

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IGOR FERNANDO DA SILVA

COMBATE A FOME E A POBREZA NO BRASIL NOS ANOS 2000: UM  
INSTRUMENTO DE SOFT POWER

Recife

2019

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IGOR FERNANDO DA SILVA

**COMBATE A FOME E A POBREZA NO BRASIL NOS ANOS 2000: UM  
INSTRUMENTO DE SOFT POWER**

Trabalho de conclusão de curso como exigência  
parcial para graduação no curso de Relações  
Internacionais, sob orientação da Prof. Joyce  
Helena Ferreira da Silva.

Recife

2019

Catálogo na fonte  
Bibliotecário Ricardo Luiz Lopes CRB-4/2116

S586c Silva, Igor Fernando da.  
Combate à fome e a pobreza no Brasil nos anos 2000: um instrumento de Soft Power / Igor Fernando da Silva. – Recife, 2019. 40 f.

Orientador: Prof. Joyce Helena Ferreira da Silva.  
Trabalho de conclusão de curso (Monografia – Curso de Relações Internacionais) – Faculdade Damas da Instrução Cristã, 2019.  
Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais. 2. Programas sociais. 3. Soft Power. 4. Combate à fome. I. Silva, Joyce Helena Ferreira da. II. Faculdade Damas da Instrução Cristã. III. Título.

327 CDU (22. ed.) FADIC (2019.1-276)

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ  
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

IGOR FERNANDO DA SILVA

**COMBATE A FOME E A POBREZA NO BRASIL NOS ANOS 2000: UM  
INSTRUMENTO DE SOFT POWER**

Trabalho de conclusão de curso como exigência parcial para graduação no curso de Relações Internacionais, sob orientação da Prof. Joyce Helena Ferreira da Silva.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Nota: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Joyce Helena Ferreira da Silva

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

---

Examinador 1

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

---

Examinador 2

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ – FADIC

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe, Maria José. Esse trabalho é fruto de toda luta, não só minha, mas dela também. Obrigado por sempre acreditar em mim e ser minha melhor amiga, por sempre me dá os conselhos necessários para seguir em frente e confiar no meu potencial. Tudo isso é por você e para você, e sempre será.

Agradeço também a meu pai, José Joseildo, por toda ajuda, que mesmo diante de dificuldades nunca abriu mão de me proporcionar o melhor para alcançar meus objetivos.

À minha tia, Graça Queiroz, sem a senhora eu não teria chegado aqui. Seu amor e sua presença são essenciais para eu me manter forte e em foco sobre tudo que devo fazer para buscar o melhor em minha vida.

Meus amigos, que estiveram presentes durante os anos de faculdade e aqueles que a vida me deu, sou muito grato por me fazerem feliz e serem também minha família.

Por fim, e não menos importante, obrigado Prof. Joyce Helena, minha orientadora, a qual agradeço imensamente pela paciência, compreensão e por ter ficado e acreditado em mim.

Amo vocês, Igor.

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso analisa as formas de combate a fome e pobreza no Brasil na década de 2000. Esse trabalho aborda questões sobre a distribuição de renda no país de forma histórica, desde sua criação, para mostrar a necessidade da criação de políticas públicas sociais e de assistência ao combate a fome e a pobreza no país. O trabalho analisa principalmente a política feita pelo Programa Bolsa Família, grande destaque dentre os programas sociais nacionais capaz de unificar vários outros criados anteriormente, através do Cadastro Único, e a capacidade de ampliação dos mesmos para alcançar mais pessoas e de uma melhor forma. Esse trabalho também realiza uma contextualização entre os resultados obtidos pelo programa e como isso implicou diretamente na conjuntura da política externa do país, onde o Brasil conseguiu galgar grandes passos no cenário internacional, recebendo muito destaque pelo combate a fome a pobreza, e até servindo como “modelo” para diversos outros Estados e ONGs internacionais. A Cooperação Sul-Sul torna-se um dos pontos mais importantes da política internacional do Brasil, contribuindo para a elevação do “Soft Power” nacional no cenário estrangeiro.

Palavras-Chaves: Programas Sociais. Bolsa Família. Cooperação Sul-Sul. Soft Power. Combate a fome.

## **ABSTRACT**

The present academic work of Conclusion of the Course analyzes the forms of risk of hunger and poverty in Brazil in the Era of 2000. This work addresses the questions about the income of country since your origin, to show the creation of policies Actions Social and Support to Combat Hunger and Poverty in the country. The work mainly analyzes a policy made by the “Bolsa Família” Program, with emphasis on the “Cadastro Único”, and a capacity to expand them to be more accessed and improved. This work also makes a contextualization between the results developed and the change in the internationalization of the country, where the country has made great strides in international scenario, conquering much of what was war, and even serving as "Model" for several other states and international NGOs. South-South Cooperation becomes one of the main points of Brazil's international policy, contributing to the elevation of Soft Power.

Key-words: Social Programs. Bolsa Familia. South-South Cooperation. Soft Power. Hunger-fighting.

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	08
2. Método.....	10
3. A Fome como consequência de uma má distribuição de renda.....	11
4. Conhecer para incluir.....	21
4.1. Governo Lula.....	24
5. Cooperação Sul-Sul e Soft Power no combate a fome e pobreza.....	28
5.1. Política Brasileira: Soft-Power.....	33
6. Considerações Finais.....	36
7. Referências.....	38

## 1. INTRODUÇÃO

A fome vem sendo um dos mais terríveis e catastróficos desastres em nossa época, tendo impacto diferentes em escala nacional, regional ou mundial, mas de alguma forma afetando pessoas ao redor do planeta. Mesmo diante de um mundo próspero em diversos parâmetros sociais e econômicos a fome se espalhou no planeta através de guerras, problemas ambientais, como a seca, ou humanos, como falta de técnica para fazer a terra produzir da melhor forma, crises financeiras e também pela má distribuição de renda entre os mais poderosos e os mais miseráveis. O problema ainda assola muitos países destruindo famílias e suas capacidades de se desenvolver não só individualmente como também coletivamente em sociedade.

No Brasil esse problema não é recente, vem desde o início do seu processo político e histórico de formação como Estado, ainda no sistema colonial brasileiro quando os europeus concentraram nas mãos de poucos proprietários toda riqueza, com o sistema de distribuição de terras conhecido como as “Sesmarias”, tendo os escravos no outro extremo sem direito a nenhuma delas. Diante disso, esses povos não obtiam terras e foram obrigados a trabalhar muito para ganhar pouco, ou muitas vezes apenas o necessário para sobreviver. Nesse sentido, as pessoas se viram em uma situação em que não tinham terra para plantar seus alimentos nem meios financeiros para obtê-los, e mesmo com o fim do sistema de escravidão pouca coisa realmente mudou no sistema produtivo do país, na prática não houve nenhuma alteração real na organização da produção e, conseqüentemente, na distribuição de renda (Furtado, 1967).

Esse era um problema “invisível” que se arrastaria até a década de 40, quando acontece, através de Josué de Castro, médico, professor, cientista, a “descoberta” da fome. A obra de Castro, Geografia da Fome, se tornava o instrumento principal para a constituição, no Brasil, tratando desse problema da forma como é visto hoje, pois de acordo com o próprio autor que escreveu na introdução do seu livro, “interesses e preconceitos de ordem moral e de ordem política e econômica de nossa chamada civilização ocidental tornaram a fome um tema proibido, ou pelo menos pouco aconselhável de ser abordado”.

Castro descreve a fome no Brasil entre suas características como “endêmica” e “epidêmica”. Primeiramente, é preciso considerar que, a fome no Brasil não é em sua maioria caracterizada como um problema epidêmico, ou seja, de causas naturais, calamidades ou regimes de escassez, e sim, sendo um problema que provém principalmente de questões políticas e econômicas. Nesse sentido, foi a partir de então que o tema se tornou um objeto de políticas governamentais.

A fome e a pobreza foram produzidas pelo sistema e continuam a ser alimentadas pelo mesmo. Entretanto, temos em nosso país, condições de mudanças e transformações que sejam estruturais, de modo que abra oportunidades para todas as pessoas, seja no acesso a terra, a um trabalho digno e remunerado, ou na diminuição do custo de vida para os mais pobres.

A economia se relaciona diretamente com a questão do combate a fome, pois essa atuação não está exclusivamente ligada a expansão agrícola ou o aumento da produção de alimentos. É necessário que se examine não só a oferta total de alimentos na economia, mas a capacidade que cada pessoa desfruta de dispor desses alimentos, as pessoas passam fome quando não conseguem estabelecer essa capacidade sobre uma quantidade ideal de alimentos.

A questão da fome, de fato, teve um espaço de destaque na agenda do país apenas a partir da década de 2000 com os governos de Lula e Dilma Rousseff, o primeiro sendo o precursor de grandes programas sociais, como o “Fome Zero” e “Bolsa Família”, que vieram a se tornar modelos de combate a fome em vários outros países do planeta, e que segundo a agência da ONU foram “cruciais para alcançar um crescimento inclusivo no país”.

A última década ficou marcada por um fenômeno que afetou diretamente a economia brasileira e também mundial, a consolidação da China como potência econômica. A China ganhou dimensão importante, sendo uma grande provedora de bens industriais para o mundo, superando, em produção, países como Japão e Alemanha a sua emergência como parque industrial do planeta trouxe importantes repercussões sobre o dinamismo de países emergentes e desenvolvidos e influenciou, até mesmo, a orientação da política econômica em escala mundial.

Internamente, no Brasil, o destaque foi a ascensão de milhares de brasileiros a um novo padrão de renda e consumo. Entre 2001 e 2009, a renda per capita das famílias do décimo percentil inferior de renda alcançou crescimento anual médio de 6,8%<sup>1</sup>. Dessa forma vemos como a questão dos mercados se transformam em parte essencial do processo de desenvolvimento, pois no momento em que há uma ampliação das rendas das pessoas elas conseguem sair das privações causadas pela pobreza, privações de suas capacidades, como de exemplo principal, a capacidade de obter alimentos.

O Brasil é um dos 10 países mais ricos do mundo, analisando apenas o Produto Interno Bruto do país, porém a forma como a riqueza total da produção do país está distribuída entre seus habitantes é crucial para a situação social da população em geral. A má distribuição da renda e o desemprego são barreiras ao desenvolvimento econômico do país e representam graves problemas de amplitude social. A solução encontrada pelo governo foi ajudar essas famílias através de auxílios com repasse direto de renda, surgia assim o Bolsa Família, sob

alegação de que esses auxílios são necessários para ajudar a suprir as necessidades das famílias enquadradas na parcela da população mais pobre, o programa se tornou o mais importante das políticas sociais do governo brasileiro e é hoje o maior programa de transferência condicionada de capital do mundo.

O impacto social, econômico e político que o Brasil passou durante a última década, destaca uma preocupação não só nacional, para o desenvolvimento através de programas de combate a fome e miséria no país, como também mundial, onde encontram-se vários outros exemplos de trabalhos focados nessa temática.

O interesse ao decorrer do trabalho será nas fortes mudanças que o país obteve desde o início do governo Lula em 2003, até seu término, oito anos depois, e suas consequências na atual conjuntura nacional, como a saída do Brasil do mapa da fome das Nações Unidas, e seu crescimento e maior inserção internacional diante do exemplo de desenvolvimento e cooperação.

## **2. METODOLOGIA**

O presente trabalho é baseado em pesquisa bibliográfica. Esse trabalho é um estudo de caráter e natureza exploratória que se propõe, sobretudo, aprimorar a compreensão de diversos processos do combate a fome no Brasil que tiveram maior intensidade no início do século XXI. Apresentamos dados fornecidos pela Organização das Nações Unidas, pelo Governo Federal Brasileiro, ONGs com projetos no país e instituições internacionais, como a FAO. Além da leitura, análises de estudos de casos específicos desenvolvidos de modo a colher dados empíricos quanto à utilização dos conceitos apresentados.

As fontes de pesquisa, serão majoritariamente secundárias. Livros de autores especializados na temática como os destacados na revisão de literatura, dentre eles, autores indispensáveis para se tratar do tema no Brasil, como Josué de Castro, autor de Geografia da Fome e Sérgio Henrique Abranches autor de Política Social e Combate a Pobreza, e Amartya Sen, autor de Desenvolvimento como Liberdade e ganhador do Prêmio Nobel. Também serão usadas artigos relacionados ao tema e reportagens e publicações de sites que mostrem atividades dos programas.

Para a coleta dos componentes de análise será feita a conexão de entrevistas escritas e comparadas com indicadores históricos, segundo critérios a serem definidos previamente, considerando tanto aspectos sociais e econômicos como políticos e estratégicos do objeto segundo recorte estabelecidos nos objetivos. Serão feitas ainda análises qualitativas dos

pontos apresentados nos objetivos. Por fim, serão apresentadas as conclusões do cruzamento das informações levantadas e discutidas no estudo, de modo a oferecer a conclusão do âmbito da pesquisa.

### **3. A FOME COMO CONSEQUÊNCIA DE UMA MÁ DISTRIBUIÇÃO DE RENDA**

No Brasil, historicamente, há uma má distribuição de renda, consequência de sua colonização e da forma como se evoluiu o cenário econômico e social do país desde então, realidade compartilhada por muitos países da América Latina, ainda que cada um possua suas particularidades.

Para Caio Prado Jr (1942), observando-se a nossa formação social desde sua base na colonização, teremos a visão que fomos constituídos para abranger o mercado europeu, fornecendo tabaco, açúcar, anos depois, metais preciosos, como o ouro e diamantes, e em continuidade algodão e café. O grande objetivo de Portugal para com o Brasil sempre foi comercial, e a colonização só veio para estruturar esse sistema de mercado, dessa forma, temos a construção de um país voltada totalmente às influências externas onde tudo se alinhará nesse sentido, suas estruturas e as atividades que existirão no território.

Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; recrutará a mão-de-obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira. Este início, cujo caráter se manterá dominante através de três séculos, se gravará profundamente nas feições e na vida do país. O “sentido” da evolução brasileira que é o que estamos aqui indagando, ainda se afirma por aquele caráter inicial da colonização. Tê-lo em vista é compreender o essencial deste quadro que se apresenta em princípios do século passado. (PRADO; 1942, p 32).

Diante desse cenário de colonização para abastecer a metrópole europeia, o Brasil sofre uma divisão de terras, de onde começam a surgir os latifúndios no país. Esse regime de distribuição de terras é conhecido como as “Sesmarias”. Feito pela Coroa de Portugal esse sistema doava enormes faixas de terra para o “sismeiro”, esse teria como única responsabilidade cultivar toda a área e coloniza-la.

A Lei das Sesmarias<sup>1</sup> foi promulgada em Santarém, em 1375, durante o reinado de D. Fernando, o Formoso. A Europa vivia uma situação de crise econômica há algumas décadas, agravada pela peste negra que dizima, especialmente, a população das cidades, já que a aglomeração humana, nas condições de solubilidade, propicia o alastramento da doença. A

---

<sup>1</sup> Ver BENATTI, José Helder: A Questão Agrária e o Sistema Sesmarial

partir da metade do século XIV e por todo o século XV, instala-se no continente um clima de depressão econômica, obrigando a tomada de decisões, algumas drásticas, na tentativa de reverter a situação pela reorganização política e social. Nesse contexto instável e problemático emerge a Lei das Sesmarias em Portugal.

Transplantado de Portugal para o Brasil, pela autoridade real, o sistema das Sesmarias tinha como único pré-requisito existente para receber a doação era que o responsável tivesse condições financeiras para cumprir de fato seu trabalho. Dessa forma, os recebedores sempre eram homens bastantes ricos, salientando assim que não se havia nenhum tipo de preocupação para com a quantidade de terra que se encontraria sob a posse de uma única pessoa e muito menos a quantidade de latifúndios existentes. A única preocupação é que o território fosse ao máximo produtivo, daí então a exigência de uma alta renda do sesmeiro para cultivar cana-de-açúcar.

O maior problema ainda dessa situação é que muitos que receberam as porções de terra não tinham o interesse em produzir, divergente das pretensões da coroa portuguesa, o que gerou uma latifundização das terras brasileiras. Havia uma ideia de dar uma função social ao território, porém bem diferente de como se tem hoje. Sem embargo, esse tipo de ocupação resultou em um pequeno número de pessoas com extensas áreas de terra.

Conforme Caio Prado Jr (1942, p. 27), “a sua distribuição pelo território da colônia é, como logo se vê, grandemente irregular. Núcleos apenas, alguns bastante densos, mas separados uns dos outros por largos vácuos de povoamento ralo, se não inexistente.” O que fica claro que a distribuição de terras foi totalmente desigual, algumas porções de terra eram bem povoadas e produtivas, mas outra grande parte ficava totalmente em desuso, apenas sobre posse do Sesmeiro agravando a situação social do futuro independente país.

A maneira como o país se originou, sendo um país primordialmente agrário, produtor de materiais para as metrópoles, sendo feitas em porções de terra que foram divididas para seletivas famílias no país, enquanto o resto da população vivia em situação de escassez, tendo em vista, que era gerado na terra apenas produtos que fossem rentáveis financeiramente para venda pro exterior, beneficiando exclusivamente o senhor e sua família, o resto da população era obrigada a sofrer com falta de alimentos, não só pelo motivo de não se plantar o que era necessário, mas também por não obter capacidade financeira de adquirir os alimentos comprando-os.

A herança do complexo colonial, com a rígida especialização de gêneros primários e sua associação ao latifúndio e ao trabalho escravo são elementos importantes para pensarmos a sociedade de classes no Brasil (FERNANDES, 2008). O autor considera que “as funções

construtivas do regime de classes são profundamente afetadas pelo grau de coesão e de continuidade das formações sociais anteriores à emergência e à consolidação do capitalismo”.

Em 1850, já no Império Brasileiro surge a Lei da Terra<sup>2</sup> que tinha como um de seus objetivos principais proibir o domínio sobre as terras devolutas, excetuando-se as realizadas através de compra e venda; legitimar a propriedade dos detentores de sesmarias não confirmadas; transformar a posse mansa e pacífica, que muito aconteceu naquele período, em aquisição de domínio. Coincidente ou não, no mesmo momento em que se era promulgada essa lei, era proibido o tráfico negreiro para o país, um meio de alta lucratividade para o país, o que se esperava era que o setor produtivo assim seria mais explorado pois se, na teoria, todos agora poderiam se tornar proprietários de terra, bastando compra-las, haveria um maior engajamento dos trabalhadores para conseguir suficiente capacidade financeira para tal, mas claro que o que houve foi um reestabelecimento dos antigos sismeiros, já ricos, como donos dos territórios.

Após o fim do sistema de escravidão pouca coisa realmente mudou no sistema produtivo do país, na prática não houve nenhuma alteração real na organização da produção e, conseqüentemente, na distribuição de renda (FURTADO,1967). O ideal para a sociedade deveria ter sido a abolição da escravatura com equivalência a uma “reforma agrária” dentro dos meios sociais e de produção, onde a força de trabalho não seria mais algo de posse e de valor econômico para o senhor, mas uma virtude do indivíduo que a partir de então poderia adquirir suas necessidades através dela, com o fato de transforma-los em assalariados.

Na realidade o que houve foi um abandono social para com os ex-escravos, no nordeste, por exemplo, grande parte do território já estava ocupado por plantações de açúcar ou sendo comandadas por grandes senhores, as cidades não admitiam a contratação de negros para quaisquer serviços, e o semiárido nordestino não era em nada habitável para alguém sem nenhum tipo de estrutura para se manter, em consequência disso houve que mesmo assalariados os ex-escravos recebiam muito pouco, ou nada, se submetendo a trabalhar por comida e abrigo.

Há outro fato interessante a ser discutido, Celso Furtado destaca a forma como agiram os ex-escravos na região cafeeira do país, basicamente nas províncias que hoje são São Paulo e Rio de Janeiro:

Quase não possuindo hábitos de vida familiar, a ideia de acumulação de riqueza é praticamente estranha. Demais, seu rudimentar desenvolvimento mental limita extremamente suas "necessidades". Sendo o trabalho para o escravo uma maldição e

---

<sup>2</sup> Ver: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)

o ócio o bem inalcançável, a elevação de seu salário acima de suas necessidades - que estão definidas pelo nível de subsistência de um escravo - determina de imediato uma forte preferência pelo ócio. (FURTADO, 1959, p. 142 )

O que é interessante observar nesse relato é que para o ex-escravo era mais interessante trabalhar o mínimo possível, mesmo recebendo por isso, pois ele já tinha o que era necessário para sobreviver, então se sentia confortável em não trabalhar mais, os mesmos não tinham nenhum desenvolvimento mental de vida em sociedade para entender o que poderia vir a ser a ideia de acumular riquezas ou investir. Essas conclusões mostram o quanto a abolição foi um ato totalmente e apenas político, não houve mudanças sociais ou econômicas.

A questão da fome do Brasil sempre esteve tão intrínseca no cotidiano da população que foi transformada até em literatura e arte, sendo ambas uma forma de retratar, denunciar e até mesmo registrar a experiência da fome. No livro *A Fome*, Rodolfo Teófilo retrata de forma narrativa a questão social na qual se encontrava o Ceará no final do século XIX, onde depois de 50 anos de um desenvolvimento econômico da região graças a produção e venda do algodão, principal matéria prima do local, se vê em uma horrível seca de 1877 a 1879, que mata mais de cento e quarenta mil pessoas.

É durante essa época de total precariedade político-social-econômico na província, resultado da soma do fim do crescimento econômico atrelado a seca e a doenças que Rodolfo Teófilo escreve *A Fome*, onde o autor consegue retratar os mais diversos problemas e adversidades sociais vividos pelos cearenses. Teófilo era filho e neto de médicos, o que o sempre aproximou da área científica, formado em farmácia na Bahia em 1875, volta ao Ceará e começa a dedicar-se às vítimas da varíola, que em sua fala “nunca em parte alguma do mundo um morbus encontrou terreno mais apto para sua germinação e desenvolvimento” (Teófilo 1997: 06).

Apenas na capital da província, Fortaleza, o número de pessoas mortas pela doença chegaria a 35 mil em menos de três meses. Infelizmente, não obteve muito apoio do governo, o que fez fabricar suas próprias vacinas para o combate a doença e aplicar pessoalmente ela pelas ruas que percorria na cidade.

Ao relatar sobre a situação da fome o autor é bastante intenso em suas palavras:

O faminto não obedecia; e continuava a roer as unhas e a comer as escamas que se desagregavam da pele. Agora fitava o rosto de Carolina perto de si, completamente exposto e aluminado em cheio pela luz da fogueira. Percebia os tons daquela carnação, com o o apetite da besta esfomeada. As narinas dilatam-se-lhe, fareja, sorve o cheiro daquela carne sadia na qual tem ímpetos de saciar a fome e rasgá-la a

dentadas. (...) O delírio aumenta na esperança de mastigar as faces da moça.  
(TEÓFILO, p. 34)

Outras obras relatam a fome histórica no Brasil, como fez Graciliano Ramos em seu livro “Vidas Secas”, que conta a história de Fabiano e de sua família de retirantes. O homem é acompanhado por sua mulher, Sinhá Vitória, pelos filhos não nomeados, chamados apenas de menino mais velho e menino mais novo, pela cachorra chamada de Baleia e pelo papagaio. Na obra é exposto o nordestino que vive na seca, retratando-o com sua fome e a necessidade de migrar pelo sertão.

O motivo de não dar nomes aos filhos, uma crítica a situação da época, onde muitas famílias realmente não colocavam nomes em seus filhos até certa idade, pois temiam que eles não sobrevivessem a fome e a pobreza, e em paralelo mostrava como o ser humano perde características de “humanização” diante desse cenário de pobreza e fome, a ponto de haver uma familiarização entre as ações da cadela Baleia e as das pessoas da família do Fabiano.

Outra grande obra brasileira é o quadro “Os Retirantes” de Cândido Portinari onde o artista retratou a rotina do brasileiro comum, de forma a denunciar os problemas sociais do nosso país. No quadro Os Retirantes, produzido em 1944, Portinari expõe o sofrimento dos migrantes, representados por pessoas magérrimas e com expressões que transmitem sentimentos de fome e miséria. Esses retirantes, em sua maioria, fugiam de problemas social provocados pela seca, pela fome, e pelos más índices de desenvolvimento humano da região nordeste da época que só impulsionavam ainda mais essas migrações.

Figura 1 - Os Retirantes



Disponível em <https://www.culturagenial.com/quadro-retirantes-de-candido-portinari/>

Mesmo com um amplo processo de industrialização, iniciado, de forma consciente, nos anos 1950, o que se viu, na esteira deste processo, foi uma rápida urbanização sem planejamento. Ao redor das grandes cidades, dos centros industriais, surgiram cinturões de pobreza, formados por trabalhadores rurais em busca de melhores oportunidades nas cidades. Desta forma teve início um processo de favelização, marginalização e de ampliação da informalidade como forma de trabalho. Com o passar do tempo, a favela tornou-se uma espécie de “moradia-padrão” dos pobres, não mais sendo uma realidade exclusiva dos fluxos migratórios.

Nas décadas de 1960 e 1970, dados do Censo Demográfico mostram o aumento na desigualdade da distribuição de renda no país, o trabalho de Langoni “Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil” juntamente ao ministro da Fazenda da época, professor Antônio Delfim Netto, foi indispensável para determinar o aumento dessa desigualdade. O grande impacto desse trabalho é a forma como foi analisado os motivos que levam a tal forma de distribuição, indicando motivos de política monetária, governamental e políticas socioeconômicas, como justificativa para esse agravamento, enquanto muitos defendiam na época que na verdade era uma consequência normal do acelerado crescimento econômico, mas que viria a se diminuir com um menor aceleração (Hoffman, 2002).

O que foi visto no período seguinte, a década perdida, como ficou conhecido os anos 1980, foi um aumento da inflação do país e pouca evolução com relação às mudanças nas taxas de desigualdade econômica. Nesse período a inflação teve seu pico, um marco na política do Brasil, acontecendo durante o governo do Presidente José Sarney em 1989. Descritivamente inflação é o processo de aumento generalizado dos preços dos bens e serviços transacionados na economia, resultado de uma contínua perda do poder aquisitivo da moeda, dessa forma a população que já sofre de uma falta da capacidade de aquisição de alimentos e outras necessidades básicas sofriam mais fortemente esses impactos da economia. Em 1993 a desigualdade se mostrava mais elevada do que 23 anos antes, em 1970, na qual de acordo com dados do IBGE de 1996<sup>3</sup> o Brasil era o país do mundo com maior desigualdade sobre distribuição de renda.

A partir de 1994 é perceptível algumas mudanças no cenário social, claro, a implantação de uma moeda estável, o Plano Real é um triunfo importante, que traz consigo efeitos positivos sobre o andamento da economia, mas não há nenhum registro que prove que a moeda tenha tido efeito na questão de distribuição de renda do país. Observando e analisando

---

<sup>3</sup> IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD: síntese de indicadores* 1995. Rio de Janeiro, 1996.

a tabela abaixo<sup>4</sup>, que conta com a amostragem da evolução temporal da desigualdade de renda entre os anos de 1977 até 1999 fica claro a incrível estabilidade da desigualdade de renda que mantém-se durante esses quase 20 anos, mesmo diante de um país com um alto Produto Interno Bruto (PIB) e renda per capita.

**Tabela 1: Percentagem da Renda Apropriada pelas Pessoas**

Ano	Percentagem da Renda Apropriada pelas Pessoas					
	20% mais Pobres	40% mais Pobres	50% mais Pobres	20% mais Ricos	10% mais Ricos	1% mais Rico
1977	2,4	7,7	11,7	66,6	51,6	18,5
1978	2,1	7,6	12,0	64,1	47,7	13,6
1979	1,9	7,5	11,9	64,2	47,6	13,4
1981	2,6	8,6	13,0	63,1	46,7	12,7
1982	2,5	8,2	12,6	63,7	47,3	13,1
1983	2,5	8,1	12,4	64,4	47,7	13,5
1984	2,7	8,5	12,8	63,8	47,6	13,2
1985	2,5	8,2	12,4	64,4	48,2	14,2
1986	2,6	8,5	12,9	63,4	47,2	13,8
1987	2,3	7,9	12,1	64,3	48,0	14,1
1988	2,1	7,3	11,3	66,0	49,7	14,4
1989	2,0	6,8	10,5	67,8	51,7	16,4
1990	2,1	7,3	11,3	65,6	49,1	14,2
1992	2,3	8,4	13,1	62,1	45,8	13,2
1993	2,2	7,9	12,3	64,5	48,6	15,0
1995	2,3	8,0	12,3	64,2	47,9	13,9
1996	2,1	7,7	12,1	64,1	47,6	13,5
1997	2,2	7,8	12,1	64,2	47,7	13,8
1998	2,2	7,9	12,2	64,2	47,9	13,9
1999	2,3	8,1	12,6	63,8	47,4	13,3

Fonte: PNADs de vários anos.

Nota: A distribuição utilizada foi a de domicílios seguindo a renda domiciliar per capita.

A tabela 1 representa bem como o fato do Estado ter um PIB elevado, sendo o PIB a soma de todos os serviços e bens produzidos num período em um determinado lugar, nesse caso no país, não corresponde essencialmente que sua população será rica, um Estado pode ter um PIB menor que outro e sua população ter uma condição de vida maior através da distribuição de renda.

O que fica claro diante dessa análise histórica é que a ligação entre o social e o econômico nunca havia sido pensado de forma primordial e em conjunto para que se houvesse um desenvolvimento da população. Certamente, existiu pontos de extrema importância e que

<sup>4</sup> Ver BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricado; MENDONÇA, Rosane: *A ESTABILIDADE INACEITÁVEL: DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL*. IPEA, RJ, 2001

não se pode preterir, como foi a Era Vargas, que trouxe visíveis melhorias para o trabalhador, inclusive o salário mínimo, e o também já citado, Plano Real que pôde equilibrar temporariamente a economia trazendo benefícios ao povo, mesmo que por um tempo limitado, tendo em vista, que com a abertura de mercado e sem capacidade ampla de competitividade no mercado internacional muitas empresas nacionais quebraram, e consequentemente, muitas demissões e uma volta da inflação. (BIANCARELLI, 2004).

É nesse contexto que o Brasil se encontra no início do século XXI, sendo um das nações mais desiguais do planeta, e nesse quadro que vai se situar as principais questões econômicas e sociais do Governo de Lula da Silva.

Após a eleição de Lula em 2002 a política econômica foi voltada para diminuição da inflação e redução da dívida pública. O cenário internacional foi bastante importante para que se houvesse essa melhoria no cenário interno, pois o Brasil como um importante exportador agrícola, achou um mercado em expansão que estava disposto a comprar suas commodities agrícolas e matérias-primas: a China, que desde o início da década de 2000 aumentou sua participação comercial com o Brasil, vindo a se tornar o mercado principal para o país, ultrapassando Estados Unidos e União Europeia. Para o ex-presidente chinês, Jiang Zemin, “A China e o Brasil, apesar de serem geograficamente distantes, são unidos estreitamente pelo objetivo idêntico de vitalizar a economia nacional, elevando o nível de vida do povo e salvaguardar a paz e a estabilidade do mundo.”<sup>5</sup>

Sen (1999), define que o desenvolvimento necessita de estar alusivo a um avanço na condição de vida da população, e das liberdades que desfrutamos. Essas liberdades são a capacidade que o indivíduo tem de escolha, exercer sua condição de agente próprio, quando há uma privação, consequentemente a uma falta de liberdade. Oportunidades individuais de educação e saúde complementam as oportunidades sociais de economia e política, ambas são complementaridade da outra e incitam iniciativas de superar privações.

Uma renda inadequada é o principal efeito para uma vida pobre, mas o que se deve pensar é que o valor isolado não indica se uma renda é inadequada ou não, é necessário examinar as capacidades do indivíduo, uma conversão de renda em funcionamentos. É necessário perceber que jovens e idosos tem necessidades diferentes, assim como haverá particularidades entre gêneros, ao exemplo da mulher com a questão da maternidade e obrigações familiares determinadas pela cultura, a localização, por exemplo, se o ser vive em

---

<sup>5</sup> Jiang ZEMIN, Reforma e Construção da China. P 504

um local de secas ou que há muitos alagamentos, insegurança ou outros riscos sociais; todas essas diferenças são importantes.

A fome ou a insegurança alimentar são formas de privações da liberdade, quando o indivíduo não é capaz de adquirir uma quantidade essencial de alimentos para viver bem. Josué de Castro (1946) em sua obra, *Geografia da Fome*, que veio a se tornar documento oficial do governo federal para iniciação do combate ao problema da fome no país, dois tipos de fome: a “epidêmica” e a “endêmica”. A primeira, provocada por catástrofes ecológicas ou políticas; a segunda, mais conhecida como “subalimentação”, isto é, a alimentação abaixo do necessário por falta de alimentos vitais, embora vivendo em ambientes com abundância de tais alimentos. Essa segunda descrição se encaixa perfeitamente sobre a questão da fome no Brasil, pois essa incapacidade não está ligada a quantidade tão somente da produção alimentícia, e sim a falta de meios financeiros de compra-los, ou capacidade de produzi-los. O Brasil é atualmente o segundo maior produtor de alimentos e segundo a FAO<sup>6</sup> o país pode se tornar o maior produtor de alimentos do planeta até 2024:

"O país está posicionado entre as dez maiores economias em nível mundial e é o segundo fornecedor mundial de alimentos e produtos agrícolas. O Brasil está preparado para se transformar no maior produtor. Nos próximos dez anos, as colheitas do Brasil devem continuar crescendo pelo aumento da produção e da área agrícola." (FAO, 2015)

Políticas e ações apropriadas podem realmente erradicar o problema da fome, Sen (1999) disserta que o ideal é que haja um enfoque no poder econômico e na liberdade substantiva dos indivíduos e das famílias para comprar alimento suficiente, e não apenas sobre a quantidade de alimento disponível na região, país, etc. A questão da fome está inteiramente conectada não só a produção agrícola, mas no funcionamento do sistema econômico, e mais amplamente, nas políticas sociais que influenciam a possibilidade do cidadão de obter alimentos e adquirir nutrição e saúde.

Os principais impulsos da Política de Alimentos e Segurança Alimentar envolve políticas econômicas e medidas de proteção social, em especial o mecanismo de transferência de renda do Bolsa Família, combinado com medidas inovadoras para fortalecer a agricultura familiar. Esses dois principais componentes visam à promoção, de forma integrada, a geração de renda, criação de empregos, crescimento da produção agrícola e melhor acesso aos alimentos. As ações políticas para aperfeiçoar a segurança alimentar e a nutrição foram subsequentemente ampliadas para abranger outras áreas com implicações para o setor

---

<sup>6</sup> Ver **OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2015-2014**: <http://www.fao.org.br/download/PA20142015CB.pdf>

agrícola, incluindo as práticas agrícolas sustentáveis e a educação em nutrição e hábitos alimentares.

Na seção seguinte, serão abordadas as a necessidade da criação de programas sociais para tentar amenizar os déficits sociais brasileiros, demonstrando suas importâncias e implicações dentro do meio social, conseqüentemente, alguns de seus resultados, e como o Brasil transformou isso em um softpower seu dentro da comunidade internacional.

#### **4. CONHECER PARA INCLUIR**

Vamos começar tentando entender o que são Programas Sociais; de forma mais simples e geral programas sociais são iniciativas destinadas a melhorar as condições de vida de uma população<sup>7</sup>. Existe então a necessidade de entender as lacunas existentes em cada região, seja ela, cidade, estado ou país, para poder assim atuar de maneira a minimizar problemas do povo, porque só sabendo sua natureza e causa poderemos combater da forma correta.

Como foi apresentado no primeiro capítulo, a pobreza tem como um de seus elementos a má distribuição de renda no país, o que leva a discussão à temática entre “pobreza relativa e pobreza absoluta”. Inicialmente o termo pobreza era visto exclusivamente como a falta ou insuficiência de renda, mas o termo vem evoluindo, e a ideia de pobreza, que já foi ligado quase que exclusivamente ao significado de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia, diverge diante das diferentes realidades de país para país que existem atualmente.

Amartya Sen traz o conceito de uma forma sobre privações de capacidades. O que seria isso? Sen argumenta que “em função das capacidades que uma pessoa possui, ou seja, das liberdades substantivas para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar” (2000:109), dessa forma, ele descreve que pobreza está na privação das pessoas buscarem o tipo de vida que valorizam.

As relações entre renda e privações seriam drasticamente alteradas em relação a idade do indivíduo, tendo em visto que as necessidades de uma pessoa mais idosa é diferente de um jovem, também em relação ao gênero e papel social, a exemplos de obrigações que são dadas a cada pessoa dependendo dos costumes da região, o local de moradia também implica diretamente nesses fatores, pode-se ter lugares de riscos, secas ou inundações, insegurança, violência, etc; todas essas variações são importantes.

---

<sup>7</sup> SEBRAE Nacional: <<https://datasebrae.com.br/programas-sociais/>>. Disponível em 09/05/19.

Pode-se também existir uma privação relativa em relação a renda em termos de capacidade mesmo tendo uma renda alta em termos de padrões internacionais, por exemplo, um europeu considerado pobre em seu país, pode ter uma condição financeira não considerada pobre em um país latino-americano ou outros países subdesenvolvidos. O que é interessante citar é a questão sobre a “Cesta de necessidades” que é diferente para cada pessoa e pode mudar exatamente pelos exemplos citados anteriormente (localização, gênero, idade), conseqüentemente cada uma dessas cestas vai ter um valor diferenciado na qual a renda pode, ou não, conseguir suprir, e isso seria um exemplo claro de privação das capacidades.

No Brasil a luta contra a pobreza tem um marco em 1988 com a nova Constituição Federal produzida para ir de luta contra a Ditadura, que havia terminado em 1985, promovendo assim a Democracia no país. Foi aberto assim portas para políticas públicas que visavam, ao menos, o mínimo de justiça social para o país, principalmente quando a Constituição assegura direitos básicos sociais e individuais, como a liberdade, bem-estar, segurança, igualdade, justiça e desenvolvimento – artigo 1º, inciso III (a República Brasileira tem como fundamento, entre outros, “a dignidade da pessoa humana”).

Infelizmente, a história nos mostra que nenhum direito escrito foi conquistado sem luta e ação coletiva, é necessária essa ação para que esses direitos se tornem realidade dentro da sociedade e saiam do papel.

Durante a década de 1990 houve um início da criação de programas sociais, mas em contra partida o que observamos é um Estado se reformulando à lógica do capital liberal, se adaptando e adotando decisões econômicas e monetárias de acordo com essa corrente, cujo ideais se contradizem em relação a um desenvolvimento mais justo para a sociedade. Em seu texto “O Pobre”, de 1903, Georg Simmel fala da “eliminação do pobre”, que nada mais é do que uma referência a sua invisibilidade social e ao fato de não serem ouvidos para as tomadas de decisões políticas que lhes tange (SIMMEL 1939, p. 64), o pobre é visto como um objeto de estudo e de caso para programas sociais e não como um cidadão que deve ser ouvido e respeitado.

Exclusão e falta de reconhecimento geram aquela peculiar espécie de sofrimento (que é talvez o sofrimento social ou político ou civil par excellence: no sentido de ser típico de quem é ator numa comunidade de atores no espaço e no tempo) que definimos como experiência da humilhação ou da degradação. (VECA, 1997, p. 107)

Temos, então, um país buscando se desenvolver através de um mercado livre de interrupções do Estado e privatizações de um lado, e do outro um Estado buscando suprir as lacunas existentes com programas sociais ligados ao combate a pobreza durante o governo de Fernando Henrique Cardoso como foi o Bolsa Escola e o Vale Gás. Apesar de algumas pessoas comentarem sobre o fato do Bolsa Família derivar desses programas o Bolsa Família nunca se limitou a “expandir e consolidar a rede de assistência social herdada do governo FHC” (BICHIR, 2010, p. 119), mas representa um crescimento não só quantitativo, mas principalmente qualitativo em relação aos programas anteriores onde o governo federal vê no Bolsa Família um programa de inclusão social, cidadã e não como um apoio doméstico (Vale Gás) ou para as pessoas com idade escolar (Bolsa Escola). A transferência de renda nesse formato mudou a vida de muitas pessoas garantindo inclusão e mais liberdade.

Usando a teoria de Sen temos como avaliar as políticas públicas através de dois pontos: (I) identificar quais as capacidades necessárias e (II) definir os bens que deveriam ser oferecidos por essa política. Trazendo isso para nossa realidade temos o Bolsa Família e o bem distribuído que é a renda monetária, que dessa forma ajuda a garantir uma maior autonomia individual.

A concepção de autonomia individual está ligada a noção de liberdade, a liberdade de poder escolher como lidar com as situações de vida, mas para que realmente haja essa liberdade é necessário duas coisas de acordo com Sen (2000), são as capacidades e os funcionamentos.

Funcionamentos são explicados pelo autor como algo “que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter”, de forma mais simples e primária como, por exemplo, estar alimentado, saudável, ou mais complexos, como se sentir feliz, ter poder de decisão em meio político, ter autorrespeito. Simples ou complexos, funcionamentos são considerados constitutivos para o bem-estar individual (SEN, 2000, p. 95).

Capacidades, então, constituem-se de conciliação de alternativas de funcionamentos, formando o que seria a liberdade das pessoas para opinarem e ou simplesmente decidirem seus modos de vida. Os funcionamentos assim seriam a construção do bem-estar de cada pessoa, enquanto as capacidades os meios que cada uma pode ter para conseguir o bem-estar (SEN, 2000, p. 95).

Andar de bicicleta, por exemplo, pode ser uma espécie de funcionamento. Um executivo que vai de bicicleta ao trabalho por consciência ecológica ou por lazer e um operário que vai ao trabalho de bicicleta porque não há um sistema de transporte público disponível ou porque este é ineficiente estão compartilhando o mesmo funcionamento, mas

ambos possuem razões e contextos bastante distintos. O executivo que vai ao trabalho de bicicleta poderia ter feito outras escolhas para se locomover (como utilizar seu carro ou tomar um taxi), já o operário possui um leque mais restrito de opções (funcionamentos). No exemplo dado a liberdade do executivo é maior que a do operário, justamente porque aquele tinha mais opções do que este. (REGO; PINZANI, 2013, p. 60).

Segundo Sen, a compreensão das capacidades permite analisar tanto os funcionamentos exercidos, ou seja, o que o indivíduo realmente fez, quanto o conjunto de capacidades, sendo suas oportunidades reais, o que a pessoa é livre para fazer. O autor, completa que isso é uma “relação de mão dupla”, tendo em vista que as capacidades “podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo”. (2000, p. 32)

Inicialmente temos alguns exemplos claros de políticas públicas para benefício social a ser destacados a nível de suas importâncias, sendo eles o Bolsa Escola e o Vale Gás.

O Programa Bolsa Escola foi sancionado em Abril de 2001 pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso. O Programa visava garantir que a criança e adolescente permanecesse na escola e não tivesse que trabalhar para ajudar a família, sabendo que um dos grandes motivos da evasão escolar era exatamente esse.

A bolsa era no valor de R\$ 15,00 por filho, limitado a três e era sacado em agências da Caixa Econômica Federal e para ter direito ao benefício era exigido no mínimo 85% de presença escolar e uma renda per capita inferior a R\$ 90,00; o salário mínimo em 2001 era de 180 reais, para se ter uma comparação de valores.

Enquanto isso o Vale Gás era anunciado por FHC no dia 5 de Março de 2002 em seu programa matinal, como mais uma política de distribuição de renda no país que atenderia cerca de 5 milhões de famílias carentes<sup>8</sup>.

A nossa Rede de Proteção Social tem um novo programa, o auxílio-gás. O Ministério de Minas e Energia está distribuindo uma ajuda para que as famílias de baixa renda comprem gás de cozinha. Antes, todos os consumidores compravam gás por preço abaixo do custo, porque o Governo pagava uma parte. É o que se chamava de subsídio do gás. Quem precisava e quem não precisava, recebia subsídio. Agora, só terá ajuda quem for realmente carente (FHC, 2002).

---

<sup>8</sup> Disponível em Agência Brasil: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2002-03-05/auxilio-gas-atendera-5-milhoes-de-familias-carentes>>. Acesso em 20/05/2019.

O programa distribuiria assim o valor de R\$ 7,50 ao mês, sendo pago a cada dois meses, onde a família teria acesso a R\$ 15,00 para comprar o gás de cozinha e dessa forma contribuir para que a família conseguisse cozinhar seus alimentos.

#### **4.1. GOVERNO LULA**

Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência do Brasil em Janeiro de 2003 sob fortes especulações sobre as reais diretrizes que o governo tomaria em relação a economia, tendo em vista, seu grande viés ligado a política de Esquerda no Brasil que muito se identifica com a ideologia socialista. A questão da baixa escolaridade do presidente e suas raízes vindas de uma camada mais pobre da população criava temores para uma economia que ainda tentava se manter estabilizada desde a criação do Plano Real por FHC em seu governo.

De início, Lula tentou demonstrar confiança para com seu governo através da “Carta ao Povo Brasileiro”, que representava um comprometimento de responsabilidade política onde havia uma transição gradual dos programas neoliberais adotados pelos governos anteriores para suas novas orientações escritas no documento “Um Outro Brasil é Possível”.

O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político [...] A sociedade está convencida de que o Brasil continua vulnerável e de que a verdadeira estabilidade precisa ser construída por meio de corajosas e cuidadosas mudanças que os responsáveis pelo atual modelo não querem absolutamente fazer.” (Lula, Carta ao Povo Brasileiro, 2002)<sup>9</sup>

As “corajosas e cuidadosas” mudanças que o Presidente Lula cita em sua carta viriam a ser o grande ponto forte dos seus dois mandatos. Foram elas: (I) a capacidade de manter a estabilidade monetária que vinha sendo uma luta dos governos de FHC, e não menos importante, (II) as medidas tomadas para inclusão e desenvolvimento social. Em países considerados “em desenvolvimento” onde existe uma grande parcela da população que é marginalizada das suas capacidades de liberdade de consumo e oportunidades, temos uma amostra do que seria a “privação original” do acesso à moradia, educação de qualidade, terra, trabalho digno, entre outros exemplos., gerando uma sequência que configura uma pobreza que se repete por gerações. Esse é o problema que o governo do Presidente Lula trabalha de forma estrutural, consciente que não será resolvido apenas pelo mecanismo do “mercado” e

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml>>. Acesso em 21/05/2019.

pelo crescimento econômico, e sim com uma intervenção do Estado com firmes políticas sociais ativas.

O programa social ideal é aquele criado para o povo e pensado para o povo, entendendo suas dificuldades e trabalhando para trazer a justiça social necessária; basicamente Lula trabalhou em cima de uma forte transferência de renda para com as camadas mais baixas da sociedade, retomando o crescimento dos níveis de emprego e do poder de compra do salário mínimo, a maior facilidade de acesso a crédito, programas de construção de moradias populares, um maior apoio as áreas de assentamentos da Reforma Agrária e para a agricultura familiar, maior oportunidades educacionais, como exemplo o ProUni e a criação de escolas técnicas em todo país, uma série de programas destinados a inclusão social.

Para tratarmos sobre o assunto do combate a pobreza e fome é importante ressaltarmos novamente a Constituição Federal de 1988, onde foi reconhecido o Direito à Alimentação como uma obrigação do Estado (Emenda Constitucional n.º 64/2010), esse foi o primeiro grande passo para que houvesse um fim na projeção de que a fome poderia ser resolvido através do Terceiro Setor, que sim, é muito importante, mas não é suficiente. O Brasil tem também a lei de Segurança Alimentar que legitima a política e constrói os pilares para uma maior participação social na manifestação das prioridades, destacando nesse meio o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea).

De 2003 até os dias atuais ao menos 36 milhões de cidadãos brasileiros deixaram a extrema pobreza, desses, 22 milhões desde 2011, contribuindo assim para que em 2014 o país deixasse o mapa da fome feito pela FAO<sup>10</sup>, chegando a superar também a meta de redução da mortalidade infantil (Caisan, 2013).

Em especial para a população de áreas rurais os resultados são ainda maiores. Houve uma redução da pobreza de 21,8%, em 2002, para 7,6%, em 2014, o que representou uma queda de 65,2%; e a pobreza foi reduzida de 49%, em 2002, para 20,2%, em 2014, uma redução de 58,7% (MDS, 2015b). A condição de vida da população em geral teve uma considerável melhoria: em 2014, quase 99% das famílias tinham fogão; 98% tinham geladeira; e 94%, algum tipo de telefone; 99% tinham iluminação elétrica; 90,9% tinham coleta de lixo; 86,4% tinham abastecimento de água e 64,5% tinham esgotamento sanitário no domicílio (MDS, 2015c, p. 14). O índice de desenvolvimento humano (IDH) teve sua melhora ostentando um crescimento de 0,683, em 2000, para 0,755, em 2014, firmando esse número

---

<sup>10</sup> BRASIL. 2015. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília, DF. (Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>.) Acesso em 20/05/2019.

como o maior nível de crescimento de IDH da América Latina, e na e na redução da pobreza multidimensional de 4%, em 2006, para 2,9%, em 2013 (PNUD, 2015).

Esses resultados são amostras dos trabalhos que começaram em 2003 quando o governo decidiu colocar o combate a pobreza e a fome como prioridade, sintonizando a política econômica com a social, fortalecendo o mercado interno e trabalhando o sistema de distribuição de renda para reduzir as desigualdades. O desafio era grande, pois até 2003 os programas de transferência de renda tinham em comum, apenas, o público-alvo formado por indivíduos de domicílios pobres, e sua situação poderia ser caracterizada como “um emaranhado de iniciativas isoladas: objetivos e públicos diferentes, porém sobrepostos; nenhum programa era universal e sequer tinha essa pretensão de vir a ser; nenhum deles cobria o território nacional; cada um tinha sua agência executora e seus próprios sistemas de informação que não se comunicavam; a coordenação era mínima; os valores dos benefícios e critérios de inclusão variavam” (Soares e Sátyro, 2010, p. 31).

O Programa Bolsa Família surge em 2003 sob o governo do Presidente Lula através da Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003,<sup>11</sup> convertida em lei em 9 de janeiro de 2004, pela Lei Federal n. 10.836,<sup>12</sup>. O Programa viria a se tornar o maior em transferência de renda do país e do mundo<sup>13</sup>. Teve seu início com 3,6 milhões de famílias, em 2003, e em Agosto de 2010 o programa já contava com mais de 12 milhões de famílias recebendo o benefício (Modesto e Castro, 2010, p. 15), cooperando junto com a política de valorização do salário mínimo, a ampliação da rede de proteção social, a expansão do mercado de trabalho formal e as políticas de desenvolvimento rural, para que 28 milhões de brasileiros saíssem da pobreza.

Juntos os programas segurança alimentar, de assistência e transferência de renda, em 2009, haviam beneficiados mais de 68 milhões de cidadãos, o que representa um terço de toda população e envolveram uma aplicação de capital de ordem pública de R\$ 33 bilhões, onde dividido em suas categorias representa em ordem: Bolsa Família - 38,3 milhões de pessoas/R\$ 11,8 bilhões; Programas de Assistência Social – 16,3 milhões de atendimentos/R\$ 20,2 bilhões; Segurança Alimentar – 13,9 milhões de pessoas/R\$ 707 milhões<sup>14</sup>. Esses

---

<sup>11</sup> 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 20/05/2019.

<sup>12</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em 20/05/2019.

<sup>13</sup> Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/11/como-o-bolsa-familia-ajudou-a-mudar-o-brasil>> Acesso em: 20/05/2019.

<sup>14</sup> Disponível em: < <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/fevereiro/bolsa-familia-repassa-r-2-6-bilhoes-de-reais-aos-beneficiarios-em-fevereiro>> Acesso em: 21/05/2019.

resultados tem uma relevância política enorme, recuperando o que é o projeto de democracia social sob a captação de mecanismos fiscais para redistribuir de forma mais solidária para a população, construindo uma sociedade mais justa e igualitária.

Um instrumento indispensável pra esta modificação de postura na estruturação dos programas sociais brasileiro foi o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O objetivo é conceder a convergência de ações para os mais pobres, amenizando a separação que existia historicamente no comando das políticas sociais e ser um dispositivo de direcionamento das demandas daqueles com as maiores dificuldades de pronunciar-se e reivindicá-las do poder público, dando ao Estado uma base com essas informações. Com o CadÚnico há uma classificação e identificação das famílias com baixa renda. Dessa forma temos informações importantes sobre elas, como a questão de tipos de moradia, nível escolar, situação trabalhista e de renda, entre outras.

Um das mais importantes chaves para o combate a pobreza e fome é a Reforma Agrária e a Agricultura Familiar. A economia solidária contribui para o desenvolvimento e bem-estar das famílias que conseguem produzir alimentos para venda e através de cooperativas competir no mercado, por meio dessas organizações econômicas, a agricultura familiar pode competir mais forte no mercado globalizado, melhorando sua inserção no mercado, tanto nacional quanto internacional. As cooperativas e associações da agricultura familiar podem, ainda, contribuir para criar novas formas de produzir e consumir e novos padrões de desenvolvimento nacional. O governo é um grande incentivador da causa, contribuindo também de forma a comprar esses alimentos para seus próprios programas, alimentando crianças nas escolas e creches. O dinheiro tem retorno direto para as famílias e contribui para seus sustentos, garantindo que elas continuem a produzir e também tenham capacidade de comprar suas necessidades.

Por esses motivos, o Brasil tem entidades voltadas para essas cooperativas e organizações sociais que atravessam barreiras e regionalizam pelo Mercosul (Programa FIDA Mercosur) se diferenciando para o fortalecimento socioeconômico da agricultura familiar. Isso nos leva a internacionalização dos programas sociais brasileiros que será tratado no capítulo seguinte através de organizações não governamentais como a FAO da ONU e da Cooperação Sul-Sul entre os países que buscam resolver problemas semelhantes.

## **5. COOPERAÇÃO SUL-SUL COMO MEIO PARA COMBATER A POBREZA**

A Cooperação Sul-Sul nasce como uma forma de mudança em relação ao tipo de cooperação que existia até então, conhecida como Cooperação Norte-Sul onde havia uma verticalização de poderes entre o país do Norte, que geralmente era um país desenvolvido (ou do hemisfério Norte, em sua maioria), e do Sul (um país menos desenvolvido e em sua maioria, do hemisfério sul), que recebia essa ajuda. Porém esse sistema não contribua para o desenvolvimento desses Estados receptores, tendo em vista, que se mantinha uma certa dependência dessa ajuda, sendo ela principalmente financeira, e não existindo projetos de contribuição científica ou estrutural que promovesse o desenvolvimento desses Estados.

De acordo com a Organização das Nações Unidas<sup>15</sup>, a Cooperação Sul-Sul se refere à cooperação técnica entre países em desenvolvimento no Sul Global. Sendo assim, um instrumento usado pelos países, organizações internacionais, acadêmicos, sociedade civil e setor privado para contribuir com o aumento de conhecimento, competências e projetos de sucesso em temas específicos, como desenvolvimento agrícola, direitos humanos, urbanização, saúde, mudanças climáticas, etc.

A chamada Cooperação Sul-Sul (ou cooperação técnica entre países em desenvolvimento), um instrumento de política externa e de promoção do desenvolvimento internacional dos ‘países não alinhados’, criado ao final dos anos 1970, vem ganhando crescente importância. A conjuntura política e econômica dos anos de 1990, nos planos internacional e nacional, representa um importante ponto de inflexão para a Cooperação Sul-Sul e mais particularmente para a política externa brasileira (ALMEIDA. 2010, p.26).

Dessa forma, a Cooperação Sul-Sul é sobretudo um processo onde os Estados interessados, sejam eles dois ou mais, atuam juntos para atingir o desenvolvimento de capacidades através dessa troca de conhecimentos, aptidões, competências e ciências. Para a Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) se torna bastante complexo o conceito de Cooperação Sul-Sul diante de todas essas possibilidades, mas afirma que sua principal característica consiste no compartilhamento de capacidades especializadas e experiências exitosas entre os Estados, sendo de forma horizontal, recíproca, e integral.

A Cooperação Sul-Sul, também pode ser conhecida como Cooperação Técnica Internacional (CTI) pois surge fixada em três pilares principais: (I) a transferência não-comercial de técnicas e conhecimentos; (II) desnível quanto ao desenvolvimento alcançado

---

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/o-que-e-cooperacao-sul-sul-e-por-que-ela-importa/>>. Acesso em 23/05/2019.

por receptor e prestador; e, (III) a execução de projetos em conjunto, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas. Através dessa visão inicial surge a Resolução n° 200 de 1948 da Assembleia Geral das Nações Unidas instituiu oficialmente a CTI (Cervo, 1994).

Os principais objetivos da Cooperação Sul-Sul, segundo o Plano de Ação de Buenos Aires para Promover e Realizar a Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento aprovado pela Assembleia Geral em 1978 (resolução 33/134)<sup>16</sup>, são:

- Fomentar a autossuficiência dos países em desenvolvimento aumentando a capacidade criativa para encontrar soluções aos seus problemas de desenvolvimento, segundo suas próprias aspirações, valores e necessidades específicas;
- Promover e fortalecer a autossuficiência coletiva entre os países em desenvolvimento através do intercâmbio de experiências; da partilha, compartilhamento e uso de seus recursos técnicos e outros recursos; e do desenvolvimento de suas capacidades complementares;
- Fortalecer a capacidade dos países em desenvolvimento para identificar e analisar conjuntamente suas principais questões de desenvolvimento e formular as estratégias necessárias para resolvê-los;
- Aumentar a quantidade e melhorar a qualidade da cooperação internacional em matéria de desenvolvimento através da reunião das capacidades para melhorar a eficácia dos recursos alocados para a cooperação;
- Criar e fortalecer as capacidades tecnológicas existentes nos países em desenvolvimento para melhorar a eficácia com a qual estas capacidades são utilizadas para fortalecer a capacidade dos países em desenvolvimento para absorver e adaptar a tecnologia e habilidades para endereçar suas necessidades específicas de desenvolvimento;
- Aumentar e melhorar as comunicações entre os países em desenvolvimento para alcançar uma melhor compreensão dos problemas comuns e um melhor acesso aos conhecimentos e experiências existentes, assim como para criar novos conhecimentos relativos às soluções dos problemas de desenvolvimento;

---

<sup>16</sup> Organização das Nações Unidas. Disponível em: <https://www.un.org/documents/ga/res/33/ares33r134.pdf>. Acesso em 23/05/2019.

- Reconhecer e responder aos problemas e requisitos dos países menos desenvolvidos, dos países em desenvolvimento sem litoral, dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e dos países mais afetados, como por exemplo, pelos desastres naturais e outras crises, e;
- Permitir aos países em desenvolvimento alcançar um maior grau de participação nas atividades econômicas internacionais e ampliar a cooperação internacional em matéria de desenvolvimento.

Luara Lopes (2008) utiliza a definição do PNUD:

Para ser considerada Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento a atividade deve implicar o compartilhamento de expertise, tecnologia, recursos e capacidades advindas dos países em desenvolvimento envolvidos na cooperação. Não pode ser considerada CTPD se estiver fundamentada em recursos ou tecnologias provenientes de países industrializados (Lopes, 2008, p. 23).

Em perceptível a mudança na história das Relações Internacionais onde houve uma mudança de um sistema internacional baseado em Vestfália, que é o marco inicial do Direito Internacional clássico e base dos estudos de Relações Internacionais, até a Primeira Grande Guerra, para um mundo mais multipolar e institucionalizado pós-Segunda Grande Guerra. A partir da compreensão de que a distribuição de poder também acrescentava positivamente aos Estado, evoluindo ao trabalho conjunto para a realização de propósitos similares, favorecendo a cooperação ligada ao progresso de técnicas de comércio, comunicações, infraestrutura, onde a questão de segurança estava em segundo plano. Do direito à coexistência, passa-se ao direito à cooperação (SMOUTS, 2004).

Dentro das Relações Internacionais as teorias existentes que evidenciam a questão da cooperação internacional são aquelas oriundas da concepção neo-institucionalista liberal. Pode-se destacar a teoria da interdependência complexa, de Robert Keohane e Joseph Nye, e a teoria dos regimes de Stephen Krasner. Para ambas teorias, a cooperação está estreitamente ligada a maior estabilização do sistema internacional e aos mecanismos de estratégia que atuam junto com os Estados.

Em o “Poder e Interdependência: A política mundial em transição” de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye publicado na década de 1970 traz a teoria da Interdependência Complexa e como os países estão cada vez mais integrados. Dentro dessa integração pode-se haver uma interdependência onde um país depende menos do outro, e isso representaria uma escala de poder, ou uma interdependência mútua com trocas similares, o que classificaria a

Cooperação Sul-Sul, a “situações nas quais os protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente” (NYE JR., 2009, p. 250-251).

Os regimes podem produzir acordos mais facilmente se criarem estruturas que estabeleçam responsabilidades legais (mesmo que não sejam perfeitas); se melhorarem a quantidade e a qualidade das informações disponíveis para os atores, ou se reduzirem outros custos de transação, tais como o custo de organizações ou o custo de fazer compensações paralelas (KEOHANE, 1982, p. 338).

A cooperação então favorece a criação de instituições para garantir que a soberania dos países não seja prejudicada, surgem regras de controle e convivência reduzindo os riscos de guerra. A interdependência complexa aparece como alternativa à teoria realista das relações internacionais e como política mundial viável aos estados.

Esses pontos tendem a beneficiar os Estados seja na formação de seus regimes ou na manutenção do mesmo, pois os custos para isso quando existe mais comunicação são menores, quando há o contrário, informações duvidosas, riscos desconhecidos, os Estados tendem a aumentar seus gastos para garantir suas soberanias.

Nos anos setenta a cooperação internacional teve seu marco através da abordagem das Necessidades Humanas Básicas (NHB), que integrava maiores interesses sobre as questões sociais e humanas de desenvolvimento. Essa gama de iniciativas criou a direção para as novas possibilidades de acordos entre os Estados do Sul.

O desenvolvimento econômico alcançado por alguns Estados em desenvolvimento colaborou para consolidar algumas das capacidades internas (NASLAUSKY, 2002). Esse fato ligado a crescente tendência de diminuição da cooperação Norte-Sul (AMADOR, 2001) melhora as opções desses países que buscam um crescimento da cooperação para com países similares como uma ferramenta para alcançar o desenvolvimento desejado.

Os alinhamentos da cooperação e o Plano de Doha que foi aprovado em 2005 na Conferência de Alto Nível, também conhecida como “Segundo Encontro do Sul”, teria de proporcionar um estímulo definitivo da Cooperação Sul-Sul em todas as partes do planeta e em todas as áreas (G-77, jun. 2005)<sup>17</sup>.

O que aconteceu internacionalmente em termos de aumento de fluxos comerciais e financeiros entre os países do Sul reflete um importante nível de desenvolvimento que estes países conseguiram alcançar em algumas das suas capacidades técnicas e

---

<sup>17</sup> DOHA PLAN OF ACTION. Disponível em: <[https://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Plan%20of%20Action%20\(English\).pdf](https://www.g77.org/southsummit2/doc/Doha%20Plan%20of%20Action%20(English).pdf)>. Acesso em 24/05/2019.

financeiras, assim como as possibilidades de transferência para outros países (SEGIB, 2008, p.15).

O Brasil vinha desenvolvendo uma ação mais ativa no cenário internacional nos últimos anos, resultado de seu trabalho de desenvolvimento interno e cooperativo internacional, diretrizes da política externa do país. Apontado como um país de nível intermediário e como uma potência regional geopolítica, o Brasil apresenta crescentemente as funções e responsabilidades que reproduzem ao papel a que almeja ou que exerce internacionalmente.

De acordo com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)<sup>18</sup>, a estratégia da cooperação técnica praticada pelo país está focada na consolidação institucional de seus aliados, sendo essa a premissa principal para que haja transferência e captação das capacidades interessadas. Não havendo fins lucrativos nem interesses comerciais, a cooperação tem por finalidade compartilhar os resultados de sucesso e avanço das áreas de interesse de seus aliados. A ABC mantém promove um trabalho com entidades da sociedade civil, afim de estender o leque de viabilidades da cooperação horizontal brasileira.

### **5.1. POLÍTICA BRASILEIRA: SOFT-POWER.**

O Brasil conseguiu durante a década dos anos 2000 um amplo reconhecimento internacional através dos resultados positivos de sua batalha contra a fome e a pobreza no país. Essas conquistas tem suscitado um maior interesse pelas políticas sociais brasileiras, principalmente no âmbito de segurança alimentar e transferência de renda, dentre as quais se destaca o Programa Bolsa Família.

O interesse de outros Estados sobre as ações brasileiras resultam em uma demanda concreta para inteirar-se de maiores detalhes a respeito da concepção, produção e operacionalização das políticas de inclusão social. É importante ressaltar o tipo de cooperação Sul-Sul trilateral, onde o Brasil atua junto a outro ator (seja Organização ou outro Estado) a fim de ampliar os resultados da cooperação, a exemplo disso temos o “Programa Brasil-FAO para a Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional e Redução da Pobreza em Benefício de Países em Desenvolvimento”, que tem promovido as ações brasileiras em países latinos, africanos e caribenhos. As populações mais vulneráveis são o alvo desse programa que busca

---

<sup>18</sup> Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul>>. Acesso em 24/05/2019.

colaborar com a segurança alimentar e nutricional deles, integrando novas políticas direcionadas para reduzir a pobreza extrema.

De acordo com a ABC<sup>19</sup>, o Brasil tem relações de cooperação técnica com a América Latina, Caribe e África, com atuações pontuais na Ásia (Timor leste, Afeganistão e Uzbequistão), Oriente Médio (Líbano e Territórios Palestinos) e Oceania. No ano de 2008 a ABC autorizou e regularizou o trabalho de 236 projetos de cooperação Sul-Sul, onde pelo menos 58 países foram beneficiados. O foco da cooperação técnica Sul-Sul brasileira está nas áreas de agricultura (produção agrícola e segurança alimentar), mas também conta com reforço para formação profissional e educação.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi um dos principais meios pelo qual o Brasil teve sua atuação global para a redução da pobreza e da fome. O MDS foi criado em 2004, e viu, desde então um aumento do interesse pela cooperação com o Brasil de outros países em desenvolvimento, motivados pelos resultados que o país vinha obtendo com suas políticas.

“Inicialmente, na criação do programa, não prevíamos esse reconhecimento internacional”, diz Helmut Schwarzer<sup>20</sup>, secretário de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). “O objetivo era construir um programa de combate à pobreza e à fome. Sabíamos que alguns resultados seriam alcançados. O imprevisto foi a forma articulada como o programa se desenvolveu com outras políticas, como isso gerou sinergias altamente impactantes.”

Após sua posse, em Janeiro de 2003, o Presidente Lula quase que imediato redirecionou a política externa brasileira para seus parceiros globais do sul, especialmente no continente africano, onde conquistou apoio não só político, mas também econômico e comercial<sup>21</sup>. O resultado bem sucedido do governo Lula em expandir a presença do Brasil no cenário internacional pode ser explicado por meio de uma narrativa estratégica bem definida como “Soft Power” no século XXI.

“Soft power” é um termo que começa a ter uma crescente relevância à medida que a política militar hegemônica começa a cair, junto com muitas nações, principalmente após a Segunda Grande Guerra. Joseph Nye cunhou a expressão no contexto de uma luta de poder

---

<sup>19</sup> Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul>>. Acesso em 24/05/2019.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/01/modelo-do-bolsa-familia-foi-exportado-para-52-paises>> Acesso em 24/05/2019.

<sup>21</sup> Sean Burges, “o Brasil como ponte entre velhos e novos poderes?” (2013), p. 89.

entre EUA e Rússia durante a década de 1990, procurando formas de influencia que Washington poderia usar para com o cenário internacional fora da perspectiva militar.

O governo brasileiro soube usar muito bem seu “Soft Power” durante o governo Lula na comunidade internacional. Para a ONU<sup>22</sup> o Brasil se tornou “modelo” a ser seguido de combate a fome, existindo muitos países com interesse em conhecer mais sobre essas políticas e aplicar políticas próprias de combate a fome.

O Brasil tem sido o maior colaborador do World Food Programme (Programa Mundial de Alimentos) implementando o Centro de Excelência contra a Fome, desde seu surgimento em 2011. Com a atuação brasileira o Centro de Excelência já influenciou mais de 30 diferentes países a aperfeiçoar seus programas de alimentação através da cooperação Sul-Sul, também apoiando projetos aqui no país.

O uso do Bolsa Família para guiar a narrativa nacional brasileira é apropriado dado o programa, “começando como a mais básica das prerrogativas brasileiras, porque aborda diretamente o direito mais básico, o direito à vida ” (REGO, PINZANI, 2014).

No início de seu primeiro mandato, o presidente Lula fez um discurso no dia da inauguração do Bolsa Família. Lula não apenas conectou a implementação do programa à ideia fundamental de Bem-estar brasileiro, mas deu um aceno otimista ao aumento do poder brasileiro no arena internacional:

E nós, o povo do Brasil, temos que ter certeza de que, se fizermos isso aqui e obtermos isso, sucesso que eu imagino que teremos, não há uma dúvida em minha mente que não podemos ajudar outros países do mundo eliminam a fome. Além disso, outros países, até mesmo sem fome, aqueles que são desenvolvidos e aqueles que são ricos, podem nos ajudar financeiramente (...) para que possamos, em países ainda mais pobres, ajudar a combater aflição (...) (LULA DA SILVA, 2003)<sup>23</sup>.

Desde o início havia então um interesse de Lula de aprimorar suas relações técnicas com países do Sul, no discurso ele faz uma conexão direta entre o sucesso do Bolsa Família e a internacionalização do mesmo, o que reforça também a ideia de ter o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, na cerimônia de inauguração.

No ano de 2005, Paul Walfowitz, novo presidente do Banco Mundial, elogiou o governo brasileiro, afirmando como o programa Bolsa Família vinha gerando maior atenção internacional: “Países ao redor do mundo estão tirando lições da experiência do Brasil e estão

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/centro-da-onu-diz-que-brasil-e-modelo-para-promover-alimentacao-escolar-na-africa/>> Acesso em 24/05/2019.

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54596.shtml>> Acesso em 24/05/2019.

tentando produzir os mesmos resultados para seus próprios cidadãos”, completando sua fala, a vice-presidente, Pamela Cox elogiou dizendo que o programa brasileiro é um exemplo de “liderança clara na luta global contra a pobreza e fome”<sup>24</sup>. Dada a importância da instituição, Banco Mundial, os resultados de tal exaltação impulsionou o Brasil a uma maior credibilidade internacional.

Uma das maiores conquistas internacionais do programa foi em 2014 quando a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (ou FAO, na sigla em inglês) publicou sobre o país como exemplo de combate a luta contra fome e pobreza. O Brasil assim ocupava espaço de destaque na ONU onde a então Presidente Dilma Rousseff fez seu discurso engrandecendo os feitos alcançados pelas políticas sociais com a temática da fome centralizada como foco desde 2003:

Há poucos dias a FAO informou que o Brasil saiu do mapa da fome. Essa mudança foi resultado de uma política econômica que criou 21 milhões empregos, valorizou o salário básico, aumentando em 71% seu poder de compra. Com isso, reduziu a desigualdade. Trinta e seis milhões de brasileiros deixaram a miséria desde 2003; 22 milhões somente em meu governo. Para esse resultado contribuíram também políticas sociais e de transferência de renda reunidas no Plano Brasil Sem Miséria.<sup>25</sup> (ROUSSEFF, 2014)

Temos então um país “modelo” para diversos outros, República Dominicana, Equador, África do Sul e até a cidade de Nova Iorque criam programas baseados no Bolsa Família para desenvolver bons resultados nas suas populações. Onde teve-se até o fim da década de 2000 um crescimento dos resultados pelo programa, os governos seguintes não tem o mesmo apreço pelas causas sociais e colocam o Brasil novamente em risco para um aumento da pobreza e da fome.

---

<sup>24</sup> Banco Mundial. Disponível em:

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20702063~pagePK:64257043~pi%20PK:%20437376%20~%20theSitePK:%204607,00.html>> Acesso em 24/05/2019.

<sup>25</sup> Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/09/em-discurso-na-onu-dilma-fome-corrupcao-8034/>> Acesso em 24/05/2019.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do trabalho realizado pode-se perceber o que é a pobreza e que, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo para viver bem na sociedade a qual pertence. Foi feita uma análise histórica importante sobre a distribuição de renda no país para mostrar as raízes do problema, algo que caminha junto a sociedade brasileira desde sua formação, sua colonização, para chegarmos até a década dos anos 2000 e entender que o Brasil não é um pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. Uma parte da sua sociedade que teve suas capacidades corrompidas pela falta de oportunidade sofre com a pobreza e com a fome, pela falta de dinheiro para compra-las ou de terra para produzi-las.

Josué de Castro fez uma grande obra analisando a fome de forma social e capaz de ser entendida para poder ser trabalhada, pois como foi exposto no trabalho, é necessário entender sobre a necessidade de cada povo para que possa criar políticas públicas voltadas para elas da forma correta.

Demorou, mas foi no início do século XXI que o povo brasileiro começou a sentir os resultados de programas sociais voltados para suas necessidades. Foi apresentado sobre programas sociais brasileiros criados em governos anteriores, mas ficou bastante explícito o enfoque para as causas sociais durante o governo de Lula da Silva, não abandonando o Terceiro Setor, nem menosprezando seu trabalho, mas fazendo dele um apoio à causa e não ator principal, colocou o Estado como principal “soldado” contra a luta pelo fim da fome e pobreza no país.

O Programa Bolsa Família se impôs nacionalmente como a política social mais importante do Governo Federal unificando vários outros programas e trabalhando no desenvolvimento social, e não só econômico de famílias e crianças. Internacionalmente, o BF se tornou política social modelo para diversos outros Estados com necessidades similares as brasileiras, como Equador e África do Sul.

Para a ONU, o Brasil junto ao Bolsa Família seriam um dos maiores exemplos de sucesso de combate a fome e pobreza com engajamento do Estado e de boas políticas. Pode-se dizer que foi quando o Brasil alcançou seu auge na política externa, participando, como líder, de grandes reuniões da Assembleia Geral da ONU e lutando por uma cadeira fixa no Conselho de Segurança.

Todas essas conquistas representam o poder do Soft Power brasileiro, a capacidade de atingir diversos outros países através de um poder não militarista, mas de uma ativa política externa brasileira baseada na pluralidade e na Cooperação Sul-Sul, ou seja, mais voltada para os países em desenvolvimento, como o Brasil.

Espero ter conseguido demonstrar que o Brasil não é um país pobre, como tem plenos recursos para combater a pobreza de sua população, cabe aos governos atuais e futuros terem a mesma pretensão para continuar, aprimorar e continuar a melhorar suas políticas sociais. É surpreendente perceber o nível de desigualdade, e perceber que é algo que atravessou o regime militar, governos democraticamente eleitos e diversas reformas econômicas. É imprescindível reduzir a pobreza, por questões morais e por políticas sociais para a erradicação da pobreza.

Infelizmente o que vemos na história geral do país é uma busca apenas pelo desenvolvimento econômico, o que não gera resultados para o combate a pobreza. Precisa-se haver políticas que trabalhem em conjunto o econômico e o social, pois para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir um plano que confira prioridade à redução da desigualdade.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. **Política Social e Combate a Pobreza**. Rio de Janeiro, 1987.
- ALMEIDA, Célia et al. **A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde**. (Disponível em: <http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/sites/default/files/pdf/a-concepcaobrasileira-de-cooperacao-sul-sul-estruturanteem-saude.pdf>. Acesso em 23/05/2019)
- AMADOR, Ethel A. **El nuevo rostro de la CTPD y las nuevas tendencias internacionales**. Revista de Ciencias Sociales. 2001.
- BEZERRA BONFIN, J. B. **As Políticas Públicas sobre a Fome no Brasil**. Brasília, Maio 2004.
- BICHIR, Renata Mirandola. **O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda**. *Novos estud. – CEBRAP*
- BRASIL. 2015. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília, DF. (Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/mensagem-ao-congresso>. Acessado em 21/11/2015).
- BRASIL, Constituição. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988.
- BRITO, Luciana. **A fome: Retrato dos horrores das secas e migrações cearenses no final do século XIX**. UENP
- BURLANDY, L. **A atuação da sociedade civil na construção do campo da Alimentação e Nutrição no Brasil: elementos para reflexão**. Rio de Janeiro, 2011.
- CAISAN. 2013. **Balanco das ações do plano nacional de segurança alimentar e nutricional – PLANSAN 2012-2015**. Brasília, DF: MDS; Secretaria Executiva da CAISAN. (Disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca\\_alimentar/balanco\\_caisan\\_2012\\_2015.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/balanco_caisan_2012_2015.pdf). Acessado em 21/05/2019).
- CAMPELLO, T.; FALCÃO T.; e COSTA, P. **Brasil Sem Miséria**. 1. ed. Brasília: MDS, 2014.
- CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. 10. ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.
- CERVO, Amado Luiz. **Socializando o Desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil**. Revista Brasileira de Política Internacional, 37 (1): p.37-63. Brasília, 1994
- FAO. **Superação da fome e da pobreza rural: Iniciativas Brasileiras**. Brasília, 2016.

FIOCRUZ. **A Cooperação Internacional Desenvolvida pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz com a África. Boletim Técnico Institucional 2008.** (Disponível em: [http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt\\_235056090.pdf](http://www5.ensp.fiocruz.br/biblioteca/dados/txt_235056090.pdf). Acesso em 23/05/2019)

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** 32. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

SIMMEL, Georg. **O Pobre.** Sequitur, 2011

Henrique Vinhais; André Portela Souza. **Pobreza relativa ou absoluta? A linha híbrida de pobreza no Brasil. 2006.** (Disponível em <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A140.pdf>. Acessado em 19/05/2019).

HOFFMAN, Rodolfo. **A distribuição da renda no Brasil no período 1992-2001**

KAGEYAMA, Angela; HOFFMAN, Rodolfo. **Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional**

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. **Poder e Interdependência: La política mundial em transición.** Grupo Editor Latinoamericano, 1988

LOPES, Luara Landulpho Alves. **A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC - MRE): O Brasil como doador. Dissertação (Mestrado).** Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, PUC-SP, 2008.

MDS. 2015a. **Um país menos desigual: pobreza extrema cai a 2,8% da população.** Brasília, DF. (Disponível em <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/novembro/um-pais-menos-desigual-pobreza-extrema-cai-a-2-8-da-populacao>. Acessado em 19/05/2019).

MDS. 2015b. **Extrema pobreza reduz 65,2% no meio rural.** Brasília, DF. (Disponível em <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/dezembro/extrema-pobreza-reduz-65-2-no-meio-rural>. Acessado em 19/05/2019).

MDS, 2015c. **Principais resultados da PNAD 2014 potencialmente relacionados às ações e programas do MDS.** Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Estudo Técnico nº 11. (Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/artigo.php?link=1318>. Acessado em 19/05/2019).

MDS. 2015d. **Relatório de Informações Sociais. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Relatório de Programas e Ações do MDS, e RI Bolsa Família e Cadastro Único.** Brasília, DF. (Disponível em <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php>. Acessado em 19/05/2019).

MERCADANTE OLIVA, Aloízio. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. 537f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MODESTO, L. e CASTRO, J. A. de. 2010. Introdução. In: CASTRO, J. A. de e MODESTO, L. (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea. (v. 2, p. 15-24)

NASLAUSKY, Marco Meira. **Los nuevos paradigmas de la Cooperación Internacional**. Revista Capítulos, n.64. jan.-abr. 2002.

OLIVEIRA, L. F. B. e SOARES, S. S. D. 2013. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar**. Brasília, DF: IPEA

OCDE-FAO. **Perspectivas Agrícolas 2015-2024**.

PNUD. 2015. **Human Development Report 2015: work for human development**. New York: **United Nations Development Programme**. (Disponível em <http://report.hdr.undp.org/>. Acessado em 16/05/2019).

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RAMOS, Graciliano. **Vidas Secas**. Record; Edição: 1, 2003

SEGIB. **II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica**. Secretaria General Iberoamericana. Madrid. 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SMOUTS, M.C (org). **As Novas Relações Internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

TEÓFILO, Rodolfo. **A Fome**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2002.

VILLELA, Eduardo V.M. **As relações comerciais entre Brasil e China e as possibilidades de crescimento e diversificação das exportações de produtos brasileiros ao mercado consumidor chinês**. PUC-SP, 2014