram um papel crescente do Brasil como ator central na agenda de luta contra a fome e a pobreza, que, como dito no capítulo anterior, se iniciou no governo Lula e culminou com a eleição de José Graziano como Diretor-Geral da FAO, em 2011. Se sua presença como representante regional já havia contribuído para

---

<sup>89</sup> Essa iniciativa foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU em 2016 para reafirmar o compromisso de erradicação da fome no mundo e conclama que várias agências da ONU, como a FAO, a UNICEF, a OMS e o PMA encabeçam a implementação de políticas para atingir esse objetivo.

amplificar a plataforma das políticas de combate à fome brasileiras, sua alçada ao cargo mais alto da instituição significou ganhos importantes porque “[...] refletiu muitos elementos importantes da política externa brasileira, incluindo o foco na cooperação Sul-Sul e o incentivo ao uso de cooperação técnica – ambas podem ser entendidas como um aumento da legitimidade do Brasil e maior poder para levar a FAO para sua própria direção” (FARIAS, 2018, p.153)<sup>90</sup>.

Também se verificaram outros ganhos diplomáticos com a eleição de Graziano. De acordo com Pomeroy, Suyama e Waisbich (2020), sua vitória teria ajudado a gerar maior consciência sobre o modelo brasileiro na FAO e maior participação de especialistas brasileiros entre o pessoal técnico da organização. Além disso, diferentes atores brasileiros envolvidos nas políticas de segurança alimentar – incluindo setores da sociedade civil ligados a essa agenda – passaram a atuar de maneira mais incisiva junto à FAO, apoiando a gestão de Graziano e a difusão das políticas brasileiras por meio de um maior fluxo de recursos públicos para a implementação de projetos trilaterais envolvendo o governo e a instituição.

A continuação da campanha e o processo eleitoral que garantiram a vitória de Graziano são exemplos que ilustram os ganhos diplomáticos e que ajuda a construir a legitimidade internacional brasileira. A campanha foi sendo intensificada desde o início da administração de Dilma, e o Itamaraty instruiu as embaixadas brasileiras a priorizarem a disputa pelo comando da FAO (ANTUNES, 2011). Em janeiro, o Brasil protocolou oficialmente a candidatura de Graziano à FAO e, como dito no capítulo anterior, já contava com o apoio dos países da América do Sul (MERCOSUL e UNASUL) e da CPLP (PARAGUASSÚ, 2011). Em fevereiro, Graziano iniciou uma série de viagens para fortalecer sua candidatura à FAO, dentre elas, uma à África, para participar da Cúpula da União Africana, e cujos custos foram bancados pelo Tesouro Nacional, tendo em vista que a candidatura era oficial do governo (ANTUNES, 2011; DOMINGOS, 2011). Em março, em evento no Itamaraty, o governo brasileiro apresentou Graziano oficialmente aos embaixadores que viviam no Brasil (GIRALDI, 2011a). Aproximadamente duas semanas antes da eleição, que ocorreu no fim de junho, o chanceler Patriota e Graziano viajaram aos Estados Unidos para participar de sessão na Assembleia-Geral da ONU e aproveitaram para realizar reuniões bilaterais (GIRALDI, 2011b). Faltando em torno de uma semana para a eleição, o governo enviou uma comitiva composta por Patriota e representantes do MDS, do Ministério da Agricultura, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário para dar um impulso final à campanha (ROSSI, 2011; GIRALDI,

---

<sup>90</sup> [...] reflected many important elements of Brazil’s foreign policy, including the South-South focus and an incentive for the use of technical cooperation – all of which can be read as an increased legitimacy for Brazil and power to push the FAO’s direction in its favour.

2011c).

Na construção dessa campanha bem-sucedida, Farias (2018) ressalta como a cooperação técnica ajudou a aumentar a projeção do Brasil na FAO, constituindo-se como um fator importante no processo eleitoral. A autora sustenta que houve uma alta probabilidade de que a grande *expertise* nacional em agricultura e o compartilhamento dessas técnicas com os países recipientes tenha-os levado a apoiar o pleito brasileiro na FAO. Ou seja, a vitória de Graziano contra seu concorrente espanhol, Miguel Cuyaubé, parece ter sido fortemente beneficiada por países com os quais o Brasil possuía acordos de cooperação em agricultura.

A reeleição de Graziano na FAO, em 2015 – a despeito das turbulências políticas domésticas que assolavam o governo Dilma e da retração da política externa ao longo dos dois mandatos presidenciais – ocorreu sem que houvesse a necessidade de o governo empreender grandes esforços na campanha, afinal o candidato brasileiro concorria sozinho. Ainda assim, diplomatas brasileiros foram instruídos pelo Itamaraty para que concentrassem parte de suas agendas para reeleger Graziano, que já havia obtido apoio dos países da CELAC. Além disso, o governo montou uma equipe de coordenação em Brasília exclusivamente para esse fim. Após a confirmação da vitória do brasileiro, Dilma exaltou sua importância para a difusão das políticas brasileiras: “A eleição de Graziano comprova suas sólidas credenciais e importante contribuição para as políticas de combate à pobreza, em especial o Programa Bolsa Família, que faz do Brasil referência internacional” (FOLHA DE S.PAULO, 2015).

Apesar das iniciativas implementadas e das vitórias eleitorais na FAO, as condições domésticas prejudicaram a liderança global brasileira na agenda de combate à fome e à pobreza. Nesse sentido, deve-se destacar a diminuição da intensidade das atividades de cooperação, observadas por meio de consulta no Concórdia, e a redução dos gastos com cooperação internacional durante o governo Dilma, demonstradas pela ABC, pelos relatórios COBRADI, pela publicação sobre a cooperação Sul-Sul no orçamento federal, realizada pelo centro de estudos Articulação Sul, pelo sistema de Dados Abertos do governo federal e pelo relatório sobre política externa confeccionado pela CRE do Senado.

Seguindo os mesmos critérios de busca utilizado na base de dados do Concórdia – como explicitado nos capítulos anteriores – foram feitas pesquisas utilizando como palavras-chave: “bolsa família”, “fome zero”, “plano brasil sem miséria”, “combate à fome” e “combate à pobreza”. Na consulta sobre o “bolsa família” foi encontrado apenas um registro de ajuste complementar a acordo de cooperação técnica com Honduras. Nos casos do “fome zero” e do “plano brasil sem miséria”, não foi encontrado nenhum.

Em relação ao “combate à fome”, o panorama altera-se. Há 17 registros de atividades de cooperação: oito ajustes complementares a acordos de cooperação técnica, quatro memorandos de entendimento, um comunicado conjunto, um programa executivo, uma carta de intenções, uma reunião da CPLP e um ajuste administrativo a aplicação de acordo. Não obstante a menor intensidade das atividades de cooperação, no quadro 7, é possível notar uma concentração de atos internacionais direcionados a países do eixo Sul-Sul.

Quadro 7 – Tipos e quantidade de atos internacionais sobre “combate à fome”, por região (2011-2016)

TIPO DE ATO	África	América Central	América do Sul	Ásia	Europa	Organizações Internacionais
<i>Ajuste Administrativo</i>	-	-	-	-	1 (Portugal)	-
<i>Ajuste Complementar</i>	1 (Moçambique)	2 (Honduras)	5 (Equador; Colômbia; Peru)	-	-	-
<i>Carta de Intenções</i>	-	-	-	-	1 (Reino Unido)	-
<i>Comunicado Conjunto</i>	-	-	-	1 (China)	-	-
<i>Memorando de Entendimento</i>	3 (Burundi; Egito; Tunísia)	-	-	-	1 (Espanha)	-
<i>Programa Executivo</i>	-	-	-	-	-	1 (FAO)
<i>Reunião Ordinária</i>	-	-	-	-	-	1 (CPLP)

Fonte: O autor, a partir de dados do Concórdia, do MRE, 2022.

Finalmente, no que se refere ao “combate à pobreza”, localizaram-se sete registros: um ajuste complementar a acordo de cooperação técnica, dois comunicados conjuntos, três memorandos de entendimento e um programa executivo. Embora atores do eixo Sul-Sul tenham continuado figurando como principais destinatários da CID brasileira – como pode ser visto no quadro 8 – novamente observa-se uma menor intensidade das atividades de cooperação relacionadas à agenda de combate à fome e à pobreza.

Quadro 8 – Tipos e quantidade de atos internacionais sobre “combate à pobreza”, por região (2011-2016)

<b>TIPO DE ATO</b>	<b>América do Sul</b>	<b>Ásia</b>	<b>Europa</b>	<b>Organizações Internacionais</b>
<i>Ajuste Complementar</i>	-	1 (Timor Leste)	-	-
<i>Comunicado Conjunto</i>	1 (Uruguai)	1 (China)	-	-
<i>Memorando de Entendimento</i>	-	-	2 (Reino Unido; Suécia)	1 (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental - CEDEAO)
<i>Programa Executivo</i>	-	-	-	1 (IICA)

Fonte: O autor, a partir de dados do Concórdia, do MRE, 2022.

Essa percepção é compartilhada por Papi e Medeiros (2017), que também apontam um refluxo do ativismo diplomático no campo das políticas sociais a partir de 2013, ano em que o governo Dilma passou a sofrer com as crises política e econômica internas. Os autores mostram que, em 2012, o MRE havia desenvolvido 67 projetos de cooperação técnica na área social, número que caiu para 25 em 2013, nove em 2014 e teve leve aumento em 2015, indo para 13. Ou seja, se analisado todo o período, a quantidade foi reduzida em aproximadamente cinco vezes. Vale notar também que também houve diminuição dos projetos firmados com países do eixo Sul-Sul. Dos 67 projetos em 2012, 55 foram direcionados a esses países; em 2013, foram 22 do total de 25; e em 2014, seis de nove.

Esse quadro de retração também pode ser visto em relação às capacidades fiscais do Itamaraty, considerando-se que “na perspectiva da atuação brasileira na agenda de cooperação para o desenvolvimento, tanto do ponto de vista orçamentário/financeiro, quanto do ponto de vista político/normativo, houve também nítido recuo” (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; ALMEIDA, 2015, p.7). Como dito anteriormente, a redução da capacidade orçamentária foi identificada por meio de várias fontes. Segundo a própria ABC, no seu balanço de gestão 2000-2014, a execução financeira da instituição apresentou queda constante. Em 2011, o valor era de R\$ 27.003.724, enquanto em 2014, ele havia caído mais de três vezes, atingindo R\$ 7.099.064. Os relatórios COBRADI de 2011-2013 e de 2014-2016 também mostram redução dos dispêndios com a CID, apesar de ter havido aumento em 2012 e em 2016<sup>91</sup>. Em 2011, foram gastos R\$ 985.253.701, e em 2015 esse valor chegou a R\$ 366.446.637.

Embora a cooperação técnica tenha seguido como um componente fundamental da

<sup>91</sup> Em 2016, houve um salto significativo para R\$ 3.177.057.336. Segundo o relatório de 2014-2016, isso ocorreu devido ao pagamento de parcelas atrasadas de dívidas a organizações internacionais.

agenda de CID e os projetos tenham mantido a característica de não imposição de condicionalidades ou amarras aos países recipientes, houve uma evidente queda na quantidade de novos acordos assinados pelo Brasil no governo Dilma (FARIAS, 2018). No portal de dados abertos do governo federal, é possível verificar essa queda na quantidade de projetos e atividades de cooperação. Em 2011, havia 401, número que foi caindo constantemente até 2016, quando atingiu apenas 48 (BRASIL, 2022).

A redução das atividades de cooperação, aliadas à diminuição de recursos orçamentários, foi bastante sentida nas relações com os países africanos, uma região crucial para a política de cooperação Sul-Sul brasileira (WESTMANN, 2017). O orçamento dos programas de cooperação havia caído 25% desde 2012 até 2014 e, enquanto a ABC possuía 253 projetos ou atividades de cooperação na região em 2010, em 2014 esse número havia sido reduzido a 161. As doações humanitárias do Brasil ao continente também sofreram redução. De 2010 a 2012, elas saltaram de US\$ 4,11 milhões a US\$ 65 milhões, mas em 2014, elas já haviam caído consideravelmente, atingindo US\$ 11,9 milhões (MELLO, 2015b). Essa diminuição da ênfase da política externa brasileira para a África refletiu-se também na agenda de combate à fome e à pobreza para a região, comprometendo a estratégia de o país aumentar ou ao menos manter seu *soft power* no cenário internacional.

Em relação à cooperação humanitária, há divergências metodológicas entre as fontes selecionadas citadas anteriormente, mas há convergência na identificação de queda dos gastos nessa área. O relatório COBRADI 2011-2013 aponta a mesma tendência dos dispêndios com a CID, ou seja, há aumento em 2012 e depois queda no ano seguinte. Em 2011, o valor era de R\$ 121.271.980, e em 2013 havia passado para R\$ 46.813.527. É preciso destacar que a CGFOME foi responsável por grande parte desses gastos no período, respondendo por 96,2% do total. Porém sua contribuição também caiu, indo de aproximadamente R\$ 117 milhões em 2011 para R\$ 45 milhões em 2013.

A publicação do Articulação Sul – que utiliza dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) – descreve que as ações de cooperação humanitária estão relacionadas “a narrativas de combate à fome internacional, participação da sociedade civil, direitos de migrantes e refugiados e resposta a emergência e desastres. Incluem, ainda, ações de apoio à integração e à cooperação internacional na agricultura familiar e na reforma agrária” (ARTICULAÇÃO SUL, 2018, p.80). Nesse relatório, no campo da cooperação internacional

humanitária, as ações internacionais de combate à fome<sup>92</sup> compreendem em torno de 70% do total de gastos, que atingiram aproximadamente R\$ 320 milhões entre 2000 e 2016. No período entre 2011 e 2016, o gráfico não permite visualizar os valores exatos, mas é possível verificar tendência de queda, com exceção de 2014, quando os números superaram aqueles de 2011.

Finalmente, o relatório da CRE do Senado, formulado com base em dados fornecidos pelo Itamaraty em 2016, aponta um quadro de restrição orçamentária, também com a exceção do aumento em 2014. Em 2011, o orçamento da cooperação humanitária era de aproximadamente US\$ 22 milhões, tendo caído para cerca de US\$ 1,5 milhão em 2015 (BRASIL, 2016).

Em suma, o processo de difusão internacional dos programas sociais brasileiros foi mantido, tendo contado com iniciativas que continuaram o trabalho que já vinha sendo implementado. Porém, tais iniciativas ocorreram mais por esforços da diplomacia brasileira do que pelo engajamento da presidenta Dilma, cujo perfil de atuação externa mais contido, aliado ao quadro de corte de gastos do Itamaraty e de redução das atividades de cooperação internacional, impediram um maior impulsionamento da estratégia de difusão internacional das políticas de transferência de renda. Vianna (2017) resume a importância da alocação de recursos orçamentários para impulsionar a agenda de segurança alimentar, a qual deve ser mantida como diretriz da política externa para fortalecer o *soft power* brasileiro:

[...] é preciso ter presente que uma política externa ativa demanda alocação de recursos humanos e financeiros condizentes, não apenas para sustentar a participação nos foros negociadores regionais e internacionais, como para permitir a continuação de projetos de cooperação brasileira. As restrições às contribuições financeiras internacionais do Brasil, bem como sua falta de previsibilidade, prejudicam a continuidade de projetos e programas em SAN, cujos resultados dependem de compromisso sustentado e de médio prazo. O potencial de cooperação horizontal brasileira em SAN [...] pode apenas ser concretizado a partir de investimentos no setor.

Em termos de política externa [...] a agenda de SAN deve-se consolidar como diretriz de PEB<sup>93</sup> para além de clivagens políticas internas, por se constituir em verdadeira agenda positiva em que o Brasil pode exercer papel de protagonista, com muito a contribuir para medidas globais e para a redução da insegurança alimentar e nutricional em seu entorno regional e em outros países em desenvolvimento. **Trata-se de efetivo instrumento de poder brando de que dispõe a PEB**, que, integrado a outros conceitos norteadores de atuação internacional do país, reforça a construção de foros democráticos internacionais e pode expandir sua esfera de influência, sua parceria com países em desenvolvimento e com organismos internacionais (VIANNA, 2017, p.193-194, grifo nosso).

Em outras palavras, uma política de austeridade fiscal em relação à CID representa um

<sup>92</sup> Esses gastos foram efetuados quase que totalmente pelo MRE e pelo MDS, à exceção de 2010, quando o Ministério da Saúde também contribuiu com quase R\$ 2 milhões (ARTICULAÇÃO SUL, 2018).

<sup>93</sup> Sigla para “Política Externa Brasileira”.



obstáculo à consolidação do papel do Brasil como líder global da agenda de combate à fome e à pobreza. Todavia, tal política não é o único fator. Uma certa inércia por parte do principal empreendedor de políticas – o(a) presidente(a) da República – que, incapaz de promover alterações mais profundas na política externa devido a condições domésticas e internacionais adversas, também limita a atuação da burocracia estatal, que se vê diante da ausência de diretrizes claras e apenas promove o seguimento do curso da política exterior.

Essa visão é corroborada por Burges e Bastos (2017), que apontam que a liderança do(a) presidente(a) é fundamental para viabilizar inovações na política externa. Para os autores, é necessário um engajamento presidencial claro e direto para que tais inovações ocorram, ou seja, a burocracia do Itamaraty necessita de atenção e autoridade por parte da Presidência da República, caso contrário, “na ausência de um compromisso sério do Palácio do Planalto, a política externa brasileira continua à deriva em qualquer direção que já estivesse seguindo” (BURGES; BASTOS, 2017, p.287, tradução nossa)<sup>94</sup>. No caso do governo Dilma, um exemplo que ratifica esse argumento é a tentativa, por parte do Itamaraty, de seguir conduzindo a política externa para a cooperação Sul-Sul, apesar do desinteresse da presidenta (BURGES, BASTOS, 2017). Marcondes e Mawdsley (2017) seguem a mesma direção, ao afirmarem que a perspectiva de Dilma sobre a agenda Sul-Sul era distinta daquela de Lula e do ministro Amorim. Para a presidenta, o eixo Sul global não tinha tanta importância do ponto de vista geopolítico; em vez disso, era tido mais como um bom mercado para os produtos brasileiros.

Portanto, ainda que algumas iniciativas importantes para o combate à fome e à pobreza tenham sido implementadas e outras tenham seguido seu curso, mantendo de alguma forma o processo de difusão dos programas sociais brasileiros, a redução das missões do MDS, do orçamento da ABC e dos projetos e atividades de cooperação internacional e do papel da Presidência da República atrofiaram o *soft power* brasileiro.

Mesmo que a expectativa de *lock in* dos programas sociais no exterior tenha, em certa medida, sido preservado até a reeleição de Dilma, após seu *impeachment*, as mudanças implementadas por governos subsequentes evidenciam uma debilitação do processo de difusão internacional do Bolsa Família e do Fome Zero e, conseqüentemente, do *soft power*. O esfacelamento do governo Dilma, incapacitado diante das adversidades políticas e econômicas surgidas nos planos doméstico e externo, colocou em xeque as conquistas obtidas pelo Brasil no cenário internacional. A expectativa de *lock in*, que era o alicerce da agenda de combate à

---

<sup>94</sup> Absent serious engagement from the Planalto Palace, Brazilian foreign policy continues to drift in whatever direction it was already following.

fome e à pobreza, garantindo a legitimidade dos programas sociais brasileiros no âmbito doméstico a partir de sua disseminação externa, perdeu-se.

Em 2013, um ano antes das eleições, o então senador Aécio Neves protocolou um projeto de lei no Senado (PLS 448/13)<sup>95</sup> que visava incorporar o Bolsa Família à LOAS. Segundo Neves, o objetivo era transformar o programa social em uma “política de Estado”, fazendo com que ele fosse menos suscetível a pressões de governantes e a manipulações políticas e eleitorais (BAPTISTA, 2013). A posição do senador elucida justamente a expectativa de *lock in*, ou seja, em virtude do êxito do Bolsa Família obtido a partir de sua vinculação nos âmbitos doméstico e internacional, propunha-se uma espécie de “blindagem” para evitar que ele fosse desconstruído.

No entanto, o governo de Jair Bolsonaro, iniciado em 2018, substituiu o programa por outro, o “Auxílio Brasil” (GOMES, 2021). Além disso, logo no início de seu mandato, em 2019, Bolsonaro pôs fim ao CONSEA (MAZUI, 2019), seguindo o desmonte das políticas de combate à fome e à pobreza, que já tinham sofrido desgaste dentro do Itamaraty após decisão do governo de seu antecessor, Michel Temer, extinguir a CGFOME durante a gestão de José Serra no ministério, em setembro de 2016 (FOLHA DE S.PAULO, 2016). O esvaziamento da CGFOME já vinha ocorrendo depois que seu antigo diretor, Milton Rondó Filho, foi exonerado do posto em junho de 2016 (VALENTE, 2016).

---

<sup>95</sup> Após passar por algumas comissões, sofrer vários pedidos de requerimento e demora na tramitação, em função do término da legislatura em 2018, o projeto foi arquivado nesse ano.

## 5 A AGENDA SOCIAL DA POLÍTICA EXTERNA (1995-2016): UM BALANÇO COMPARATIVO

A construção da agenda de combate à fome e à pobreza brasileira e a sua inserção no âmbito da política externa em todo o período analisado (1995-2016) seguiram um processo incremental. As políticas de transferência de renda inauguradas no governo FHC, a participação brasileira nos debates da agenda internacional sobre o tema do desenvolvimento social e as reformas institucionais implementadas no MRE constituíram um conjunto de eventos que tiveram uma sequência evolutiva no governo Lula e, em certa medida, no governo Dilma. As diferenças conjunturais de natureza doméstica e internacional foram determinantes para que houvesse um desenvolvimento profundo daquelas dimensões no governo Lula. Ou seja, conjunturas favoráveis permitiram uma evolução sem precedentes da agenda de combate à fome e à pobreza internamente, pavimentando o caminho para que ela pudesse ser difundida internacionalmente. No governo Dilma, o processo de evolução seguiu até certo ponto enquanto tais conjunturas continuaram permissivas, especialmente no primeiro biênio do primeiro mandato, porém se tornaram hostis à manutenção da sequência evolutiva.

Desse modo, verifica-se que o sequenciamento do processo em todo período não é linear. O governo FHC consolidou a rede de proteção social e deu início à vinculação das políticas sociais à política externa, mas isso não ocorreu de modo aprofundado. No governo Lula, aquele processo atingiu seu ápice, quando a convergência das três correntes da política (problemas, política e políticas) abriu janelas de oportunidade aproveitadas pelo principal empreendedor político, o presidente Lula. Dessa forma, houve condições para difundir a agenda de combate à fome e à pobreza brasileira por meio dos principais programas sociais (Bolsa Família e Fome Zero), de modo a elevar o Brasil a uma posição de protagonista dessa agenda no cenário internacional, fortalecendo seu *soft power* e gerando a expectativa de *lock in* ao legitimar tais programas no âmbito doméstico. No governo Dilma, houve continuidade do processo e algumas medidas incrementais, mas que acabaram sofrendo os efeitos negativos do ambiente político doméstico e internacional.

As diferentes conjunturas que integram as correntes da política estabelecem as variáveis de comparação entre os três governos. Nesse sentido, de acordo com o que foi analisado individualmente em cada um dos capítulos, é preciso verificar as semelhanças e diferenças entre a composição da agenda governamental (os programas de governo e os planos plurianuais), o

quadro político doméstico e a construção institucional das políticas de assistência social e de segurança alimentar, a agenda de política externa, a evolução das capacidades fiscais e burocráticas do MRE, o papel dos presidentes na inserção externa do tema da fome e da pobreza e, finalmente, os mecanismos de difusão internacional dos programas sociais, especialmente por meio da CID.

### **5.1 O encontro da agenda social com a agenda de política externa nos programas de governo e nos planos plurianuais**

A formação do primeiro programa de governo e do primeiro PPA do governo FHC esteve atrelada essencialmente à consolidação do Plano Real e, conseqüentemente, à estabilidade e crescimento econômicos. Dessa forma, as políticas de combate à fome e à pobreza ocupavam um lugar marginal na agenda de governo. No segundo programa e no segundo PPA, tais políticas ganharam destaque, passando a ser elementos centrais. Isso se deveu sobretudo aos efeitos econômicos negativos que estavam sendo provocados pelas crises financeiras globais ocorridas na segunda metade da década de 1990. Nesse sentido, as políticas de transferência de renda foram utilizadas como instrumentos para mitigar tais efeitos.

Ao contrário do governo FHC, o governo Lula estabeleceu nos seus dois programas de governo e nos dois planos plurianuais o tema da fome e da pobreza como pilares centrais da agenda governamental. Essa temática já consistia em um dos principais eixos da natureza programática do PT, como ficou evidente no projeto do Fome Zero encabeçado pelo Instituto da Cidadania. Colocá-la como uma condição prioritária na agenda política se tratava, portanto, de um passo natural. No governo Dilma, a situação repetiu-se. Verifica-se claramente a manutenção do combate à fome e à pobreza como um traço central da agenda, especialmente o Bolsa Família e o PBSM. Formalmente, não houve recuo na agenda governamental. Pretendia-se continuar ampliando as iniciativas e os investimentos em políticas sociais. Em todos os três governos, a maior parte das propostas da agenda social foi levada adiante ao longo dos mandatos, ou seja, foram integradas concretamente à agenda política e implementadas.

Em relação ao tema da política externa nos programas governamentais e nos planos plurianuais das três administrações, observa-se continuidade na agenda formal de governo. Diretrizes como a defesa do multilateralismo, a integração sul-americana, as reformas das instituições internacionais e a participação de outros atores na formulação da política externa

estiveram presentes em todos os governos. Entretanto, um ponto que distancia o governo FHC dos governos petistas refere-se à vinculação das agendas de assistência social e segurança alimentar à política exterior.

Na administração de FHC, há muito pouca (ou quase nenhuma) conexão entre elas. Praticamente não há menção – apenas nos programas de governo e de modo mais genérico – sobre a agenda social e de combate à fome e à pobreza nas seções sobre política externa. No caso de Lula, principalmente no segundo programa de governo e no segundo PPA identifica-se uma relação mais clara entre o tema da fome e da pobreza e a política externa, tendo em vista que o Brasil havia estruturado o Bolsa Família com relativo sucesso até aquele momento e se projetado como um protagonista no cenário internacional por meio do lançamento da Ação Global contra a Fome e a Pobreza.

No governo Dilma, esse quadro se repetiu. Pelo fato de o primeiro programa de governo ser mais enxuto, não houve uma conexão clara entre a agenda social e de política externa. Porém, no primeiro PPA constava até mesmo previsão de incremento de gastos com cooperação técnica internacional e aumento de ações de cooperação humanitária. No segundo programa de governo e no segundo PPA, havia citações que evidenciavam a importância do combate à fome e à pobreza como elementos centrais das ações diplomáticas. Em suma, como será visto nas próximas seções, formalmente, a vinculação do tema da fome e da pobreza à agenda de política externa ocorreu a partir do governo Lula e foi preservado no governo Dilma.

## **5.2 Os impactos das conjunturas doméstica e internacional na agenda de governo**

As diferentes formas com que as conjunturas domésticas e internacionais afetaram os três governos foram fatores que tiveram um grande peso na formação da agenda política de cada um deles. Inicialmente beneficiado por uma conjuntura doméstica favorável, o governo FHC conseguiu manter a unidade de sua coalizão política, sobretudo em função da estabilidade econômica advinda do Plano Real. Externamente, no momento de sua eleição, ainda não havia as crises que provocariam impactos negativos nos indicadores socioeconômicos. À primeira vista, tratava-se de conjunturas permissivas a propostas de políticas sociais alternativas.

De fato, como foi visto, o governo atuou para consolidar o sistema de proteção social brasileiro e lançou o Comunidade Solidária, que foi desidratado ao longo do tempo e debilitou

as capacidades estatais ao reduzir a interlocução com diferentes segmentos sociais e ao promover o fim do CONSEA. A agenda de combate à fome e à pobreza tampouco era um elemento central na agenda governamental no início do primeiro mandato.

Quando isso ocorreu, no início do segundo termo, a soma de uma conjuntura econômica internacional conturbada a um quadro econômico doméstico igualmente difícil não permitiram que se abrissem janelas de oportunidade por meio das quais o presidente pudesse atuar como um empreendedor político efetivo. Mesmo que outras políticas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás) tenham sido propostas na virada do século XX para o XXI, o tempo ideal para que elas tivessem sido inseridas na agenda de governo já havia passado. Isso dificultou o seu processo de difusão internacional e, por conseguinte, o robustecimento do *soft power* brasileiro, já que o país não havia se posicionado como um líder global do tema de combate à fome e à pobreza, embora tenha participado de modo ativo dos debates sobre ele.

As dificuldades que essas conjunturas trouxeram ao governo FHC beneficiaram o governo Lula. A piora do quadro social, marcada sobretudo pelo aumento da taxa de pobreza, extrema pobreza e do desemprego, os desgastes das reformas econômicas promovidas com base no Consenso de Washington e a ascensão do tema da segurança como prioridade na agenda internacional após os ataques de 11 de setembro, geraram condições para que houvesse mudança de governo, com Lula finalmente triunfando nas eleições após três tentativas malsucedidas.

Tendo como proposta central de sua agenda de governo as políticas de combate à fome e à pobreza, a convergência das conjunturas doméstica e internacional tornaram possível a abertura de janelas de políticas, que permitiram que o presidente atuasse como um empreendedor político fundamental. Sua ênfase nas propostas políticas alternativas, como o Fome Zero inicialmente e depois o Bolsa Família, reproduziu-se também no cenário internacional. Nesse plano, o presidente atuou como líder global da agenda de combate à fome e à pobreza a partir do lançamento de uma iniciativa concreta no seio da ONU, atraindo países desenvolvidos e em desenvolvimento para se juntarem a ela. Ou seja, enquanto se discutiam majoritariamente as implicações dos ataques de 11 de setembro e, posteriormente, a guerra no Iraque, Lula aproveitou para destacar que a fome e a pobreza precisavam ocupar um lugar central na agenda internacional, afinal atacar esses problemas era o que os ODM tinham estabelecido.

Respalado por uma coalizão política sólida e pelas vitórias eleitorais com ampla

margem sobre seus concorrentes, Lula não sofreu obstáculos à implementação de sua agenda de combate à fome e à pobreza, que foi ganhando maior aderência na medida em que os resultados dos programas sociais se mostravam positivos e tinham apoio de organizações internacionais.

Além disso, o fortalecimento das capacidades estatais em relação às políticas sociais foi outro fator de ordem doméstica que possibilitou projetar a luta contra a fome e a pobreza no âmbito global. Aproveitando-se do processo de construção institucional do sistema de proteção social operado durante o governo FHC, a administração de Lula incrementou expressivamente tal processo, dotando o Estado de maiores capacidades burocráticas que fornecessem condições para que a agenda social se estabelecesse como um pilar fundamental das ações governamentais. Exemplos disso foram a criação de novas estruturas relativas aos setores de assistência social e de segurança alimentar, como o MESA, o MDS – que foi criado como substituto do MESA – o SUAS, o SISAN, e a reinstalação imediata do CONSEA como órgão de assessoramento do presidente e de fortalecimento dos canais de diálogo com outros atores estatais e não-estatais.

Desse modo, a ascensão de Dilma à Presidência da República ocorreu em meio a uma conjuntura doméstica favorável. Tendo herdado bons índices econômicos e sociais obtidos ao longo do governo Lula – principalmente no último ano, quando o crescimento do PIB foi substantivo – havia espaço para manter e ampliar a agenda de combate à fome e à pobreza. A conjuntura econômica externa, apesar da crise financeira de 2008, tinha impactado a economia brasileira em 2009, mas no momento de mudança de governo, seus efeitos ainda não eram sentidos de modo tão profundo.

Desse modo, inicialmente, as conjunturas doméstica e internacional eram relativamente permissivas ao prosseguimento do processo de difusão das políticas de transferência de renda brasileiras. Nos dois primeiros anos de mandato, o governo Dilma incrementou a agenda social ao criar o PBSM, a Lei do SUAS, o PLANSAN e consolidar o papel do Brasil no campo da cooperação humanitária. Ou seja, deu seguimento ao processo de construção institucional da assistência social e da segurança alimentar. Todavia, como será visto adiante, essa evolução das capacidades burocráticas não ocorreu no MRE, dificultando a continuidade da difusão internacional das políticas no restante do governo.

Mesmo assim, havia espaço para ampliar a difusão internacional de políticas sociais brasileiras em um estágio inicial. As janelas de oportunidade abertas foram aproveitadas para manter o papel brasileiro de liderança global na agenda de combate à fome, mas isso ocorreu

mais porque se tratava de um processo já em curso e porque o Itamaraty exerceu uma função essencial na campanha brasileira à candidatura da FAO. Nesse processo, a principal empreendedora política – a presidenta Dilma – teve papel reduzido, cedendo espaço aos diplomatas. Nas próximas seções, esse papel será mais bem explorado.

No entanto, a partir de 2013, as mudanças na conjuntura doméstica e os efeitos advindos da crise financeira de 2008 impuseram limites ao governo. As manifestações de junho de 2013 iniciaram um processo de desgaste da administração de Dilma, que foi seguido pela nova configuração do Congresso Nacional nas eleições de 2014 – marcada pelo crescimento de bancadas de parlamentares conservadores e pela reeleição difícil da presidenta. No segundo mandato, continuou-se o esfacelamento do governo, aprofundado pela formação de uma nova agenda em 2015, cuja base consistia em políticas de corte neoliberal que pregavam austeridade fiscal e enxugamento das capacidades burocráticas do Estado. A essa altura, a coalizão política já estava fraturada, sendo bastante difícil de ser recomposta. Dessa forma, o governo foi encerrado de modo traumático, em 2016, com o *impeachment* da presidenta. Essa ruptura controversa que culminou com a ascensão do então vice-presidente Michel Temer e que abriu espaço para a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 geraria uma reversão da expectativa de *lock in* que havia sido produzido nas políticas de transferência de renda ao longo do governo Lula.

### **5.3 Semelhanças e diferenças na implementação das diretrizes da política externa brasileira e o lugar da agenda de combate à fome e à pobreza**

Em linhas gerais, observa-se continuidade nas principais diretrizes da política externa entre FHC, Lula e Dilma. Como já foi ressaltado em relação à agenda da política externa presente nos programas de governo e nos planos plurianuais, tais diretrizes foram implementadas nos três governos: integração regional, tendo como foco o MERCOSUL em um primeiro momento e depois a América do Sul; defesa do multilateralismo e reforma das instituições internacionais (principalmente o Banco Mundial, o FMI e o CSNU); preservação de boas relações com países desenvolvidos; aproximação a países emergentes e desenvolvimento de relações Sul-Sul (sobretudo os demais países que integram o BRICS).

A despeito da manutenção dessas diretrizes, houve mudanças mais profundas no modo como elas foram abordadas na transição do governo FHC para o de Lula. No que concerne à integração sul-americana, o governo Lula realizou mudanças de ênfase. Essa diretriz já era uma



das prioridades da política externa na administração anterior, mas se tornou o eixo central da diplomacia de Lula, tendo se materializado na construção de novos arranjos regionais, como a CASA, a UNASUL (e o CSDS), o ISM e o Programa Mercosul Social. Embora o presidente FHC já tivesse sinalizado um anseio de promover um tipo de integração que fugisse do estrito âmbito econômico-comercial, ao levar adiante aquelas iniciativas, Lula acrescentou uma dimensão político-social definitiva ao regionalismo sul-americano.

De modo geral, o governo Dilma promoveu um recuo do papel internacional do Brasil ao dar menor atenção à agenda de política externa. Embora não tenha promovido mudanças substantivas na integração sul-americana, elas consistiram em ajustes que acabaram tendo saldo mais negativo. Destacam-se o episódio da fuga do senador boliviano ao Brasil, que culminou na demissão do então chanceler Patriota, e a controversa decisão de tornar a Venezuela um membro pleno do MERCOSUL enquanto o Paraguai se encontrava suspenso do bloco após o polêmico processo de *impeachment* do então presidente Fernando Lugo.

O multilateralismo e os anseios por reformas na ordem internacional também apresentaram continuidade. O viés multilateralista da política externa e a ambição de assegurar uma cadeira permanente no CSNU estiveram presentes na agenda diplomática desde o início do FHC. Contudo, suas demandas por reformas das principais instituições financeiras tornaram-se frequentes no segundo mandato, especialmente no último biênio, quando o presidente passou a denunciar os efeitos negativos da “globalização assimétrica”. A ênfase na agenda social doméstica – manifestada pela criação dos novos programas de transferência de renda – refletiu o reconhecimento daqueles efeitos. Igualmente, sinais mais claros de aproximação a países emergentes evidenciaram a preocupação em buscar apoio às reformas pleiteadas pelo Brasil. Um exemplo disso foi o estreitamento de relações com a China, em que o Brasil ofereceu apoio à entrada do país asiático na OMC, que, em troca, defendeu a entrada brasileira em um CSNU reformado.

Embora tenha mantido essas diretrizes, o governo Lula promoveu mudanças na forma como elas seriam cumpridas. A defesa do multilateralismo e das reformas exigiram alterações nos métodos da política externa, que se traduziram mormente em arranjos de geometria variável que garantissem ainda maior legitimidade ao objetivo brasileiro: o G4, o G20 comercial, o BRICS e o IBAS. A conformação desses dois grupos demonstrou como a cooperação Sul-Sul passou a ser um instrumento de projeção do Brasil no sistema internacional, contribuindo para que o país fortalecesse seu *soft power* ao se unir a países emergentes e se colocar como um dos protagonistas dos novos agrupamentos. O IBAS tornou-se também um espaço fundamental para

as pretensões brasileiras de posicionar o tema do combate à fome e à pobreza no centro da agenda internacional.

O governo Dilma realizou apenas mudanças de ajuste em relação ao governo Lula. A defesa do multilateralismo e as demandas por reformas da ordem internacional, sobretudo do CSNU – continuaram sendo prioridades para a política externa brasileira. No âmbito da cooperação Sul-Sul, o IBAS perdeu um pouco de fôlego, enquanto a aposta brasileira no BRICS aprofundou-se com o lançamento do NBD e do ACR. Apesar disso, o crescente papel da China no cenário internacional representou obstáculos à manutenção da posição do Brasil como um *global player*.

A grande mudança que diferencia o governo FHC e o de Lula é a inserção do combate à fome e à pobreza na agenda de política externa. Na administração de FHC, o Brasil atuou segundo a lógica da “autonomia pela participação”, buscando estar presente em todos os debates relevantes que estavam ocorrendo na agenda internacional, principalmente nas conferências promovidas pela ONU. O tema do desenvolvimento social era um desses temas. Nesse caso, a diplomacia brasileira procurou engajar-se, participando ativamente das discussões na Cúpula de Copenhague de 1995 e na sessão da Copenhague +5, em 2000. Esse movimento representou uma certa abertura do Itamaraty à influência de outros atores estatais e não-estatais e tornou claro o compromisso brasileiro com os novos temas globais.

No entanto, com a eleição de Lula, houve uma mudança de objetivo na política externa. A agenda de combate à fome e à pobreza, como afirmou o próprio presidente, passou a constituir um dos pilares fundamentais da ação externa brasileira. Ou seja, o objetivo diplomático não era mais apenas participar dos principais debates. Ao contrário, o Brasil buscava ser um dos líderes globais dessa agenda, mobilizando esforços para que houvesse maior adesão ao cumprimento do objetivo. Nesse caso, como será visto adiante, as reformas institucionais do MRE somadas a uma diplomacia presidencial bastante ativa ajudaram a estabelecer as bases para que esse objetivo pudesse ser alcançado.

Esses elementos são os que marcam a diferença com relação ao governo Dilma. Embora a agenda de combate à fome e à pobreza tenha permanecido como um eixo central e que se tenha preservado a estrutura institucional, a redução de capacidades fiscais e o papel contido da presidenta dificultaram as pretensões brasileiras de continuar aumentando seu *soft power* por meio da liderança global dessa agenda.

#### 5.4 As capacidades fiscais e burocráticas do MRE

O processo de fortalecimento institucional do MRE iniciou-se no governo FHC, foi aprofundado no governo Lula e mantido no governo Dilma. A participação ativa do Brasil na criação de novos regimes, normas e conferências internacionais expôs a necessidade de gerar, no Itamaraty, condições estruturais para trabalhar melhor os novos temas globais. Embora a capacidade fiscal do órgão não tenha crescido quando considerado todo o período do governo FHC, a construção de novos departamentos, como o caso do DHS e da DTS, representou um passo importante para ampliar paulatinamente as capacidades burocráticas do ministério. Entretanto, essas ações não foram acompanhadas por um movimento de aumento do quadro de pessoal, nem por uma expansão da rede diplomática no exterior. A quantidade de vagas ofertadas para o preenchimento de novos cargos de diplomatas via concurso público manteve uma trajetória sem crescimento, e as iniciativas de criação de novos postos diplomáticos foram escassas.

No governo Lula, houve uma expansão significativa das capacidades burocráticas do MRE. Ao longo da gestão do chanceler Amorim, houve quatro alterações regimentais que transformaram a estrutura do ministério para absorver de modo prioritário o tema do combate à fome e à pobreza na agenda de política externa. O símbolo de tal transformação ocorreu com a criação da CGFOME, em 2004, vinculada diretamente à Secretaria-Geral do MRE, maior órgão da hierarquia diplomática, o que evidencia como esse tema passou a ser tratado com grande importância pela diplomacia brasileira. A criação de dois grupos – o Grupo Interministerial de Trabalho para a Implementação do Fórum de Diálogo IBAS, em 2003, e o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional, em 2006 – ajudam a reafirmar o argumento sobre a importância do tema e sinalizam uma maior abertura da política externa à participação de outros atores estatais. A constituição da CGDS no âmbito da ABC também foi uma novidade que representou que os temas sociais deveriam ser tratados com mais cuidado pelo órgão de cooperação.

Finalmente, diferentemente do governo FHC, consolidaram-se a política de aumento da rede diplomática do Brasil no exterior e o projeto de expansão do quadro de funcionários do MRE. A partir de 2006, passaram a ser ofertadas quase uma média de 100 vagas para diplomatas anualmente, o que constitui um ativo importante para a política externa e para o Itamaraty. Stuenkel (2014) explica as razões disso:

O tamanho de seu serviço diplomático é um fator frequentemente negligenciado quando se analisa a capacidade de um país de se engajar internacionalmente. No entanto, isso é muito importante. Estratégias inteligentes desenvolvidas no Ministério das Relações Exteriores no país podem não ter o impacto desejado porque não há funcionários do serviço externo suficientes para implementar a nova política. Negociações bilaterais complexas podem ser afetadas negativamente se os negociadores de um dos lados não tiverem sido devidamente informados devido à falta de pessoal diplomático e de conhecimento no terreno sobre as restrições internas que o outro lado enfrenta (STUENKEL, 2014, tradução nossa)<sup>96</sup>.

Em relação à capacidade orçamentária, observa-se um crescimento constante – embora o pico tenha sido atingido em 2007 – desde o início do primeiro mandato até o final do segundo. Esse movimento mostra a importância de se despender mais recursos financeiros para conseguir absorver mais funcionários e arcar com gastos de novos postos diplomáticos. Sem a expansão das capacidades fiscais e burocráticas, torna-se mais difícil o estreitamento de laços de cooperação internacional, por exemplo, com países africanos, fundamentais para apoiar a causa brasileira de luta contra a fome e a pobreza.

No governo Dilma, o quadro das capacidades burocráticas e fiscais assemelha-se ao do governo FHC. Há uma estagnação do orçamento do MRE ao longo da administração da presidenta, principalmente em função das dificuldades econômicas ocorridas nesse período. As capacidades burocráticas, do ponto de vista da estrutura do ministério, foram mantidas, considerando-se que nenhum decreto de alteração regimental foi editado. Contudo, no que concerne à continuidade da expansão do quadro de funcionários, o governo não fez uso da lei aprovada que permitia que esse movimento acontecesse ainda no início do primeiro mandato, desperdiçando a oportunidade de seguir robustecendo a atuação do MRE. Isso constituiu um fator negativo para a política externa nesse período, como afirma Stuenkel (2012): “à medida que os países emergentes buscam projetar mais influência no cenário internacional, o número reduzido de diplomatas desses países impõe severas limitações à capacidade de operacionalizar novas políticas” (STUENKEL, 2012).

A conjuntura de contração fiscal, o certo desinteresse da presidenta pela política externa e as dívidas acumuladas com organizações internacionais e em pagamentos pendentes em postos diplomáticos dificultaram a implementação do aumento de vagas para diplomatas. Ainda assim, vale ressaltar o esforço do governo de manter praticamente intacta a rede diplomática no

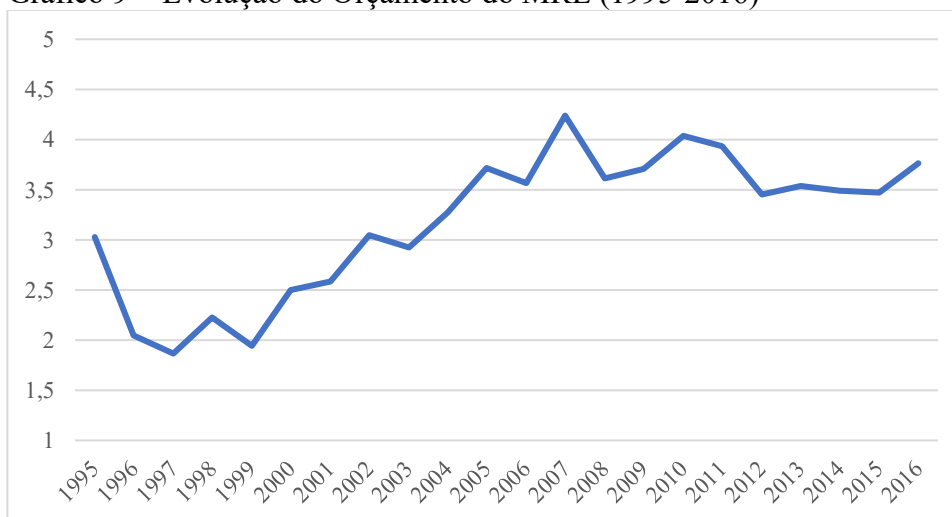
---

<sup>96</sup>The size of its diplomatic service is an often neglected factor when analyzing a country's capacity to engage internationally. Yet it matters greatly. Smart strategies developed at the Foreign Ministry at home can fail to have the desired impact because there are not enough foreign service officers to implement the new policy. Complex bilateral negotiations can be negatively affected if one side's negotiators have not been briefed properly due to a lack of diplomatic staff and on-the-ground knowledge on the domestic constraints the other side is facing.

exterior mesmo diante das dificuldades, tendo em vista que vários postos poderiam ter sido fechados sob a justificativa de economia de gastos.

No gráfico 9, é possível ter uma dimensão geral sobre a variação do orçamento do MRE ao longo dos três governos. Neles, nota-se como o governo Lula destoa das administrações de FHC e de Dilma, que apresentam tendências semelhantes.

Gráfico 9 – Evolução do Orçamento do MRE (1995-2016)

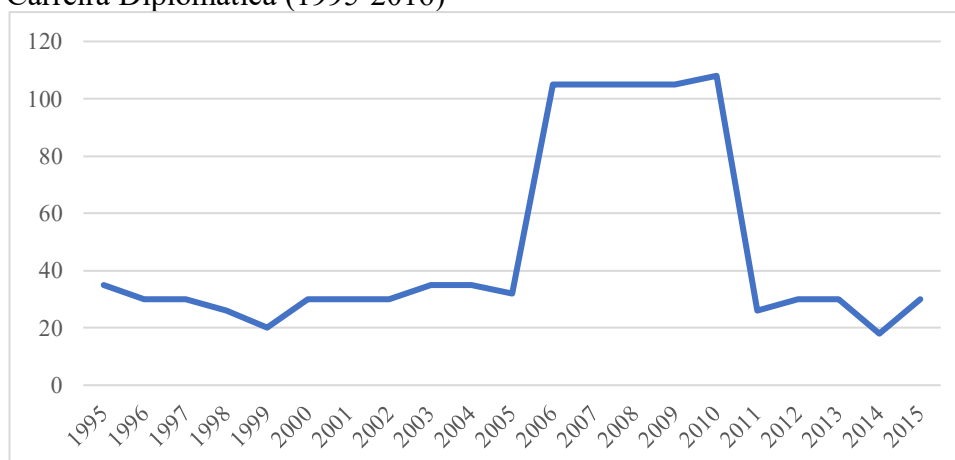


Nota: \*Os valores foram corrigidos pela inflação acumulada até março de 2021. O índice utilizado foi o IPCA (IBGE), utilizando-se a Calculadora do cidadão, do Banco Central do Brasil (BCB); \*\*Foram consideradas apenas as despesas previstas com a Presidência da República e com os Ministérios que compunham o governo. As despesas das Secretarias com *status* de Ministérios não foram consideradas porque não foram incluídas nos quadros orçamentários consolidados da LOA.

Fonte: O autor, a partir de dados da Lei Orçamentária Anual (LOA), 2022.

Em relação ao quadro de vagas ofertadas para diplomatas, há manutenção em praticamente todo o primeiro mandato do governo Lula e, a partir do segundo mandato, passa a haver crescimento expressivo, e queda e estagnação no período de Dilma, como pode ser observado no gráfico 10.

Gráfico 10 – Evolução da oferta de vagas nos Concursos de Admissão à Carreira Diplomática (1995-2016)



Fonte: O autor, a partir dos Editais dos concursos públicos (1995-2016), 2022.

Em suma, as capacidades burocráticas e fiscais atingiram um ápice durante o governo Lula, especialmente em função das favoráveis conjunturas doméstica e internacional na qual ele esteve inserido. Essa convergência conjuntural foi um dos fatores que possibilitou essa expansão significativa que, segundo Belém Lopes (2017), poderia confirmar hipótese de que o período de Lula teria sido um “ponto fora da curva”, já que Dilma e FHC possuem tendências semelhantes. Esse argumento reforça-se quando se analisa a diplomacia presidencial dos três governos.

## 5.5 A diplomacia presidencial nos três governos

A ativação de uma diplomacia presidencial engajada simbolizou um comprometimento maior do Brasil com os debates dos novos temas. Ainda que o eixo Sul-Sul não tenha sido um dos principais destinos das viagens presidenciais – com exceção da América do Sul – FHC passou a exercer um papel assertivo na orientação da política externa. Contudo, em face das dificuldades conjunturais já explicitadas, e como o tema do combate à fome e à pobreza não era prioritário na agenda externa, o presidente FHC não desempenhou uma função de empreendedor político. Não havia as janelas de oportunidade e nem tempo ideal para que se fomentasse um processo de difusão internacional das políticas de transferência de renda do governo. Como será visto na próxima seção, houve algumas iniciativas, porém insuficientes

para apontar para um quadro em que tais políticas pudessem ser objeto de socialização externa.

No governo Lula, a diplomacia presidencial foi elevada a um nível sem precedentes na história da política externa. Lula foi o presidente que mais viajou ao longo de seus mandatos, tendo concentrado boa parte dos seus deslocamentos para países do eixo Sul-Sul. Assim como FHC, ele manteve a América do Sul como destino prioritário, mas ampliou significativamente o número de viagens para a região. E diferentemente de FHC, o continente africano recebeu um destaque por parte de Lula, já que ele fez várias viagens para países da região, buscando consolidar uma vertente africana da política externa, essencial para as pretensões brasileiras de reformar a ordem internacional por meio do incremento de esforços via cooperação Sul-Sul. Além disso, o presidente teve atuação decisiva nos fóruns internacionais, tanto no FEM e FSM quanto na Assembleia-Geral da ONU, tendo aproveitado todas as oportunidades para tentar colocar o tema de combate à fome e à pobreza como prioridade na agenda internacional e para difundir as experiências dos programas sociais brasileiros implementados no seu governo: o Bolsa Família e o Fome Zero. Nesses casos, Lula atuou como um empreendedor político fundamental, sabendo usar as janelas de oportunidade abertas nos âmbitos doméstico e internacional. Isso abriu o caminho para o impulsionamento do processo de difusão internacional das políticas de transferência de renda.

A diplomacia presidencial no governo Dilma seguiu tendência parecida à do governo FHC. Comparativamente ao governo Lula – assim como visto em relação às capacidades burocráticas e fiscais do MRE – houve recuo no ativismo diplomático. A presidenta reduziu a intensidade dos deslocamentos, viajando menos que o seu antecessor. Porém, isso não significa afirmar que ela viajou pouco. Se FHC foi considerado um expoente da diplomacia presidencial pelo seu engajamento em temas de política externa e por meio do estreitamento de relações bilaterais e multilaterais, Dilma ao menos manteve esse padrão. É preciso lembrar que a interrupção de seu mandato torna difícil a tarefa de se imaginar como a diplomacia presidencial teria evoluído no restante do segundo mandato, mas considerando o seu período à frente do poder, ela manteve um ativismo significativo. Acontece que Lula, de fato, atingiu um ápice nunca visto, fortalecendo a ideia de ter sido “um ponto fora da curva”.

Mesmo com essas ressalvas, não se pode afirmar que Dilma teve um papel fundamental como empreendedora política e como agente de difusão, como foi o caso de Lula. Embora tenha mantido as diretrizes de política externa, seu desprestígio em relação à diplomacia e aos temas de política externa acabaram afastando-a daquele papel, ainda que seu governo tenha mantido e continuado – mais no início do primeiro mandato – algumas iniciativas de difusão

internacional da agenda de combate à fome e à pobreza. No entanto, a ampliação desse processo foi dificultada também pelas conjunturas de crise político-econômica doméstica e de crise financeira global, que impactaram negativamente a continuidade da política de CID no seu governo. Finalmente, Dilma tampouco desempenhou um papel fundamental nos fóruns internacionais. Mesmo que ela tenha abordado o tema do combate à fome e à pobreza e os programas sociais do governo nessas arenas, isso ocorreu com pouca ênfase, tendo em vista que foi explorado de modo mais pontual em seus discursos.

#### **5.6 A convergência das três correntes da política: o aproveitamento de janelas de oportunidade para a difusão internacional dos programas sociais, o *soft power* da política externa e a expectativa de *lock in***

A convergência das três correntes da política não ocorreu no governo FHC. Como já foi explicitado, não houve combinação de uma conjuntura doméstica com outra internacional que permitisse a abertura de janelas de políticas no momento oportuno para que o presidente colocasse maior ênfase na sua agenda social internamente e, conseqüentemente, pudesse estruturar um projeto de difusão internacional das políticas de transferência de renda sob sua administração.

Aliada a essas conjunturas não permissivas – embora a temática do desenvolvimento social tenha sido inserida na agenda diplomática – a quase ausência de conexão entre as áreas de assistência social e de segurança alimentar à agenda de política externa no plano formal dificultou que se desse maior destaque ao tema da fome e da pobreza. Além disso, a baixa participação do presidente em fóruns internacionais importantes, mesmo que ele tenha exercido uma diplomacia ativa, foi outro entrave para o processo de difusão dessa agenda e dos programas sociais brasileiros.

Outras evidências desses obstáculos foram a estagnação orçamentária da ABC e a pequena quantidade de atividades de cooperação registradas na base de dados Concórdia. Ainda que o Brasil tenha tido uma participação importante nas conferências da ONU, especialmente aquelas sobre desenvolvimento social, o país não desempenhou um papel de liderança global na agenda de combate à fome e à pobreza. Caso houvesse condições e o governo tivesse interesse, o presidente deveria ter atuado como empreendedor político e buscado orientar o corpo diplomático e a ABC para incrementarem substancialmente as atividades nessa área. Sem



a existência dessas bases, não foi possível difundir largamente as principais políticas de transferência de renda do governo e, desse modo, fortalecer o *soft power* para alcançar uma posição de protagonismo no cenário internacional e, posteriormente, gerar uma expectativa de *lock in* internamente.

No governo Lula, o quadro se deu de maneira muito diferente. Como já explicado, as conjunturas doméstica e internacional que debilitaram o governo FHC tiveram o efeito contrário na presidência de Lula. Elas convergiram de modo que fosse possível aproveitar as janelas de oportunidade para que fossem propostas políticas públicas alternativas – como o Fome Zero e o Bolsa Família. Nesse caso, a atuação do presidente como empreendedor político foi fundamental para que essas políticas fossem implementadas e inseridas na agenda de política externa sobretudo por meio das mudanças institucionais no MRE. Dessa forma, elas foram projetadas externamente a partir da expansão orçamentária do ministério e da ABC e da grande quantidade de atos internacionais de cooperação registrados no Concórdia.

As ações de Lula como agente de difusão internacional dos programas sociais de seu governo elucidam a diferença entre sua administração e as outras duas sob análise. O presidente aproveitou as oportunidades em fóruns internacionais e nas viagens presidenciais – principalmente para países em desenvolvimento – para projetar a importância da luta contra a fome e a pobreza em escala global e para enaltecer os bons resultados que suas políticas sociais estavam colhendo. Logo, ele pavimentou o caminho para que o processo de difusão internacional se desenrolasse por meio da ênfase em ações e projetos de cooperação Sul-Sul e da projeção de quadros técnicos em organizações internacionais, como foi o caso da campanha pela eleição de Graziano à presidência da FAO.

Destarte, o período de Lula na presidência foi aquele no qual o Brasil efetivamente fez uso do *soft power* como instrumento da política externa a partir da difusão internacional das políticas de transferência de renda. Tendo Lula como o principal empreendedor político e agente de difusão, foi possível ao Brasil projetar externamente seu modelo de combate à fome e à pobreza e liderar essa agenda globalmente com o lançamento de ações concretas no seio da ONU e por intermédio de outros agrupamentos, como o IBAS. O reconhecimento internacional dos países receptores dos projetos de cooperação e das organizações internacionais envolvidas, como o Banco Mundial e a FAO, contribuíram para legitimar esse modelo no âmbito doméstico. Desse modo, enraizado como um conjunto de políticas de transferência de renda bem-sucedidas, tal modelo tornou-se difícil de ter sua eficácia questionada por opositores políticos. Ao contrário, com o tempo, eles passaram a endossar o modelo, consolidando a expectativa de

*lock in* das políticas.

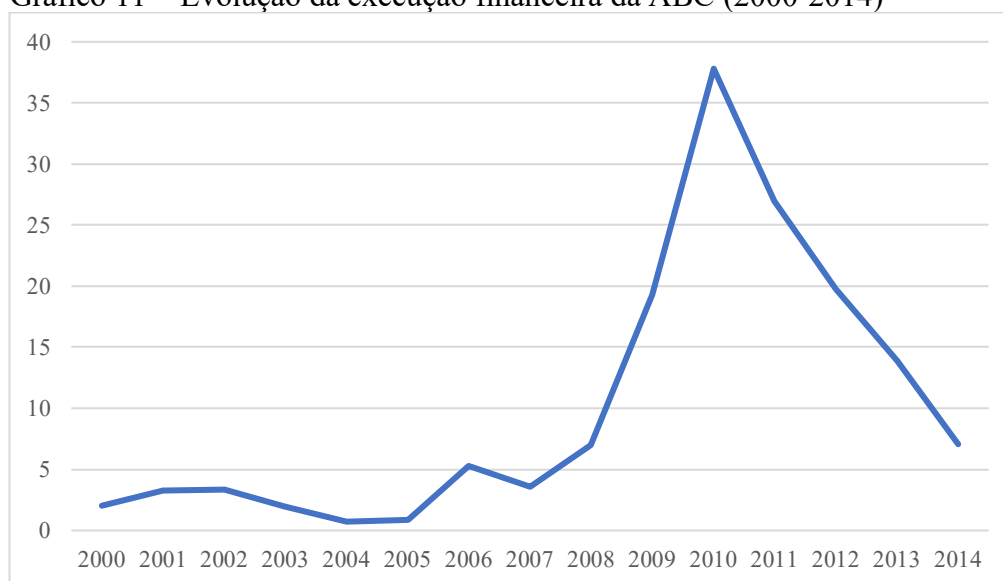
No governo Dilma, quando analisado todo o período, esse processo que existiu em Lula não teve continuidade. Embora no começo do primeiro mandato as condições domésticas e até mesmo externas tenham sido relativamente favoráveis, após as crises políticas e os efeitos turbulentos da economia global, o saldo foi negativo. Inicialmente, Dilma deu seguimento às ações implementadas no governo Lula. Dentre elas, mencionam-se os esforços empreendidos na candidatura de Graziano, a recepção de instituições internacionais que passaram a ter o Brasil como sede, a priorização do Bolsa Família como eixo central da agenda de governo, e a criação do PBSM como uma política alternativa no combate à extrema pobreza.

Apesar desse contexto, a partir de 2013, o quadro político doméstico tornou-se bastante conturbado e os impactos da crise financeira internacional passaram a ser sentidos de modo mais profundo, gerando obstáculos à implementação da agenda governamental e à abertura de janelas de políticas. Mesmo que o tema do combate à fome e à pobreza ainda fosse uma prioridade na política externa, fatores como a pouca disposição da presidenta com a agenda diplomática e sua menor participação como uma empreendedora política dos programas sociais nos fóruns internacionais dificultaram a continuidade e expansão do processo de difusão internacional das políticas de transferência de renda.

Portanto, nesse caso, o Brasil fez uso relativo de *soft power* como instrumento da política externa. Tendo mantido uma posição importante no cenário internacional em relação à agenda de combate à fome e à pobreza no início do governo Dilma, o Brasil sofreu com a política de austeridade fiscal que, dentre outros ministérios, gerou uma retração das capacidades orçamentárias e burocráticas do MRE. Consequentemente, isso minou os recursos da ABC e dos projetos de cooperação, que se reduziram, como deixam claro os dados sobre a evolução financeira do órgão e os registros obtidos no Concórdia. Ou seja, a agenda de combate à fome e à pobreza no âmbito da política externa foi perdendo espaço.

Na comparação entre os três governos, é possível ter uma visão precisa sobre como a presidência de Lula projetou externamente de maneira mais substantiva e em larga escala projetos de combate à fome e à pobreza por meio da cooperação internacional. No gráfico 11, observa-se um aumento considerável da execução financeira da ABC entre 2003 e 2010, e queda após esse período. Os dados fornecidos pela ABC iniciam-se em 2000, cobrindo, portanto, apenas os três últimos anos do governo FHC. Nesse período, há tendência de estagnação.

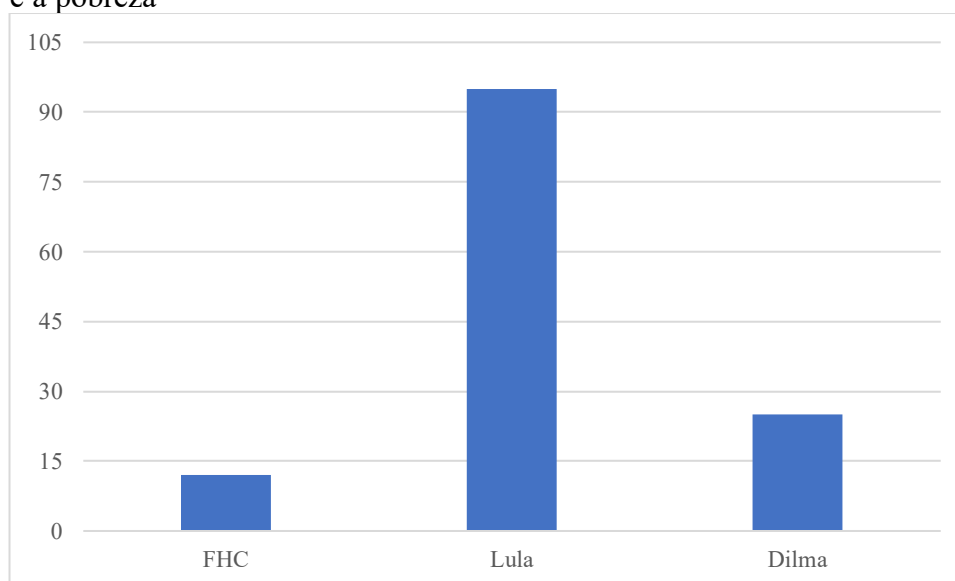
Gráfico 11 – Evolução da execução financeira da ABC (2000-2014)



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação (2022).

No que concerne aos registros do Concórdia, ao verificar a quantidade de atos internacionais em cada um dos governos, também se nota uma diferença muito grande durante o governo Lula. Nesse período, levando em consideração todas as palavras-chave explicitadas nos capítulos 2, 3 e 4, o número de atividades de cooperação é muito maior do que nos governos FHC e Dilma. Enquanto a administração de Lula possui 95 registros, a de Dilma atingiu 25 e a de FHC apenas 12, como pode ser visto no gráfico 12:

Gráfico 12 – Quantidade de atos internacionais na área de combate à fome e à pobreza



Fonte: O autor, com base em dados do Concórdia (MRE), 2022.

Embora o governo Dilma tenha concentrado mais esforços de cooperação do que o governo FHC, as crises políticas domésticas instaladas a partir de 2013 que passaram a dominar a agenda política e o baixo desempenho da economia culminaram no processo de *impeachment* da presidenta e tornaram ainda mais secundárias a política externa e a CID, prejudicando a manutenção do processo de difusão internacional dos programas sociais. Diante desse cenário, o Brasil teve o seu *soft power* enfraquecido. Com o estrangulamento de recursos e de projetos e com o governo mais preocupado em resolver as questões políticas de ordem interna, inviabilizou-se a continuidade da projeção do modelo de políticas bem-sucedido com o mesmo ritmo imposto pelo governo Lula.

E esse fator minou também a expectativa de *lock in*. A perda de legitimidade do governo Dilma – cuja queda ocorreu após um grande desgaste na sua coalizão política e em função da ausência de apoio de suas bases sociais – abriu espaço para que se contestasse a eficácia do modelo. Desse modo, os governos subsequentes promoveram medidas alternativas que foram o desconstruindo, tais como cortes realizados no Bolsa Família e o fim da CGFOME no governo Temer. E no governo Bolsonaro, o fim do CONSEA e do PAA, o esvaziamento do PRONAF e a reentrada do Brasil no Mapa da Fome da ONU.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção do modelo analítico desta tese partiu da ideia de que a política externa brasileira não pode ser entendida sem considerar os fatores domésticos e o seu entrelaçamento com fatores externos. Nesse sentido, argumenta-se que a inserção do tema do combate à fome e à pobreza na agenda da política exterior não pode ocorrer sem que sejam levados em consideração as mudanças de governo, as eleições e as coalizões políticas formadas a partir delas, a evolução institucional da estrutura ministerial – que pode representar uma expansão ou retração das capacidades burocráticas e fiscais do Estado – e a entrada de políticas sociais alternativas na agenda de governo. Igualmente, não se pode desprezar as transformações ocorridas na ordem internacional. Determinados acontecimentos, como os ataques de 11 de setembro, as reformas econômicas patrocinadas pelo Consenso de Washington e crises financeiras globais, impactam a política doméstica e modificam a agenda internacional.

Compreende-se que essa conjunção de variáveis é fundamental para abrir lacunas para que empreendedores políticos ajam como agentes de mudança e difundam seus modelos de políticas domésticas externamente buscando colocar seus respectivos Estados como protagonistas no cenário internacional. É a partir desse movimento que se fortalece o *soft power*, cujo efeito é ampliar a legitimidade doméstica dos modelos difundidos internacionalmente, criando a expectativa de *lock in*.

Como foi visto ao longo deste trabalho, o período do governo Lula foi aquele no qual essas condições foram satisfeitas, permitindo que o Brasil obtivesse um *soft power* vigoroso ao promover de modo substantivo os êxitos advindos dos programas Bolsa Família e Fome Zero. O governo elevou o país a um posto de liderança global da agenda de segurança alimentar e assistência social, principalmente em função das ações encabeçadas pelo presidente. Em suma, a convergência das três correntes da política foi totalmente favorável e determinante para que houvesse um processo de difusão maciço das políticas de transferência de renda brasileiras, ao contrário dos governos FHC e Dilma. Nesses casos, as dificuldades de natureza doméstica e internacional, principalmente do ponto de vista econômico e político, dificultaram o impulsionamento do processo. As iniciativas de difusão levadas adiante nesses períodos se desenrolaram apesar da ausência de convergência das correntes políticas e, especificamente no governo Dilma, porque a estruturação do processo de difusão já havia sido consolidada, tendo sido impulsionado por Lula de modo acentuado.

As conjunturas favoráveis possibilitaram a Lula que terminasse seus dois mandatos com alta taxa de aprovação e de popularidade. Como os programas sociais de seu governo tiveram amplo reconhecimento doméstico e internacional, foi possível promover a expectativa de *lock in* das políticas de transferência de renda. Contrariamente, o contexto político-econômico difícil que marcou o encerramento dos governos FHC e Dilma levaram a que eles não gozassem de tamanha popularidade. Nesses casos, não havia espaço para que se produzisse a expectativa de *lock in* que protegeria as políticas desenvolvidas ao longo de ambas as administrações.

No entanto, é preciso reiterar que o desenvolvimento da agenda de combate à fome e à pobreza e sua inserção no âmbito da política externa do governo Lula e do governo Dilma não seria possível sem os passos dados no governo FHC. Ao reposicionar o tema da fome e da pobreza na agenda governamental, conferindo a ela maior importância, e ao participar ativamente dos debates sobre os novos temas globais, como o desenvolvimento social, FHC pavimentou o caminho para que Lula e Dilma dessem maior centralidade a esse tema.

Trata-se, portanto, de identificar a existência de um processo temporal cuja sequência oscilou, atingindo um pico durante o governo Lula e queda no governo Dilma. As ações políticas empreendidas ao longo do período são incrementais e possuem variações majoritariamente positivas sob Lula e algumas relativamente positivas sob Dilma. Contudo, ao final, pode-se concluir que as variações no governo Dilma foram mais negativas, o que representou o enfraquecimento do *soft power* como instrumento da política externa.

Em função de se tratar de um processo incremental – no qual o governo Lula atingiu um “ponto fora da curva” – a questão da continuidade das políticas sociais e de sua vinculação à agenda de política externa do governo FHC para os governos petistas somente pode ser trabalhada por meio de uma análise comparativa entre as três administrações.

Enquanto o governo FHC e o governo Dilma tiveram traços semelhantes de projeção internacional das políticas públicas principalmente porque seus papéis como agentes foram mais retraídos, o governo Lula destoou de ambos em grande medida porque o presidente desempenhou uma função central na difusão da agenda de combate à fome e à pobreza e porque foi durante o seu período como governante aquele no qual houve um estreitamento da conexão entre essa agenda – composta especialmente pelas políticas de transferência de renda – e a agenda de política externa. E essa vinculação só se torna mais forte se tais políticas forem difundidas no plano internacional, como ocorreu na administração de Lula. Como resultado, robusteceu-se também o *soft power* brasileiro nesse período, ou seja, a capacidade de se projetar no exterior um projeto de país orientado pelo presidente.

Nesse sentido, a vontade política e o papel de empreendedor são traços fundamentais da comparação entre os três governantes. Considerando-se o empreendedorismo político como a junção de vontade política mais a capacidade de implementação de um processo, o presidente Lula foi o único que acumulou as duas características. Ele demonstrou claramente tanto no plano discursivo quanto por meio de ações que servia como empreendedor, possuindo também grande vontade política de difundir a agenda de combate à fome e à pobreza globalmente. Embora o governo FHC tenha promovido algumas iniciativas de difusão, o presidente não executou um papel de empreendedor político nesse processo, embora tivesse vontade de reformar as políticas de transferência de renda, como ocorreu no fim de sua administração. De modo similar, ainda que Dilma tenha dado sequência ao processo de difusão internacional dessas políticas, seu aprofundamento dependia do papel de empreendedora, não bastando apenas vontade política por parte da presidenta.

Apesar dessas diferenças, é necessário ressaltar também que é difícil imaginar uma situação em que a convergência das três correntes se repita de tal forma que abra janelas de oportunidade do modo como ocorreu no governo Lula. As condições domésticas e internacionais foram bastante peculiares e o seu aproveitamento adequado dependeria dos perfis de atuação dos empreendedores políticos e das prioridades elencadas na agenda de governo.

Em relação a esse ponto, deve-se frisar as limitações do modelo analítico. Certamente, há vários outros atores que poderiam ser considerados empreendedores políticos, tais como os descritos por Kingdon (ministros, parlamentares, acadêmicos etc.). A ênfase posta na figura do presidente da República não permite explorar o papel desses atores. Contudo, novamente, esse período foi bastante peculiar, tendo em vista que Lula via a agenda de combate à fome e à pobreza como elemento fulcral de seu governo em função de sua trajetória pessoal de vida. Desse modo, não seria possível não o inserir na análise como empreendedor político fundamental, embora mais estudos – além dos que já existem – possam contemplar as funções daqueles outros atores juntamente com as do presidente de modo mais aprofundado.

Outra limitação que deve ser lembrada é a opção pelo uso do conceito de empreendedor político. De fato, o modelo de Kingdon é estático, prevendo que os empreendedores precisam atuar em momentos exatos e sob condições especiais. No caso do governo Lula, argumenta-se que seu uso é possível justamente porque se entende que foi isso o que ocorreu. Entretanto, reitera-se que dificilmente essa combinação de variáveis será repetida, o que exigiria a aplicação de modelos e conceitos alternativos, tal como o do “embaixador político”, que permitiria observar a realidade e os fatos de modo mais dinâmico.

Além disso, há também limites metodológicos em função das fontes disponíveis e utilizadas como base para a observação dos casos. O uso dos relatórios COBRADI constitui fonte primária bastante importante porque concentra informações fornecidas por vários órgãos da administração pública federal sobre a cooperação. Todavia, a agenda de combate à fome e à pobreza somente ganhou mais destaque nos relatórios referentes ao governo Dilma. A metodologia dos relatórios também não se manteve igual. No governo Lula, as informações eram mais escassas, o que dificulta a comparação dos casos. Em relação ao governo FHC, a tarefa torna-se ainda mais difícil em função do tempo passado e da ausência de registros sobre esse período, sendo necessário contar com fontes secundárias para as análises.

As bases de dados do governo, como os dados abertos e o SIOP – apesar de ferramentas muito úteis para a observação de informações orçamentárias dos órgãos da administração pública – também geram entraves à pesquisa pelo fato de iniciarem sua série temporal no ano de 2000. Esse é outro aspecto que cria obstáculos consideráveis à comparação dos casos, sobretudo do governo FHC. Igualmente, a base que contém os projetos de cooperação no *website* da ABC se inicia nesse mesmo ano, e a busca por palavras-chave não facilita o encontro de projetos sobre programas de transferência de renda específicos. Além disso, as informações sobre os projetos são muito escassas, contendo apenas datas de início e fim, sem que o pesquisador tenha acesso a detalhes dos acordos.

Devido a essas limitações, foi necessário recorrer a uma das ferramentas metodológicas por meio da qual é possível verificar ações de cooperação internacional realizadas em uma extensa escala temporal: o Concórdia, do MRE. Além de conter informações sobre acordos antigos, é possível, na maior parte deles, ter acesso a detalhes, como o teor dos documentos. Isso foi importante para saber quais os países envolvidos na cooperação (bilateral, trilateral ou multilateral) e como a agenda de combate à fome e à pobreza está posicionada em cada governo, ou seja, qual a sua prioridade e qual a intensidade do processo de difusão dos programas sociais em cada período.

Análises mais apuradas sobre o processo de difusão internacional de políticas de transferência de renda – e de outras políticas públicas – poderão ocorrer caso as ferramentas metodológicas disponíveis aos pesquisadores sejam aprimoradas. Tanto o governo federal quanto a ABC devem realizar esforços para criar plataformas mais acessíveis e que contenham mais detalhes sobre os projetos de cooperação. Essa recomendação vale também para órgãos como o antigo MDS, cujas informações sobre a área de assessoria internacional são bastante deficientes, dificultando observações dos pesquisadores sobre os projetos e missões



internacionais do ministério.

Finalmente, por meio da realização desta tese, espera-se contribuir com as literaturas de política externa como política pública, capacidades estatais, e de transferência, difusão e circulação de políticas públicas. Dessa forma, incentiva-se outros pesquisadores interessados no tema a darem sequência aos estudos, de modo a aprofundá-los por meio de modelos analíticos alternativos para compreender o processo de difusão internacional das políticas de combate à fome e à pobreza em outras arenas internacionais e que coloquem como principais atores outros que não o presidente da República.

## REFERÊNCIAS

- ABDENUR, A. E. China and the BRICS development bank: legitimacy and multilateralism in south–south cooperation. **IDS Bulletin**, v. 45, n. 4, p. 85-101, 2014.
- ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- AYERBE, L. F. **Neoliberalismo e política externa na América Latina: uma análise a partir da experiência argentina recente**. Editora UNESP Fundação, 1998.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Evolução da Execução Financeira dos Projetos da ABC**. 2022b. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/EvolucaoFinanceira>. Acesso em: 03 fev. 2022.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Gestão da Cooperação Sul-Sul de 2000 a 2014**. 2022a. Disponível: <http://www.abc.gov.br/gestao/cooperacaosulsul>. Acesso em: 3 fev. 2022.
- ALDEN, C.; ARAN, A. **Foreign Policy Analysis: New Approaches**. 2nd. ed. New York: Routledge, 2017.
- ALVES, J. A. L. A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 40, n. 1, p. 142-166, 1997.
- ALVES, J. A. L. **A Década das Conferências (1990-1999)**. Brasília: FUNAG, 2001.
- AMORIM, C. A. Entrevista - Celso Amorim. In: PORTARI, D.; GARCIA, J. C. **Ipea Desafios do Desenvolvimento**, 2010, ano 7, Edição 61. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25:entrevista-celso-amorim&catid=30&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=25:entrevista-celso-amorim&catid=30&Itemid=23). Acesso em: 12 mar. 2021.
- AMORIM, C. A. Política de Defesa de um País Pacífico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 18, n. 1, p. 7–15, 2012.
- ANTUNES, C. **Itamaraty busca obter vaga em agência da ONU para alimentação e agricultura**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mundo/2011/01/865006-itamaraty-busca-obter-vaga-em-agencia-da-onu-para-alimentacao-e-agricultura.shtml>. Acesso em: 30 abr. 2022.
- ARAÚJO, V.; FLORES, P. Competição eleitoral e ideologia partidária: PT, PSDB e a agenda de proteção social no Brasil (1991-2014). In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. DE (Eds.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Unesp, 2019, p. 23-48.
- ARBILLA, J. M. Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas brasileira e argentina (1989-1994). **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337–386, 2000.
- ARTICULAÇÃO SUL. **À Procura da Cooperação Sul-Sul no Orçamento Federal**. São Paulo:

Articulação Sul, 2018.

BAPTISTA, R. **Projeto que transforma Bolsa Família em política de Estado pode ser votado na quarta**. 2013. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/12/02/projeto-que-transforma-bolsa-familia-em-politica-de-estado-pode-ser-votado-na-quarta>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BARBOSA, R. K. **O Mercosul e o regionalismo multifacetado na América do Sul**. 2015. Tese de Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BARBOSA, R. A. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 72–91, 2002.

BARBOSA, S. C. T. A organização da administração pública e suas implicações sobre a implementação de políticas públicas: o poder executivo federal. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. DE (Eds.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Unesp, 2019, p. 133–161.

BARNABÉ, I. R. O Itamaraty e a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 1, n. 2, 2010.

BASTOS, L. A. **Avaliação do desempenho comercial do MERCOSUL: 1994-2005**. 158 f. 2008. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo.

BASTOS, P. P. Z.; HIRATUKA, C. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. **Texto para discussão**, v. 306, 2017.

BBC. **Da 'faxina ética' ao processo de impeachment: relembre os principais fatos do governo Dilma**. 2016. Disponível em:

[https://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160510\\_cronologia\\_dilma\\_senado\\_if](https://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160510_cronologia_dilma_senado_if). Acesso em: 10 abr. 2022.

BBC. **Desemprego em 2010 é o menor em oito anos, aponta IBGE**. 2011. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/01/110127\\_desemprego\\_2010\\_rp#:~:text=O%20desemprego%20no%20Brasil%2C%20considerando,foi%20de%208%2C1%25](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/01/110127_desemprego_2010_rp#:~:text=O%20desemprego%20no%20Brasil%2C%20considerando,foi%20de%208%2C1%25). Acesso em: 05 abr. 2022.

BELÉM LOPES, D. **Análise: Itamaraty sofre processo de esvaziamento no atual governo**. 2013. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mundo/2013/08/1332500-analise-itamaraty-sofre-processo-de-esvaziamento-no-atual-governo.shtml>. Acesso em: 14 maio 2015.

BELÉM LOPES, D. **Política externa na Nova República: os primeiros 30 anos**. Editora UFMG, 2017.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. State Lottery Adoptions as Policy Innovations : An Event History Analysis. **The American Political Science Review**, v. 84, n. 2, p. 395–415, 1990.

BERRY, F. S.; BERRY, W. D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p.

223–260.

BICHIR, R.; GUTIERRES, K. Sistema Único de Assistência Social: ideias, capacidades e institucionalidades. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. DE (Eds.). . **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT.** São Paulo: Unesp, 2019, p. 269-293.

BICHIR, R. Reflexões sobre as Relações entre Transferência de Renda e Assistência Social no Brasil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 35, p. 111-136, 2016.

BIROLI, F.; MANTOVANI, D. Disputas, ajustes e acomodações na produção da agenda eleitoral: a cobertura jornalística ao Programa Bolsa Família e as eleições de 2006. **Opinião Pública**, v. 16, n. 1, p. 90-116, 2010.

BISWAS, R. Reshaping the financial architecture for development finance: the new development banks. **LSE Global South Unit: Working Paper Series**, Working Paper No. 2, 2015.

BOSCHI, R. R.; LIMA, M. R. S. DE. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, L. W. (Ed.). . **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte-Rio de Janeiro: Universidade Federal de Minas Gerais/Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2002. p. 195–253.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Orçamento da União: LOA - Lei Orçamentária Anual**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em 07 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 22 mar. 2022.

BRASIL. Dados Abertos. **Projetos e Atividades Isoladas de Cooperação Novas por Ano**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/plano-de-dados-abertos/ProjetoseAtividadesIsoladasdeCooperacaoNovasporAno.json>. Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. **Decreto de 3 de fevereiro de 1994**. Cria o Comitê Nacional para a preparação da participação do Brasil na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social e dá outras providências. Brasília, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/anterior\\_a\\_2000/1994/Dnn2178.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/anterior_a_2000/1994/Dnn2178.htm). Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. **Decreto de 17 de janeiro de 1995**. Dá nova redação ao art. 3º do Decreto de 3 de fevereiro de 1994, que cria o Comitê Nacional para a preparação da participação do Brasil na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social. Brasília, 1995a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/DNN/Anterior\\_a\\_2000/1995/Dnn2873.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/DNN/Anterior_a_2000/1995/Dnn2873.htm#art1). Acesso em: 18 set. 2019.

BRASIL. **Decreto de 21 de junho de 2006**. Cria o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional. Brasília, 2006b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/dnn/dnn10864.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2021%20DE%20JUNHO%20D](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/dnn/dnn10864.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2021%20DE%20JUNHO%20D)

E%202006.&text=Cria%20o%20Grupo%20de%20Trabalho%20Interministerial%20sobre%20Assist%C3%Aancia%20Humanit%C3%Aria%20Internacional.&text=II%20%2D%20formular%20propostas%20de%20projetos,humanit%C3%Arias%20internacionais%20empreendidas%20pelo%20Brasil.&text=X%20%2D%20Secretaria%2DGeral%20da%20Presid%C3%Aancia%20da%20Rep%C3%ABlica. Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto de 6 de novembro de 2007.** Altera e acresce incisos ao art. 2º do Decreto de 21 de junho de 2006, que cria o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional. Brasília, 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Dnn/Dnn11402.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Dnn/Dnn11402.htm#art1). Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 1.756, de 22 de dezembro de 1995.** Aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 1995b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/d1756.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1756.htm). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 2.070, de 13 de novembro de 1996.** Aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 1996b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d2070.htm#art5](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d2070.htm#art5). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 2.246, de 6 de junho de 1997.** Aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2246.htm). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 2.775, de 9 de setembro de 1998.** Dispõe sobre o remanejamento dos cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS que menciona, altera dispositivos do Decreto nº 2.246, de 9 de junho de 1997, que aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2775.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2775.htm). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 3.414, de 14 de abril de 2000.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3414.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3414.htm#art6). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 3.877, de 24 de julho de 2001.** Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3877.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3877.htm). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 3.959, de 10 de outubro de 2001.** Aprova a Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3959.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3959.htm). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002.** Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4102.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.102%2C%20DE%2024%20DE%20JANEIRO%20DE%202002&text=Regulame](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4102.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.102%2C%20DE%2024%20DE%20JANEIRO%20DE%202002&text=Regulame)

nta%20a%20Medida%20Provis%C3%B3ria%20n,ao%20%22Aux%C3%ADlio%2DG%C3%A1s%22. Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 4.759, de 21 de junho de 2003.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4759.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4759.htm#art6). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 4.759, de 21 de junho de 2003.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4759.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4759.htm#art6). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 4.905, de 1º de dezembro de 2003.**-Cria, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, o Grupo Interministerial de Trabalho para a Implementação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul. Brasília, 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4905.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4905.htm). Acesso em: 18 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 5.979, de 6 de dezembro de 2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm#art6). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 6.594, de 6 de outubro de 2008.** Institui o Programa Mercosul Social e Participativo. Brasília, 2008a. Disponível em: <http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/internacional/mercosul-social-e-participativo/decreto-mercosul-social.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. **Decreto Nº 7.272, de 25 de agosto de 2010.** Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Brasília, 2010b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm). Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto Nº 7.304, de 22 de setembro de 2010.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm#art6). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto Nº 7.447, de 1º de março de 2011.** Brasília, 2011. Dá nova redação ao art. 19 do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-)

2014/2011/decreto/d7447.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.447%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202011&text=D%C3%A1%20nova%20reforma%C3%A7%C3%A3o%20art,cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADia. Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011.** Brasília, 2011b. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7492.htm). Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/core/start.action>. Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.** Brasília, 2010a. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm). Acesso em: 13 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 9.276, de 9 de maio de 1996.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Brasília, 1996a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9276.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9276.htm). Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 10.219, de 11 de abril de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10219.htm#:~:text=LEI%20No%2010.219%2C%20DE%2011%20DE%20ABRIL%20DE%202001.&text=Cria%20o%20Programa%20Nacional%20de,%22%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10219.htm#:~:text=LEI%20No%2010.219%2C%20DE%2011%20DE%20ABRIL%20DE%202001.&text=Cria%20o%20Programa%20Nacional%20de,%22%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias..) Acesso em: 03 out. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm). Acesso em: 13 nov 2020.

BRASIL. **Lei Nº 10.689, de 13 de junho de 2003.** Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA. Brasília, 2003c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.689.htm). Acesso em: 13 nov 2020.

BRASIL. **Lei Nº 10.696, de 2 de julho de 2003.** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, 2003d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm). Acesso em: 13 nov 2020.

BRASIL. **Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.836%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202004&text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%AAdia,Art..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2010.836%2C%20DE%209%20DE%20JANEIRO%20DE%202004&text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%AAdia,Art..) Acesso em: 13 nov 2019.

BRASIL. **Lei Nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação

adequada e dá outras providências. Brasília, 2006a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm). Acesso em: 13 nov 2020.

**BRASIL. Lei Nº 12.429, de 20 de junho de 2011.** Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos, para assistência humanitária internacional. Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112429.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.429%2C%20DE%2020%20D E%20JUNHO%20DE%202011.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,alimento s%2C%20para%20assist%C3%AAncia%20humanit%C3%A1ria%20internacional](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112429.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.429%2C%20DE%2020%20D E%20JUNHO%20DE%202011.&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,alimento s%2C%20para%20assist%C3%AAncia%20humanit%C3%A1ria%20internacional). Acesso em: 04 abr. 2022.

**BRASIL. Lei Nº 12.601, de 23 de março de 2012.** Cria cargos na Carreira de Diplomata; altera o Anexo I da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; e cria cargos de Oficial de Chancelaria. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112601.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112601.htm). Acesso em: 04 abr. 2022.

**BRASIL. Lei Nº 13.001, de 20 de junho de 2014.** Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm#](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm#). Acesso em: 04 abr. 2022.

**BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Balanço das Ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar.** Brasília, 2014. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/balanco\\_caisan\\_2012\\_2015.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/balanco_caisan_2012_2015.pdf). Acesso em: 03 abr. 2022.

**BRASIL. Medida Provisória Nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2001/2206-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2206-1.htm). Acesso em: 03 out. 2019.

**BRASIL. Medida Provisória Nº 103, de 1º de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 2003b. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/103.htm#:~:text=Mpv%20103&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20103%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%202003.&text=Da%20Estrutura-,Art.,pelo%20Gabinete%20de%20Seguran%C3%A7a%20Institucional](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htm#:~:text=Mpv%20103&text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20103%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%202003.&text=Da%20Estrutura-,Art.,pelo%20Gabinete%20de%20Seguran%C3%A7a%20Institucional). Acesso em: 13 nov 2020.

**BRASIL. Medida Provisória Nº 108, de 27 de fevereiro de 2003.** Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação". Brasília, 2003c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/108.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/108.htm). Acesso em: 13 nov 2020.

**BRASIL. Medida Provisória Nº 132, de 20 de outubro de 2003.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, 2003e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm). Acesso em: 13 nov 2020.



BRASIL. **Medida Provisória N° 519, de 30 de dezembro de 2010.** Autoriza o Poder Executivo a doar estoques públicos de alimentos para assistência humanitária internacional. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm). Acesso em: 13 nov 2020.

BRASIL. Ministério da Economia, 2018. **Estatísticas de Comércio Exterior: séries históricas: Blocos e Países (janeiro 1997 – junho 2018).** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>. Acesso em: 30 jun. 2018

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Apresentação de “Relatório sobre Mecanismos Inovadores de Financiamento”, no âmbito da Ação contra a Fome e a Pobreza (Nova York, 8 de setembro de 2004). In: **Resenha de Política Exterior do Brasil, Número 95, 2º semestre de 2004.** 2004a. Disponível em: [https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N95\\_2Sem\\_2004.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N95_2Sem_2004.pdf). Acesso em 22 dez. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração de Nova York sobre a Ação contra a Fome e a Pobreza. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil, Número 95, 2º semestre de 2004.** 2004b. Disponível em: [https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N95\\_2Sem\\_2004.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N95_2Sem_2004.pdf). Acesso em 22 dez. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do Debate Geral da 60ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil, Número 97, 2º semestre de 2005.** Disponível em: [https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N97\\_2Sem\\_2005.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N97_2Sem_2005.pdf). Acesso em 22 dez. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do ministro Celso Amorim na Abertura do Debate Geral da 65ª Assembleia Geral das Nações Unidas. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil, Número 107, 2º semestre de 2010.** 2010c. Disponível em: [https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/resenha107\\_2\\_2010.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/resenha107_2_2010.pdf). Acesso em 22 dez. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. “Política alto-astral” – entrevista concedida pelo Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores (Correio Braziliense, 10 de dezembro de 2004). In: **Resenha de Política Exterior do Brasil, Número 95, 2º semestre de 2004.** 2004c. Disponível em: [https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N95\\_2Sem\\_2004.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N95_2Sem_2004.pdf). Acesso em 22 dez. 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria N° 212, de 30 de abril de 2008.** Brasília, 2008b. Disponível em: <http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/legislacao/rise-atualizado.pdf>. Acesso em 22 dez. 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Divisão de Atos Internacionais (DAI):**

**Concórdia.** 2022. Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>. Acesso em 28 jun. 2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Editais e Guias de Estudo.** 2022. Disponível em: <http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/editais-e-guias-de-estudo>. Acesso em 28 jun. 2019.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica NOB-SUAS.** Brasília, 2012a. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS\\_2012.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf). Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **União de Nações Sul-americanas,** 2015a. Disponível em: <http://mds.gov.br/internacional/atuacao-multilateral/integracao-regional/unasul>. Acesso em 18 jul. 2017.

BRASIL. Notícias de Governo. **ENAP e MDS promovem Seminário Internacional.** Brasília, 2012b. Disponível em: <http://noticias.gov.br/noticias/pesquisa.xhtml?f=&b=&j=10&q=0&o=0&dp=null&e=0&editorial=null&p=16465>. Acesso em: 03 abr. 2022.

BRASIL. **O Governo Federal e os compromissos da Cúpula de Copenhague.** Genebra, 2000.

BRASIL. **Pareceres Nº 1.551 e 1.552, de 2011.** Sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 122, de 2011 (nº 7.579, na Casa de origem), de iniciativa da Presidência da República, que *cria cargos na Carreira de Diplomata; altera o Anexo I da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; e cria cargos de Oficial de Chancelaria.* Brasília, 2011. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3653921&ts=1630433731430&disposition=inline>. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. **Plano Plurianual 2000-2003. Anexo I: Diretrizes Estratégicas e Macroobjetivos.** Brasília: [s.n.]. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. **Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial.** Brasília, 2003a. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. **Plano Plurianual 2008-2011: mensagem Presidencial.** Brasília, 2007a.

BRASIL. **Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei.** Brasília, 2011a.

BRASIL. **Plano Plurianual 2016-2019.** Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>>. Acesso em: 21 out. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. Ex-Presidentes: Dilma Vana Rousseff. **Viagens internacionais.** Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-internacionais>. Acesso em 18 jul. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. Ex-Presidentes: Fernando Henrique Cardoso. **Viagens**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/viagens>. Acesso em 29 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. Ex-Presidentes: Luiz Inácio Lula da Silva. **Viagens internacionais - 1º mandato**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-1o-mandato>. Acesso em 18 jul. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Biblioteca. Ex-Presidentes: Luiz Inácio Lula da Silva. **Viagens internacionais - 2º mandato**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/viagens/viagens-internacionais-2o-mandato>. Acesso em 18 jul. 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei Nº 7.579**. Cria cargos na Carreira de Diplomata, altera o Anexo I da Lei no 11.440, de 29 de dezembro de 2006, transforma cargos de Assistente de Chancelaria e cria cargos de Oficial de Chancelaria. EM Interministerial nº159/MP/MRE. Brasília, 2010d. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node01ntw8yzzczub8ghohp1cz71q10956735.node0?codteor=786029&filename=PL+7579/2010](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01ntw8yzzczub8ghohp1cz71q10956735.node0?codteor=786029&filename=PL+7579/2010). Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado nº 448 de 2013**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de outubro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências para incorporar o Programa Bolsa Família. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115075>. Acesso em: 17 abr. 2022.

BRASIL. **Relatório Nº 16, de 2016**. Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL sobre o Requerimento nº 4, de 2016, que requer, com amparo no art. 96-B, do Regimento Interno do Senado Federal, sejam avaliadas por esta Comissão as políticas públicas, no âmbito do Poder Executivo federal, na área de política externa, notadamente no que se refere à conquista de novos mercados, à assistência e proteção de brasileiros no exterior, e à estrutura organizacional e administrativa do Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=54>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. **Resultado da Eleição 2002**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2002>. Acesso em: 11 jan. 2022.

BRICS. **Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS**. Fortaleza, Brasil, 15 de julho de 2014. Disponível em: <http://brics.itamaraty.gov.br/images/ACR%20portugues.pdf>. Acesso em: 30/06/2018.

BRICS. **VI Cúpula: Declaração de Fortaleza**. Fortaleza, Brasil, 15 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5704-vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014>. Acesso em: 30/06/2018.

BULMER, S.; PADGETT, S. Policy transfer in the European Union: An institutionalist perspective. **British Journal of Political Science**, v. 35, n. 1, p. 103–126, 2005.

BURGES, S. W.; BASTOS, F. H. C. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, p. 277-290, 2017.

CAMPOS, T. L. C.; VADELL, J. A encruzilhada regional do Mercosul: Brasil e Argentina na procura de um relacionamento estável para o século XXI. **Análise de Conjuntura OPISA**, n. 6, p. 2-22, 2009.

CAIXA NOTÍCIAS. **Bolsa Família: formato do programa já é utilizado em outros 52 países**. 2016. Disponível em: <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/2514/bolsa-familia-formato-do-programa-ja-e-utilizado-em-outros-52-paises>. Acesso em: 07 mar. 2022.

CÁRDENAS, M. Capacidad Estatal en América Latina. In: **Capacidades estatales: Diez textos fundamentales**. [s.l.] Corporación Andina de Fomento, 2015.

CARDOSO, F. H. **A arte da política: a história que vivi**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARDOSO, F. H. **Avança, Brasil: proposta de Governo**. 2008a.

CARDOSO, F. H. **Discurso de Posse do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no Congresso Nacional**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/discurso-de-posse-1995>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CARDOSO, F. H. **Discurso do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura do Debate-Geral da 56ª Assembléia-Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 2001. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/copy\\_of\\_64.pdf/view](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/copy_of_64.pdf/view). Acesso em: 18 mar. 2022.

CARDOSO, F. H. **Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da Sessão Especial do Conselho Executivo da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ) – Haia, 9 de outubro de 2000**. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2000/copy\\_of\\_42.pdf](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2000/copy_of_42.pdf). Acesso em: 3 mar. 2020.

CARDOSO, F. H. **Discurso na solenidade de formatura dos alunos do Instituto Rio Branco e inauguração de galeria de fotos dos ex-Secretários-Gerais – Brasília, 10 de outubro de 2001**. Disponível em: [http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/copy\\_of\\_54.pdf/view](http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/copy_of_54.pdf/view). Acesso em: 3 mar. 2020.

CARDOSO, F. H. **Exposição sob o título "Brazil: the making of a continental giant", na Sessão Plenária do World Economic Forum**. Davos, 1998. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1998-1o-semester/30-de-janeiro-de-1998-exposicao-sob-o-titulo-brazil-the-making-of-a-continental-giant-na-sessao-plenaria-do-world-economic-forum/view>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil: proposta de governo.** 2008b.

CARDOSO, F. H. **Texto base da exposição sob o título "Complementing the market economy", na Sessão Plenária do World Economic Forum.** Davos, 1998. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1998-1o-semester/31-de-janeiro-de-1998-texto-base-da-exposicao-sob-o-titulo-complementing-the-market-economy-na-sessao-plenaria-do-world-economic-forum/view>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CASARÕES, G. A crise brasileira numa ordem global em transformação. In: WESTMANN, Gustavo. **Novos olhares sobre a política externa brasileira.** Editora Contexto, 2017, p.37-51.

CASARÕES, G. **Uma política externa a altura do Brasil.** 2013. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,uma-politica-externa-a-altura-do-brasil-imp-1072775>. Acesso em: 24 abr. 2015.

CASTRO, H. C. DE. O. DE. et al. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 333-355, 2009.

CASTRO, F. M. DE O; CASTRO, F. M. DE O. **Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008).** V.1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Editora UnB, 2011.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, p. 5-35, 2002.

CHAN, L-H. Soft balancing against the US 'pivot to Asia': China's geostrategic rationale for establishing the Asian Infrastructure Investment Bank. In: **Australian Journal of International Affairs**, v. 71, n. 6, 2017.

CHECKEL, J. T. It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics. **Arena - Centre for European Studies**, n. 26, p. 3-29, 2005.

CHEIBUB, Z. B. **Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica,** 1984.

CHIN, Gregory T. The BRICS-led development bank: purpose and politics beyond the G20. **Global Policy**, v. 5, n. 3, p. 366-373, 2014.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures** UNU-MERIT Working Paper Series: Institutions and Economic Growth. Maastricht, 2013.

COBOS, P. **Lula tem votação recorde; Alckmin recua, mas vence em sete Estados**. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc19059824.htm>. Acesso em: 11 jan. 2022.

CÔELHO, D. B. **Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de *Event History Analysis***. (Tese de Doutorado). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

COHN, A. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social**, v. 11, n. 2, p. 183-197, 1999.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **PS - Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823-830, 2011.

COOPER, A. F.; FAROOQ, A. B. Testando a cultura de clube dos BRICS: A evolução de um novo banco de desenvolvimento. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 1, p. 13, 2015.

CORRÊA, D. S. Os custos eleitorais do Bolsa Família: reavaliando seu impacto sobre a eleição presidencial de 2006. **Opinião Pública**, v. 21, n. 3, p. 514-534, 2015.

CORRÊA, L. F. DE. S. (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

COSTA, N. DO R. A proteção social no Brasil: Universalismo e focalização nos governos FHC e Lula. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 693-706, 2009.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. In: CASTRO, J. A. DE.; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010.

COUTO, Leandro F. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.50, n.1, p. 159-176, 2007.

CRESWELL, J. W. **Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

CULPI, L. A.; PEREIRA, A. E. **Mercosul e políticas de migração: Análise do processo de transferência de políticas públicas migratórias pelas instituições do Mercosul (1991-2013)**. Caxambu: Anais do 38º Encontro Anual da ANPOCS, 2014.

CUNHA, C. L. M. DA. **Terrorismo Internacional e Política Externa Brasileira após o 11 de Setembro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CURY, A.; QUAINO, L. **Inflação fecha 2014 em 6,41%, abaixo do teto da meta**. São Paulo/Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/inflacao-fecha-2014-em-641.html>. Acesso em: 11 abr. 2022.

D'ANDRADE, W. **Lula defende candidatura de Graziano na FAO**. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-defende-candidatura-de->

graziano-na-fao,734857. Acesso em: 02 abr. 2022.

DANESE, S. **Diplomacia Presidencial: História e Crítica**. Brasília: FUNAG, 2017.

DATAFOLHA. **Acima das expectativas, Lula encerra mandato com melhor avaliação da história**. São Paulo, 2010. Disponível em: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml>. Acesso em: 30 abr. 2022.

DESAI, R. **The Brics are building a challenge to western economic supremacy**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/apr/02/brics-challenge-western-supremacy>. Acesso em: 28/06/2018.

DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: Tensões e desafios para a construção de um novo modelo para o Brasil no século XXI. In: DINIZ, E.; GAITÁN, F. (Eds.). **Repensando o Desenvolvimentismo: Estado, Instituições e a construção de uma nova agenda de desenvolvimento para o século XXI**. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec Editora, 2016. p. 33–55.

DOLOWITZ, D. P.; MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance**, v. 13, n. 1, p. 5–23, 2000.

DOMINGOS, J. **Tesouro pagará campanha de Graziano à FAO**. 2011. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,tesouro-pagara-campanha-de-graziano-a-fao-imp-,685418>. Acesso em: 11 mar. 2022.

DOMINGOS, R.; RIBEIRO, S. **Lula: reeleição foi vitória do "andar de baixo contra o andar de cima"**. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1330762-5601,00-LULA+REELEICAO+FOI+VITORIA+DO+ANDAR+DE+BAIXO+CONTRA+O+DE+CIMA.html>. Acesso em: 11 jan. 2022.

DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

ESTADÃO. **Reformas Ministeriais**. Disponível em: <https://infograficos.estadao.com.br/public/politica/reformas-ministeriais-dilma-temer-1/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

EVANS, P. **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, M. Introduction: Is Policy Transfer Rational Policy-making? In: EVANS, M. (Ed.). **Policy Transfer in Global Perspective**. New York: Routledge, 2017.

EVANS, P.; HUBER, E.; STEPHENS, J. **The Political Foundations of State Effectiveness**. 2014. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2563253>>. Acesso em: 20 out. 2020.

EVELIN, G.; GRAMACHO, W. **Inflação, o retorno**. 1999. Disponível em: [https://istoe.com.br/28495\\_INFLACAO+O+RETORNO/](https://istoe.com.br/28495_INFLACAO+O+RETORNO/). Acesso em: 15 set. 2020.

FAO. **The State of Food Insecurity in the World**. 2014. Disponível em: <https://www.fao.org/3/i4030e/i4030e.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2022.

FARIA, C. A. P. DE. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80–97, 2008.

FARIA, C. A. P. DE. A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional : Brasil e Venezuela comparados. **Interseções [Rio de Janeiro]**, v. 14, n. 2, p. 335–371, 2012a.

FARIA, C. A. P. DE. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira : Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 34, n. 1, p. 311–355, 2012b.

FARIA, C. A. P. DE. **Políticas públicas e relações internacionais**. Brasília: ENAP, 2018.

FARIA, C. A. P. DE.; LOPES, D. B. As assimetrias internacionais e as desigualdades domésticas na política externa de FHC e de Lula. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. DE (Eds.). **As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT**. São Paulo: Unesp, 2019, p. 297–320.

FARIA, V. Reformas Institucionais e Coordenação Governamental: o caso da política de proteção social no Brasil. In: TEIXEIRA, M. **Universidade e governo: professores da Unicamp no período FHC**. Escuta, 2003, p.15-48.

FARIAS, D. B. L. **Aid and technical cooperation as a foreign policy tool for emerging donors: The case of Brazil**. Routledge, 2018.

FELLET, J. **Dilma trocou ministros 86 vezes desde que assumiu**. Washington, 2016. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160419\\_dilma\\_ministros\\_jf\\_lk](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160419_dilma_ministros_jf_lk). Acesso em: 03 mai. 2022.

FIGUEIRA, A. R. Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do ministério das relações exteriores. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 5–22, 2010.

FLOR, A. **Fluência em línguas não eliminará mais candidato a diplomata**. São Paulo, 2004. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0210200405.htm#:~:text=O%20ministro%20Cels,o%20Amorim%20\(Rela%C3%A7%C3%B5es,dos%20mais%20disputados%20do%20Brasil](https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0210200405.htm#:~:text=O%20ministro%20Cels,o%20Amorim%20(Rela%C3%A7%C3%B5es,dos%20mais%20disputados%20do%20Brasil). Acesso em: 10 mar. 2020.

FOLHA DE S.PAULO. **Após três eleições, Lula chega à Presidência da República**. Folha Online, 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc07059821.htm>. Acesso em: 15 mar. 2022.

FOLHA DE S.PAULO. **Brasil rompe acordo de energia com a Índia**. São Paulo, 1998b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc19059824.htm>. Acesso em: 05



mai. 2022.

FOLHA DE S.PAULO. **Candidato único, José Graziano é reeleito diretor-geral da FAO.** São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/06/1638606-candidato-unico-jose-graziano-e-reeleito-diretor-geral-da-fao.shtml>. Acesso em: 18 abr. 2022.

FOLHA DE S.PAULO. **Em busca de apoio, Lula cria 35 embaixadas desde 2003.** São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0803200914.htm>. Acesso em: 12 jan. 2020.

FOLHA DE S.PAULO. **Narayanan quer Brasil em conselho da ONU.** São Paulo, 1998a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc07059821.htm>. Acesso em: 05 mai. 2022.

FOLHA DE S.PAULO. **Popularidade de Dilma cai 27 pontos após protestos.** São Paulo, 2013. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1303541-popularidade-de-dilma-cai-27-pontos-apos-protestos.shtml>. Acesso em: 18 abr. 2022.

FONSECA JÚNIOR, G. A legitimidade e outras questões internacionais. **São Paulo: Paz e Terra**, p. 293-352, 1998.

FRANCO, S.; CARDOSO, T. **Em meio a polêmica, CCJ aprova 1,3 mil cargos para o Itamaraty.** Brasília, 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/12/21/em-meio-a-polemica-ccj-aprova-13-mil-cargos-para-o-itamaraty>. Acesso em: 03 mai. 2022.

FREITAS, R. **Abrir embaixadas em ilhotas é 'megalomania diplomática'.** Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/abrir-embaixadas-em-ilhotas-e-megalomania-diplomatica-1.686045>. Acesso em: 16 abr. 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Desigualdade de renda na década.** 2011. Disponível em: <https://cps.fgv.br/pesquisas/desigualdade-de-renda-na-decada>. Acesso em: 28 abr. 2022.

G1. **Lula suspende presença na ONU e se dedica às eleições.** São Paulo, 2010a. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/09/lula-suspende-presenca-na-onu-e-se-dedica-as-eleicoes.html>. Acesso em: 05 dez. 2021.

G1. **Serra promete 13º salário para o programa Bolsa Família.** São Paulo, 2010b. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2010/09/serra-promete-13o-salario-para-o-programa-bolsa-familia-2.html>. Acesso em: 27 mar. 2022.

G1. **Dilma é reeleita presidente e amplia para 16 anos ciclo do PT no poder.** Brasília, 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/dilma-e-reeleita-presidente-e-amplia-para-16-anos-ciclo-do-pt-no-poder.html>. Acesso em: 16 abr. 2022.

G1. **Dilma venceu com 55,8 milhões de votos; saiba como cada cidade votou.** São Paulo, 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/posse-de-dilma/noticia/2011/01/dilma-venceu-com-558-milhoes-de-votos-saiba-como-cada-cidade-votou.html>. Acesso em: 05 abr.

2022.

G1. **Dilma Rousseff cria Secretaria de Aviação Civil**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/03/dilma-rousseff-cria-secretaria-de-aviacao-civil.html>. Acesso em: 05 abr. 2022.

GAZETA DO POVO. **Brasil deve R\$ 3,2 bilhões a órgãos internacionais como ONU e OMS**. 2016. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/brasil-deve-r-32-bilhoes-a-orgaos-internacionais-como-onu-e-oms-8rps0wzglrfnkb41kegrux05z/>. Acesso em: 27 mar. 2022.

GAZIR, A.; GIRALDI, R. **Brasil aceita renúncia a armas nucleares**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc210614.htm>. São Paulo, 1997. Acesso em: 05 mai. 2022.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs, 2005.

GERRING, J. The Case Study: What it is and What it Does. In: BOIX, C.; STOKES, S. C. (Eds.). . **The Oxford Handbook of Comparative Politics**. [s.l.] Oxford University Press, 2007. p. 1–1040.

GIRALDI, R. **Brasil reforça comitiva para intensificar campanha de Graziano ao comando da FAO**. Brasília, 2011c. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/agenciabrasil/noticia/2011-06-20/brasil-reforca-comitiva-para-intensificar-campanha-de-graziano-ao-comando-da-fao>. Acesso em: 05 mar. 2022.

GIRALDI, R. **Candidato do Brasil à direção da FAO, José Graziano é apresentado a embaixadores estrangeiros**. Brasília, 2011a. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/agenciabrasil/noticia/2011-03-16/candidato-do-brasil-direcao-da-fao-jose-graziano-e-apresentado-embaixadores-estrangeiros>. Acesso em: 05 mar. 2022.

GIRALDI, R. **Patriota tenta garantir apoio à eleição do Brasil na FAO**. Brasília, 2011b. Disponível em: <https://exame.com/mundo/patriota-tenta-garantir-apoio-a-eleicao-do-brasil-na-fao/>. Acesso em: 05 mar. 2022.

GOMES, P. H. **Bolsonaro sanciona com vetos lei que cria Auxílio Brasil**. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/12/30/bolsonaro-sanciona-com-vetos-lei-que-cria-auxilio-brasil.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2022.

GRAHAM, E. R.; SHIPAN, C. R.; VOLDEN, C. Review article: The diffusion of policy diffusion research in political science. **British Journal of Political Science**, v. 43, n. 3, p. 673–701, 2013.

GRATIUS, S.; SARAIVA, M. G. Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas. CEPS working document: CEPS-FRIDE, 2013.

GRINDLE, M. S. **Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and**

**Africa.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GOMIDE, A. DE Á. Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. DE Á.; BOSCHI, R. R. (Eds.). . **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada.** Brasília: IPEA, 2016. p. 15–47.

GUTIERRES, K. A. Trajetória da assistência social como direito e o futuro incerto do Sistema Único da Assistência Social. **Perseu: História, Memória e Política**, n. 13, 2017.

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3–21, 1990.

HERWEG, N.; ZAHARIADIS, N.; ZOHLNHÖFER, R. The multiple streams framework: foundations, refinements, and empirical applications. In: **Theories of the policy process.** [s.l.] Routledge, 2017. p. 17–53.

HILL, C. What is to be done? Foreign Policy as a Site for Political Action. **International Affairs**, v. 79, n. 2, p. 233–255, 2003.

HILL, C. **Foreign Policy in the Twenty-First Century.** 2nd. ed. London: Palgrave Macmillan, 2016.

HURRELL, A. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. **Review of International Studies**, 21, p.331-358, 1995.

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing Boundaries: A Public Policy Approach to the Analysis of Foreign Policy. **The Western Political Quarterly**, v. 41, n. 4, p. 725–745, 1988.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009.** Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA: ABC, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010.** Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA: ABC, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013.** Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA: ABC, 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2014-2016.** Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: IPEA: ABC, 2018.

INSTITUTO FOME ZERO. José Graziano da Silva, 2022. Disponível em: <https://ifz.org.br/graziano/>. Acesso em: 30 mar. 2022.

JACCOUD, L.; BICHR, R.; MESQUITA, A. C. O SUAS na proteção social brasileira:

transformações recentes e perspectivas. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, p. 37-53, 2017.

KHAGRAM, S.; RIKER, J. V.; SIKKINK, K. Preface. In: KHAGRAM, S.; RIKER, J. V.; SIKKINK, K. **Restructuring world politics: transnational social movements, networks, and norms**. U of Minnesota Press, 2002.

KHANNA, P. New BRICS bank a building block of alternative world order. **New Perspectives Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 46-48, 2014.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Longman, 1995.

KJÆR, A. M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. Conceptualizing State Capacity. **DEMSTAR Research Report No. 6**, 2002.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. Editora Perspectiva, 2014.

LAFER, C. **Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação**. Volume 1 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

LANA, X.; EVANS, M. Policy Transfer Between Developing Countries: The Transfer of the Bolsa-Escola Programme to Ecuador. In: EVANS, Mark (Ed.). **Policy transfer in global perspective**. Taylor & Francis, 2017.

LANZARA, A.; CANTU, R. Dilemas e desafios do Estado Social Brasileiro no Século XXI. In: DINIZ, E.; GAITÁN, F. (Eds.). **Repensando o Desenvolvimentismo: Estado, Instituições e a construção de uma nova agenda de desenvolvimento para o século XXI**. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec Editora-INCT/PPED, 2016.

LAMPREIA, L. F. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 9-74, 1995.

LANCASTER, C. **Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LEÃO, A. P. F. **O papel do governo Lula na evolução da identidade sul-americana da política externa brasileira**. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador on-line**, v. 7, n. 3, p. 1-40, 2012.

LEITE, C. K. S.; PORTO DE OLIVEIRA, O.; MAFRA, J. Difusão de políticas de transferência de renda condicionada: perspectivas analíticas do programa Bolsa Família a partir do Banco Mundial. **Anais do 40º encontro anual da ANPOCS**, 2016.

LENTNER, H. H. Public policy and foreign policy: Divergences, intersections, exchange. **Review of Policy Research**, v. 23, n. 1, p. 169–181, 2006.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. DE S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 89–109, 2009.

LESSA, A. C.; MEIRA, F. A. O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 2, p. 46–61, 2001.

LEVI-FAUR, D.; VIGODA-GADOT, E. The International Transfer and Diffusion of Policy and Management Innovations: Some Characteristics of a New Order in the Making. In: LEVI-FAUR, D.; VIGODA-GADOT, E. (Eds.). . **International Public Policy and Management**. New York: Marcel Dekker, 2004. p. 1–24.

LIMA, M. R. S. DE. **Política Externa e Democracia: Uma Análise Preliminar do Caso Brasileiro**. New Orleans. Congresso Internacional da International Studies Association, 2002.

LIMA, M. R. S. DE. Relações Internacionais e Políticas Públicas: A Contribuição da Análise de Política Externa. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. DE (Eds.). . **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo-Rio de Janeiro: Editora Unesp e Editora Fiocruz, 2013. p. 127–153.

LIMA, M. R. S. DE; COUTINHO, M. V. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (Ed.). . **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. 1a. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2007. p. 125–151.

LIMA, M. R. S. DE; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21–40, 2006.

LIMA, R. C. DE. **Burocratas, Burocracia e Política: O Ministério das Relações Exteriores, um Perfil**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2015.

LINDERT, K. **Brazil: Bolsa Familia Program – Scaling-up Cash Transfers for the Poor**. 2005. Disponível em: <https://www.almendron.com/tribuna/wp-content/uploads/2014/08/6-1brazil-bolsafamilia.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2022.

LIPSON, M. A “garbage can model” of un peacekeeping. **Global Governance**, v. 13, n. 1, p. 79–97, 2007.

LORENZO, M. C. DE. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013, p. 397-415.

LOVELL, H. The Role of International Policy Transfer Within the Multiple Streams Approach: the Case of Smart Electricity Metering in Australia. **Public Administration**, v. 94, n. 3, p. 754–768, 2016.

LULA DA SILVA, L. I. Carta ao povo brasileiro. **Partido dos Trabalhadores**, 2002.

LULA DA SILVA, L. I. **Davos Annual Meeting**. 2003. In: World Economic Forum. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yQIrI6865IE&t=5s>. Acesso em: 10 ago. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. Lula: "Disse ao Bush em 2002 - minha guerra é contra a fome, não contra o Iraque". In: DCM TV, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9Ra6PdW1OTI>. Acesso em: 25 nov. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. Palestra Brasil no mundo: mudanças e transformações (Lula). In: Conferência Nacional Uma nova política externa, 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bi9icu6XZM8>. Acesso em: 10 ago. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional**. Brasília, 2003.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva lido pelo ministro Celso Amorim após receber o prêmio "Estadista Global" em nome do Presidente, durante o Fórum Econômico Mundial**. Davos, 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/24-01-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-iii-forum-social-mundial.pdf/view>. Acesso em: 23 mai. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva no III Fórum Social Mundial**. Porto Alegre, 2003. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/24-01-2003-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-iii-forum-social-mundial.pdf/view>. Acesso em: 23 mai. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 58ª Assembléia-Geral da ONU**. Nova Iorque, 2003. Disponível em: <https://pt.org.br/leia-a-integra-do-primeiro-discurso-de-lula-na-onu/>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Declaração à imprensa do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após encontro com o presidente do Chile, Ricardo Lagos, com o Presidente da França, Jacques Chirac, e com o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/30-01-2004-declaracao-a-imprensa-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-apos-encontro-com-o-presidente-do-chile-ricardo-lagos-com-o-presidente-da-franca-jacques-chirac-e-com-o-secretario-geral-das-nacoes-unidas-kofi-annan/view>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 59ª Assembléia-Geral da ONU**. Nova Iorque, 2004. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/21-09-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-59a-assembleia-geral-da-onu/view>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na conferência "Chamada Global para a Ação Contra a Pobreza", no Fórum Social Mundial**. Porto Alegre, 2005. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/27-01-2005-discurso-do-presidente-da-repubblica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-conferencia-201cchamada-global-para-a-acao-contra-a-pobreza201d-no-forum-social-mundial/view>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate-Geral da 61ª Assembléia-Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 2006. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/19-09-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-61a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate-Geral da 62ª Assembléia-Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-09-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-62a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembléia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 2008. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-09-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-63a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a abertura do debate geral da 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 2009. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2009/23-09-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-abertura-do-debate-geral-da-64a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de comemoração dos 10 anos do Fórum Social Mundial**. Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/26-01-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-cerimonia-de-comemoracao-dos-10-anos-do-forum-social-mundial/view>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, em Conferência de Imprensa sobre o Fundo Mundial de Combate à Pobreza, após encontro com o Presidente do Chile, Ricardo Lagos, o Presidente da França, Jacques Chirac, e o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan. Genebra, 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil, Número 94, 1º semestre de 2004**. Disponível em: [https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N94\\_1Sem\\_2004.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N94_1Sem_2004.pdf). Acesso em: 23 mar. 2022.

LULA DA SILVA, L. I. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na

abertura da Reunião Ministerial, na Granja do Torto. Brasília, 2004. In: **Resenha de Política Exterior do Brasil, Número 95, 2º semestre de 2004**. Disponível em: [https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha\\_N95\\_2Sem\\_2004.pdf](https://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N95_2Sem_2004.pdf). Acesso em: 23 mar. 2022.

LULA DA SILVA, L. I. **Participação do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão “Financiando a Guerra contra a Fome”, do Fórum Econômico Mundial**. Davos, 2005. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2005/29-01-2005-participacao-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-sessao-especial-201cfinanciando-a-guerra-contra-a-fome201d-do-forum-economico-mundial/view>. Acesso em: 12 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na conferência Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade. Nova Iorque – EUA, 22 de setembro de 2003**. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/22-09-2003-pal-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-conf-comb-o-terrorismo-em-prol-da-humanidade.pdf/view>. Acesso em: 3 mar. 2020.

LULA DA SILVA, L. I. **Palavras do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão plenária do Fórum de Davos sobre novas estratégias para a erradicação da fome**. Davos, 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/26-01-2007-palavras-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-sessao-plenaria-do-forum-de-davos-sobre-novas-estrategias-para-a-erradicacao-da-fome/view>. Acesso em: 12 mar. 2020.

MADEIRA, L. M.; HELLMANN, A. G.; MEDEIROS, K. P. O Brasil na ação coletiva Sul-Sul para o desenvolvimento social. **Carta internacional. São Paulo, SP. Vol. 6, n. 2 (jul./dez. 2011), p. 16-30**, 2011.

MAHONEY, J. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods and Research**, v. 41, n. 4, p. 570–597, 2012.

MANFRINI, S. **FHC fechou três acordos históricos com o FMI; confirma o histórico**. Brasília, 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u53074.shtml>. Acesso em: 15 set. 2020.

MANN, M. Poder infraestructural revisitado. In: **Capacidades estatales: diez textos fundamentales**. [s.l.] Corporación Andina de Fomento, 2015.

MANN, M. The autonomous power of the state: its Origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, p. 185–213, 1984.

MANN, M. **The Crisis of the Latin American Nation-State**. The Political Crisis and Internal Conflict in Colombia. **Anais...**Bogotá: Universidad de los Andes, 2002. Disponível em: <http://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/mann/colombia.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017.

MARCONDES, D.; MAWDSLEY, E. South–South in retreat? The transitions from Lula to Rousseff to Temer and Brazilian development cooperation. **International Affairs**, v. 93, n. 3,



p. 681-699, 2017.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. DE. A cooperação sul-sul na política externa brasileira dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. In: VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, 2015.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. DE. O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma Análise dos Últimos Dez Anos (2003-2013). **Relações Internacionais (R: I)**, n. 41, p. 123-134, 2014.

MARIN, D. C. **Candidato a diplomata já não precisa saber inglês**. Estado de S.Paulo, 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/314541/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 10 mar. 2020.

MARIN, D. C. **Itamaraty ganha 900 diplomatas na era Lula**. Estado de S.Paulo, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/335361/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 10 mar. 2020.

MARIN, P. DE L. Mercosul e a disseminação internacional de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 58, p. 7–22, 2011.

MATOSO, F. **Dilma chega à Suíça para Fórum Econômico Mundial de Davos**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/01/dilma-chega-suica-para-forum-economico-mundial-de-davos.html>. Acesso em: 09 mai. 2022.

MAZARR, M. J. The Iraq War and Agenda Setting. **Foreign Policy Analysis**, v. 3, n. 1, p. 1–23, 2007.

MAZUI, G. **Bolsonaro altera lei e extingue atribuições do conselho de segurança alimentar**. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/03/bolsonaro-muda-regras-e-retira-atribuicoes-do-conselho-de-seguranca-alimentar.ghtml>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MEDEIROS, M. DE A.; MEUNIER, I.; COCKLES, M. Processos de Difusão Política e Legitimidade no Mercosul: Mimetismo Institucional e Mecanismos de Internalização de Normas Comunitárias. **Contexto Internacional**, v. 37, n. 2, p. 537–570, 2015.

MELLO, P. C. **Brasil recua e reduz projetos de cooperação e doações para a África**. São Paulo, 2015b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1606466-brasil-recua-e-reduz-projetos-de-cooperacao-e-doacoes-para-a-africa.shtml>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MELLO, P. C. **Itamaraty diz não ter como cobrir despesas**. São Paulo, 2015a. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/01/1579222-itamaraty-diz-nao-ter-como-cobrir-despesas.shtml>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados-Revista de Ciências Sociais**, v. 48, n. 4, 2005.

MENDES, P.; COSTA, F.; PASSARINHO, N. **Dilma propõe 5 pactos e plebiscito para constituinte da reforma política**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-propoe-5-pactos-e-plebiscito-para-constituente-da-reforma-politica.html>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). Textos Fundacionais. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>. Acesso em: 13 set. 2022.

MILANI, C. R. S. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Agência Brasileira de Cooperação, 2017.

MILANI, C. R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Eds.). **Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. 1a. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 350.

MILANI, C. R. S. Política Externa é Política Pública? **Insight Inteligência**, v. XVIII, n. Abril/Maio/Junho, 2015.

MILANI, C. R. S. **Solidariedade e Interesse: Motivações e Estratégias na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Editora Appris, 2018.

MILANI, C. R. S.; LANIADO, R. N. Transnational Social Movements and the Globalization Agenda: a methodological approach based on the analysis of the World Social Forum. **Brazilian Political Science Review (Online)**, v. 2, n. SE, p. 0-0, 2007.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11–41, 2013.

MORAVCSIK, A. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. **International Organization**, v. 2, n. 54, p. 217–252, 2000.

MOURA, R. M. **Dilma cria seu 39º ministério, a Secretaria da Micro e Pequena Empresa**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-cria-seu-39-ministerio-a-secretaria-da-micro-e-pequena-empresa,1014468>. Acesso em: 05 abr. 2022.

NERI, M. **Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda?**. 2018. Disponível em: <https://cps.fgv.br/Pobreza-Desigualdade>. Acesso em: 28 abr. 2022.

NETO, E. **Alckmin elogia Bolsa Família e afirma que vai ampliar programa**. Folha Online, 2006. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u80057.shtml>. Acesso em: 27 mar. 2022.

NYE JR., J. S. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. 1st. ed. New York: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, M. A. **Serra defende ampliação do prazo de permanência do Bolsa Família**.

São Paulo, 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/09/serra-defende-ampliacao-da-permanencia-no-bolsa-familia.html>. Acesso em: 27 mar. 2022.

O'NEILL, J. **So what do the Brics countries want from their new development bank?** Disponível em: <https://www.independent.co.uk/news/business/comment/jim-oneill-so-what-do-the-brics-countries-want-from-their-new-development-bank-8751204.html>. Acesso em: 06/07/2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. International Trade and Market Access Data, 2018. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/statis\\_bis\\_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf&bookmarkState={%22impl%22:%22client%22,%22params%22:%22langParam%22:%22en%22}}](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WTO&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf&bookmarkState={%22impl%22:%22client%22,%22params%22:%22langParam%22:%22en%22}}). Acesso em: 02 jul. 2018.

PANIZZA, F. La marea rosa. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 8, 2006.

PAPI, L. P.; MEDEIROS, K. P. Ascensão e declínio da inserção externa social brasileira: um balanço da Cooperação Sul-Sul prestada pelo MDS e pela ABC (2003-2017). In: **Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul-FoMerco: integração regional em tempos de crise: desafios políticos e dilemas teóricos (16.: 2017: Salvador, BR-BA). Anais do XVI FoMerco..[recurso eletrônico]**. Salvador, BA: FoMerco, 2017.

PARAGUASSÚ, L. **FAO vira questão de honra para Brasil**. 2011. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fao-vira-questao-de-honra-para-brasil,670262>. Acesso em: 30 abr. 2022.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Bolsa Esmola – Editorial**, 2004. Disponível em: <http://www.psdb.org.br/acompanhe/noticias/bolsa-esmola-editorial/>. Acesso em: 12 mar. 2019.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo 2002 - Coligação Lula Presidente**. p. 1–73, 2002.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Lula Presidente - Programa de Governo 2007/2010**. 2006.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo Dilma Rousseff - 2010: Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira**. 2010.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Programa de Governo Dilma Rousseff - 2014**. 2014.

PASQUARELLI, B. V. L. Política Externa como Política Pública: uma análise da atuação diplomática brasileira durante o governo Lula. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, p. 187–221, 2010.

PEIXOTO, F. **PIB de 2009 é o pior em 17 anos e 5º negativo da série histórica**. Brasília, 2010. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/03/100311\\_pibhistorico\\_fbdtd](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/03/100311_pibhistorico_fbdtd). Acesso em: 02

abr. 2022

PEREIRA, A. E. **Transferência e difusão de políticas públicas no Mercosul: Análise da formação de recursos humanos e do exercício profissional na área de saúde (1996-2014)**. Caxambu: Anais do 39º Encontro Anual da ANPOCS, 2015.

PEREIRA, A. E. et al. A governança facilitada no Mercosul : transferência de políticas e integração nas áreas de educação, migração e saúde. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 285–302, 2018.

PERES, T. H. de A. Comunidade Solidária A proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 109-126, 2005.

PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. DE. Between autonomy and dependency: the place of agency in brazilian foreign policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, 2018.

PINHO, C. E. S. A Governança de Esquerda no Cenário Pós-Neoliberal: o discurso (e a prática) em defesa de uma estratégia nacional de desenvolvimento diante da aquiescência às instituições representativas da democracia liberal e parlamentar. **Observatório On-line**, v.7, n.9, p. 1-46, set.2012.

POMEROY, M.; SUYAMA, B.; WAISBICH, L. T. The Diffusion of Social Protection and Food Security Policies: Emerging Issues in Brazilian South-South Cooperation for Development. In: PORTO DE OLIVEIRA, O.; GONNET, C. O.; MONTERO, S.; LEITE, C. K. DA. S. (Ed.). **Latin America and policy diffusion: From import to export**. Routledge, 2020.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Brazil Exporting Social Policies: from local innovation to a global model. **Journal of Politics in Latin America**, v. 11, n. 3, p. 249-271, 2019b.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; GONNET, C. O.; MONTERO, S.; LEITE, C. K. DA. S. Introduction: Latin American Public Policies: From import to export. In: PORTO DE OLIVEIRA, O.; GONNET, C. O.; MONTERO, S.; LEITE, C. K. DA. S. (Ed.). **Latin America and policy diffusion: From import to export**. Routledge, 2020.

PORTO DE OLIVEIRA, O. Policy ambassadors: Human agency in the transnationalization of Brazilian social policies. **Policy and Society**, v. 39, n. 1, p. 53-69, 2019a.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; FARIA, C. A. P. DE. Policy transfer, diffusion, and circulation: research traditions and the state of the discipline in Brazil. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, n. 1, p. 13–32, 2017.

PORTO DE OLIVEIRA, O.; PAL, L. A. Novas fronteiras e direções na pesquisa sobre transferência, difusão e circulação de políticas públicas: agentes, espaços, resistência e traduções. **Revista de administração pública. Escola Brasileira de Administração Pública.**, v. 52, n. 2, p. 199–220, 2018.

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA). **Sobre o Centro de Excelência contra a Fome do WFP no Brasil**. 2022. Disponível em: <https://centrodeexcelencia.org.br/sobre/>. Acesso em: 02 abr. 2022.

PUENTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010.

PUNTIGLIANO, A. R. ‘ Going Global ’: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy Tornando-se Global : Um estudo organizacional da política externa brasileira. p. 28–52, 2008.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: A lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147–174, 2010.

QUINTELLA, F.; BOTTREL, F.; ALVES, R. **Bolsonaro, Lula, Dilma, Temer e FHC: compare os discursos na ONU**. Estado de Minas, 2019. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/09/24/interna\\_politica,1087581/bolsonaro-lula-dilma-temer-e-fhc-compare-os-discursos-na-onu.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/09/24/interna_politica,1087581/bolsonaro-lula-dilma-temer-e-fhc-compare-os-discursos-na-onu.shtml). Acesso em: 10 dez. 2021.

RAMANZINI JUNIOR, H. Política externa e regionalismo em um ambiente internacional em transformação. **Mural Internacional**, v. 7, n. 2, 2016.

REISEN, H. Will the AIIB and the NDB help reform multilateral development banking?. **Global Policy**, v. 6, n. 3, p. 297-304, 2015.

RIBAS, L. D.; FARIA, C. A. P. DE. A política externa vista da janela do avião: a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. **III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa San Tiago Dantas**, p. 1-21, 2011.

RICUPERO, R. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Versal, 2017.

RIGGIROZZI, P. Reconstructing regionalism: what does development have to do with it?. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. Springer, Dordrecht, 2012 p. 17-39.

RODRIGUEZ, J. C. C. Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, n. 2, p. 70–89, 2012.

ROGERS, E. M. **Diffusion of Innovations**. 5th. ed. New York: Free Press, 2003.

ROJAS, R. De la crítica a la apología: la izquierda latinoamericana entre el neoliberalismo y el neopopulismo. **Nueva Sociedad**, n. 245, p. 99–109, 2013.

ROSSI, C. **Itamaraty faz blitz antes de eleição na FAO**. São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2306201112.htm>. Acesso em: 05 mar. 2022.

ROUSSEFF, D. V. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Compromisso Constitucional perante o Congresso Nacional**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional>. Acesso em: 19

abr. 2022.

**ROUSSEFF, D. V. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante o Fórum Social Mundial.** Porto Alegre, 2012. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-o-forum-social-mundial-2013-dialogos-entre-sociedade-civil-e-governo>. Acesso em: 19 abr. 2022.

**ROUSSEFF, D. V. Declaração da Presidenta Dilma Rousseff sobre a Reforma Administrativa do Governo Federal.** Brasília, 2015. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/declaracao-da-presidenta-dilma-rousseff-sobre-a-reforma-administrativa-do-governo-federal>. Acesso em: 19 abr. 2022.

**ROUSSEFF, D. V. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate-Geral da 66ª Assembleia-Geral da ONU.** Nova Iorque, 2011. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 19 abr. 2022.

**ROUSSEFF, D. V. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 67ª Assembleia-Geral da ONU.** Nova Iorque, 2012. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 19 abr. 2022.

**ROUSSEFF, D. V. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate-Geral da 68ª Assembleia-Geral da ONU.** Nova Iorque, 2013. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>. Acesso em: 19 abr. 2022.

**ROUSSEFF, D. V. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia-Geral da ONU.** Nova Iorque, 2014. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>. Acesso em: 19 abr. 2022.

**ROUSSEFF, D. V. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Abertura da 70ª Assembleia-Geral da ONU.** Nova Iorque, 2015. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 19 abr. 2022.

**ROUSSEFF, D. V. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial.** Davos, 2014. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-sessao-plenaria-do-forum-economico-mundial-2014>. Acesso em: 19 abr. 2022.

SADI, A. **Analistas: Colar no Bolsa-Família terá efeito 'zero' para PSDB**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,analistas-colar-no-bolsa-familia-tera-efeito-zero-para-psdb,374694>. Acesso em: 27 mar. 2022.

SADI, A. **Leia a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma**. Estadão, 2009. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>. Acesso em: 27 mar. 2022.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (eds.). **Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur**, Madrid: **Fundación CIDOB**, p. 87-136, 2010.

SANCHEZ, M. R. et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, p. 125–143, 2006.

SANTOS, L. W. DOS.; LEÃO, A. P. F.; ROSA, J. P. V. DA. Explaining the Changes in Brazilian Foreign Policy towards South America under Michel Temer's Administration (2016-2018): The Return to the Logic of Open Regionalism. **Contexto Internacional**, v. 43, p. 489-513, 2021.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras. **Relações Internacionais**, v. 44, n. 1, p. 25-35, 2014.

SARAIVA, M. G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. **Relações Internacionais (R:I)**, n. 37, p. 63-78, 2013.

SARAIVA, M. G. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. **Análise de Conjuntura OPSA**, n.7, p. 1-16, 2010.

SARAIVA, M.; VELASCO JÚNIOR, P. A. A Política Externa Brasileira e o fim de ciclo na América do Sul: para onde vamos?. **Pensamiento propio**, v. 21, n. 44, p. 295-324, 2016.

SERBIN, A. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova**, n. 90, 2013.

SILVA, A. L. R. DA. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Curitiba: Juruá, 2009.

SILVA, S. P. DA. A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, n. 1953, p. 7–76, 2014.

SIMMONS, B.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. Introduction: the diffusion of liberalization. In: SIMMONS, B.; DOBBIN, F.; GARRETT, G. (Eds.). . **The Global Diffusion of Markets and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2008.

SINGER, A. V. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. V. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis and Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). . **Bringing the state back in**. New York: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T. **States and Social Revolutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. IPEA: Texto para discussão N° 1424, 2009.

SOLIANI, A. **Pobreza volta a crescer no segundo mandato de FHC**. São Paulo, 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0910200002.htm>. Acesso em: 03 mai. 2022.

SOUZA, N.; CARAM, B. **Congresso eleito é o mais conservador desde 1964, afirma Diap**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528>. Acesso em: 11 abr. 2022.

SOUZA, C. A.; GERCHMANN, L. **FHC critica "atraso" de Anti-Davos e PT**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2501200118.htm>. São Paulo, 2001. Acesso em: 16 abr. 2022.

SOUZA, C. Capacidades Burocráticas no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A. DE Á.; BOSCHI, R. R. (Eds.). . **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Brasília: IPEA, 2016a. p. 51–103.

SOUZA, C. Políticas de desenvolvimento e expansão da capacidade do Estado no Brasil. In: DINIZ, E.; GAITÁN, F. (Orgs.). **Repensando o Desenvolvimentismo: Estado, Instituições e a construção de uma nova agenda de desenvolvimento para o século XXI**. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec Editora-INCT/PPED, 2016b.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Rethinking the concept and the measurement of bureaucratic capacity. **International Conference on National Perspectives in a Global Economy: Rethinking State Capacities, Public Policies and the Brazilian Crisis**, 2016.

STARKE, P. Qualitative Methods for the Study of Policy Diffusion: Challenges and Available Solutions. **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 4, p. 561–582, 2013.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios: a promessa não-cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Editora Futura, 2002.



STONE, D. Transfer agents and global networks in the “transnationalization” of policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 3, p. 545–566, 2004.

STUENKEL, O. **De quantos diplomatas uma potência emergente precisa?**, 2012. Disponível em: <https://www.oliverstuenkel.com/2012/11/06/de-quantos-diplomatas-uma-potencia-emergente-precisa/>. Acesso em: 17 mai. 2022.

STUENKEL, O. **Is Brazil abandoning its global ambitions?**, 2014. Disponível em: <https://www.oliverstuenkel.com/2014/02/15/brazil-abandoning-ambitions/>. Acesso em: 17 mai. 2022.

TAKAGI, M. A Implantação do Programa Fome Zero no Governo Lula. In: ARANHA, A. V. (Ed.). **Fome Zero: Uma História Brasileira (Volume 1)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. p. 54–73.

TAPAJÓS, L.; RODRIGUES, M.; COELHO, M. F. P. Desafios Sociais no Brasil em 2003: Da Exclusão à Cidadania. In: ARANHA, A. V. (Ed.). **Fome Zero: Uma História Brasileira (Volume 1)**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, 2010. p. 42–53.

TARDÁGUILA, C.; MENDES, M; MENASCE, M.; RODRIGUES, R. **Governo corta verbas de sete programas sociais**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/governo-corta-verbas-de-sete-programas-sociais-17807046>. Acesso em: 20 abr. 2022.

TEIVAINEN, T. The world social forum and global democratisation: Learning from Porto Alegre. **Third World Quarterly**, v. 23, n. 4, p. 621-632, 2002.

TIEZZI, S. A organização da política social do governo Fernando Henrique. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 49-56, 2004.

TOLEDO, J. R. **Desemprego cresce 38% no governo FHC**. São Paulo, 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi31019919.htm>. Acesso em: 03 mai. 2022.

TRAVIS, R.; ZAHARIADIS, N. A multiple streams model of U.S. foreign aid policy. **Policy Studies Journal**, v. 30, n. 4, p. 495–514, 2002.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly (24<sup>th</sup> special session): Further initiatives for social development**, 15 december 2000. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/665/16/PDF/N0066516.pdf?OpenElement>. Acesso em: 03 mai. 2022.

UNITED NATIONS. **United Nations Office for South-South Cooperation**, 2022. Disponível em: <https://www.unsouthsouth.org/our-work/south-south-trust-fund-management/>. Acesso em: 25 abr. 2021.

UOL ECONOMIA. **Inflação desacelera em junho, mas atinge maior nível desde 2011**. São Paulo, 2013. Disponível em:

<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/07/05/inflacao-junho-ibge.htm>. Acesso em: 22 abr. 2022.

UOL NOTÍCIAS. **Lula lança candidatura de José Graziano a diretor-geral da FAO**. São Paulo, 2010. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2010/11/26/lula-lanca-candidatura-de-jose-graziano-a-diretor-geral-da-fao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2022.

VALENTE, G. **Diplomata que alertou sobre 'golpe' perde cargo**. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/diplomata-que-alertou-sobre-golpe-perde-cargo-19505488>. Acesso em: 15 abr. 2022.

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

VELASCO E CRUZ, S. C. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. UNESP, 2010.

VERDÉLIO, A. **Programa de Aquisição de Alimentos chega a cinco países africanos**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-02/paa-africa-beneficia-agricultores-e-estudantes-em-cinco-paises-africanos>. Acesso em: 11 abr. 2022.

VELASCO E CRUZ, S. C. **Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história**. Campinas: Editora Unicamp; São Paulo, Editora Unesp, 2004.

VELASCO JÚNIOR, P. A. A diplomacia do combate à fome e a contribuição brasileira para a segurança alimentar e nutricional no seio da ONU e da FAO. In: **Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília: IPEA, 2017, p. 307-344, 2017.

VIANNA, C. S. Para uma nova geopolítica da fome: a segurança alimentar e nutricional na política externa brasileira. In: WESTMANN, G. **Novos olhares sobre a política externa brasileira**. Editora Contexto, 2017, p.53-71.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**. Editora UNESP, 2011.

VILLAVERDE, J.; COLETTA, R. D. **Ideias opostas nas equipes da Fazenda e do Planejamento**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ideias-opostas-nas-equipes-da-fazenda-e-do-planejamento-imp-,1621408>. Acesso em: 11 abr. 2022.

WAACK, W.; TELES, G. **Brasil tem dívida de R\$ 3,5 bilhões com organizações multilaterais**. São Paulo/Brasília, 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/11/brasil-tem-divida-de-r-35-bilhoes-com-organizacoes-multilaterais.html>. Acesso em: 09 mai. 2022.

WASSERMANN, R. **Davos reúne elite política e econômica mundial (menos o Brasil)**. Londres, 2013. Disponível em:

[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/01/130123\\_davos\\_presenca\\_brasileira\\_rw](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/01/130123_davos_presenca_brasileira_rw)  
Acesso em: 09 mai. 2022.

WASSERMANN, R. **Em Davos, Dilma faz discurso sob medida, mas plateia espera ações concretas.** Davos, 2014. Disponível em:  
[https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140124\\_dilma\\_discurso\\_davos\\_rw](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/01/140124_dilma_discurso_davos_rw).  
Acesso em: 09 mai. 2022.

WATHIER, K. **Amorim diz que Central de Medicamentos terá dupla utilidade.** Nova York, 2006. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2006-09-18/amorim-diz-que-central-internacional-de-medicamentos-tera-dupla-utilidade-0>. Acesso em: 03 mai. 2020.

WESTMANN, G. Reflexões sobre a diplomacia brasileira em tempos de globalização. In: WESTMANN, G. **Novos olhares sobre a política externa brasileira.** Editora Contexto, 2017, p.53-71.

WETZEL, D. **Bolsa Família: Brazil's Quiet Revolution.** Brasília, 2013. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>. Acesso em: 07 mar. 2022.

WITZEL, A. The Problem-centered Interview. **Forum, Qualitative Social Research / Forum, Qualitative Sozialforschung**, v. 1, n. 1, p. 142–150, 2000.

WORLD BANK. **Brazil's Bolsa Familia Program Celebrates Progress in Lifting Families out of Poverty.** Brasília, 2005. Disponível em:  
[http://web.worldbank.org/archive/website01399/WEB/0\\_\\_CO-48.HTM](http://web.worldbank.org/archive/website01399/WEB/0__CO-48.HTM). Acesso em: 07 mar. 2022.

WWP. **XI Seminário Internacional de Políticas Sociais para o Desenvolvimento.** 2016. Disponível em: <https://wpp.org.br/eventos/xi-seminario-internacional-politicas-sociais-para-o-desenvolvimento/>. Acesso em: 01 mai. 2022.

WWP. **Relatório de Atividades do WWP 2013-2017.** 2017. Disponível em:  
<http://wpp.org.br/wp-content/uploads/Relatorio-de-Atividades-do-WWP-2013-2017.pdf>.  
Acesso em: 01 mai. 2022.

YASBEK, M. C. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 104–112, 2004.